

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Entre hechos, sujetos y sentidos: el desarrollo de la estructura de
participación deliberativa de los consejos de políticas públicas en
Brasil**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Danitza Passamai Rojas Buvinich

Director

Rafael Bañón y Martínez

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**ENTRE HECHOS, SUJETOS Y SENTIDOS: EL DESARROLLO DE LA
ESTRUCTURA DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA DE LOS
CONSEJOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL**

DANITZA PASSAMAI ROJAS BUVINICH

DR. RAFAEL BAÑÓN Y MARTÍNEZ

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Madrid, 2016

AGRADECIMIENTOS

Muchas son las personas que contribuyeron con los resultados presentados aquí - y con todos los demás que no están escritos, pero que han sido vividos y sentidos. Hacer el programa de doctorado exigió tirarme de cabeza en opciones no siempre fáciles, no siempre conscientes.

Los agradecimientos van dirigidos a mis amigos y familiares españoles; a los profesores del curso Máster en Gobierno y Administración Pública; a los colegas de Anvisa y asistentes de IUIOG. A los investigadores colaboradores: Paschoal Passamae, Erika P. Fernandez, Prof^a Cristina Marques, Paula Pompeu Fiuza.

Un agradecimiento especial a mis padres, Maria Rita e Manuel, que además del apoyo, me han ayudado mucho al final del proceso con la revisión y estructuración de la tesis. A Rafael Bañón, por su dirección. A Alicia Silvestre, que me ha ayudado con el idioma de manera siempre comprometida y competente. A Maria Hermínia, Maria Cecília Gama, Pablo Gabriel, Raphael Passamai, Ricardo Teixeira, Luciana Fonseca, Maria Teresa Cunha y Maria da Penha Oliveira Silva, por el apoyo múltiple!

A mis hijos, que me hicieron pensar más allá, que me han ayudado en la búsqueda de lo que es, lo que no es y lo que puede ser. A Bruno, que además de apoyarme, eligió vivir un sueño y lo hizo nuestro. Por encima de todo a esta fuerza en la cual creo y que solemos llamar Dios, ¡por todo lo restante!

ÍNDICE GENERAL

ABSTRACT	16
RESUMEN	18
INTRODUCCIÓN	23
1. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	29
1.1 DELIMITACIÓN DEL OBJETO.....	31
1.1.1 Delimitación de instituciones de participación deliberativa.....	33
1.2 PARÁMETRO CONCEPTUAL PARA EL MODELO ANALÍTICO DE LA INVESTIGACIÓN	42
1.2.1 Modelo Analítico Aplicado a la Investigación.....	50
1.3 OPERACIONALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN: MÉTODO, TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS.....	52
2. DELIBERACIÓN PARTICIPATIVA: UNA TEORÍA PARA LA PRÁCTICA	59
2.1 EL PARADIGMA DE LA DELIBERACIÓN.....	59
Resumen Analítico.....	69
2.2 PARTICIPACIÓN SOCIAL: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?.....	71
2.2.1 Conceptos y Entendimientos en Virtud de las Distintas Áreas de Análisis	73
Resumen Analítico.....	84
3. CONDICIONES PRECEDENTES DE LA CREACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA	87
3.1 COYUNTURA GENERAL DE LAS CONDICIONES POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL EN BRASIL: UN RECORRIDO PARA COMPRESIÓN.....	89
3.2 ACTORES Y SENTIDOS: LOS ACTORES Y MOVIMIENTOS QUE INFLUYERON EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN BRASIL.....	101
3.2.1 Las Comunidades Eclesiales de Base, CEBs	103
3.2.1.1 El surgimiento y desarrollo de las CEBs	107
3.2.2 El Partido dos Trabalhadores (PT).....	110

3.2.2.1 El movimiento sindical brasileño	112
3.2.2.2 La formación del partido	115
3.2.2.3 La estructuración del PT y su funcionamiento interno	119
3.2.2.4 PT y su relación con los espacios institucionales	126
3.2.3 El Movimiento de la Reforma Sanitaria y su actuación en la conformación del Sistema Único de Salud	141
3.3 LA FORMACIÓN DE ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN LAS POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE Y SALUD EN EL PERÍODO DE REDEMOCRATIZACIÓN	156
3.3.1 Participación deliberativa en las políticas de Medio Ambiente	156
3.3.2 Participación Deliberativa en las políticas de Salud	164
Resumen Analítico	179
4. PONIENDO DE MANIFIESTO LA RUPTURA Y EL MOMENTO CRÍTICO DE LA FORMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN CONSEJO	185
4.1 RUPTURA: CONFORMACIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN CONSEJOS DE POLÍTICAS	187
4.1.1 El desarrollo de los consejos de políticas públicas en Brasil	187
4.2 CONFORMACIÓN DE OTROS ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN BRASIL	198
4.2.1 El desarrollo de las conferencias en Brasil.....	198
4.2.2 El desarrollo de las audiencias y consultas públicas en Brasil	203
4.2.3 El desarrollo de los presupuestos participativos en Brasil	215
4.3 MOMENTO CRÍTICO: LA FORMALIZACIÓN PATRÓN INSTITUCIONAL DE LOS CONSEJOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	222
Resumen Analítico	239
5. EL ESTABLECIMIENTO INSTITUCIONAL Y SUS SECUENCIAS REACTIVAS: ANÁLISIS DEL LEGADO DE LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN CONSEJOS	243
5.1 LA CRISTALIZACIÓN DEL PATRÓN DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA	247

5.1.1 Diseños Organizativos: la consolidación del modelo de participación deliberativa en consejos.....	247
5.1.2 Condiciones estructurales de las políticas: los elementos de refuerzo de la institucionalización de la participación deliberativa.....	260
5.1.2.1 Elementos de consolidación de la participación en consejos en el área de salud	260
5.1.2.2 Elementos de consolidación de la participación en consejos en la asistencia social y educación	266
5.1.3 Asociacionismo Civil en el período de consolidación del modelo de participación deliberativa.....	273
5.2 REPRODUCCIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA	281
5.2.1. Participación Deliberativa en números: análisis de la expansión de las prácticas a partir de 2002.....	283
5.3 ESTABILIZACIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN CONSEJOS EN LA REALIDAD BRASILEÑA	293
Resumen Analítico.....	306
CONCLUSIONES	309
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	321
APENDICE I.....	341
APENDICE II	349
APENDICE III.....	351
ADJUNTO I	359

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 - Descripción del instrumento/espacio de participación social	37
Tabla 2 – Matriz analítica de la investigación.....	51
Tabla 3 – Relación de solicitudes de información	53
Tabla 4 – Discriminación de los cálculos de los patrones de análisis de datos.....	57
Tabla 5 - Escala de clasificación de concentración de las regiones	58
Tabla 6 - Clasificación de Touraine	80
Tabla 7 - Avances y desafíos del SUS.....	178
Tabla 8 - Proyectos de Ley, Propuestas de Enmienda a la Constitución, leyes y Enmiendas Constitucionales por Grupos Temáticos (Pertinencia Temática)	202
Tabla 9 - Proyectos de leyes y Enmiendas por Gobierno (pertinencia temática).....	203
Tabla 10 – Evolución del número de municipios con PP.....	217
Tabla 11 – Municipios brasileños practicantes de PP de manera continuada (1989-2004) ...	218
Tabla 12 – Alteración de estructura y competencias de los consejos en el sector salud.....	230
Tabla 13 – Número de Consejos de Salud según año de creación por esfera de gobierno	261
Tabla 14 – Número de asociaciones creadas en grandes ciudades brasileñas (1930-1990)...	275
Tabla 15 – Porcentaje de clases temáticas por interfaz socio-estatal (2002-2010)	292
Tabla 16 – Consejos por Macro-región 2014.....	296
Tabla 17 – Análisis de <i>path dependence</i>	314

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Relación de Conferencias ocurridas entre 1985 y 1986.....	201
Gráfico 2 – Período de creación de los Consejos Federales.....	244
Gráfico 3 – Distribución municipal de los diferentes consejos en 1999 (cuantitativos en %)	246
Gráfico 4 – Tipologías de los consejos de Políticas y Programas.....	250
Gráfico 5 – Relación entre la previsión de la participación en la política y la efectiva creación del consejo nacional.....	271
Gráfico 6 – Número de asociaciones sociales que participan de los consejos nacionales (Datos de 2010).....	277
Gráfico 7 – Tipos de Asociaciones presentes en los Consejos Nacionales en 2007.....	278
Gráfico 8 – Participación simultánea de asociaciones en consejos nacionales.....	278
Gráfico 9 – Frecuencia de contacto de los consejeros con la base de apoyo.....	280
Gráfico 10 – Percentual de emprendimientos que hicieron AP.....	288
Gráfico 11 – Audiencias Públicas realizadas entre 2004 y 2009.....	289
Gráfico 12 – Porcentaje anual de programas y órganos con interfaz socioestatal (2002).....	291
Gráfico 13 – Cantidad de Consejos implantados por temática.....	294

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Conferencias Nacionales de Salud.....	200
--	-----

LISTA DE ESQUEMAS GRÁFICOS

Esquema Gráfico 1 – Elementos clasificatorios de los consejos.....	253
--	-----

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Concentración Regional de Consejos (2009)	295
Mapa 2 - Concentración Regional de Consejos (2014).....	296
Mapa 3 – Concentración Regional de Consejos Paritarios (2009).....	299
Mapa 4 - Concentración Regional de Consejos Directivos (2009)	305

LISTA DE SIGLAS

Ações Integradas de Saúde- AIS
Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL
Agência Nacional de Petróleo – ANP
Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel
Agência Nacional de Transporte Aquaviário – ANTAQ
Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa
Aliança Renovadora Nacional – ARENA
Articulação das Mulheres Brasileiras - AMB
Articulação do Semiárido Brasileiro - ASA
Associação Brasileira de Hospitais - ABH
Associação Brasileira de Lesbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - ABGLT
Associação Brasileira de Medicina de Grupo - Abramge
Associação Brasileira de de ONGs - Abong
Associação Médica Brasileira - AMB
Asamblea Nacional Constituinte – ANC
Associação Brasileira de Imprensa – ABI
Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT
Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde –ABRASCO
Associação Nacional de Administração Participativa – ANPAR
Ato Institucional Número 5 – AI5
Audiência Pública – AP
Avaliação de Impacto Ambiental- AIA
Central dos Movimentos Populares - CMP
Central Geral dos Trabalhadores - CGT
Central Única dos Trabalhadores - CUT
Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP
Centro Brasileiro de Estudo de Saúde – CEBES
Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC

Centro Nacional de Recursos Humanos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-
CNRH/ IPEA

Comissão Intergestores Bipartite – CIB

Comissão Intergestores Tripartite - CIT

Comissão Nacional de Reforma Sanitária- CNRS

Comissões Interinstitucionais de Saúde - CIS

Comissões Locais e/ou Municipais Interinstitucionais de Saúde - CIMS

Comissões Regionais Interinstitucionais de Saúde -CRIS

Comunidades Eclesiásticas de Base – CEBs

Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG

Confederação das Misericórdias do Brasil - CMB

Confederação Nacional de Agricultura - CNA

Confederação Nacional da Indústria - CNI

Confederação Nacional do Comércio - CNC

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB

Conselho Federal de Medicina - CFM

Conselho Nacional de Associação de Moradores - CONAM

Conselho Nacional de Secretários de Saúde - Conass

Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - Conasems

Conselho de Alimentação Escolar – CAE

Conselho Estadual de Proteção Ambiental da Bahia - CEPRAM

Conselho Nacional de Administração de Saúde da Previdência – CONASP

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq

Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA

Conselho Nacional de Saúde - CNS

Constituição Federal – CF

Consulta Pública – CP

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES

CRC - Coordinación de Relaciones con la Comunidad

Democratas – DEM

Departamento de Medicina Preventiva- DMP

Departamento Nacional de Endemias Rurais – DNERu

Escola Nacional de Saúde Pública - ENSP
Escola Paulista de Medicina - EPM
Esfera Pública - EP
Estudo de Impacto Ambiental – EIA
Federação Brasileira de Hospitais - FBH
Federação Nacional de Estabelecimentos e Serviços de Saúde - Fenaess
Federação Nacional dos Médicos - FNM
Fernando Henrique Cardoso FHC
Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - FBOMS
Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentícia e Nutricional - FBSAN
Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos - FENDH
Fórum Internacional do Software Livre - FISL
Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil - FNPETI
Fórum Nacional de Lixo e Cidadania - FLC
Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação - FNDC
Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo - FNRA
Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB
Fundo Manutenção e Desenv. Ensino Fund.I e de Valorização do Magistério – FUNDEF
Fundo Estadual de Saúde - FUNDES
Fundos Únicos de Saúde - FUS
Instituto Brasileiro de Meio Ambiente-IBAMA
Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica (Ibasis)
Instituto Brasileiro de Geografia Estadística Aplicada – IBGE
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA
Instituto Nacional de Previdência Social - INPS
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset – IUIOG
Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAPs
Juventude Agrária Católica – JAC
Juventude Estudantil Católica - JEC
Juventude Independente Católica – JIC

Juventude Operária Católica - JOC
Juventude Universitária Católica - JUC
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO
Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF
Lei Orçamentária Anual – LOA
Lei Orgânica da Saúde – LOS
Liberdade e Luta – LIBELU
Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde - LILACS
Ministério Público da União - MPU
Movimento da Reforma Sanitária- MRS
Movimento de Emancipação do Proletariado – MEP
Movimento de Saúde da Zona Leste - MSZL
Movimento Democrático Brasileiro-MDB
Movimento dos Afetados por Barragens - MAB
Movimento da Educação de Base - MEB
Normas Operacionais Básicas – NOB
Ordem dos Advogados do Brasil- OAB
Organización Panamericana de Salud - OPAS
Organização Socialista Internacionalista – OSI
Organización de las Naciones Unidas- ONU
Organizaciones no-gubernamentales - ONGs
Partido Comunista Brasileiro – PCB
Partido Comunista Brasileiro Revolucionário- PCBR
Partido Comunista do Brasil - PCdoB
Partido da Reconstrução Nacional- PRN
Partido da Social Democracia Brasileira- PSDB
Partido Democrático Social – PDS
Partido Democrático Trabalhista- PDT
Partido do Movimento Democrático Brasileiro –PMDB
Partido dos Trabalhadores - PT
Partido Liberal – PL
Partido Popular-PP
Partido Socialismo e Liberdade – PSOL

Partido Trabalhista Brasileiro- PTB
Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS
Plano Nacional de Desenvolvimento – PND
Plano Nacional de Saúde - PNS
Plano Plurianual – PPA
Plenaria Nacional dos Conselhos de Saúde – PNCS
Poliarquia Directamente Deliberativa - PDD
Produto Interno Bruto – PIB
Programa de Ações Integradas de Saúde - AIS
Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento –PIASS
Programa de Preparação Estratégica de Pessoal da Saúde das OPAS- PPREPS/ OPAS
Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae
Projeto de Emenda Constitucional – PEC
Rede Nacional de Serviço de Saúde- RENASA
Região de Santo André, São Bernardo e São Caetano - Região do ABC
Registro de Impacto ao Meio Ambiente –RIMA
Scientific Electronic Library Online - SCIELO
Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos – SCTIE
Secretaria de Meio Ambiente- SEMA
Secretarias Estaduais de Saúde – SES
Secretarias Municipais de Saúde – SMS
Servicio de Información de la Arquidiócesis de Vitoria – SIDAV
Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde - SIOPS
Sistema Único de Saúde- SUS
Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde- SUDS
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC
Supremo Tribunal Federal – STF
Teoria de la Libertación – TL
União das Associações de Moradia de Porto Alegre – UAMPA
União dos Movimentos Populares de Saúde - UMPS
Unidad de Servicios - US
Universidade de Brasília - UnB
Universidade de São Paulo – USP

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

Universidade Estadual de Londrina- UEL

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

ABSTRACT

FACTS, PLAYERS AND SENSE: THE DEVELOPMENT OF THE DELIBERATIVE STRUCTURE OF PUBLIC POLICY COUNCILS IN BRAZIL

After almost twenty years under military rule, Brazil experienced a fervent multiplication of social movements pressing for redemocratization. The period ended with a profound constitutional reform, which instituted the “deliberative participation” in the administrative structure of the State.

The model, that after it would become worldwide known, emerged by the conjunction of different cyclical elements. It is the result of the combination of two consellers’ types of experiences: the people’s and the State’s one (community). After the first experiences of deliberative participation, Brazil saw appear a broad and diversified spectrum of spaces of deliberative participation, consolidating a model in the processes of production and execution of public policies.

Having as a base the neo-institucionalist historic approach, this research- of qualitative type, with extensive bibliographic and documentary sources – aims to understand which mechanisms contributed to the inclusion of deliberative participation in the administrative structure of the Brazilian State and under which conditions this was possible in order to have the model consolidated and widely disseminated.

Our hypothesis is that the adoption of the practice of deliberative participation in Brazil follows a pattern of path dependence, which means that the historical condition in the constituent process determined the socio-political changes in the country. Such reconstitution is important not only by the need to organize the facts and highlight the stakeholders, but primarily to retrieve ideas. To evidence them is an important instrument of political analysis, as allows to the subjects of this historical process understand the present and guide the future, either by confirming the earlier ideas, or transforming them.

As a result, it was found that the institutionalization of deliberative participation through councils has followed a path dependent standard. It has been identified that the development of the model is the result of interaction of various actors: international agencies, who advocated for community participation approaches in environmental and health issues; catholic activists, in tune with the theory of freedom, the workers’ movement led by the

Workers' Central Association (CUT), vanguard left-wing politicians, particularly those of the workers' political party (PT), and the activists of the Movement for Health and Sanitary Reform (MRS).

The organicity proposed by the MRS had as operating model the meetings and assemblies of workers, and the reflections of the Catholic's church activists belonging to the grass root ecclesiastical communities that organized the community in the so called popular councils.

From the break-even point, initiated by the 1988 Constitution, different intermediate frames that triggering of the process of consolidation of deliberative participation through councils were analyzed. One of the main elements identified for the effectiveness of the implementation was the establishment of mandatory regulations for the constitution of the Councils.

Finally, it was noted that the process of reproduction of the model was fundamentally of coercive isomorphism type. The consequence of this fact represents both a positive condition represented by its consolidation and stability, with high cost of reversal; and a condition of alert to avoid the possibility of becoming inflexible and not to allow for the gradual adaptation of the institutional model to cultural codes that will adjust with the passing of time.

RESUMEN

ENTRE HECHOS, SUJETOS Y SENTIDOS: EL DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA DE LOS CONSEJOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL

Después de casi veinte años bajo un gobierno militar, Brasil experimentó una fervorosa multiplicación de movimientos sociales que presionaban por la redemocratización. El período finalizó con una profunda reforma constitucional, que instituyó la participación deliberativa en la estructura administrativa del Estado.

A partir de la euforia vivida a finales de los 70 e inicio de los 80 por la organización de los movimientos sociales para la democratización del país, las prácticas dispersas de los distintos modelos de participación, tanto de los Organismos Internacionales como de los sindicatos y de las Comunidades Eclesiales, van a conjugarse para dar lugar a experiencias de consejo que poco a poco van consolidando un modelo concreto de interrelación entre Estado y Sociedad Civil.

En Brasil, los actuales consejos gestores de políticas son resultado de la combinación de las experiencias de consejo, popular y estatal (comunitaria). Conforme afirma Carvalho (1995, p. 46), “ni conquista de una sociedad consciente ni concesión de un estado benevolente”.

Se puede afirmar que el modelo consolidado no estaba inicialmente proyectado. Surgió de un proceso de desarrollo gradual, sistemático, pero no programado. Llevado a la práctica por un lado, por la creciente permeabilidad del Estado a las demandas de sectores sociales hasta entonces excluidos de las agendas públicas, como forma de “compensar” el déficit social existente y por otro por la organización estructurada de las demandas de los movimientos sociales, en este caso especialmente por el Movimiento de la Reforma Sanitaria, que reivindicaban además de las pautas específicas, la democratización de las decisiones, a causa del contexto autoritario vivido.

El punto de inflexión, o el momento de cambio de paradigma se realiza cuando el Estado de São Paulo reconoce la participación de representantes de los usuarios de los servicios

de salud de la Zona Este de São Paulo en las discusiones del consejo que indicaría las prioridades de gastos presupuestarios (Decreto nº 16.100/79).

La fusión de la estructura institucional formalizada (de los consejos comunitarios) que hiciese viable la interferencia en la producción política, con el *animus* participativo de control social (dos consejos populares), alza la participación social al nivel estratégico de la planificación estatal.

Después de las primeras experiencias de participación deliberativa, Brasil vio surgir un amplio y diversificado espectro de espacios de participación deliberativa, consolidando una especie de modelo en los procesos de producción y ejecución de las políticas públicas.

A partir del enfoque neo-institucionalista histórico, esta investigación – cualitativa, con fuentes bibliográficas y documentales - busca comprender qué mecanismos contribuyeron para la inserción de la participación deliberativa en la estructura administrativa del Estado brasileño y cuáles condiciones posibilitaron que el modelo no solo se mantuviera, sino que además se difundiera.

Tal reconstitución es importante no solo por la necesidad de organizar los hechos y evidenciar sujetos, sino principalmente, para recuperar ideas. Evidenciarlas es un importante instrumento de análisis político, pues permite a los actores del proceso histórico comprender el presente y orientar el futuro, sea confirmando las ideas anteriores, sea transformándolas.

Nuestra hipótesis es que la adopción de la práctica de participación deliberativa en Brasil sigue un patrón de *path dependence*, lo que quiere decir que la condición histórica ocurrida en el proceso constituyente determinó la variación en la secuencia sociopolítica del país.

Nuestra investigación está organizada en tres partes: el primero comprende los antecedentes históricos, evidenciando las condiciones político, económicas y sociales del período pre-redemocratización, la identificación de los sujetos que influyeron en el desarrollo del modelo de participación deliberativa, así como las condiciones específicas de las políticas en las cuales surgieron los primeros espacios/instrumentos de la nueva concepción de participación deliberativa.

La segunda parte comprende el análisis detallado del momento de ruptura y la posterior formalización del modelo institucional. Son analizados los elementos formales y administrativos que tornarán operativo el modelo de participación.

Por último, el tercer momento contempla el análisis de las secuencias reactivas a la formalización de la nueva institución y la identificación del legado, que encierra el análisis de existencia o no de dependencia de la trayectoria.

Como resultados, se ha constatado que el desarrollo del modelo de participación deliberativa en consejos en Brasil es resultado de la interacción de varios actores: de las agencias internacionales, que defendían instrumentos de participación comunitaria en los temas de Medio Ambiente y Salud; de los activistas católicos de la Teología de la Liberación, del movimiento operario comandado por la Central Única de Trabajadores (CUT), de los políticos progresistas, especialmente los del Partido de los Trabajadores (PT), y de los activistas del Movimiento por la Reforma Sanitaria (MRS).

La organicidad propuesta por el MRS tuvo como modelo operativo las reuniones y asambleas de los operarios y, las reflexiones de los de los activistas católicos de las Comunidades Eclesiásticas de Base que organizaban la comunidad en consejos populares. Tiene, por lo tanto, gran influencia de los actores con tendencias izquierdistas.

A partir de la ruptura, ocurrida con la proclamación de la Constitución de 1988, diversos marcos intermediarios que determinaron el desencadenamiento del proceso de consolidación de la participación deliberativa en consejos fueron analizados. De ellos, se ha identificado que el elemento estructurador para la efectiva implementación de los consejos fue el establecimiento por ley de la obligatoriedad de creación. La estructura de descentralización de la participación fue, en gran medida, viabilizada por haber sido vinculada a la lógica de financiación de las acciones de salud. La forma de vinculación del modelo de participación a la estructura de financiación fue, en gran medida, el elemento organizativo que posibilitó la reproducción en cadena del modelo.

Aunque el proceso de reproducción del modelo de participación haya sido, fundamentalmente, por isomorfismo coercitivo, fue identificada la existencia de patrones organizativos regionales. La constatación de la distribución regional de los consejos demuestra que tanto la concentración como la diversidad de consejos por región está

relacionada con la capacidad estadual (regional) y municipal (local) de asumir responsabilidades de gestión en cada uno de los sectores en los cuales el consejo fue previsto. Usaremos estadual como referido a cada estado que compone la nación brasileña.

Otros resultados complementarios pueden ser listados: la identificación del marco jurídico de institucionalización de diversos espacios e instrumentos de participación deliberativa en Brasil, la propia organización lógica de los marcos de institucionalización, la propuesta de una estructura de clasificación de los consejos, y por último una matriz lógica de análisis del proceso de *path dependence*.

La conclusión de la investigación es que la institucionalización de la participación deliberativa en consejos en Brasil ha seguido un patrón dependiente de la trayectoria, generando altos costes para reversión de la actual estructura administrativa, jurídica y social.

INTRODUCCIÓN

Brasil estuvo, de 1964 a 1985, bajo el régimen de un gobierno militar y al final de la década de los 70 experimentó una fervorosa multiplicación de movimientos sociales que presionaban por la redemocratización.

El período de transición democrática finalizó con una profunda reforma constitucional, en 1988, que trajo una gran innovación institucional: la participación deliberativa en la estructura administrativa del Estado.

El desarrollo del modelo de Estado contemporáneo brasileño, más allá de las estructuras políticas democráticas, puso en marcha una nueva forma de legitimación del ejercicio del poder soberano del pueblo a través de su participación directa por medio de distintos espacios deliberativos, como los consejos gestores de políticas, conferencias, audiencias y consultas públicas, etc.

Hasta la década de los 70 las escasas experiencias de participación adoptadas por parte del Estado eran meramente formales. La participación de la sociedad civil, cuando era prevista, tenía cuño consultista y estaba restringida a “notables”. Por otro lado, las experiencias populares existentes en aquel contexto de transición política, o bien eran aplastadas por el control militar, o bien no ganaban ninguna visibilidad, no tenían alcance político. Sin embargo, los movimientos sociales continuaban, de manera contradictoria, buscando maneras de penetración en las más distintas áreas de actuación del Estado.

El punto de inflexión llega con el reconocimiento por parte del Estado de São Paulo de la participación de representantes de los usuarios de los servicios de salud de la Zona Este de São Paulo, en las discusiones del consejo que indicaría las prioridades de gastos presupuestarios (Decreto nº 16.100/79).

El modelo, que se volvería mundialmente conocido surgió por la conjunción coyuntural de diversos elementos, en un inquieto momento de redemocratización, y es el resultado de la combinación de dos experiencias consejistas: la popular y la estatal (comunitaria).

Se puede afirmar que el modelo consolidado no estaba inicialmente proyectado. Surgió de un proceso de desarrollo gradual, sistemático, pero no programado. Fue viabilizado por un lado, por la creciente permeabilidad del Estado a las demandas de sectores sociales hasta entonces excluidos de las agendas públicas, como forma de “compensar” el déficit social

existente, y por otro, por la organización estructurada de las demandas de los movimientos sociales, especialmente por el Movimiento de la Reforma Sanitaria, que reivindicaban además de las pautas específicas, la democratización de las decisiones, a causa del contexto autoritario que se había vivido.

Fueron varios los factores que influyeron para que esa nueva estructura de participación social surgiese: el desgaste social impuesto a la población debido a la mala conducción de las políticas sociales brasileñas, la crisis económica iniciada en la segunda mitad de la década de los 70 y agravada en la década de los 80, la actuación de los partidos de izquierda¹ en movilizaciones sociales, especialmente del Partido de los Trabajadores (PT), la actuación de la Iglesia Católica, (especialmente de los párrocos seguidores de la Teología de la Liberación), la influencia de los organismos internacionales y de las propuestas del cuerpo académico (especialmente de las universidades de São Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais) además de la actuación reformadora de técnicos del Gobierno Federal.

Conforme apunta Carvalho (1995, p. 46), “ni conquista de una sociedad consciente ni concesión de un Estado benevolente”. La Consolidación del modelo de consejo – que posteriormente solidificaría toda la estructura institucionalizada de participación social en Brasil – no era un resultado esperado de la transición democrática.

El hecho es que después de las primeras experiencias de participación deliberativa (consejo de políticas, audiencias públicas y conferencias, etc.), Brasil vio surgir un amplio y diversificado espectro de espacios de participación deliberativa, consolidando una especie de “modelo” en los procesos de producción y ejecución de las políticas públicas. En palabras de Teixeira (*ídem ibidem*, p. 2), es imposible tratar las instituciones participativas creadas como mera parte de un experimentalismo democrático. Actualmente, Brasil cuenta con más de 40.000 consejos instituidos en los tres niveles federativos, en más de 15 políticas sectoriales distintas (BUVINICH, 2012).

¹ Sabemos que el concepto de “izquierda” y “derecha” hoy día no es algo muy claro de definir en términos ideológicos. Para fines de esta investigación se va a considerar que la tendencia política hacia la izquierda es la que está más centrada en el desarrollo de políticas sociales y de redistribución de renta, mientras que la tendencia política de derecha está más centrada en el equilibrio económico financiero del Estado.

Aunque los espacios e instrumentos de participación deliberativa no se restrinjan a la propuesta política de un partido y sí al Estado, sabemos que la tendencia política indica en muchas situaciones una mayor o menor propensión de apoyo a estas instituciones.

La propuesta de esta investigación se ha dado en un momento en el cual Brasil enfrenta grandes cambios políticos. Tras 13 años de haber tenido en la Presidencia a un partido de “izquierda”, que daba prioridad a políticas de inversión social y participación de los segmentos marginalizados, el país vive ahora el ascenso de un partido de coalición más “elitista”, que tiene como prioridad la reducción del déficit público y la estabilización económica, de manera que la participación deliberativa no es una prioridad del grupo político que ahora gobierna.

Un ejemplo claro se ve en el rechazo del Decreto n° 8.243, de 23 de mayo de 2014, conocido como Política Nacional de Participación Social. Este decreto fue publicado por la Presidenta Dilma Rouseff, con el objetivo de “fortalecer y articular los mecanismos y las instancias democráticas de diálogo y la actuación conjunta entre la administración pública federal y la sociedad civil”. Sería el marco más concreto de la estructura de participación política desde la Constitución de 1988.

A pesar de que la presidenta publicó el Decreto, el Congreso Nacional lo derrocó con el argumento de que la política era “bolivariana”. El rechazo se dio con la aprobación del Proyecto de Decreto Legislativo n° 1491/14, presentado por la oposición, representada entre otros por los Demócratas (DEM). Conforme fue expuesto en las noticias en aquella época (Folha de São Paulo), el autor del proyecto alegó que el decreto presidencial tendría un cariz autoritario.

En este contexto, es importante comprender cuáles fueron los mecanismos que contribuyeron a la inserción de la participación deliberativa en la estructura administrativa del Estado brasileño y qué condiciones hicieron posible que el modelo no solo se mantuviera, sino que además se difundiera. Así se puede esclarecer cuáles son las estructuras institucionales que sostienen este modelo, que en la década de los 80 fue innovador.

De manera más específica, se pretende identificar qué factores se conjugaron y cómo influyeron en el surgimiento del modelo de participación deliberativa, así como identificar cuál es el resultado del legado de esa nueva institución para las políticas públicas de Brasil.

Nuestra hipótesis es que la adopción de la práctica de participación deliberativa en Brasil sigue un patrón de *path dependence*, lo que quiere decir que la condición histórica ocurrida en el proceso constituyente determinó la variación en la secuencia sociopolítica del país, creando con ello una idea de participación deliberativa que, al extenderse hacia otras políticas, acabó generando efectos positivos y consolidando esta institución en la estructura del Estado brasileño.

Tal reconstitución es importante no solo por la necesidad de organizar los hechos y evidenciar sujetos, sino principalmente, para recuperar ideas que, como vimos, representan la finalidad de la acción. Evidenciarlas es un importante instrumento de análisis político, pues permite a los actores del proceso histórico comprender el presente y orientar el futuro, sea confirmando las ideas anteriores, sea transformándolas. En cualquier caso, la acción se vuelve más consciente.

En palabras de Jorn Rusen (2001, *apud* MEDEIROS, 2005) la conciencia histórica se articula, fundamentalmente, a partir de dos elementos: el pasado como experiencia y el presente y el futuro como campos de acción orientados por ese pasado y tiene como función ayudar a comprender la realidad pasada para comprender la realidad presente.

Identificar por qué la participación deliberativa se configuró de esa manera, y cuáles fueron los impactos de esa innovación institucional en la política brasileña, permite también desagregar los elementos políticos que hicieron viable tal institución, lo que en última instancia, también puede auxiliar a que otras realidades políticas promuevan estudios comparados.

Al mismo tiempo, y teniendo como foco las políticas de salud, el registro ordenado y concatenado de los hechos que desencadenaron la creación del modelo de participación deliberativa en este sector es una importante contribución para una comprensión más integral. Los registros existentes² están distribuidos en distintos enfoques: los análisis que tratan de participación en general parten su narrativa del proceso constituyente; otros análisis trabajan centrados en los movimientos sociales que culminaron en la redemocratización; otros, en fin,

² La primera publicación enteramente dirigida a la reconstitución histórica del proceso de institucionalización de la participación deliberativa surgió en diciembre de 2014. Se trata de la obra “Participación Social en Brasil: entre conquistas y desafíos”, de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

se centran en la formación de los consejos, pero de manera bastante fragmentada. Reconstituir todo el proceso exigió juntar todas esas “partes”.

Para ello, adoptamos la perspectiva neo-institucionalista histórica, que nos proporciona elementos para analizar por qué determinadas instituciones se forman y dirigen otras políticas, para reforzar el trayecto iniciado por la participación deliberativa. El enfoque de *path dependence* es usado como herramienta analítica para comprender la importancia de las secuencias temporales y del desarrollo de los eventos y procesos sociales.

El marco teórico que orienta la investigación comprende también la Teoría de la Acción Comunicativa de Habermas (2012), con las aportaciones teóricas de otros autores (Bohman y Cohen *apud* Farias, 2000), que insiere la problematización del cambio paradigmático en el proceso decisorio del Estado, a partir de la inserción de sujetos de la sociedad civil en las decisiones públicas.

Este trabajo está organizado en cuatro capítulos además del capítulo metodológico (que es el primero), en el cual se propone un modelo analítico para la aplicación del enfoque de *path dependence* a los consejos de políticas brasileños.

El segundo capítulo trata de los marcos teóricos utilizados para sostener el análisis empírico. En él se articulan los conceptos relativos a la democracia deliberativa y participación política.

A continuación, el capítulo tercero presenta un análisis de las condiciones que precedieron la creación del modelo de participación deliberativa en consejos, tanto en relación al contexto político y social general, como en relación a los actores directamente involucrados en el establecimiento del nuevo paradigma participativo.

El capítulo siguiente expone de manera más directa y analítica la ruptura y el momento crítico de formalización jurídica de la nueva institución participativa. Para ello son analizadas las estructuras jurídicas y administrativas anteriores y posteriores a la Reforma Constitucional, que han proporcionado la base para la implementación del modelo de participación deliberativa.

A pesar de que nuestro objetivo está relacionado con los consejos de políticas, es importante tener en cuenta que la participación deliberativa puede tomar muchas otras formas organizativas, distintas de los consejos. En este sentido, considerando que muchas veces el

desarrollo institucional no puede ser completamente aislado de un contexto de participación deliberativa más amplio, la investigación hace aproximaciones más generales sobre el desarrollo de otros espacios/instrumentos de participación deliberativa.

El capítulo quinto se centra en el análisis del legado que la implementación de esta nueva institución ha concretado. El análisis evidencia el patrón organizativo instituido, la manera por la cual la Administración Pública ha replicado el modelo en las políticas públicas y cómo están implantados hoy en día en el ámbito nacional.

Por último, en las conclusiones se presentan las respuestas a la pregunta-problema de la investigación, indicando si la participación deliberativa en consejos en Brasil sigue un patrón de dependencia de la trayectoria, además de algunas consideraciones y recomendaciones que surgen del trabajo.

1. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

El conjunto de procesos empleados en la investigación, en las ciencias, es conocido como método. Su importancia se traduce como factor de seguridad y economía, como resalta Cervo citando a Fontenelle: “El arte de descubrir la verdad es más precioso que la mayoría de las verdades que se descubren” (2010, p. 27).

De este modo, conviene distinguir “método” de “técnica”, conforme prescribe Cervo: “Por método, se entiende el dispositivo ordenado, el procedimiento sistemático, en plano general”. Se identifica como método el racional y el científico. Este “aprovecha la observación, la descripción, la comparación, el análisis y la síntesis, además de los procesos mentales de la deducción y de la inducción, comunes a todo tipo de investigación” (CERVO, 2010, p. 29).

Como método la investigación usó el hipotético-deductivo, que posee en sí dos procesos divergentes y complementarios: el “inductivo focaliza en la observación de algunos fenómenos de determinada clase hacia ‘todos’ los de aquella misma clase”, mientras que el deductivo “parte de generalizaciones aceptadas por el todo, de leyes amplias hacia casos concretos” (MARCONI y LAKATOS, 2008, p.71)

Conforme prescriben Tobar y Yalour (2001, p. 68), “hay varias taxonomías de tipos de investigación, de acuerdo con diferentes criterios”, y proponen dos: “los relacionados con los fines y los relacionados con los medios”.

Así, el presente trabajo se configura como una investigación empírico-explicativa (PEREA, MARTÍNEZ Y LAGO, 2009, p. 12), pues tiene como resultado la identificación de causas y consecuencias, los motivos y los efectos. Pretende, por tanto, responder a la siguiente pregunta patrón: ¿Por qué ocurre?

Es cualitativa, porque busca comprender los fenómenos según la perspectiva de los participantes, y a partir de ahí situar la interpretación de los fenómenos estudiados.

Como ya se ha señalado, esta investigación pretende entender cómo el modelo de participación deliberativa en los consejos gestores de políticas fue incluido en la estructura política y administrativa brasileña y consiguió no sólo mantenerse, sino además difundirse. Para ello utilizamos la perspectiva de los estudios neo-institucionalistas históricos, que nos

proporciona elementos para analizar por qué determinadas instituciones se forman y orientan otras políticas, de manera que refuerzan el trayecto iniciado.

El **problema** de la investigación puede ser traducido por la siguiente pregunta: ¿Cómo se conformó la participación deliberativa por medio de los consejos de políticas, y qué factores influyeron para que se concretizase y se difundiera en Brasil, aunque hubiera políticas contrarias a un modelo participativo?

Para abordar esta cuestión podemos delimitar el **objetivo general** de la investigación como: identificar e interpretar qué factores se conjugaron y cómo influyeron en el surgimiento del modelo de participación deliberativa de los consejos de políticas brasileños e identificar cuál es el resultado del legado y los factores de refuerzo de esa nueva institución en las políticas públicas de Brasil.

Como objetivos específicos, podemos enumerar:

- 1) Establecer un modelo analítico conceptual que permita identificar y analizar las ideas que impulsaron la formación del modelo institucional de la participación deliberativa en los consejos de políticas y explicar, quién las transfirió y de qué manera se dio su interacción;
- 2) Caracterizar el contexto histórico en el cual las ideas de participación deliberativa se originaron y desarrollaron;
- 3) Identificar y analizar el “momento crítico”, en el cual fueron determinadas las elecciones y decisiones que resultaron cruciales para la concretización de la participación deliberativa en el ámbito de la política de salud;
- 4) Identificar el legado de la participación deliberativa: observación de la formación de elementos institucionales y estructurales que contribuyen al condicionamiento de la trayectoria;
- 5) Identificar e interpretar las secuencias reactivas y la formación de los elementos institucionales y estructurales que sirvieron de “feedback” positivo o negativo al proceso.

Así, el **objeto** aquí investigado es el **proceso de institucionalización de la participación deliberativa en consejos de políticas públicas, y su posterior difusión en la**

estructura jurídica de la Administración Pública brasileña. Al articular los elementos de las teorías de deliberación y de participación bajo la perspectiva neo-institucional, obtenemos elementos conceptuales para delimitar el concepto de “participación deliberativa”.

En ese sentido, entendemos “Participación Deliberativa” como una institución que prescribe la inclusión, en espacios formalizados por el Estado, de distintos actores de la sociedad civil en la discusión, de forma dialógica, pública e inclusiva, de las cuestiones estatales que les afectan directa o indirectamente.

La “institución” es aquí entendida como el conjunto de reglas formales, normas, prácticas operativas y códigos de comportamiento que estructuran la relación entre los individuos que componen organizaciones (políticas o sociales) formales.

La Deliberación debe ser entendida como un proceso colectivo de intercambio de argumentos, de presentación conjunta de manifestaciones y debates sobre un tema, lo que no se confunde con la *decisión*³. Dado que las decisiones pueden ser vinculantes o no, para el propósito de esta investigación no analizaremos el potencial de influencia de los distintos tipos decisorios que las experiencias de participación deliberativa pueden presentar.

Para que sea posible la comprensión del proceso de delimitación del análisis de esta investigación, este capítulo fue organizado de la siguiente manera: la primera parte pretende evidenciar el modelo analítico conceptual establecido para analizar la existencia del *path dependence*; la segunda define qué se comprende por participación deliberativa; la tercera describe cómo fue conducida la investigación.

1.1 DELIMITACIÓN DEL OBJETO

Para diseñar la investigación fue estructurado un modelo analítico que estableció el ámbito de aplicación empírica del concepto de participación deliberativa basado en las

³ La *decisión*, como un tipo de manifestación, encierra un juicio conjunto, aunque no unánime. Según Avelino (2012, p. 110), la decisión es un “acto enunciativo que, basado en las manifestaciones de los diversos componentes [...] y en sus interacciones discursivas, produce un tipo de juicio que pasa a ser reconocido como la manifestación institucional del consejo”. Esas decisiones pueden ser vinculantes o no.

estructuras formalmente establecidas en Brasil. La condición primera fue definir lo que se entendía por participación deliberativa y qué instituciones formalmente instituidas en Brasil cumplieran con la delimitación pretendida.

A partir de los elementos conceptuales establecidos por las referencias teóricas se identificó qué espacios/instrumentos existentes en la actualidad serían de participación deliberativa. Se ha considerado para esta determinación la existencia formalmente establecida en las normativas vigentes. Después, se hizo el análisis de normativas anteriores a 1988.

Ello se hizo necesario porque, además de dar mayor objetividad a la investigación, el análisis de la ruptura y de la conformación del actual modelo de participación pasaba por la identificación de la existencia de estructuras de participación anteriores. Para que se pudiese hacer esta identificación y la posterior comparación que va a caracterizar la ruptura, fue necesario delimitar qué tipos de estructuras administrativas serían consideradas de participación deliberativa.

En la actualidad fueron identificados como siendo de participación deliberativa los consejos de políticas, las audiencias y consultas públicas, las conferencias y presupuestos participativos. En cuanto a la existencia formal de estructuras de participación deliberativa (o similares a esta) antes de 1988, se ha identificado la presencia de consejos, conferencias y audiencias públicas.

El enfoque en los consejos se justifica por haber sido la primera estructura existente antes de la conformación del nuevo modelo, y haber sido la primera en conformarse y difundirse bajo la nueva estructura jurídica del periodo de redemocratización.

Sin embargo, también fue relevante la identificación del contexto general de surgimiento de los demás espacios/instrumentos de participación deliberativa, pues influyen tanto en el contexto de conformación inicial del nuevo modelo, como en su diseminación. De hecho, tomando como presupuesto que la participación deliberativa es un modelo conceptual, su “operación” puede adquirir formas distintas, por este motivo los otros espacios/instrumentos actualmente existentes no fueron desconsiderados.

De esta manera, a pesar de que nuestro foco de estudio está en los consejos, consideramos otros espacios que, de alguna manera, contribuyeron a la delimitación de la institucionalidad

actualmente existente en los consejos, bajo la perspectiva más amplia de la “participación deliberativa”.

Otro recorte realizado trata de la temporalidad de las instituciones. Considerando que la estabilidad institucional es uno de los elementos constituyentes del marco teórico de los neo-institucionalistas se optó por no considerar para análisis las instituciones deliberativas con plazo determinado de actuación. Como se verá más adelante, en el proceso de desarrollo de la estructura administrativa de participación deliberativa brasileña, algunos espacios/instrumentos de participación poseen un objetivo determinado en el tiempo, tales como las mesas de diálogo y las comisiones de políticas públicas, o sea, son instituidas por instrumentos formales, pero poseen plazos y objetivos bien delimitados, plazos estos con una media de 180 días.

Por último, importa decir que esta investigación se restringe a las estructuras jurídicas del Poder Ejecutivo brasileño.

1.1.1 Delimitación de instituciones de participación deliberativa

La identificación de las estructuras de participación deliberativa se dirige a las previsiones normativas, ya que la formalización en el ámbito del Estado es una condición para su validez. Eso ocurre porque Brasil prescribe como condición de la actuación estatal el principio de la legalidad y de la indisponibilidad del interés público, que, de manera bastante resumida, exige que la acción de la administración pública esté limitada a la previsión legal o sea, solamente puede hacer y dejar de hacer aquello que la ley expresamente prevé. En la jerga jurídica se dice que la actividad administrativa no puede ser *contra legem*, *nem praeter legem*, sino solo *secundum legem*.

El ordenamiento jurídico brasileño está basado en la tradición romano-germánica, esto es, organizada en códigos, de tradición escrita y generalista. La Constitución de la República Federativa de Brasil es la Mayor Ley del país y se caracteriza por su forma rígida. Organiza el país en una República Federativa, formada por la unión indisoluble de los estados, de los municipios y del Distrito Federal. Los 26 estados federados y el Distrito Federal tienen autonomía para elaborar sus propias Constituciones Estatales y leyes, pero su competencia legislativa viene limitada por los principios establecidos en la Constitución Federal.

La Constitución Federal dispone sobre los instrumentos legales del ordenamiento jurídico brasileño, a saber: (a) enmiendas a la Constitución, que consisten en cambios en el texto constitucional; (b) leyes complementarias, que complementan la Constitución al detallar una cuestión sin interferir en el texto Constitucional; (c) leyes ordinarias, que lidian con todas las materias, a excepción de aquellas reservadas a las leyes complementarias; y (d) medidas provisionales, que son editadas por el Presidente de la República en situaciones importantes y urgentes; tienen naturaleza temporal y fuerza de ley; (e) decretos: son actos administrativos de competencia exclusiva del Jefe del Poder Ejecutivo, destinados a proveer situaciones generales o individuales, previstas abstractamente, de modo expreso o implícito, en la ley; (f) convocatorias y reglamentos: son los instrumentos mediante los cuales los Ministros u otras autoridades expiden instrucciones sobre la organización y funcionamiento de los servicios y practican otros actos de su competencia; (g) acuerdos de auto-reglamentación: actos que vinculan privativamente a las partes interesadas (por ejemplo, contrato).

A pesar de que el abordaje neoinstitucional considera que las instituciones van más allá de las reglas formales (lo que incluye códigos de comportamiento informales), el análisis de las estructuras formales no puede ser ignorado, porque la propia estructura jurídica, representada por su Ley Mayor, la Constitución, no debe ser concebida únicamente como un sistema de normas, “sino como una estructura global concreta de unidad política y de orden social” (Schmitt, *apud* BARZOTTO, 2005, p. 190)⁴.

Así, a pesar de reconocer que la participación social es más amplia que la política, y que los movimientos sociales de masas también pueden generar efectos sobre el gobierno y el Estado, esta investigación se centra en la participación deliberativa formalizada por instrumentos jurídicos en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. No trataremos del plebiscito, del referéndum ni de la iniciativa popular, que son instrumentos de participación política directa, pues estos son instrumentos de participación de la población en el proceso legislativo, y nuestro foco se limita al Poder Ejecutivo.

⁴ Es importante resaltar que a pesar de que el foco de la investigación está en las instituciones de participación deliberativa jurídicamente constituidas en la estructura de la Administración Pública brasileña, nos referimos a iniciativas no formalizadas (como los consejos populares), siempre que tales iniciativas hayan sido importantes en la definición del modelo constituido en el momento crítico.

Además de los instrumentos de participación legislativa directa (plebiscito, referéndum e iniciativa popular⁵), la CF/88 previó otros mecanismos de participación política como audiencias, consejos y conferencias.

La Constitución federal brasileña no instituyó de forma organizada y uniforme los espacios/instrumentos de participación para todas las políticas. Sin embargo, incluyó una importante previsión general de participación política, como consta en el art. 37; § 3º, atribuyendo a la ley la competencia de institución y normalización de espacios de participación: “La ley disciplinará las formas de participación del usuario en la administración pública directa e indirecta (...) (Redacción dada por la Enmienda Constitucional n° 19, de 1998)”.

Con esa previsión, el legislador amplía la posibilidad de formas y estructuras de participación social en Brasil. Así, a partir de la Constitución Federal de 1988 fueron instituidos paulatina y legalmente diversos espacios e instrumentos de participación.

Además de estos, otros espacios/instrumentos también son mencionados por la bibliografía especializada tales como instituciones participativas, los presupuestos participativos; *ombudsman* (“ouvidorias”) y mesas de negociación (BRASIL, 2010a; IPEA, 2012 a y b; DIÁLOGOS, 2012, etc.).

El Decreto n° 8.243, del 23 de mayo de 2014, congregó los espacios e instrumentos que consideraba presentes en la práctica institucional de la administración pública brasileña. En ese sentido, el art. 6º prescribía:

Art. 6º son instancias y mecanismos de participación social, sin perjuicio de la creación y del reconocimiento de otras formas de diálogo entre administración pública federal y sociedad civil:
I - consejo de políticas públicas;
II – comisión de políticas públicas;

⁵ No trataremos del plebiscito, del referéndum y de la iniciativa popular⁵, pues estos son instrumentos de participación directa de la población en el proceso legislativo, y nuestro foco se limita al Poder Ejecutivo. Vale mencionar, sin embargo, que el plebiscito fue previsto por primera vez en la Constitución Federal de 1937, pero no fue utilizado. La primera vez que un plebiscito fue realizado en el país fue en 1963 para la manifestación popular acerca del sistema de gobierno (presidencialista o parlamentarista), ya que el sistema parlamentarista había sido instituido con la intención de limitar el gobierno del entonces presidente João Goulart, de tendencias socialistas, hecho que asustaba no sólo los militares, sino a la clase dominante. Fue precisamente mediante plebiscito que João Goulart consiguió retomar el sistema presidencialista, lo que le daba mayores poderes para implementar su “Reforma de Base”. Eso fue lo que acabó por desencadenar el golpe militar de 1964⁵.

- III - conferencia nacional;
- IV – *ombudsman* público federal;
- V - mesa de diálogo;
- VI - fórum interconsejos;
- VII - audiencia pública;
- VIII - consulta pública; y
- IX - ambiente virtual de participación social.

Complementariamente, el art. 2º establecía:

Art. 2º Para los fines de este Decreto, se considera:

.....

II - consejo de políticas públicas - instancia colegiada temática permanente instituida por acto normativo, de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno para promover la participación en el proceso decisorio y en la gestión de políticas públicas;

III – comisión de políticas públicas - instancia colegiada temática, instituida por acto normativo, creada para el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno en torno a un objetivo específico, con plazo de funcionamiento vinculado al cumplimiento de sus finalidades;

IV - conferencia nacional - instancia periódica de debate, de formulación y de evaluación sobre temas específicos y de interés público, con la participación de representantes del gobierno y de la sociedad civil, pudiendo contemplar etapas estatales⁶, distrital, municipales o regionales, para proponer directrices y acciones acerca del tema tratado;

V – defensor del pueblo público federal (*ouvidoria*)- instancia de control y participación social responsable del tratamiento de las reclamaciones, solicitudes, denuncias, sugerencias y elogios relativos a las políticas y a los servicios públicos, prestados bajo cualquier forma o régimen, con vistas a la mejora de la gestión pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate y de negociación con la participación de los sectores de la sociedad civil y del gobierno directamente implicados, con la intención de prevenir, mediar y solucionar conflictos sociales;

VII - fórum interconsejos - mecanismo para el diálogo entre representantes de los consejos y comisiones de políticas públicas, con la intención de acompañar las políticas públicas y los programas gubernamentales, formulando recomendaciones para mejorar su intersectorialidad y transversalidad;

VIII - audiencia pública - mecanismo participativo de carácter presencial, consultivo, abierto a cualquier interesado, con la posibilidad de manifestación oral de los participantes, cuyo objetivo es subsidiar decisiones gubernamentales;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a ser realizado en plazo definido, de carácter consultivo, abierto a cualquier interesado, que pretende recibir contribuciones por escrito de la sociedad civil sobre determinado asunto, en la forma definida en su acto de convocación; y

X - ambiente virtual de participación social - mecanismo de interacción social que utiliza tecnologías de la información y de comunicación, en especial internet, para promover el diálogo entre administración pública federal y sociedad civil. (BRASIL, 2014).

⁶ La federación brasileña está organizada en tres niveles: Nacional (central); Estadual (regional) y Municipal (local).

A partir de la contribución dada por el decreto al establecer y conceptualizar qué instancias y mecanismos eran los que el gobierno consideraba de participación social, junto a otros mecanismos instituidos por otras normas, así como gracias a indicaciones bibliográficas de investigadores, fue posible listar y definir los siguientes instrumentos participativos:

Tabla 1 - Descripción del instrumento/espacio de participación social

Espacio/instrumento de participación	Descripción del instrumento/espacio
Plebiscito	De manera general, plebiscito es una consulta previa a la población sobre el objeto de una proposición legislativa, que posee amplio e impactante interés colectivo (adaptado de AUAD, 2004).
Referéndum	El Referéndum es un mecanismo de consulta popular para la confirmación o rechazo de determinada ley, proyecto de ley, enmienda (AUAD, 2004).
Iniciativa Popular	La iniciativa popular puede ser ejercida por la presentación a la Cámara de los Diputados de proyecto de ley suscrito por, como mínimo, uno por ciento del electorado nacional, distribuido por lo menos por cinco Estados, con no menos de tres décimos por ciento de los electores de cada uno de ellos (AUAD, 2004).
Consejo Consultivo	Instancia colegiada temática, instituida por acto normativo, creada para el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno en torno de objetivo específico, con plazo de funcionamiento vinculado al cumplimiento de sus finalidades; (Decreto n° 8.243/14).
Comisión de políticas públicas	Instancia colegiada temática, instituida por acto normativo, creada para el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno en torno de objetivo específico, con plazo de funcionamiento vinculado al cumplimiento de sus finalidades.
Conferencias de políticas públicas	Son eventos que ocurren con periodicidad específica (generalmente bianual) en los cuales son determinadas las principales cuestiones y orientaciones normativas de áreas temáticas en políticas públicas. Las conferencias ocurren generalmente en los tres niveles de gobierno, municipal (local), estadual (regional) y nacional (central), siendo que, en cada nivel, son discutidas problemáticas correlacionadas y, conforme avanzan las negociaciones, son llevadas al siguiente nivel. La participación está abierta al público aunque, en los niveles estadual y nacional, solo los delegados escogidos en el ámbito de las conferencias del nivel anterior tengan poder de voto (IPEA 2012: Teixeira, Souza y Lima, p. 14 y 15). Instancia periódica de debate, de formulación y de evaluación sobre temas específicos y de interés público, con la participación de representantes del gobierno y de la sociedad civil, pudiendo contemplar etapas estaduais, distritales, municipales o regionales, para proponer directrices y acciones acerca del tema tratado; (Dec. 8.243/14).

Defensor del Pueblo (<i>ouvidoria</i> pública)	Instancia de control y participación social responsable del tratamiento de las reclamaciones, solicitudes, denuncias, sugerencias y elogios relativos a las políticas y a los servicios públicos, prestados bajo cualquier forma o régimen, con vistas a la mejora de la gestión pública; (Concepto del Decreto n° 8.243/14).
Mesa de diálogo	Mecanismo de debate y de negociación con la participación de los sectores de la sociedad civil y del gobierno directamente implicados en la intención de prevenir, mediar y solucionar conflictos sociales; (Concepto del Decreto n° 8.243/14).
Audiencias públicas	Las audiencias públicas son encuentros públicos presenciales, promovidos por el gobierno en torno a temáticas específicas, con el objetivo de discutir aspectos concernientes a una determinada política, abiertas a la participación de los individuos y grupos interesados. Es muy común, por ejemplo, la realización de audiencias públicas en el área ambiental, cuando, en general, el gobierno está obligado a analizar los impactos no solo ambientales, sino también sociales, de determinados proyectos y, por eso, decide consultar a la sociedad acerca de sus principales opiniones y demandas para el caso específico. (IPEA 2012: Pires y Vaz, p. 13). Mecanismo participativo de carácter presencial, consultivo, abierto a cualquier interesado, con la posibilidad de manifestación oral de los participantes, cuyo objetivo es subsidiar decisiones gubernamentales (Dec. 8.243/14).
Consultas públicas	Mecanismo participativo, a ser realizado en plazo definido, de carácter consultivo, abierto a cualquier interesado, que busca recibir contribuciones por escrito de la sociedad civil sobre determinado asunto, en la forma definida en su acto de convocación (Dec. 8.243/14).
Presupuesto Participativo	Mecanismo participativo que permite a los ciudadanos intervenir directamente en la gestión financiera, presupuestaria y contable de las instituciones públicas (COSTA, D., 2010).
Fórum Interconsejos	Mecanismo para el diálogo entre representantes de los consejos y comisiones de políticas públicas, con la intención de acompañar las políticas públicas y los programas gubernamentales, formulando recomendaciones para mejorar su intersectorialidad y transversalidad; (Dec. 8.243/14)
Ambiente virtual de participación social	Mecanismo de interacción social que utiliza tecnologías de información y de comunicación, en especial internet, para promover el diálogo entre la administración pública federal y la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia a partir de publicaciones diversas

A partir de los criterios teóricos combinados con la propuesta de esta investigación, fue posible establecer los siguientes requisitos para caracterizar que un espacio/instrumento sea considerado efectivamente de participación deliberativa:

- 1) Estar en el ámbito del Poder Ejecutivo;
- 2) Ser una institución jurídicamente formalizada;
- 3) Tener un carácter atemporal, ya que captar las consecuencias de *feedbacks* (retroalimentación) positivos de experiencias institucionales dispersas y puntuales es de difícil operación metodológica;

- 4) Ser un proceso dialógico, de construcción conjunta de entendimientos (soluciones, propuestas, normas, etc.);
- 5) Que los debates/diálogos sean públicos;
- 6) Tener un proceso de inclusión de las más variadas ideas;
- 7) En los casos de diálogos por representantes, tener criterios transparentes de elección de las instituciones;
- 8) Tener un proceso público de acceso a la información;
- 9) Proporcionar iguales condiciones de vocalización;
- 10) Proporcionar iguales condiciones logísticas para participación;
- 11) Tener por finalidad una decisión.

Como se comprueba a partir del análisis del Apéndice 1, no todos los instrumentos de participación previstos por el ordenamiento jurídico brasileño serán tratados en este estudio, en virtud de que no cumplen uno o más de los requisitos establecidos.

De este modo, no componen este análisis el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular, por ser instrumentos de participación en el proceso de elaboración legislativo, por tanto, externo al Poder Ejecutivo.

Tampoco forman parte del análisis las comisiones de políticas públicas y las mesas de diálogo, por no cumplir el requisito de atemporalidad, ya que ambos son instrumentos creados para discusiones puntuales, que aunque sean formales poseen plazo para extinguirse, lo que perjudica el análisis institucional propuesto por el neo-institucionalismo histórico.

Por su parte, el fórum interconsejos y el ambiente virtual de participación social no son considerados instituciones de participación deliberativa. El primero trata de la actuación en red de consejos de políticas públicas, para intercambio de experiencias y mejores prácticas. Aunque sea una organización que auxilie el desarrollo de la participación deliberativa, no es en sí una institución de participación deliberativa del ciudadano. Tampoco lo es el ambiente virtual de participación, que es un instrumento (o canal) que facilita la participación deliberativa, y no una institución de participación.

Por último, no consideraremos a los *ombudsmen* como instituciones de participación deliberativa, aunque los reconozcamos como importante instrumento de participación social. No obstante, los entendemos como instancia de control para el tratamiento de las reclamaciones, solicitudes, denuncias, sugerencias y elogios relativos a las políticas y a los servicios públicos. En ese contexto, consideramos que el requisito deliberativo - que exige

el intercambio de argumentos públicos, a partir de procesos dialógicos públicos e inclusivos a fin de producir una decisión – no se muestra presente, una vez que a su función es mucho más establecer una relación entre el sector público y el individuo que crear el ambiente para discusiones públicas. Aunque eventuales denuncias tengan carácter público, su tratamiento cumple un rito sigiloso, hasta que se establezca una orientación/decisión por parte del sector público.

Ante ello, entendemos que de todos los espacios e instrumentos previstos en la legislación federal, los que cumplen los requisitos conceptuales de participación deliberativa son: las audiencias y consultas públicas, los consejos de políticas públicas, las conferencias de políticas públicas y el presupuesto participativo.

Así, aunque nuestro análisis esté direccionado a los consejos, siempre que sea necesario comprender mejor el desarrollo de la participación deliberativa ampliaremos nuestro enfoque a esos otros espacios.

De igual manera, aunque el desarrollo de la política de salud sea nuestro principal enfoque, porque fue en este sector que los consejos fueron mejor implementados, hacemos un recogido histórico en las políticas de Medio Ambiente porque también influyeron en el desarrollo del modelo de consejo.

En cuanto al análisis de las normativas anteriores a 1988⁷ partimos del análisis de las Constituciones del período republicano. La primera Constitución que prevé la existencia de alguna institución similar a las actuales instituciones de participación deliberativa es de 1934.

La CF de 1934 preveía la existencia de consejos para auxiliar en la toma de decisiones en los ministerios. Así prescribía en aquella época:

Art 103 - Cada Ministerio será asistido por uno o más Consejos Técnicos, coordinados, según la naturaleza de sus trabajos, en Consejos Generales, como órganos consultivos de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal.

§ 1º - La ley ordinaria regulará la composición, el funcionamiento y la competencia de los Consejos Técnicos y de los Consejos Generales.

§ 2º - **La mitad, por lo menos, de cada Consejo, estará compuesta por personas especializadas**, ajenas a los equipos del funcionariado del respectivo Ministerio.

⁷ Identificamos aquellas instituciones que más se aproximan al modelo de participación deliberativa analizado. Eso no significa que sean instancias idénticas.

§ 3º - Los miembros de los Consejos Técnicos no percibirán sueldo por el desempeño del cargo, pudiendo, no obstante, recibir una dieta por las sesiones a las que comparezcan.

§ 4º - Está **vedado a cualquier Ministro tomar deliberación, en materia de su competencia exclusiva, contra el parecer unánime del respectivo Consejo.** (Negrita mía) (BRASIL, 1934).

Preveía también específicamente la existencia del Consejo Nacional de Educación:

Art 152 - Compete principalmente al Consejo Nacional de Educación, organizado en forma de ley, elaborar el plan nacional de educación para ser aprobado por el Poder Legislativo y sugerir al Gobierno las medidas que juzgue necesarias para la mejor solución de los problemas educativos así como la distribución adecuada de los fondos especiales.

Parágrafo único - Los Estados y el Distrito Federal, en la forma de las leyes respectivas y para el ejercicio de su competencia en la materia, establecerán Consejos de Educación con funciones similares a las del Consejo Nacional de Educación y departamentos autónomos de administración de la enseñanza (*Idem ibídem*);

La Constitución Federal de 1937 además de prever la existencia de consejos, preveía también la paridad de representación entre empleados y empleadores:

Art 57 - El Consejo de Economía Nacional **está compuesto por representantes de los varios ramos de la producción nacional** designados, entre personas calificadas por su competencia especial, por las asociaciones profesionales o sindicatos reconocidos en ley, **garantizada la igualdad de representación entre empleadores y empleados.**

(...)

Art. 59 - Cabe al Presidente de la República designar, entre personas calificadas por su competencia especial, hasta tres miembros para cada una de las Secciones del Consejo de la Economía Nacional. (Redacción dada por la Ley Constitucional n° 9, de 1945).

§ 1º - De las reuniones de las varias secciones, órganos, Comisiones o Asamblea General del Consejo podrán participar, sin derecho a voto, mediante autorización del Presidente de la República, los Ministros, Directores de Ministerio y representantes de Gobiernos de los Estados; **igualmente, sin derecho a voto, podrán participar de las mismas reuniones representantes de sindicatos o asociaciones** de categoría comprendida en alguno de los ramos de la producción nacional, cuando se trate de su especial interés. (Redacción dada por la ley Constitucional n° 9, de 1945).

§ 2º - **La Presidencia del Consejo cabrá a un Consejero elegido por sus pares.**(Redacción dada por la ley Constitucional n° 9, de 1945).

Art 60 - El Consejo de la Economía Nacional organizará sus Consejos Técnicos permanentes, pudiendo, además, contratar el auxilio de especialistas para el estudio de determinadas cuestiones sujetas a su parecer o interrogatorios recomendados por el Gobierno o necesarios para la preparación de proyectos de su iniciativa. (Negrita mía) (BRASIL, 1937).

En la Constitución de 1946, los consejos anteriormente previstos desaparecen, pero continúa existiendo la previsión de la existencia de consejos con la participación de representantes de la sociedad civil:

Art 205 - Es instituido el Consejo Nacional de Economía, cuya organización será regulada en ley.

§ 1 ° - Sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, después de aprobada la elección por el Senado Federal, entre ciudadanos de notoria competencia, en asuntos económicos.

§ 2 ° - Incumbe al Consejo estudiar la vida económica del País y sugerir al Poder competente las medidas que considere necesarias. (BRASIL, 1946).

Como sería de esperar, la Constitución de 1967 (y la EC n° 1/69) hace poca referencia a instrumentos democráticos. Habla en su art. 1° del régimen representativo, y determina en su §1° que todo poder dimana del pueblo y en su nombre es ejercido.

Aunque no estuviesen previstas en la Constitución Federal, las conferencias fueron instituidas en 1937, por la Ley 378, en las políticas de educación y salud. De esa manera, se ha identificado que los espacios/instrumentos que más se acercan del actual modelo conceptual de participación deliberativa en el periodo anterior a 1988 son los consejos y conferencias.

Teniendo tal definición, a continuación son presentados los elementos que posibilitarán la definición de un modelo analítico como diseño de la investigación.

1.2 PARÁMETRO CONCEPTUAL PARA EL MODELO ANALÍTICO DE LA INVESTIGACIÓN

El enfoque del llamado neo-institucionalismo dio un nuevo significado a las instituciones, rescatando al Estado como actor relevante de las acciones políticas y sociales. Para ellos las instituciones deben ser encaradas de forma central en los análisis relativos a los procesos políticos y sociales, en una contraposición a los estudios de política comparada y de

Ciencia Política de inspiración *behaviorista*, presentes y hegemónicos en el escenario académico e intelectual norteamericano hasta los años 70⁸.

Bajo esta perspectiva los sujetos sociales ni serían autónomos y todopoderosos ni serían un elemento pasivo, sujetado por las estructuras sociales, que delimitan sus posibilidades de acción. Los neo-institucionalistas defienden la combinación de la agencia (la capacidad de los individuos de transformar o alterar la estructura) y la estructura, como forma de explicar los fenómenos y resultados sociales y políticos (NASCIMENTO, 2009, p. 97).

Con la institución como foco, el neo-institucionalismo se ocupa de la capacidad de las instituciones para coordinar las expectativas de los actores, generar sistemas compartidos de ideas y moldear así normas, valores y elecciones políticas (GOLDSTEIN, 1993; ROSAMOND, 1999 *apud* FERRAZ, 2012).

De esta manera, las cuestiones que circundan los trabajos desarrollados con ese enfoque tienen como preguntas centrales: ¿qué son las instituciones? ¿Cuál es el impacto real de las instituciones sobre la acción humana? ¿Cómo son formadas y transformadas las instituciones? ¿Cómo explicar el cambio institucional?

Para esos teóricos, las acciones humanas, los contextos sociales y las instituciones operarían unos sobre los otros de manera compleja, y esos procesos de acción, complejos e interactivos, forman significados que son importantes para la vida política.

Entonces, en definitiva, ¿qué sería “institución” para los neo-institucionalistas? Dicho concepto no está tan consensuado entre los teóricos. Según una de las perspectivas (HALL, 2003; NORTH, 1990), las instituciones incluyen “reglas formales, procedimientos consentidos, prácticas operativas sistematizadas que estructuran la relación entre los individuos en las varias unidades de la política y de la economía”. Según esta definición más amplia, se incluyen tanto reglas formales como constreñimientos informales relacionados con códigos de comportamiento y convenciones en general.

⁸ Uno de los puntos más importantes de la crítica neo-institucional a estos trabajos aborda su incapacidad de considerar en sus análisis la diversidad de situaciones históricas presentes en los países centrales durante la reestructuración económica e institucional ocurrida a partir de los años 60 y 70 (MARQUES, 1997, p. 76).

Como existen dentro de la corriente neo-institucional distintos enfoques (histórico, racional, sociológico, discursivo, etc.), el mayor o menor alcance será determinado por el cariz analítico adoptado. Sin embargo, el propio Hall afirma que “en general, esos teóricos tienen la tendencia a asociar las instituciones a las organizaciones y a las reglas o convenciones editadas por las organizaciones formales” (*op. cit.*, p. 196).

En ese sentido, North defiende que se diferencien las instituciones de las organizaciones. Mientras que las primeras “incluyen cualquier forma de constreñimiento que moldea las interacciones humanas”, las segundas engloban “cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, una alcaldía, una agencia reguladora), cuerpos económicos (firmas, sindicatos, haciendas familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubs, asociaciones atléticas) y cuerpos educacionales (escuelas, universidades, centros de entrenamiento vocacional)” (ídem, p. 4-5 *apud* MARQUES, 1997).

En esos estudios dos cuestiones sobresalen: cómo afectan las instituciones al comportamiento del individuo y cómo las instituciones surgen y se modifican. Para responder a la primera cuestión, algunos son los argumentos utilizados. Los autores de la corriente histórica⁹ concuerdan en que las instituciones estructuran las situaciones en que los actores se encuentran, alterando sus estrategias, como lo hacen los teóricos de la línea racionalista. Sin embargo, los históricos discuerdan de la premisa de que los actores sean maximizadores bien-informados y egoístas en sus preferencias; creen que los agentes, la mayor parte del tiempo, intentan seguir las reglas y normas sociales sin pensar en su propio interés.

Para los históricos, las instituciones no solo constriñen las acciones de los actores, sino que además crean preferencias. En esa interacción – institución x actores –son activadas y organizadas las identidades y fragmentaciones sociales, de otro modo quiescentes (TILLY, 1978; OLSEN & SAETREN, 1980 *apud* MARCH, 2008, p. 127). Las preferencias y los significados se desarrollarían por medio de una combinación de educación, adoctrinamiento y experiencia. No serían, por tanto, ni estables ni exógenos (COHEN & AXELROD, 1984, *apud*

⁹ Como se ha dicho, existen corrientes distintas dentro del abordaje neo-institucional, que centran y parten de premisas algunas veces distintas. No cabe en este trabajo que profundicemos en tales diferencias, ya que como se ha apuntado en el capítulo metodológico, partimos del enfoque histórico.

MARCH, 2008). Eso significa que las instituciones crean/transforman constreñimientos y crean/transforman preferencias.

Así, los actores responden estratégica o moralmente a un conjunto de reglas formales o informales que son circunscritas a las instituciones. En un primer momento las instituciones constreñirían a los individuos, limitando sus preferencias, para después moldearlas. En ese momento se produce el desarrollo de un **modelo institucional**, que influye en los resultados¹⁰. Los modelos institucionales (o conjunto de “constreñimientos”¹¹) favorecen el establecimiento de significados que pueden orientar la formación de las preferencias. Bajo este entendimiento, las instituciones tienen carácter relacional.

La acción social viene llena de intereses, que son endógenos a la institución, o sea, nace de esa interacción. En palabras de Ferraz (2012), los intereses no surgen *a priori* e independientemente del contexto de la acción, de la percepción del “yo” y su localización estratégica, y de la percepción del otro.

Dado que el proceso de interacción institución-individuo es un proceso relacional, esta interacción será condicionada por la mutua formación de identidad, o sea, la institución tanto moldea, como es moldeada. A su vez, la acción del individuo será condicionada por un conjunto de normas¹², que producen sobre él un impacto. Tales normas asociadas a la interacción de identidades condicionarán el interés, que a su vez es el motor de la acción.

Las ideas serían, por su parte, los fines que los agentes intentan alcanzar. Son construcciones históricas complejas, definidas por intereses institucionales, vicisitudes políticas y motivos pragmáticos. Según delinea Nascimento (*op. cit.* 2009, p. 108), los institucionalistas

¹⁰ Eso no significa que las instituciones resocializan radicalmente a los individuos, como una especie revisada del socio-determinismo, como argumenta Inmergut (1998): “Aun cuando individuos adoptan nuevas identidades colectivas, no pierden su habilidad para percibir los conflictos entre su identidad e intereses como individuos y su compromiso con su colectividad. En vez, las instituciones – sean estas reglas formales en espacios políticos, canales de comunicación, códigos de lenguaje, o lógicas de situaciones estratégicas – actúan como filtros que en forma selectiva favorecen interpretaciones específicas, ya sean de propósitos perseguidos por los actores políticos o las mejores formas y medios para alcanzarlos” (p. 20, traducción nuestra).

¹¹ Se entiende “constreñimientos” como reglas formales, procedimientos consentidos, prácticas operativas sistematizadas, etc.

¹² Las Normas son entendidas como un conjunto de signos y de símbolos, explícitos e implícitos, cuyo impacto trasciende su instrumentalidad de medio dirigido a la consecución de un objetivo: poseen una capacidad especial para incorporar y reforzar determinados significados, dado su carácter de juicio prescriptivo y su aplicación formal y rutinaria. (FERRAZ, 2012, p. 62-3)

históricos tienden a ver las ideas como normas y valores cuya importancia es una función de las instituciones materiales de las cuales emergieron, mientras que los institucionalistas sociológicos las conceptualizan como estructuras cognitivas separadas de las estructuras formales.

El trabajo de Hall busca demostrar que el poder efectivo de las ideas no puede ser disociado de los arreglos de las instituciones y de los diferentes intereses económicos, políticos y sociales organizados, y que por tanto, la importancia de las ideas no puede ser tratada sin considerar las configuraciones de intereses y las instituciones.

Como argumenta Tapia (2008), las ideas tendrían la función de ofrecer una explicación de **cómo se conforman las motivaciones de los actores**, tanto en términos de lo que es relevante como selección, **como de los medios o instrumentos para alcanzar sus objetivos**. Visto de esta manera, cobra sentido el debate sobre el pragmatismo de incluir este elemento de análisis en las investigaciones institucionales.

En la tentativa de articular ideas, intereses e instituciones, Gofas (2001, *apud* Tapia, 2008, p. 259) proporciona tres cuestiones clave, que organizan el análisis:

- 1) Cuáles son las ideas transferidas, esto es, aquellas que están en disputa, reflejando diferentes concepciones sobre determinados problemas que orientan diagnósticos y delimitan el campo de las alternativas plausibles, que proporcionan modelos de relaciones causales, etc.
- 2) ¿Quién transfiere las ideas? ¿Cuáles son los actores y las instituciones que difunden las ideas dominantes o las estructuradoras, y por qué mecanismos? Aquí podemos trabajar la noción de diferentes constelaciones de actores (Scharpf, 1997) o de comunidades de políticas, que interactúan dentro de una lógica de redes de compartimiento (Kenis y Schneider, 1991).
- 3) Finalmente, ¿cómo son transferidas las ideas? Los mecanismos pueden ser la emulación o el aprendizaje social. Aquí son cruciales las interacciones estratégicas reiteradas que se dan en arenas específicas (reuniones periódicas, consejos etc.).

La idea sería entonces la finalidad de la acción, el objetivo último del individuo o de la institución, que asociadas a los eventos históricos van a influir en su dirección. Tal enfoque se tornaría relevante en los estudios institucionales, pues en última instancia, las ideas – contextualizadas en su ambiente histórico - dan sentido a los constreñimientos institucionales.

Los neo-institucionalistas históricos depositan gran importancia en el entendimiento del desarrollo histórico de las ideas e instituciones. Para eso, proponen que “los factores en cuestión en un momento histórico particular determinan variaciones en las secuencias sociopolíticas, o en los resultados de los países, sociedades y sistemas. En ese sentido, eventos pasados influyen en la situación presente y la historia cuenta”. (KATO, 1996, p. 1, *apud* FERNANDES, 2002). Tal abordaje es conocido como *path dependence*.

Para Levi (1997, p. 28, *apud* FERNANDES, 2002) “*path dependency* no significa simplemente que la historia cuenta. Esto es tanto verdad como trivial. *Path dependency* significa que un país, al iniciar una trayectoria, ve los costes aumentados para revertirla. Existirán otros puntos de selección, pero las barreras de ciertos arreglos institucionales obstruirán una reversión fácil de la elección inicial”.

De esa forma, la evolución de la estructura social, así como la trayectoria de elecciones y las decisiones políticas de los actores a lo largo del tiempo, moldean la arena política y definen las instituciones (*op. cit.*, p. 82).

Como argumenta Fernandes (2002), será la observación empírica la que proporcionará al investigador condiciones de verificar bajo cuáles circunstancias las tradiciones tenderán a ser preservadas o entrarán en decadencia.

Asociada al concepto de *path dependence* está la noción de “momento crítico”, que puede ser definido como momento de **elecciones cruciales y sus legados**, o sea, son circunstancias decisivas en la vida política, en las que ocurren transiciones que establecen ciertas direcciones y excluyen otras, de manera que moldean la política durante años.

El momento crítico, por tanto, conforma una nueva estructura institucional, que tiende a estabilizarse durante algún tiempo. Evoluciones y reformas coyunturales son posibles, pero estarán siempre relacionadas con la tónica impresa en el instante más agudo de la transformación generada en el momento crítico.

Hoff (2011), citando a Mahoney (2000), nos ofrece una buena síntesis de lo que se entiende por *path-dependence* en la Sociología histórica: (a) análisis del tipo *path-dependent* incluyen el estudio de procesos causales que son altamente sensibles a eventos que toman lugar en los estadios iniciales de una secuencia histórica en general; (b) en una secuencia *path-dependent*, los eventos históricos iniciales son ocurrencias contingentes (o sea, aleatorias) que no pueden ser explicadas tomando como base eventos previos o condiciones iniciales; (c) una vez que un evento histórico contingente haya ocurrido, la secuencia *path-dependent* es marcada por patrones causales relativamente deterministas o que pueden ser entendidos como “inerciales”. Una vez que el proceso entre en movimiento y comience a seguir determinado resultado, ese proceso tiende a continuar en movimiento y continúa siguiendo ese resultado, o sea, la trayectoria se vuelve dependiente de esos eventos.

Con la intención de identificar métodos adecuados para el tipo de estudio propuesto, Hoff (2011) hace una síntesis de los siguientes autores: Dosi (1997), Mahoney (2000), Goldstone (1998), Grener (2005), Torfing (1999), Scott (2001), Gels (2002; 2004) y Puffert (2001). Cada uno de los autores proporciona sustratos que de alguna forma se complementan y vienen a reforzar la propuesta de Collier & Collier (199, *apud* Fernandes, 2002, p. 86), que sugiere la consideración de los siguientes elementos:

- 1) Condiciones antecedentes: representan la línea básica sobre la cual el momento crítico y el legado son evaluados. Las condiciones antecedentes permiten indicar qué importantes atributos del legado pueden, de hecho, envolver una considerable continuidad, o *links* causales directos con el sistema preexistente, que no son mediados por el momento crítico. Dicho de otro modo, las condiciones antecedentes procuran mostrar si la ruta tomada por el fenómeno sigue el camino inicial del momento crítico o bien si dichas condiciones están ligadas a las condiciones anteriores al momento crítico;
- 2) Ruptura o crisis: surge fuera de las condiciones antecedentes y desencadena el momento crítico. Es la situación en la cual se da una reubicación de las fuerzas políticas y sociales, reubicación que define el fenómeno observado, llevando a que emerja una situación revolucionaria o de reforma que dejará un legado.

- 3) Momento Crítico: la elección hecha durante la coyuntura crítica es consecuente, porque lleva a la creación de patrones institucionales y estructurales que permanecen a lo largo del tiempo. El autor destaca que, después de que ha ocurrido el momento crítico de elección, el conjunto de procesos causales subsiguientes es determinante cuando reproduce las condiciones coyunturales, sin que haya una recurrencia de las causas originales.

- 4) El Legado y sus tres componentes: por su parte, el establecimiento institucional causa una secuencia reactiva, en la cual los actores responden a los arreglos predominantes a través de una serie de respuestas previsibles y de contrarrespuestas. Esas reacciones, entonces, canalizan el desarrollo del proceso hacia un resultado final. Son los siguientes:
 - a) Mecanismos de Producción del Legado — el legado en la mayoría de las ocasiones no cristaliza inmediatamente después del momento crítico, sino que casi siempre es moldeado por medio de una serie de pasos intermedios;

 - b) Mecanismos de Reproducción del Legado — la reproducción del legado ya no es un resultado automático, sino que casi siempre es perpetuado por procesos y decisiones político-institucionales sucesivas; Mahoney (2001) sugiere que existen momentos críticos de reafirmación (aunque no utilice esta expresión), o sea, las reacciones posteriores a la elección, en varios ámbitos, van condicionando el camino a ser seguido;

 - c) Estabilidad de los atributos centrales del legado — son los atributos básicos producidos como un resultado del momento crítico, tales como los patrones de decisión política.

Tomando como base la propuesta de Collier (1997, *apud* Hoff, 2011) pueden ser enumerados los siguientes pasos para constatar la existencia de la *path dependence*:

- a) construir la trayectoria histórica que lleva al hecho observado;
- b) identificar las condiciones antecedentes, leyes generales y otros elementos de la coyuntura existentes en el ambiente de inserción del hecho, que puedan contribuir al surgimiento de momentos críticos para la formación de la *path-dependence*;

- c) identificar, a lo largo de la trayectoria, los momentos críticos que llevan a las elecciones que hacen emerger una trayectoria dependiente;
- d) a partir de las elecciones, observar la formación de elementos institucionales y estructurales que contribuyan para el condicionamiento de la trayectoria, o sea, que generen secuencias de refuerzo, dificultando el retorno a las condiciones iniciales que permitan otras elecciones entre las alternativas disponibles;
- e) identificar las secuencias reactivas procedentes de la elección y de la formación de los elementos institucionales y estructurales que sirven de *feedback* (Retroalimentación) positivo o negativo al proceso, permitiendo la ratificación del camino o el surgimiento de nuevos momentos críticos;
- f) describir los resultados finales observados a partir de la solución de los conflictos surgidos en la fase de las secuencias reactivas.

1.2.1 Modelo Analítico Aplicado a la Investigación

Retomamos entonces el **objetivo general** de la investigación: identificar e interpretar qué factores se conjugaron y cómo influyeron en el surgimiento del modelo de participación deliberativa de los consejos de políticas brasileños e identificar cuál es el resultado del legado y los factores de refuerzo de esa nueva institución en las políticas públicas de Brasil.

Siguiendo la dinámica propuesta anteriormente, establecemos un orden de análisis, que contempla tres momentos. El primero comprende los antecedentes históricos de la situación político-social de Brasil, localizada temporalmente entre los años 1964 a 2010;

- i) Condiciones Políticas y Sociales Generales (de 1964 a 2010) – darán la comprensión del contexto histórico general del país
- ii) Condiciones específicas de los sectores que primeramente desarrollan espacios e/o instrumentos de participación deliberativa (Medio Ambiente y Salud)
- iii) Los actores que influyeron en la institucionalización de la participación deliberativa en consejos

El segundo momento comprende el análisis detallado del momento de ruptura y la posterior formalización institucional, marcada por el momento crítico.

- iv) la “ruptura” es definida como la formación del nuevo modelo jurídico brasileño, por la Constitución de 1988; y
- v) el “momento crítico”, que consiste en la formalización del modelo de Participación Deliberativa en el ámbito del Poder Ejecutivo brasileño, que se extiende de 1988 a 1990.

El tercer momento contempla el análisis de las secuencias reactivas a la formación de la nueva institución y la identificación del legado.

- vi) el análisis del modelo de participación deliberativa en consejos;
- vii) la identificación de los “momentos críticos” de refuerzo, o sea, los “feedbacks” positivos y negativos que confirman la trayectoria (de 1991 a 2014);
- viii) la reproducción del modelo de participación deliberativa en consejos;
- ix) el análisis de la existencia de dependencia de la trayectoria.

Las principales categorías del modelo de análisis propuesto son las que se presentan aquí:

Tabla 2 – Matriz analítica de la investigación

1) Condiciones precedentes: línea de base con la cual la formación institucional es comparada	
2) Desarrollo del modelo institucional	
2.1) Actores que transfieren las ideas	Ideas transferidas
2.2) Momento de Formalización de la Institución	
2.2.1) Ruptura: Recolocación que define el fenómeno observado	
2.2.2) Momento crítico: Momento de elección de los patrones institucionales y estructurales	
3) Análisis del Legado	
3.1) Elemento de Refuerzo inicial	Resultado
3.2) Elementos de Refuerzo Secuenciales	Resultados

Fuente: Elaboración propia

1.3 OPERACIONALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN: MÉTODO, TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS

Para el análisis de los datos fueron utilizadas técnicas del método de análisis de contenido, consagradas por Bardin (2016). El análisis de contenido es un conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones que utiliza procedimientos sistemáticos y objetivos para la descripción de mensajes de textos. Es un instrumento de inducción para investigar las causas (variables inferidas) a partir de los efectos (BARDIN, 2016, p. 169).

El proceso de análisis de contenido en sí incluye varias etapas para extraer la significación de los datos, entre las cuales: 1) pre-análisis, 2) exploración del material y 3) tratamiento de los resultados, inferencia e interpretación. Para la descodificación de los documentos, el investigador puede utilizar varios procedimientos, procurando identificar el más apropiado para el material a ser analizado, como análisis léxico, análisis de categorías, análisis de la enunciación, análisis de connotaciones (*op. cit.*).

Como pre-análisis, fue realizado un extenso levantamiento bibliográfico. La dificultad del tema tratado reside justamente en la amplia cantidad de información y producción existente.

La investigación bibliográfica se ha dado por medio de búsquedas textuales en bases de datos como el Portal de periódicos de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (Capes), Scielo, LILACS, Bancos de tesis y disertaciones de diversas universidades, así como libros y publicaciones consultadas físicamente en las bibliotecas de la Universidad de Brasilia – UnB, Universidad Federal de Paraíba – UFPB, Universidad Federal del Espírito Santo – Ufes, Universidad Estadual de Campinas. Algunos libros fueron consultados electrónicamente en Googlebooks¹³.

Los documentos consultados estaban en repositorios electrónicos de las siguientes instituciones públicas: Presidencia de Brasil (www.planalto.gov.br), Congreso Nacional (www.senado.gov.br y www.camara.leg.br), Archivo Nacional (www.arquivonacional.gov.br), Asamblea Legislativa de São Paulo (www.al.sp.gov.br) y Archivo Público de São Paulo

¹³ Durante el proceso de elaboración de esta tesis fue lanzado el portal www.participa.br, que contiene una biblioteca digital sobre el tema. A pesar de poseer aún pocas obras catalogadas, el repositorio tiene potencial para ser una buena base de información para los investigadores del tema.

(www.arquivoestado.sp.gov.br). La relación de páginas electrónicas consultadas está registrada en la relación de listas al inicio del trabajo.

Las fuentes de información utilizadas en esta investigación se caracterizan por ser:

- 1) Bibliográfica - publicaciones de diversos tipos: libros, artículos científicos, reseñas e investigaciones académicas, en extensiones diversas, tanto físicas como electrónicas;
- 2) Documental – normas (leyes, decretos, ordenanzas, etc.), informaciones oficiales (anuarios e informes), discursos (transcripción), periódicos y fotos;

Se solicitó información sobre normativas y reglamentos a las instituciones responsables de los datos/documentos necesarios. Todas las solicitudes fueron hechas de manera digital, sea por correo, o por un sistema gubernamental de acceso a datos llamado e-SIC, accesible por la siguiente dirección: e-sic.gov.br. Todas las consultas realizadas componen los apéndices de esta investigación. Las consultas realizadas fueron:

Tabla 3 – Relación de solicitudes de información

Institución	Fecha	Mecanismo de Consulta
Ministério das Comunicações	13/04/2015 17/02/2015	E-SIC (53850000541201588) 00077000180201521
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	30/03/2015 16/04/2015 20/04/2015	E-SIC (02680000626201524)
Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Minas Gerais	19/02/2015	E-SIC/MG 192047 192051
Imprensa Nacional	20/02/2015	E-SIC 00077000180201521
Ministério do Meio Ambiente	16/02/2015	E-SIC 02680000349201550
SENADO		Sistema próprio 0003986/15/WW

Fuente: Elaboración propia

Se ha hecho una organización del material recopilado electrónicamente en macrotemas, a partir de una interpretación propia de la autora:

- a) Participación Deliberativa
 - a. Participación Social
 - b. Participación Política
 - c. Teorías Democráticas
 - i. Democracia Representativa
 - ii. Democracia Participativa
 - iii. Democracia Deliberativa
- b) Políticas Públicas
 - a. Políticas de Salud
- c) Espacios e Instrumentos de participación
 - a. Consejos
 - b. Audiencias Públicas
 - c. Consultas Públicas
 - d. Conferencias
 - e. Presupuesto Participativo
- d) Neo-institucionalismo
- e) Sociedad Civil y Movilización Social
- f) Datos (IPEA, IBGE)

El contenido del material consultado fue leído e interpretado, y las conclusiones preliminares fueron registradas en diversos cuadernos de notas, que contienen también el registro de *brainstormings*. Fueron producidos cuatro cuadernos de notas.

Después de la exploración del material y mejor definición del modelo de análisis a ser utilizado, la organización del material fue hecha en carpetas según la fase de análisis y producción:

- a) Marco Teórico
- b) Condiciones Precedentes
 - a. Coyuntura Política y Social
 - b. Actores

c. Ruptura

c) Momento Crítico

d) Legado

Además la recopilación de documentos fue organizada según esta lógica:

a) Leyes y Normativas

b) Periódicos

c) Fotos

Por último, todas las versiones producidas seguían un patrón para grabación: Capítulo_ítem_fecha de producción.

A pesar de que la investigación esté basada en un abordaje que busca comprender los sentidos presentes en los textos de registros de hechos o interpretaciones de tales hechos, para la última parte del análisis (Legado), específicamente, fue necesario utilizar de manera complementaria datos primarios y cuantitativos, con vistas a enriquecer los resultados.

En cuanto a los datos cuantitativos de los consejos de políticas, importa remarcar que los análisis fueron realizados tomando como base las tablas que componen la publicación *Munic/2009*.

El MUNIC se define como investigación institucional y de registros administrativos de la gestión pública municipal y se insiere entre las demás investigaciones sociales y estudios empíricos dedicados a la escala municipal. Se trata, básicamente, de un levantamiento pormenorizado de datos sobre la estructura, dinámica y funcionamiento de las instituciones públicas municipales, en especial la alcaldía (prefectura), comprendiendo también diferentes políticas y sectores que incluyen el gobierno municipal y la municipalidad.

Es realizada por el Instituto Brasileño de Geografía Estadística – IBGE, desde 1999, en los 5.565 municipios brasileños. Los datos aquí presentados tienen como año de referencia 2009, y fueron recogidos entre mayo y septiembre.

Utiliza como instrumento de recogida de datos un cuestionario, que identifica información sobre los siguientes temas relativos a la administración pública municipal: información sobre el actual alcalde, recursos humanos, legislación e instrumentos de recursos

para la gestión, comunicación e informática, educación, cultura, deporte, vivienda, transporte, salud, seguridad y acceso a la justicia, derechos humanos, gestión de la política de género y medio ambiente.

Todas las tablas analizadas fueron organizadas a partir de las agregaciones de los datos de municipios por clases de tamaño de la población, tomando como base las estimaciones de población residente en los municipios a 1 de julio, por las Grandes Regiones del País y por la Unidad de la Federación en que están localizados; y por estado/región.

Específicamente en cuanto a los consejos, fueron identificados los siguientes datos:

- 1) Si había consejo municipal para aquella determinada área temática;
- 2) Cuál era el instrumento legal y el año de creación;
- 3) Si el consejo era paritario;
- 4) Cuál era el carácter del consejo (directivo, consultivo, fiscalizador, normativo);
- 5) Si hubo reunión del consejo en los 12 meses anteriores a la investigación.

Los cálculos efectuados para definir los patrones de análisis por regiones fueron realizados para encontrar la relación de proporcionalidad (entre los elementos analizados y la cantidad de municipios de cada región), a partir de la utilización de la regla de tres simple. Los patrones de análisis se repiten en las distintas áreas manteniéndose inalterada la forma de cálculo. Los modelos de los cálculos realizados están explicitados en el cuadro siguiente:

Tabla 4 – Discriminación de los cálculos de los patrones de análisis de datos

PATRÓN DE ANÁLISIS	DISCRIMINACIÓN DEL CÁLCULO
Porcentaje de implantación de consejos por región	Total de consejos de la región x 100 ÷ total de municipios de la región
Porcentaje nacional de los consejos por competencia decisoria	Total de los consejos con la competencia específica que se pretende analizar x 100 ÷ por el total de consejos del área específica
Porcentaje regional de implantación de consejos en virtud de la competencia decisoria	Total de consejos con la competencia específica que se pretende analizar por región x 100 ÷ por el total de consejos de la región
Porcentaje de implantación de consejos en virtud de la naturaleza de la representación	Total de consejos paritarios de la región x 100 ÷ total de consejos de la región
Porcentaje de no implantación de los consejos de salud	Total de los municipios que no implantaron consejos en cada región ÷ total de municipios de aquella región, identificándose así la media regional

El criterio utilizado para representar los patrones regionales en mapas que indican baja, media y alta concentración de implantación, paridad y capacidad deliberativa fue establecido en el trabajo de BUVINICH (2012)¹⁴ y considera la frecuencia de mayor o menor porcentaje

¹⁴ La investigación de Buvnich (2012) sirve de base para la cuantificación de la diseminación de los consejos en Brasil y fue realizada como parte inicial de esta tesis doctoral, habiendo sido presentada como conclusión del curso de Máster en esta misma Universidad.

de frecuencia de concentración regional identificada de manera agregada para las diversas características de los consejos. La clasificación propuesta considera:

Tabla 5 - Escala de clasificación de concentración de las regiones

<i>Nivel de concentración</i>	<i>Frecuencia de mayor o menor porcentaje</i>
<i>Baja concentración</i>	0 a 1
<i>Media concentración</i>	2 a 4
<i>Alta concentración</i>	Más de 5

Fuente: BUVINICH, 2012, p. 32

En cuanto a los datos cuantitativos de los otros espacios e instrumentos de Participación Deliberativa, fueron utilizadas fuentes diversas: para las conferencias y presupuestos participativos – investigaciones de recopilación de otros autores; para las audiencias y consultas públicas – consultas a los registros de los órganos en las páginas electrónicas y consultas directas por correo o E-SIC.

Conviene destacar que los datos de los demás espacios/instrumentos de participación son informaciones complementarias, que indican los *feedbacks* positivos, reforzando el análisis principal de los datos de los consejos.

En lo que se refiere a la forma de presentación, el trabajo siguió los requisitos exigidos por las normativas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), complementado por las normativas brasileñas cuando no especificados por IUIOG: NBR 6023:2000; NBR 6024:2003; NBR 6028:2003; NBR 10520:2002 y NBR 14 724:2011 todas ellas de la Asociación Brasileña de Normalización Técnica – ABNT.

2. DELIBERACIÓN PARTICIPATIVA: UNA TEORÍA PARA LA PRÁCTICA

La democracia deliberativa propone un nuevo paradigma para el modelo democrático de Estado. No se refutan los instrumentos típicos de la democracia representativa: representación y voto, pero sus sentidos ganan elasticidad. La participación política no se debe restringir solamente al voto, sino que debe ocurrir en todas las oportunidades en que el ciudadano precisa dirigir las decisiones públicas que condicionan su vida. Al contrario del primado en la racionalidad de la democracia liberal, la toma de decisiones no debe tener como base las preferencias individuales, sino el bien común, construido cooperativamente.

El presente capítulo busca, en síntesis, evidenciar cuál es el sentido de la deliberación para los teóricos del tema. Sobre ello se puede decir que la democracia deliberativa nace de la premisa de que las decisiones debatidas entre los actores implicados generan acciones políticas más legítimas y cualificadas. Para ello, no prescinde de la creación, por parte del Estado, de espacios decisorios que pretenden viabilizar en la práctica una forma ampliada y pública de participación deliberativa. Exige también nuevas formas de lidiar con la información: inicialmente la percepción de que el conjunto de la información está disperso entre los sujetos, y que, por tanto, ni el Estado ni el mercado poseen el monopolio de la información a ser considerada en una toma de decisión; a continuación, la capacidad de diseminación transparente y responsable de las informaciones necesarias para la discusión y ejercicio del control público.

A seguir, se exponen los principales elementos teóricos que posibilitarán identificar los cambios institucionales promovidos en el Estado brasileño, a partir de la comprensión de una nueva racionalidad pública.

2.1 EL PARADIGMA DE LA DELIBERACIÓN

El concepto de deliberación no es nuevo, pero presenta en sus orígenes un sentido bastante distinto del que tiene en la actualidad. Sus raíces pueden ser rastreadas desde el siglo V, en Grecia. Aristóteles puede ser considerado el primer gran teórico en defender la discusión pública de las leyes atenienses.

Sin embargo, la democracia ateniense poseía delimitaciones bastante distintas, y la participación ciudadana estaba, en realidad, limitada a la aristocracia, por tanto era necesariamente, motivo de segregación. En el inicio del período moderno, a pesar de todas las profundas alteraciones habidas en la concepción de la organización del Estado, el sentido de la deliberación no vio sus fronteras ampliadas: sí que se relacionaba con el proceso dialógico, pero estaba limitada a un círculo cerrado de personas o instituciones.

Conforme Gutmann (2007, p. 2), solo en el inicio del siglo XX algunos autores como John Dewey, Alf Ros y A.D. Lindsay propusieron inequívocamente que el proceso deliberativo tuviera límites más inclusivos.

Habermas (2012) será responsable de retomar la idea de deliberación con sentido inclusivo asociándola a las estructuras democráticas de un Estado Democrático de Derecho. El autor compatibiliza el ideal de la participación con las estructuras de una sociedad moderna (compleja y plural), cuando las propuestas teóricas de participación¹⁵ desarrolladas en la época tenían, en su mayoría, una concepción contra-hegemónica.

Basado en la *Teoría del Actuar Comunicativo*, Habermas (2012) propone que la legitimidad de la acción política se desarrolla en el ámbito de un proceso discursivo, en el cual los ciudadanos toman parte para debatir libremente sobre los temas que les afectan, generando opiniones públicas consensuadas a partir de una racionalidad discursiva. La acción, elemento presente en la tradición teórica, es resignificada en el “actuar comunicativo”. El concepto de política deliberativa propuesto se basaría en una forma de democracia procedimental, con sus pluralidades sociales y culturales – se concretizaría no en la agregación de la voluntad de la mayoría, sino en la institucionalización de procedimientos que promoviesen la deliberación – entendida como intercambio discursivo de razones¹⁶ en el cual los participantes buscan llegar a

¹⁵ Los autores con mayor relieve en la construcción de lo que se convino en llamar democracia participativa son Carole Patemann (1970) y Crawford Brough Macpherson (1978). Los autores defendían una implicación mayor del ciudadano en actividades políticas, principalmente en aquellas que afectan a su vida, a pesar de no desconsiderar los mecanismos de representación. La participación para ellos era mucho más que un elemento instrumental de la participación: era un fin en sí mismo. Consideraban el carácter educativo del proceso participativo como instrumento de la socialización y la emancipación necesarias para fortalecer la democracia.

¹⁶ Conforme describe Melo (2004) razón pública es aquella aceptada por las distintas visiones de mundo y concepciones de bien, sin que esta razón deje de ser “una buena razón” para cada uno de aquellos que la aceptó en un determinado contexto. Así, son públicamente justificados aquellos principios y normas fruto de una reconciliación de las diferentes formas de vida por medio del uso público de la razón.

un acuerdo solamente tomando como base el mejor argumento. La validez de las normas estaría anclada en los acuerdos racionalmente fundamentados por parte de todos los afectados¹⁷.

La teoría normativa de democracia deliberativa pretendió transferir la legitimidad de la “voluntad general” (lo que es común a todos) hacia una “deliberación común a todos” (MELO, 2004). Habría una dimensión argumentativa en el interior de la relación Estado/sociedad que sobrepasaría la mera formación de la voluntad general.

La acción discursiva del proceso deliberativo estaría basada en el uso de la razón pública, como forma de equilibrar las “disfunciones” del proceso de agregación de la democracia representativa.

Para que esta “estructura comunicativa” funcione, Habermas (2012) argumenta que la concepción del sujeto social debe ser otra. Así, la razón del sujeto individual como paradigma de acción política debe ser distinta de aquella defendida por la teoría de la elección racional, por ejemplo.

¿De qué modo el encuentro de las perspectivas egocéntricas de individuos que actúan en interés propio puede producir un orden capaz de obligar a los actores individuales a tener en cuenta el interés de los otros? (HABERMAS, 2003, p. 78)

La teoría comunicativa despoja de la condición individualista al sujeto, defendiendo una concepción en que la objetivación¹⁸ del mundo no viene dada para cada individuo, sino que aún se encuentra en construcción. En este sentido, el otro es necesario para que el sujeto participante construya su propia concepción de mundo.

Pero, ¿cómo conseguir el consenso intersubjetivamente? El problema entonces no sería de preferencias propias, egocéntricas, sino de “gramáticas de interpretación del mundo propias”

¹⁷ La construcción de Habermas tiene como telón de fondo una discusión que tiene que responder objetivamente a la siguiente cuestión: ¿de qué modo es posible justificar qué normas van a legitimar las relaciones sociales, políticas y jurídicas de una sociedad compuesta de ciudadanos libres e iguales, pero que cuentan con diferentes visiones de mundo y concepciones de bien? (MELO, 2004, p. 4).

¹⁸ La objetividad es la cualidad de aquello que es objetivo, y este concepto va referido al objeto, que es aquello que se refiere al mundo exterior, que existe fuera del espíritu humano, independientemente del conocimiento que el sujeto pensante posea del mismo. Por tanto, objetividad y objetivo son lo que se refiere a los objetos exteriores al hombre, que están o forman parte del mundo exterior. ¿Y qué mundo es este de los objetos? Es todo aquello que no es del interior del hombre, sino del mundo puesto, de la realidad de la naturaleza, de la materialidad exterior de la *physis* (SANTOS, 2012).

(MELO, 2004, p. 63), o de la falta de compartir un mundo común. En este sentido, la teoría presupone que puesto que el lenguaje es el instrumento del actuar comunicativo, los sujetos de determinada esfera pública deben poseer cierta simetría, capaz de reconocer los signos propios del propio discurso en el contexto de aquella comunidad. La simetría no significa, no obstante, la existencia de sujetos indistintos, pues eso implicaría la ausencia de debates, y la imposibilidad de construcción de un mundo objetivo intersubjetivamente.

De este modo, el autor no propone que los conflictos de intereses colectivos no existan, sino que deben ser debatidos y resueltos cooperativamente¹⁹. La intersubjetividad²⁰ es un importante elemento de la teoría de la acción comunicativa: la racionalidad comunicativa solamente puede ser alcanzada si los sujetos **superan su individualidad** de manera que el proceso de argumentación llegue a un consenso.

¿Y cómo se materializaría ese “engranaje” de acción comunicativa racional, que genera poder y legitima el sistema político?

Para abordar ese aspecto, partimos del concepto de esfera pública²¹ desarrollado por Habermas²² (2003) en la obra *Derecho y Democracia*. Entendida como el local de disputa entre

¹⁹ En este punto, Habermas defiende la autonomía del sujeto en el proceso participativo, basado en el derecho positivo, que protege su autonomía privada, o sea, participa quien quiere participar.

²⁰ La intersubjetividad en la teoría del actuar comunicativo es un elemento de gran importancia, y su contenido ocuparía tesis enteras. Para el propósito de este trabajo merece la pena aclarar que la intersubjetividad presupone la “tentativa de entendimiento”, comprendida como un procedimiento en el cual el oyente toma posición con un sí o con un no frente a las pretensiones de validez argumentadas por el hablante. Cualquier pretensión de validez debe ser problematizada por los participantes, hasta que se pueda llegar a un entendimiento. Resulta importante notar que “ponerse de acuerdo” no depende solamente de uno de los lados de la interacción comunicativa, sino que antes bien se apoya en las condiciones de reconocimiento intersubjetivo de las pretensiones de validez del otro (MELO, 2004).

²¹ “La formación de las esferas públicas modernas se da históricamente (...) concomitantemente con la constitución de los Estados nacionales y la definición de nación como una comunidad política autónoma que define soberanamente sus destinos. Es también en el ámbito nacional donde radican las bases de la ciudadanía moderna, concebida como el conjunto de derechos y deberes que caben a aquellos que forman parte de la nación” (COSTA, 2009, p. 34).

²² Vale la pena destacar, que este concepto fue primeramente trabajado por el sociólogo alemán en los años 60, en el libro *Cambio estructural de la Esfera Pública*, a partir del trabajo de Hannah Arendt en la *Condición Humana*. No cabe aquí detallar cómo se fue desarrollando el concepto del autor, pero el hecho es que a lo largo de sus obras (*El cambio Estructural de la Esfera Pública*, *La Teoría del Actuar Comunicativo* y *Derecho y Democracia: entre la factibilidad y la validez*) se produjo su maduración, y a veces la revisión de algunos preceptos y conceptos, lo que resultó en la construcción de lo que llaman Teoría de la Democracia Deliberativa. Así, al decir que partimos del concepto de “esfera pública” desarrollado en el libro *Derecho y Democracia*, implícitamente estamos afirmando que partimos de la formulación ya “madurada” del autor.

principios divergentes de organización de la sociabilidad (KRISTCH, 2010), sería (o debería ser) un *locus* autónomo en relación al subsistema político, en el cual se deben garantizar procedimientos racionales, discursivos, participativos y pluralistas que permitan a los actores forjar un “consenso comunicativo”, que serían las condiciones de legitimidad de las leyes.

Según este raciocinio, por tanto, la esfera pública es entendida democráticamente como el *locus* de la creación de procedimientos sociopolíticos de cuya formulación y adopción deben poder participar todos los afectados por normas sociales generales y por las decisiones políticas colectivas (HABERMAS, 1994, p. 445; HABERMAS, 1997, p. 101), (KRISTCH, 2010, p. 331).

La Esfera Pública no era concebida por Habermas (*op. cit.*) como una institución u organización; no era una estructura de normas reguladoras; tampoco constituía un sistema. La consideraba como un fenómeno social, una red de comunicación de contenidos y de toma de posiciones, que se reproduce por medio del actuar comunicativo.

La esfera pública [...] se revela mucho más como una estructura de comunicación referida a un tercer aspecto del actuar orientado al entendimiento: la esfera pública se relaciona con el espacio social [...] generado en la acción comunicativa. Así, los agentes comunicativos se encuentran en una situación que ellos mismos ayudaron a constituir con sus interpretaciones cooperativamente negociadas (HABERMAS, 1994, p. 436; HABERMAS, 1997, p. 92). (KRISTCH, 2010, p. 331-2).

En la Esfera Pública las informaciones y los argumentos debatidos forman opinión, que dependiendo del nivel de asentimiento se transforman en una opinión pública. Los postulados que caracterizarían un proceso discursivo democrático serían: a) la deliberación debe transcurrir de forma argumentativa, o sea, a través del intercambio regulado de informaciones y razones entre las partes que introducen, y críticamente analizan propuestas; b) las deliberaciones deben ser inclusivas y públicas. Todos los que son afectados deben tener iguales oportunidades de debatir; c) las deliberaciones están libres de cualquier coerción externa o interna, y d) la toma de posición es motivada solamente por la fuerza no coercitiva del mejor argumento (FARIA, 2000, p. 50-1).

Cabe recordar que la propuesta original de “Esfera Pública” desarrollada por Habermas, es entendida como un fórum para la formación de la opinión pública. El autor reconoció que este espacio entró en declive a causa del desarrollo de la publicidad, la cual intensificó el carácter comercial de los medios de comunicación y masas y a causa de la minimización de la dicotomía entre público y privado, debido al desarrollo del Estado de Bienestar Social. Al abandonar el modelo bipolar entre Estado y sociedad, la Esfera Pública pasa a ser el lugar de conflicto entre los diversos públicos o arenas discursivas, un espacio capaz de viabilizar el acto de confrontar argumentos racionales.

Habermas (2003) afirmaba, no obstante, que las deliberaciones políticas (aquellas tomadas en el sistema político), deberían ser concluidas tomando en cuenta la decisión de la mayoría. Considerando que el asunto habría sido ampliamente debatido en el proceso deliberativo, la regla de la mayoría justificaría el presupuesto de que la minoría no habría conseguido convencer a los demás con su argumentación.

Finalmente, el autor argumenta que el proceso decisorio no sería competencia de la Esfera Pública, sino del sistema político, que se comunicaría con la Esfera Pública por medio de los partidos políticos. Habermas defiende que el sistema político debe ser permeable a la opinión pública legítimamente formada – en la Esfera Pública, conforme al consenso comunicativo mencionado - pero reafirma el Estado de Derecho, en el cual el poder político debe ser ejercido por las instituciones democráticas instituidas para tal fin²³.

Los procedimientos democráticos legales, situados en los complejos parlamentario y jurídico, funcionan como filtros que regulan el acceso de los flujos comunicativos oriundos de la periferia a los centros decisorios. Para que determinado punto de vista gane forma de poder político es necesario que recorra este sistema de filtros institucionales hasta asumir el carácter de persuasión sobre los miembros autorizados del sistema político, provocando cambios en su comportamiento. (FARIAS, 2000, p. 53).

Como describe Chapani (2010) el sistema es regido por la razón instrumental y comprende dos subsistemas: el económico y el político. El mundo de la vida comprende las intersubjetividades de los actores en las situaciones concretas de vida, constituyéndose como el telón de fondo sobre el cual ocurren las acciones (HABERMAS 2001; 2003, *apud* CHAPANI, 2010). De esa manera, se tienen dos formas de interacción: la social (obtenida por medios lingüísticos de búsqueda del consenso) y la sistémica (obtenida por medios no lingüísticos, como el mercado y la burocracia).

Las críticas impuestas a la *Teoría del Actuar Comunicativo* se centran justamente en la “limitación de acción política” impuesta a las Esferas Públicas. En palabras de Avritzer (2000, p. 41) “él [Habermas] omite pensar en los elementos institucionales y/o decisorios del concepto

²³ Habermas, por tanto, tiene una preocupación por que las instituciones políticas modernas sobrevivan dentro de una teoría de democracia deliberativa. Para ello propone que la democracia deliberativa se haga operacional en un sistema, en dos niveles de sociedad: sistema y mundo de la vida. El sistema se constituye de las instituciones políticas y administrativas, que tienen competencia normativa para la acción política. En el mundo de la vida, por otro lado, es donde las interacciones comunicativas ocurren.

de deliberación argumentativa y, con eso deja de dar formato institucional (...) [a la] democracia deliberativa”. Así, las Esferas Públicas necesitarían una fuerza mayor que su potencial autónomo para influir en el centro del sistema (el político, capaz de decidir).

Cohen (1998, *apud* FARIAS, 2000) propone tres condiciones como necesarias para obtener una verdadera democracia deliberativa: permitir y animar *inputs* fundamentados en la experiencia local y en la información, ofrecer evaluaciones disciplinadas de propuestas recibidas; y crear espacios de participación institucionalizados y reglamentados. Las tres propuestas de hacer operativa la democracia deliberativa forman lo que el autor llama Poliarquía Directamente Deliberativa (PDD).

De esta manera, es un factor fundamental que los debates y deliberaciones ocurran en espacios institucionalizados por el Estado, siendo este así capaz de generar consecuencias políticas que sean formalizadas (por leyes, normas, políticas públicas, actividades estatales específicas, etc.)²⁴.

La idea fundamental de la PDD “es institucionalizar soluciones a problemas directamente a partir de los ciudadanos y no simplemente promover la discusión informal con promesas de influencias posibles en la arena política formal” (COHEN, 1998, p. 38 *apud* FARIAS, 2000, p. 55).

El foco de la propuesta de operacionalización de la democracia deliberativa en el PDD era la implicación comunitaria en la solución de problemas locales. Para que las experiencias no quedasen restringidas como acciones aisladas, el autor propuso el establecimiento de una red de unidades deliberativas, que compartirían sus casos y soluciones.

Dislocar el *locus* de resolución de los problemas exigiría la atribución legal de competencias, que sería dada por el Poder Legislativo. El Poder Ejecutivo por su parte (el autor lo llama agencias administrativas) quedaría como responsable de ofrecer infraestructura y reducir los costes de la información: “ayudarles a determinar qué cuerpos deliberativos están igualmente situados, qué proyectos tales cuerpos están desarrollando y qué modificaciones en

²⁴ No se pretende con esta afirmación disminuir la importancia y utilidad de los debates existentes en espacios organizados por la sociedad organizada. El abordaje dirigido, en este caso, está determinado por el objeto de la investigación aquí realizada.

esos proyectos deben ser necesarias bajo condiciones locales” (COHEN, 1998, p. 39-42, *apud* FARIAS, 2000, p. 57).

Otro autor que intenta, a partir de las proposiciones de Habermas, proponer una forma de hacer operativa la democracia deliberativa, es Bohman (1996), para quien la deliberación “es un proceso dialógico de intercambio de razones (*reasons*) cuyo objetivo es solucionar situaciones problemáticas que no serían resueltas sin la coordinación y cooperación impersonal” (BOHMAN, 1996, p. 27 *apud* FARIAS, 2000, p. 59).

El principal punto de divergencia en relación a Habermas, es que Bohman entiende que el proceso deliberativo no es discursivo, sino dialógico. Para él, el análisis del diálogo estaría interesado en cómo la interacción pública produce los efectos prácticos en los participantes que elaboran razones convincentes, al tiempo que el análisis del discurso se interesaría por los argumentos y por los tipos de justificación que puedan ser públicamente convincentes²⁵.

En Bohman, la publicidad de las discusiones es lo que gana importancia central. Para él, el proceso dialógico no exige el conocimiento pleno de todos los intereses y de todas las razones relevantes. El diálogo presupone ofrecer una razón y obtener – o demandar – una respuesta de otros.

Así, la deliberación sería una forma cooperativa y pública de acción social, que promueve la rendición de cuentas (*accountability*). Como tal, demandaría una esfera pública política en todas las instituciones que promueven políticas públicas. En resumen, se puede decir que los teóricos de la deliberación entienden que la finalidad de la participación política es la capacidad efectiva de dirigir las decisiones de las autoridades políticas.

Algunos elementos de la teoría de la democracia deliberativa, no obstante, merecen ser mejor observados. Retornando a la cuestión del consenso, conviene destacar que este es un punto de grandes discusiones entre teóricos todavía hoy. Las discordancias sobre la necesidad

²⁵ La distinción entre diálogo y discurso separa la visión dialógica de Bohman de la explicación discursiva de Habermas de la política deliberativa: la deliberación es dialógica porque esta suspende los constreñimientos de la acción. Ocurre cuando una pluralidad de agentes intenta convencerse unos a los otros para coordinar sus actividades de forma particular; el discurso demanda más que el diálogo, presupone idealizaciones que, en su mayoría, requieren acuerdos unánimes sobre reglas básicas y patrones de justificación racional. De esa forma, afirma Bohman, el discurso sólo es abierto en principio. Los presupuestos requeridos para la participación activa de los ciudadanos son muy altos. Por su parte el diálogo no requiere “expertise” epistémica específica y está abierto a todos los ciudadanos que desean dar forma al resultado de la deliberación (*ídem*, p. 57, *apud* FARIAS, 2000, p. 61).

o no de consenso revelan una orientación filosófica de fondo. Aquellos que la defienden se identifican con una tradición republicana, procuran “un bien común más denso”. Los que consideran el consenso deseable, pero no necesario, poseen una orientación más liberal; consideran que no es siempre deseable que se busque un bien común comprensible, en lugar de intentar vivir respetuosamente con las discordancias morales:

Los demócratas que buscan el consenso reconocen que un bien común comprensible es un ideal y no será alcanzado frecuentemente, tal vez nunca, pero consideran que la falla en lograrlo es una señal de defectos que pueden y deberían ser remediados, estén tales defectos en la capacidad de los ciudadanos y de sus representantes o en las prácticas e instituciones de la sociedad. (...) Los pluralistas responden que una democracia que procura un bien comprensible amenaza con ser tiránica. Si las diferencias morales son tan profundas y penetrantes como los pluralistas creen, estas solamente pueden ser eliminadas de la política por medio de la represión. Mientras las personas en el poder (...) no sean ni omniscientes ni angelicales, y mientras discuerden sensatamente sobre cómo clasificar valores incompatibles, la deliberación debería tener como objetivo el alcance de un bien común no-extenso, y encontrar buenas formas de convivir con las discordancias morales continuas (GUTMANN, 2007, p. 5).

Cohen propone que las decisiones pueden ser legítimas aunque no sean un consenso. El argumento utilizado por el autor es que la legitimidad está en el proceso de discusión, que debe ser inclusivo, aunque la deliberación sea por mayoría. **Garantizando la legitimidad del proceso, se garantizaría su resultado** (COHEN, 1998, *apud* FARIAS, 2000).

Aunque la esencia de la democracia deliberativa sea la discusión (o el argumento justificado), Gutmann y Thompson (2007, p. 4) destacan que la deliberación debe terminar en una decisión, que no siempre será consensual, como propone Habermas. De manera que “la democracia deliberativa no especifica, por sí sola, un único proceso para llegar a una decisión final. Esta democracia debe apoyarse en otros procesos, más notablemente en el voto, que no son propiamente deliberativos”.

El entendimiento que presentamos va dirigido a considerar que existen valores morales que resulta imposible compatibilizar. Existen discordancias que son razonables, y las personas no cambiarán de opinión. No obstante, al hacer posible que todas las justificativas para el posicionamiento sean presentadas, disminuyen las posibilidades de que la decisión sea cuestionada como un posicionamiento no razonado o fruto de influencias oscuras. Además, la tendencia es que la decisión, después de ser ampliamente debatida, sea más cualificada. La cualificación de la acción política, por tanto, no estaría limitada a los asuntos consensuados.

Tampoco la legitimación. Esta se relacionaría con la inclusión y las condiciones de deliberación.

Aliada a la discusión sobre la necesidad del consenso está la cuestión de la representación, especialmente porque la teoría deliberativa focaliza en la legitimidad del proceso de discusión orientado por los principios de la inclusión, del pluralismo, de la igualdad participativa, de la autonomía y del bien común. ¿Cómo garantizar esos principios dentro de un modelo representativo?

Conforme analiza Luchmann (2007), la distinción de la representación en el interior de la participación se da por el hecho de ésta ser una representación colectiva, pautada en la idea de la mediación. Como explicita:

difiere de configurarse apenas como la vocalización difusa de causas diversas, en la medida en que “desempeña también funciones de intermediación ante el poder público en la forma de representación virtual, o sea, de la defensa de intereses que no autorizaron esa defensa o que, aunque simpáticos hacia ella, carecen de cualquier mecanismo estable para controlarla o comunicarle preferencias”(Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2006a: 92). De alguna forma, subyace aquí la dimensión del compartir miradas y perspectivas entre representantes y representados, aunque no necesariamente compartan las mismas posiciones en la estructura social (LUCHMANN, 2007, p. 141).

Así, la representación en el interior de la participación, además de configurarse como legítima y necesaria para la implementación ampliada de espacios públicos de deliberación, trae consigo una concepción distinta: la de representación de causas e ideas²⁶.

En resumen, como describe Gutmann (2007), el objetivo general de la democracia deliberativa es proporcionar la concepción más justificable para lidiar con la discordancia moral en la política. Al perseguir este objetivo, la democracia deliberativa acaba por servir a otros objetivos relacionados: promover la legitimidad de las decisiones colectivas, especialmente en los casos de escasez de recursos; y estimular perspectivas públicas sobre asuntos públicos, animando a los participantes a tener un panorama más amplio sobre las cuestiones de interés común, equilibrando así la perspectiva individualista.

²⁶ Es importante destacar que son varios los modelos de espacios públicos para deliberación. Dependiendo de su diseño y alcance, la representación puede o no ser utilizada. En otras palabras, equivale a decir que la representación no es condición de un espacio deliberativo. Hay espacios que van a prescindir de ella.

Resumen Analítico

Como se ha visto, la contribución de Habermas (2012) se desarrolla en la propuesta de procedimientos legítimos que promuevan la deliberación. La deliberación es entendida por el autor como el intercambio discursivo de razones por parte de participantes que buscan llegar a un acuerdo.

La operacionalización de esa “lógica deliberativa” ocurriría en espacios públicos en los cuales los participantes tuviesen libertad e igualdad de participación. La sociedad civil, entendida como asociaciones organizadas de intereses colectivos, sería responsable de la captación y problematización de las cuestiones ocurridas “en el mundo de la vida”. Las Esferas Públicas servirían entonces de cajas de resonancia de las opiniones públicas para el sistema político y administrativo, que servirían de filtro para lo que efectivamente vendría a constituir la agenda política y la acción política.

La gran contribución de Habermas fue establecer una propuesta teórica que buscase viabilizar procedimentalmente la adhesión voluntaria explícita del ciudadano a la política. A pesar del gran avance teórico dado, se le dirigen críticas por no conseguir avanzar en un modelo que fuese capaz de efectivamente decidir, ya que para el autor la prerrogativa decisoria debería continuar concentrada en el sistema político-administrativo.

La propuesta de Cohen insiere entonces el componente institucional en el modelo deliberativo, defendiendo que las Esferas Públicas deberían ser institucionalizadas por el Estado, para que fuesen capaces de generar consecuencias políticas. Su propuesta es que el foco de acción de las EP fuese la solución de problemas locales.

Bohman, por su parte, propone que la deliberación esté basada en el proceso dialógico, en vez de en el discursivo, pues el foco de la deliberación sería la interacción del proceso de elaboración de razones, y no el argumento. Ciertas interpretaciones contemporáneas incluyen además la perspectiva de que los procesos decisorios pueden encerrar decisiones agregativas, sin que se pierda el carácter de legitimación que el proceso dialógico proporciona.

Las diversas contribuciones hacen posible la identificación de los elementos que caracterizan la propuesta deliberativa:

- i) Proceso dialógico, que tiene por exigencia la **justificación**²⁷ (*reason giving*) y la construcción conjunta de entendimientos (soluciones, propuestas, normas, etc.);
- ii) Los argumentos/justificativas/razones presentados deben ser **inteligibles y públicos**, para que generen **comprensión**, y así posibiliten contribuciones;
- iii) Tiene por finalidad la **producción de una decisión**, en términos justos de **cooperación**;
- iv) Es un **proceso dinámico** pues mantiene abierta la posibilidad de diálogo;
- v) Tiene como base una ética distinta (que Habermas llamó “ética del discurso”, y Gutmann llama “principio de la economía de la discordancia”), en la cual los individuos deben tener por objetivo la cooperación en el desarrollo de decisiones mejores y más justas para todos, en vez de la defensa exclusiva de intereses personales;
- vi) Los **ciudadanos** dejan de ser objeto de sus legislaciones (y de los actos del Poder Ejecutivo) y pasan a ser **sujetos**.

Diversas también son las condiciones institucionales para que el proceso deliberativo sea considerado pasible de legitimación de la decisión²⁸:

- i) **Inclusión**: la inserción del mayor número de ideas acerca de un tema cualifica la discusión;
- ii) **Homogeneización y publicitación** de las informaciones necesarias para discusión;
- iii) **Criterios transparentes** de elección de las instituciones y de sus representantes;

²⁷ Es importante resaltar que cuando se usa el término justificativa, no se pretende transmitir la idea de rendición de cuentas de algo que ya fue hecho. O sea, la justificación no es necesariamente de una acción ya ocurrida; por el contrario, cuanto más participación haya en el proceso de construcción de las decisiones política *a priori* mejor.

²⁸ Sobre el tema ver Fung & Wright (2003, v. V); ALMEIDA (2013)

- iv) Garantía de estructura logística para promoción de las discusiones;
- v) Garantía de homogeneidad en las condiciones que interfieren en la capacidad de vocalización;

Otros debates teóricos se ocupan además de la discusión sobre el contenido normativo de la democracia deliberativa. Sin embargo, la mayor parte de las discusiones se ha centrado en la viabilidad de modelos institucionales capaces de posibilitar efectivamente un proceso de participación deliberativa.

Conforme apunta con propiedad Gugliano (2004, p. 276) son tres las dimensiones que pueden ser destacadas en ese nuevo paradigma. La primera dimensión es la de la participación, de la implicación de los ciudadanos con los asuntos públicos (*res pública*), esto es, romper con una concepción tecno-burocrática de administración. La idea de que los ciudadanos deben superar su condición de electores para pasar a implicarse en la rutina de la elaboración, ejecución y control de las políticas públicas revoluciona la idea tradicional del Estado como máquina burocrática y retoma la posibilidad de obtención de legitimidad política a través de nuevos canales de representación popular. La segunda es el énfasis en la deliberación pública, algo que interfiere en las formas a través de las cuales el gobierno elabora y ejecuta sus políticas, así como en las características que el Estado debe asumir para adecuarse a este modelo de gestión. Finalmente, la tercera es la valorización de los aspectos cualitativos del proceso democrático, incorporando a la cuestión de los procedimientos un nuevo énfasis centrado en la calidad con la cual estos vienen siendo ejecutados.

Dado que la participación es condición de la deliberación, pasamos a abordar en el apartado que sigue algunos de sus elementos conceptuales.

2.2 PARTICIPACIÓN SOCIAL: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Determinar los perfiles teóricos exactos del término “participación” es relevante no solo como requisito esencial para la elaboración del presente estudio, sino especialmente porque el uso del término se volvió tan frecuente y amplio, que presenta una variada gama de acepciones.

Su interpretación puede ser dirigida a diferentes áreas del conocimiento: ciencia política, ciencias sociales, economía, administración, derecho, por mencionar algunas.

Dos son, sin embargo, los enfoques principales que frecuentemente se confunden: el de las ciencias sociales y el de la ciencia política. Pocos son los teóricos que procuran establecer con claridad las distinciones conceptuales entre los diversos tipos de participación. La falta de precisión terminológica de los textos producidos acaba por generar cierta confusión entre lo que viene a ser “participación social” y “participación política”. El problema se agrava al identificar el empleo de otros términos: participación popular, participación comunitaria y participación ciudadana.

En la vasta investigación realizada destaca el trabajo de Safira Bezerra Ammann (1977), que realiza un profundo análisis de las referencias teóricas sobre participación social; Juan Carlos Fajardo analiza también en profundidad lo que viene a ser participación política; María de la Gloria Gohn (2003), al tratar de los consejos gestores trae una revisión teórica sobre participación social y política en el contexto brasileño, y por último el artículo de Dias (2007), que busca presentar y diferenciar los diversos enfoques sobre el tema.

Como resalta Silva (1986), la difusión del concepto se relaciona con la percepción de la concentración de las decisiones por parte de grupos económicos, o por burócratas (y tecnócratas), y la consecuente marginalidad decisoria resultante de la práctica.

Parece que las preocupaciones por la participación y su búsqueda consciente más como meta que como técnica de organización social responden a un sentimiento creciente de alienación del hombre común, a un malestar generalizado que, según muchos, es la raíz de los llamados problemas sociales (SILVA, 1986, p. 870).

El concepto de “participación social” se desarrolla y gana relevancia a partir de la ampliación de la concepción de derechos del propio hombre. Así, a medida que el hombre amplía el rol de derechos fundamentales, comenzando por los derechos civiles, pasando por los sociales y llegando a los colectivos, se amplía también el concepto y la aplicación de la “participación”.

En este capítulo se realizará el esfuerzo de sistematizar las polisemias del término “participación”, a partir de los diferentes enfoques conceptuales y sus principales autores. Somos conscientes, sin embargo, de que el resultado de este esfuerzo será necesariamente limitado, ante la amplitud de producción sobre el tema.

2.2.1 Conceptos y Entendimientos en Virtud de las Distintas Áreas de Análisis

El término “participación” viene del latín *particeps* que quiere decir “aquel que tiene una parte de”, o “aquel que comparte o tiene cota” (FREITAS, 1991, p. 21). Como adjetivo el término “participativa” califica la naturaleza de la acción, especialmente por la función que el sufijo le insiere:

Particip-, el radical de origen latino, significa *tener parte en*.

-ativa, el sufijo, también de origen latina, contiene la idea de acción. (FREITAS, 1991, p. 22)

Su concepto, como se ha dicho, será alterado en virtud del área en que el término es utilizado. Aun así, distinguir conceptos objetivos en los distintos paradigmas analíticos no es tarea fácil. Los distintos autores prefieren abordar los objetivos de la participación y las formas de ejercicio, o sea, sus fines y sus medios, antes que delimitar elementos de composición, lo que podría “enclaustrar” el concepto, volviéndolo estanco.

Para la sociología, “participación” en su sentido amplio indica el “grado de integración del individuo en un grupo, sociedad o institución, expresado en la intensidad, categoría y naturaleza de los contactos que mantiene con los demás” (SILVA, 1986, p. 869), y fue aplicado en las teorías y sistemas que buscaban explicar la naturaleza de la relación entre individuo y sociedad como entidades separadas.

Para la antropología, la participación más que una forma de vinculación del individuo al grupo “era un principio director del conocimiento, análogo al principio de identidad o causalidad” (SILVA, 1986, p. 869).

Éstos, sin embargo, son conceptos mecánicos, útiles, pero restringidos, toda vez que los acontecimientos históricos llevaron a los individuos a un alto nivel de concienciación social, culminando en diversos movimientos reformistas.

Para la pedagogía, la construcción de la concepción de participación en la educación es especialmente relevante en Brasil en virtud de la teoría de la pedagogía crítica de Paulo Freire, para quien la educación es un acto político.

Conforme destaca Gomes ([s.d]), en la concepción de Freire los cambios sociales sólo podían ocurrir de abajo para arriba, de modo que son elementos esenciales de la acción social:

la concienciación, la organización y la participación de la población. Aunque Freire no desarrolle el concepto de participación social, quedan latentes los potenciales de influencia y transformación social conferidos al término.

Motta (1984) analiza la **participación** bajo el enfoque de la ciencia de la administración, entendiéndola **como una forma de gestión**, y más específicamente como un instrumento de cogestión. Entiende participación no como la asunción de un poder, sino como la capacidad de estar próximo a él, y complementa:

Incluso esa proximidad, con todo, precisa ser vista en términos de cuestiones técnicas, organizacionales y económicas. Esa constatación sugiere niveles de participación, así como ya adelanta que la mayor parte de las formas participativas se restringe al nivel técnico (MOTTA, 1984, p. 11).

Un importante enfoque de Motta trata del desarrollo de los procesos participativos, atribuidos a los conflictos laborales (entre empleados y contratantes) mediados por los sindicatos, especialmente en los Estados Unidos: “la preocupación por la participación surge con la creciente imposibilidad de administrar el conflicto solo a través de la coacción física” (MOTTA, 1984, p. 11).

Según el autor, el desarrollo de la industria de bienes de consumo influyó mucho en todo el proceso, ya que la inducción y la orientación del consumo, a través de la creación de necesidades artificiales, aliadas a las concentraciones monopolísticas y al poder del capital, amplían la distancia entre la cúpula administrativa de las empresas y el nivel técnico, reflejo también de las relaciones entre clases sociales. Surge, en este contexto, la “**participación conflictual**”, que tiene por objetivo la defensa de la propiedad privada, un nivel socialmente aceptable de lucro, la institucionalización de la lucha sindical, la aproximación de patrones y operarios y la reducción de la burocratización y de la alienación.

La participación conflictual basada en el regateo colectivo implica un acuerdo tácito, según el cual los capitalistas y la burocracia empresarial y estatal admiten hacer concesiones a los trabajadores, cuando éstas derivan de un proceso sindical legal y, por tanto, legítimo, y los trabajadores aceptan el sistema económico vigente, así como la administración económica de la sociedad por parte de aquellos que ostentan el poder. El sindicalismo europeo y el norteamericano parecen relativamente bien encuadrados en ese pacto (MOTTA, 1984, p. 13).

El autor destaca el nivel de desarrollo de la institucionalización que la participación trabajadora alcanzó en las empresas alemanas. A pesar de citar las principales críticas realizadas

al modelo, – siendo la cooptación de los representantes de los operarios la principal–, Motta resalta el programa de la Confederación de los Sindicatos Alemanes, el cual constata que solo hay dos caminos para la difusión de la propiedad: el revolucionario y el evolutivo. La cogestión sería entonces la forma de instrumentalizar esa ideología.

Utilizando el mismo paradigma analítico, Freitas (1991) menciona el concepto formulado por la Asociación Nacional de Administración Participativa – ANPAR:

La expresión administración participativa debe ser entendida como un modelo de gestión humanizada que emplea participativamente el trabajo y el talento humanos, y se basa en la convergencia equitativa de intereses de proveedores/empleados/clientes, teniendo como objetivo crear mejores condiciones para la organización, cumplir su papel social de producir resultados adecuados a sus propósitos y satisfacer convenientemente las necesidades de su comunidad (FREITAS, 1991, p. 44) (subrayado nuestro).

Considera como presupuestos para una administración participativa: la máxima comunicación, la provocación de reacciones interactivas y la implicación de los deseos y necesidades individuales, transformadas en metas comunes. De ese proceso, que el autor llama “interacción sinérgica”, se obtiene mutua confianza, identificación de los objetivos individuales con los de la organización, compromiso personal con el grupo y con las metas, motivación para creatividad y cooperación y deseo de triunfo.

Con un enfoque más filosófico, Pedro Demo (1996) entiende **participación como un proceso** a ser conquistado, siendo en esencia autopromoción. Además, entiende que el proceso no debe ser completamente controlado, a riesgo de convertirse en una participación tutelada. La define además como “defensa de intereses contra intereses adversos” (1996, p. 23). Afirma: “No existe participación suficiente, no acabada. Cualquier participación que se imagina completa, en ese mismo momento comienza a involucionar” (DEMO, 1996, p. 18).

Para el autor, el estudio de la participación parte de la premisa de la tendencia histórica a la dominación, que se expresa por polarizaciones jerárquicas, predominando la postura de arriba para abajo. La participación no es, por tanto, natural a esa estructura de ejercicio de poder, aunque sea ella misma una forma de poder.

Considera la inexistencia de espacios de participación no como un problema, sino como un punto de partida: “por tendencia histórica, primero encontramos la dominación, y después, si es conquistada, la participación”; y completa: “ciertamente no nos interesa la libertad que nos

quieren dar, conceder o imponer, sino aquella que nosotros mismos construimos; en caso contrario, no sería libertad” (DEMO, 1996, p. 19).

El enfoque de las ciencias sociales acerca del concepto “participación” se fundamenta en la premisa de que los miembros de la sociedad se hallan aptos para no sólo a reproducirla, sino para transformarla.

Tomando como base la teoría de la sociología de la acción de TOURAINE (1965, 1973, 1974, *apud* Ammann), Ammann (1977) construye todo su análisis teórico sobre la participación social, y concibe participación social como:

Un proceso que resulta fundamentalmente de la acción de los actores sociales en tres niveles diferenciados para el análisis y comprensión del fundamento, pero que en realidad son inseparables e interdependientes:

- a) La producción de bienes y servicios
- b) La gestión de la sociedad
- c) El usufructo de los bienes y servicios producidos y generados en esa sociedad. (Ammann, 1977, p. 3)

Diaz Bordenave (1985, p. 8), adoptando el concepto de Ammann afirma que estamos en la *era de la participación*. Diferencia la **participación social** de la **participación política**, ateniéndose al análisis de la primera, a la cual define como:

el proceso mediante el cual los diversos segmentos sociales toman parte en la producción, gestión y en el usufructo de los bienes de una sociedad históricamente determinada (DIAZ BORDENAVE, 1985, p. 25).

Analizando la participación social Bordenave distingue dos tipos de participación: la micro y la macro-participación. La primera correspondería a aquella participación restringida a los grupos primarios y secundarios, tales como la familia, las asociaciones, clubes, etc., mientras el segundo tipo correspondería a la intervención en los procesos dinámicos que constituyen o modifican la sociedad.

El entendimiento propuesto no en vano incluye las estructuras sociales, políticas y económicas. Para el autor, la construcción de una sociedad participativa se convierte en la “utopía-fuerza” que da sentido a las micro-participaciones.

Bordenave destaca la influencia de la estructura social sobre la participación. Las distinciones de clases acabarían por generar una contradicción de fondo entre la igualdad de

todos los ciudadanos en la esfera pública (igualdad formal) y su desigualdad en la esfera privada (desigualdad real).

Vivimos dentro de un sistema que no puede funcionar sino declarando la igualdad y aplicando la discriminación; un sistema que transfiere a la sociedad política el esquema de desigualdad de la sociedad civil (DIAZ BORDENAVE, 1985, p. 52).

En ese caso, la participación deja de tener una intención puramente integradora o adaptadora, buscando la mejora de una situación específica, para pasar a una intención transformadora, buscando la modificación de las estructuras económicas y sociales.

Concebida la **participación social** como producción, gestión y usufructo con acceso universal, se pone al descubierto la falacia de pretender una participación política sin una correspondiente participación social equitativa: de hecho, en la democracia liberal los ciudadanos toman parte en los rituales electorales y escogen a sus representantes, pero, por no poseer ni administrar los medios de producción material y cultural, su participación macro-social es ficticia y no real (*Ídem*, 1985, p. 26).

Para el autor, el resultado de la participación con fines democráticos es la concienciación crítica de la sociedad, el fortalecimiento de su poder reivindicatorio, la emancipación social, así como la resolución pacífica de conflictos a través de la mediación, el control de la Administración y la tendencia a la mejoría de los servicios públicos controlados. Además de los resultados enumerados, el autor destaca que la participación, además de ser un instrumento con alta capacidad resolutoria, es una necesidad fundamental del ser humano.

La participación es camino natural para que el hombre exprese su tendencia innata a realizar, hacer cosas, afirmarse a sí mismo y dominar la naturaleza y el mundo. Además de eso, su práctica implica la satisfacción de otras necesidades no menos básicas, tales como la interacción con los demás hombres, la auto-expresión, el desarrollo del pensamiento reflexivo, el placer de crear y recrear cosas, y hasta la valorización de sí mismo por parte de los otros. (DIAZ BORDENAVE, 1985, p. 16)

En este sentido, la participación tendría entonces dos bases complementarias: la afectiva – en la que se participa por el placer – y una base instrumental – en la que se participa porque hacer de manera colectiva es más eficiente y equitativo. Las dos bases son tan importantes y necesarias, que el autor llega a afirmar que “el hombre sólo desarrollará su potencial pleno en una sociedad que permita y facilite la participación de todos” (*Ídem*, p. 17).

Así, concluye que la participación es una necesidad humana y un proceso de desarrollo de la conciencia crítica y de adquisición de poder. De esa manera, se justifica por sí misma,

independientemente de sus resultados, aunque el autor crea que la participación lleve a la apropiación del desarrollo por parte del pueblo.

Por su parte, la ciencia política se ocupa de definir el sentido de **participación política**. Outhwaite y Bottomore (1996), en su obra *Diccionario del Pensamiento Social del Siglo XX*, atribuyen al término el siguiente significado:

el número y la intensidad de individuos y grupos implicados en la toma de decisiones. Desde el tiempo de los antiguos griegos, consistió idealmente en el encuentro de ciudadanos libres debatiendo públicamente y votando las decisiones de gobierno. La teoría más simple siempre fue que el buen gobierno depende de altos niveles de participación (1996, p. 559).

Los autores mencionan además cuál sería el objetivo de la aplicación de métodos participativos:

establecer un fuerte consenso en torno al cambio (...); para ello se promete la elaboración de un proceso más democrático de toma de decisiones y el proveer informaciones (...) en una etapa inicial del proceso, mucho antes de ser tomada una decisión final y mientras sea posible influir en la elección (1996, p. 558).

El enfoque jurídico de Dalmo Dallari (1984) concibe la **participación política** como un derecho fundamental, inscrito en el art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así, es inherente al individuo el derecho de tomar parte en el gobierno de su país siendo la voluntad del pueblo la base de la autoridad del gobierno.

Señala con especial énfasis el alcance del reconocimiento de tal derecho, a partir del principio de igualdad. En este sentido, si el derecho de participación es reconocido y si todos los individuos son iguales, “no se justifica que sólo algunos puedan tomar decisiones políticas y todos los demás sean obligados a obedecer” (DALLARI, 1984, p. 27). Siendo un derecho, la participación es vista por Dallari también como un deber, bajo dos fundamentos: la vida social, ya que el hombre es un “animal social” como definió Aristóteles; y para impedir que un pequeño grupo domine sin resistencia y limitaciones, en virtud de la pasividad de los demás. “El derecho y el deber de participación política son dos caras de la misma realidad: la naturaleza asociativa del ser humano” (*Ídem*, p. 38).

El autor aborda también las razones de la no participación, resaltando que la pasividad también es una forma participativa, visto que el silencio y la pasividad son interpretados como señales de concordancia con las decisiones del grupo dominante.

Fue de ese modo, apoyándose en la idea de que ‘quien calla consiente’, que el presidente norteamericano Richard Nixon afirmó que la ‘mayoría silenciosa’ estaba a favor de los bombardeos y de la matanza de poblaciones civiles en la guerra de Vietnam, comprobándose después que tal concordancia no existía (DALLARI, 1984, p. 34)

Destaca además que el ímpetu participativo es un proceso de transformación interior del individuo, que depende de la consciencia del ser como ciudadano. Es evidente que la concienciación de los más marginalizados es más difícil, y muchas veces depende del proceso de educación proporcionado por terceros, que ya adquirieron esta consciencia.

Concienciar a una persona es ayudarla a huir de la alienación y despertarla para el uso de la razón, dándole condiciones para que perciba las exigencias morales de la naturaleza humana (DALLARI, 1984, p. 53).

Enumera como elementos necesarios para la práctica de la participación: el acceso a la información, la concienciación, la organización y la crítica. El autor entiende la crítica no como discordancia, sino como la capacidad de analizar, distinguir. Relaciona a continuación distintas formas de participación: electoral, en el ejercicio de función pública, en movimientos comunitarios y asociaciones.

Dallari lleva al lector a la conclusión de que las diversas formas de participación activa de los ciudadanos, con distintos y múltiples intereses, conducen a una mayor justicia social, pues la tensión de intereses no permite la extrapolación de los intereses individuales o de apenas un grupo, ya que le(s) obliga(n) al enfrentamiento constante.

Fajardo (1981) propone un completo análisis conceptual de la participación política. Citando a Gerraint (1972) define la participación política como “tomar parte de alguna acción política” (FAJARDO, 1981, p.1), resaltando que los grandes embates teóricos se dan en virtud de la falta de determinación de qué acciones son efectivamente políticas.

De acuerdo con este autor, el proceso de expansión conceptual ocurrido a finales de los años 70, está asociado a una mayor y mejor comprensión de lo real. De esa forma destaca los conceptos de Booth y Seligson para quienes la “participación comprende todas las acciones que influyan o intenten influir en la distribución de bienes públicos” (FAJARDO, 1981, p. 53), siendo las demandas de dos tipos: defensivos (o protectores) y redistributivos.

El enfoque teórico que Fajardo llama “de desarrollo” no restringe lo “político” al Estado, sino que lo expande a otros contextos. Carole Pateman se presenta como seguidora contemporánea de esa corriente, que busca maximizar la participación, valorizando su plurifuncionalidad para los individuos. Destaca además a Rousseau, Mill y Cole como teóricos tradicionales del pensamiento democrático participativo.

Sin embargo, el sesgo destacado por ella está mucho más dirigido a la discusión teórica sobre los movimientos sociales - que se vio considerablemente ampliada, especialmente en la América Latina de los años 80 – que efectivamente al desarrollo de espacios públicos, incluso porque la autora diversas veces reafirma que la educación para la democracia ocurre dentro del proceso participativo en estructuras de autoridad **no-gubernamentales** (PATEMAN, 1992, p. 65-69) (negrita nuestra).

El enfoque más amplio de esta corriente entiende participación política en los términos formulados por Bachrach (1975):

El proceso en el cual las personas formulan, discuten y deciden asuntos públicos importantes para ellos y que les afectan directamente en sus vidas. Es un proceso más o menos continuo, producido en relaciones cara a cara donde los participantes tengan aproximadamente igual intervención desde la formulación de temas a la determinación de postulación, lo que no significa excluir la democracia indirecta, pero sí replantear sus conducciones de existencia (BACHRACH, *apud* FAJARDO, 1981, p. 62).

Aquí ya se percibe que el concepto de participación política se confunde con el de democracia deliberativa, por la excesiva ampliación del enfoque.

Para que quede más clara la distinción entre la participación social y política, presentamos el esquema de Touraine, analizado por Ammann (1977):

Tabla 6 - Clasificación de Touraine

	Orden	Movimiento
Sociedad-medio	Funciones	Decisiones
Relaciones sociales Internas	Controles	Acciones

Fuente: Ammann, 1977, p. 11

De acuerdo con esta delimitación, los estudiosos que se sitúan en la línea superior del cuadro estudian las relaciones de la sociedad con el medio, centran el foco de sus atenciones en la cúpula de la sociedad (legisladores, gobiernos, jefes de empresas, etc.). Los que se posicionan en la línea inferior, o sea, en las relaciones sociales internas, ponen relieve en el estudio de las fuerzas de la sociedad a nivel de las franjas populares.

La columna del orden reúne a aquellos vinculados a la sociología de las funciones, que interpreta la sociedad como una unidad de sistemas y valores, fundada en el consenso social, el cual se transforma en normas, papeles y *status*; por otro lado, la sociología de los controles, focaliza en los mecanismos de integración y represión, que constituyen el modo de funcionamiento del sistema social (BAJOIT, 1974, *apud* AMMANN, 1977, p. 11).

Por último, los adeptos de la columna del movimiento, privilegian el estudio de las decisiones e investigan cómo es posible para los actores sociales tener la capacidad de crear y controlar las relaciones de la sociedad. Por otra parte enfatizan las acciones, o sea, la conducta, las oposiciones y los conflictos de los actores sociales.

La “participación social” correspondería a la columna del “Movimiento”; alcanzaría, por tanto la “acción y la decisión”, mientras que la “participación política” es específicamente la línea de las “decisiones”.

La participación política sería, por tanto, una forma de ejercicio de la participación social, como concepto de más amplio alcance. Se podría decir que la participación política sería una especie del género participación social.

Para comprender aún mejor la definición del concepto de participación social, conviene destacar la construcción teórica de los “Nuevos Movimientos Sociales”²⁹. La teoría, de manera general, centra su análisis en las acciones colectivas de los actores sociales y en la identidad colectiva creada durante el proceso de asociación. Así, de acuerdo con esa corriente (de la cual son teóricos Touraine, Claus Offe, Melucci y Laclau), la gran importancia de la participación

²⁹ Sobre todas las teorías de los Movimientos Sociales, ver: GOHN, María da Glória. **Teoría de los Movimientos Sociales: paradigmas clásicos y contemporáneos**. 2. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2000. Para una lectura resumida de las diversas teorías, ver: ALONSO, A. Las teorías de los movimientos sociales: un balance del debate. **Lua Nova**, número 76, pp. 49-86, São Paulo, 2009.

social – analizada bajo la forma de expresión por medio de los Movimientos Sociales - es la creación de códigos culturales (GOHN, 2000, p. 128).

Sin embargo, muchos autores al analizar los resultados procedentes de ese proceso social buscan identificar cambios estructurales (de derechos, de redistribución de bienes y renta, etc.) que muchas veces no pueden ser identificados. Ello ocurre porque el carácter transformador de los procesos sociales se enfoca en una “nueva lógica entre las relaciones sociales [pero no siempre] como alternativas de poder” (GOHN, 2000, p. 130).

Esto significa que, pese a la importantísima capacidad movilizadora, creadora de códigos y transformadora, la participación social de “acción” necesita de la participación política para generar efectos redistributivos. Siendo la estructura del Estado burocrática y regida por normas establecidas a partir de un proceso formalmente constituido, para que sean promovidos cambios macroeconómicos o políticos, hay que movilizar su estructura formal, se exige, por tanto, acción política.

Con motivo de esta distinción Touraine afirma que “los movimientos tienen antes un papel de agentes de presiones sociales que de actores principales de las transformaciones sociales propiamente dichas” (GOHN, 2000, p. 147).

No en vano, el autor, ya en los años 90, pasó a enfatizar la importancia de la acción política:

Hoy, vemos a los movimientos sociales y culturales dirigirse al sistema político para firmar alianzas y contribuir para el renacimiento de una vida política que, sea en el caso de México o de Colombia e incluso de Venezuela, alcanzó un grado avanzado de descomposición [...] lo que importa [...] es desempeñar un papel decisivo en la transformación del sistema político” (Folha de São Paulo, 13-10-1996, cuaderno “Mais”, p. 3, *apud* GOHN, 2000, p. 153).

Melucci confirma este entendimiento al afirmar que [...] “sin acción política nada puede ser transformado en nuestra sociedad. El movimiento como forma pura se refiere a un tipo de acción que cuestiona la organización política”. (MELUCCI, 1994, *apud* GOHN, 2000, p. 161-2). La cuestiona, ¡pero no la altera!

Entrando más profundamente en el concepto de participación política, Bobbio, Metteucci y Pasquino (2004, p. 888), la definen, en su sentido estricto, como el conjunto de “situaciones en que el individuo contribuye directa o indirectamente a una decisión política”.

Resalta, no obstante, que las contribuciones directas, al menos para la mayor parte de los ciudadanos, sólo podrán ser dadas en contextos políticos muy restringidos; en la mayoría de los casos la contribución es indirecta y se expresa en la elección del personal dirigente.

Los autores enumeran, a manera de ejemplo, algunas actividades políticas desempeñadas por los ciudadanos: el acto del voto, la militancia en un partido político, la contribución a cierta agremiación política, la discusión de acontecimientos políticos, la presión ejercida sobre un dirigente político, etc.

Una importante observación se refiere a las manifestaciones de protesta. Pese a que son **manifestaciones** políticas, con gran número de personas participando, los autores las califican como formas “esporádicas de participación, que no llevan **casi nunca a la creación de instrumentos organizativos, esto es, a la institucionalización de la participación política**” (BOBBIO, 2004, p. 889) (negrita nuestra).

La participación social de acción actúa movilizándolo la opinión pública, reivindicando, denunciando, ejerciendo presión sobre los órganos y políticas estatales en torno a una demanda. Esa demanda, después de debatida y deliberada, es consolidada por un proceso legislativo dirigido por representantes del pueblo, elegidos y mantenidos por un proceso de participación política.

La participación política, por tanto, garantiza la estabilidad del sistema democrático para que los resultados de la participación social (movilizadora) puedan ser efectivamente consolidados y garantizados (aunque se sepa que la garantía formal de un derecho no representa la concretización del derecho en sí, esta depende de una serie de acciones ejecutivas por parte de los actores responsables de su consecución).

Conviene destacar, no obstante, que no limitamos el entendimiento de la participación política a las tradicionales formas decisorias existentes: voto, plebiscito, referéndum. La gran innovación política de mediados de los 80 es justamente la institucionalización de nuevos canales de participación política: consejos gestores, presupuestos participativos, conferencias y más recientemente las mesas de negociación³⁰.

³⁰ No se pueden restringir los actos políticos a aquellos de naturaleza exclusivamente decisoria, o deliberativa, aunque se considere que estos son la máxima expresión (o concretización) de la participación política.

La participación política pasa a ser concebida como intervención periódica y planeada, asociada, principalmente, a la universalización de los derechos sociales. Las nuevas estructuras de representación actúan en redes y se constituyen como actores colectivos, que por medio de la participación social configuran y reconfiguran las estructuras del propio Estado.

Resumen Analítico

Se percibe que las construcciones teóricas sobre la participación cargan con un contenido valorativo (y a veces ideológico) muy grande, especialmente en el campo de las ciencias sociales. La participación social gana especial sentido de transformación de la estructura social, administrativa, económica y política al ser interpretada por las corrientes neomarxistas.

El actuar colectivo posibilita la interacción social y la creación de cultura, pero principalmente, posibilita el empoderamiento. El contexto político y social de la época en que se desarrolló gran parte de la producción sobre participación (principalmente en los años 70), disloca el sentido de la emancipación del individuo, dirigiéndola hacia una concepción instrumental de adquisición de poder. Es en este punto donde la participación política gana evidencia.

La participación política no excluye el sentido de la participación social, aunque esta pueda efectuarse sin el sentido colectivo y valorativo (o ideológico) que se imprime a la participación social. Con ello, estamos afirmando que la participación política puede o no tener el sentido que la participación social (que la corriente neomarxista) busca imprimir.

De la misma manera, existen acciones sociales que ven su sentido limitado a la participación social, sin que se produzca un desdoblamiento de ese poder en acción política.

De los conceptos trabajados, podemos enumerar los siguientes sentidos:

- 1) Participación Política – decisión, debate, tomar parte en el gobierno, derecho inherente al hombre, tomar parte en una acción política, garantía de la estabilidad del sistema democrático.
- 2) Participación Social – transformación, integración, concienciación crítica, fortalecimiento del poder reivindicatorio, emancipación social, mediación, control de la Administración, creación de códigos culturales, movilización.

Las experiencias de participación institucionalizadas en el interior del Estado brasileño a veces integran ambos sentidos de participación: social y política, conforme veremos. Las preguntas que surgen para la investigación son: si esos sentidos en algún momento estuvieron conjugados, ¿qué factores influyeron para ello? ¿La conjugación de esos sentidos aún refleja la estructura de participación institucionalizada en Brasil?

En adelante, buscaremos demostrar de qué manera la construcción de la teoría deliberativa y de los sentidos de la participación fueron recibidos en el contexto socio-político brasileño.

3. CONDICIONES PRECEDENTES DE LA CREACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA

Para viabilizar el análisis del legado de la participación deliberativa instituida a partir de la Constitución de 1988 en Brasil, es preciso describir las condiciones que anteceden a la creación de dicha institución.

Conforme ya hemos mencionado en el capítulo metodológico, los antecedentes marcan la línea de base que permite indicar cuáles de los atributos del legado pueden ser considerados continuos. Para ello, se considera como período antecedente aquel comprendido entre 1964 y mediados de los años 80. Este es un período de bastante movilización política, social y económica, en el cual importantes transformaciones institucionales son consolidadas.

Como ya se ha mencionado, la década de los 80 fue especialmente importante en virtud del proceso de redemocratización del país, tras un período de 22 años de régimen militar. Se produjeron diversas reformas estructurales que alteraron profundamente la lógica de administración del país, especialmente por el proceso de municipalización.

En este contexto surgieron también nuevas formas de participación social en las cuestiones públicas. Resulta interesante resaltar que el estímulo para la constitución de mecanismos de participación provino, principalmente, de iniciativas municipales, gobernadas en general por opositores militares. La apertura democrática da lugar, en las elecciones municipales parlamentarias y del ejecutivo, en 1978 y 1982 respectivamente, a la participación de candidatos de izquierda, más vinculados a los intereses populares³¹.

Estas experiencias parlamentarias y principalmente las administraciones municipales gobernadas por coaliciones de partidos de izquierda, marcan fuertemente la trayectoria de construcción de la democracia participativa en Brasil (CARVALHO, 1998).

³¹ Es importante aclarar que el proceso de redemocratización brasileña fue iniciado en los estados, para después alcanzar el nivel central. Este es el motivo que justifica la coexistencia de gobiernos supranacionales elegidos, dentro de un régimen político nacional autoritario. La primera elección directa para Presidente ocurrió en 1989.

Será en ese contexto político y social, donde importantes actores sobresalen en el escenario nacional, y de forma complementaria van a estructurar propuestas y prácticas que más tarde resultarán en la institucionalización de la participación deliberativa.

En palabras de Keck (2010, p. 66) al final de los años 70, los intelectuales de la oposición, las elites políticas y la prensa, a través de su discurso y de los eventos a los cuales escogieron dar énfasis especial, tejieron conjuntamente una poderosa imagen de consenso opositor sobre la necesidad de la democratización. La “Oposición”, en esa versión ampliada, incluía desde elites económicas y políticas disidentes, a la Iglesia Católica, a movimientos sociales y estudiantes y, finalmente, a los obreros; su imagen era, de este modo, la imagen de toda una sociedad, de la “sociedad contra el Estado”. Las diferencias entre esos grupos eran minimizadas en nombre de la unidad de la oposición.

En lugar de desarrollar vínculos formales entre fuerzas opositoras cuya naturaleza y objetivos se sabía que eran diversos, los hilos de la sociedad civil fueron tejidos con el objetivo de formar una poderosa imagen de una oposición unida — una imagen en la cual cada nueva forma de protesta constituía una contribución para formar un gigantesco tapiz cuyo mensaje esencial era la reivindicación del cambio. La falta de vínculos institucionalizados entre las fuerzas sociales y políticas, si fue percibida de alguna forma por los agentes implicados, no era considerada particularmente importante; lo primordial era el creciente consenso de la sociedad contra el Estado autoritario (*Ídem ibídem*, p. 70).

La “generación revolucionaria”, inspirada sobre todo en la Revolución Cubana y en la revalorización de la tradición marxista, no encontró espacio para expansión ante la fuerza de represión del aparato militar. La izquierda brasileña fue obligada a adoptar nuevos paradigmas de intervención política, marcados especialmente por la heterogeneidad ideológica y la priorización de la democracia (MENEGUELLO, 2008).

La inclusión de segmentos sociales en espacios de participación colegiada, en la cual pudiesen opinar y de alguna forma influir en la prestación de los servicios ofrecidos fue una de las formas encontrada por los gobiernos para pacificar el proceso reivindicativo y movilizador del momento.

Este capítulo tiene como objetivo narrar, y a veces reconstituir³², de qué manera todos esos factores se desencadenaron y se combinaron. Su organización pretendió sistematizar los hechos históricos de forma gradual, partiendo de una visión más general y genérica, para ir profundizando en los elementos esenciales que el análisis propuesto exige.

En ese sentido, el primer apartado persigue dar una visión política y económica general del país. La narrativa se extiende de 1964 a 2010 y se da de forma continua, sin marcar los momentos de “ruptura” y “momento crítico”, definidos en la metodología. Los apartados siguientes exploran de forma más profunda la estructura institucional de las políticas de medio ambiente y salud, las cuales originaron de manera más directa los instrumentos de participación deliberativa analizados. A continuación es destacada la actuación de los actores clave que estuvieron directamente involucrados en la conformación del modelo institucional de participación. El último apartado de este capítulo, a partir de toda descripción hecha, evidencia de forma más directa el proceso de ruptura que va a desencadenar la institución jurídica de una estructura administrativa de participación deliberativa en forma de consejo gestor de política.

Por ser un capítulo muy descriptivo y con un volumen considerable de información se optó por incluir a lo largo de su desarrollo “Resúmenes Analíticos”, que van a orientar al lector de forma más específica en el proceso de desarrollo conclusivo de esta investigación.

3.1 COYUNTURA GENERAL DE LAS CONDICIONES POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL EN BRASIL: UN RECORRIDO PARA COMPRESIÓN

Brasil estuvo entre 1964 y 1986 bajo gobierno de un régimen militar, iniciado con un golpe, en abril de 1964, por el entonces Mariscal Castelo Branco.

El régimen gobernaba el país por medio de actos del Poder Ejecutivo que progresivamente limitaban los derechos civiles y políticos: los partidos existentes fueron disueltos, los poderes del Ejecutivo fueron ampliados, el número de ministros del Supremo Tribunal Federal (STF) fue alterado para garantizar la mayoría al gobierno, la elección indirecta

³² Reconstituir, porque a veces la secuencia de los hechos no estaba claramente narrada en las publicaciones consultadas, siendo necesaria la combinación de diversas fuentes para la reconstitución de la secuencia histórica.

fue institucionalizada, ocasión en que se determinó la indicación de gobernadores y alcaldes por parte del Ejecutivo.

En diciembre de 1968 el Congreso fue cerrado por casi un año, dando inicio al período de represión más intensa del régimen militar (ESCOREL, 2008). Senadores, diputados, alcaldes y gobernadores fueron capturados, hubo intervención en el Poder Judicial; fue decretado estado de sitio; la censura previa fue determinada.

En 1969, tras ser gobernado por una Junta Militar durante tres meses, asume la presidencia el general Médici, que comandaría durante “los años de plomo”, el período en que fue más aguda la tortura de presos políticos (ESCOREL, 2008).

La resistencia al régimen militar se va a presentar inicialmente en forma de luchas y resistencias armadas de algunos grupos de izquierda, entre los cuales citamos: la Acción Libertadora Nacional, el Partido Comunista Brasileño, el Movimiento Revolucionario del 8 de Octubre, que más tarde se subdividieron en otros grupos³³.

La situación política y económica del país a principios de los 70 se vio bastante agravada debido a los límites de su infraestructura física y a consecuencia de la primera crisis del petróleo.

En 1973, en las vísperas de la elección de Geisel para la Presidencia, Fernando Henrique Cardoso (sociólogo que había sido exiliado y que más tarde sería presidente de Brasil) escribió sobre la necesidad de fortalecer las instituciones de la sociedad civil. En palabras de Keck (2010, p. 69-70):

Era un momento extraño para estar comentando tal asunto: la presidencia del general Médici, que entonces llegaba al final, se caracterizó por ser el gobierno de uno de los períodos más negros de represión que Brasil jamás conoció. Uno de sus objetivos había sido precisamente destruir cualquier apariencia de “institución” autónoma en la sociedad civil, dejando, en su lugar, una despolitización generalizada basada en el miedo. “Aparentemente”, escribía Fernando Henrique, “escapan de este cuadro sombrío de despolitización, en los límites en que la situación lo permite, sectores importantes de las iglesias — que pasaron a actuar como una especie de partido del pueblo de Dios—, segmentos universitarios y profesionales (jueces, abogados, periodistas e incluso tecnócratas), así como la militancia obrera”. (...)

La supervivencia de alguna iniciativa política por parte de esos sectores, argumentaba, significaba que: aunque el curso de un proceso como ese sea relativamente lento,

³³ Maria da Gloria Gohn hizo un rescate histórico de 200 años de los diversos movimientos y luchas populares en Brasil. Para mayores detalles sobre la resistencia militar armada, consultar: GOHN, 1995 y la bibliografía señalada por ella.

desde luego será más lento si no comienza ya. No para “pedir” democracia, en el sentido de reapertura del juego de partidos controlados por el Estado y por las clases dominantes, sino para crear un clima de libertad y respeto que permita la reactivación de la sociedad civil, haciendo que las asociaciones profesionales, los sindicatos, las iglesias, los gremios estudiantiles, los círculos de estudio y debates, los movimientos sociales, en suma, expongan al público sus problemas, propongan soluciones, entren en conflictos que son constructivos para el país. En este contexto, es preciso no olvidar que dentro del aparato del Estado también será preciso legitimar las divergencias constructivas y eliminar las tendencias favorables a la uniformidad pseudoconsensual. (...) En pocas palabras: es preciso ir tejiendo los hilos de la sociedad civil de tal forma que pueda expresarse en el orden político y pueda equilibrar al Estado, convirtiéndose en parte de la realidad política de la Nación.

El general Ernesto Geisel asume el poder en 1974 con el objetivo de dar inicio a un proceso de “distensión lenta, gradual y segura” (SCOREL, 2008, p. 397), que legitimase el gobierno militar. Conforme apunta Scorel (*ibídem*), en el período de gobierno de Geisel dos cuestiones ganan relevancia: la reactivación de la política, con especial hincapié en el papel de las oposiciones (liberal, eclesial, partidaria y popular) y el desarrollo de medidas sociales, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo I (I PND).

Los sucesivos procesos electorales (74, 76 y 78) fueron importantes para favorecer el partido de la oposición, el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), como partido de oposición real, significando para los partidos clandestinos la posibilidad de actuación parlamentaria.

La transformación del MDB fue parte de un proceso de organización y crecimiento de la sociedad brasileña en varios frentes y de fortalecimiento de la sociedad civil, en el cual la Iglesia Católica tuvo un papel destacado. (...) la Iglesia católica estuvo al frente de las luchas de oposición al régimen utilizando como canales para expresar sus protestas, por un lado, la Conferencia Nacional de Bispos Brasileños (CNBB) y, por otro, la organización y articulación, en una amplia red nacional, de Comunidades Eclesiales de Base (CEBs), de las cuales nació, en 1973, el primer movimiento reivindicador con apelo de masas, el Movimiento Coste de Vida. (SCOREL, 2008, p. 399)

El período de 1975 a 1982 viene señalado por los autores (GOHN, 1995) como uno de los más ricos de la historia del país, pues corresponde aun a la fase de enfrentamiento al régimen militar y a la rearticulación de la sociedad civil que desencadenará la elaboración de diversos proyectos de reforma social para el país.

Scorel (2008) también destaca la importancia de los movimientos de oposición liberal, como de la Orden de los Abogados del Brasil (OAB), de la Asociación Brasileña de Prensa (ABI), de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC) y el Movimiento por la

Amnistía. Otro movimiento de importancia crucial fue el movimiento sindical resurgido en el período y conocido como “nuevo sindicalismo”³⁴.

Tal ascensión se adecuaba a las necesidades de la oposición política por ser más que un movimiento aislado. El “nuevo sindicalismo” señalaba la existencia de un descontento popular masivo y organizado con relación al régimen y representaba una clara prueba de que la democratización era necesaria para resolver el potencial de conflicto social. En palabras de Keck (2010, p. 66):

Había una convergencia coyuntural entre la necesidad de las elites opositoras de un impulso de masa y la necesidad de reconocimiento de los nuevos líderes sindicales; estos se ayudaron mutuamente. No obstante, la fuerza de esos líderes laborales no se debía solamente al reconocimiento de la elite, sino también a su base organizacional cada vez más sólida, que se sobreponía, paradójicamente, a la estructura sindical oficial que había servido durante tanto tiempo para oprimirlos. Mantenerse en sus cargos dependía primordialmente de su capacidad de conservar la lealtad como miembros afiliados a la organización. La acción política constituía en gran parte un miedo a ampliar el espacio de negociación para los propios sindicatos, más que un fin en sí misma.

El movimiento sindical será entonces responsable del desarrollo de una conciencia de la necesidad de construir instituciones políticas con las cuales pudiesen identificarse, lo que más tarde resultará en la creación del Partido de los Trabajadores.

En este sentido, la decisión del presidente Geisel de promover la liberalización gradual del régimen autoritario dio a la actividad de la oposición nueva legitimidad y vigor, permitiendo que los agentes sociales y políticos comenzasen a considerar las posibilidades para el futuro, haciendo surgir una variedad aun mayor de movimientos.

En el campo social, el I PND fue inédito en el régimen militar, al reconocer que el desarrollo social debería ocurrir de forma paralela y progresiva al desarrollo económico. Las prioridades del plan focalizaban en educación y salud.

En 1979 el nuevo gobierno toma posesión y asume, con el general Figueiredo, la promesa de continuidad de la política de democratización de su antecesor. Su gobierno quedó marcado por la grave recesión económica, subidas de los intereses y creciente deuda externa,

³⁴ Sobre los Movimientos Sociales en Brasil consultar: GOHN, 1995; sobre el “Nuevo sindicalismo” en Brasil consultar: ANTUNES, 1995.

alta de la inflación, que llegó al 200% al año, con una disminución del PIB nacional, de -4,4% en 1980, además del aumento de la inestabilidad social.

Figueiredo promovió una reforma partidaria que buscaba fraccionar a la oposición, para mantener el control de la transición democrática, evitando la victoria electoral del partido opositorista (MDB).

Considerando el bajo apoyo de la población (principalmente debido a la crisis económica) y el crecimiento electoral del MDB en las elecciones legislativas de 1974, y en las elecciones municipales de 1976, era previsible que la ARENA – partido del gobierno - fuese derrotada en las elecciones de 1982³⁵.

Las elecciones promovidas durante el período militar tuvieron un importante papel por “viabilizar la presión democratizadora por la vía electoral” (*ídem ibídem*, p. 23). El único partido legal de oposición era el MDB (después PMDB), que acabó ganando las elecciones de 1974, 1976 y 1978. A pesar de elegir a gran parte de los políticos, el gobierno mantenía la mayoría parlamentaria, con maniobras legales, tales como la creación de la figura del “senador biónico”³⁶.

Ante la situación, el entonces jefe de la Casa Civil de Figueiredo, General Golbery do Couto e Silva sugirió que fuese adoptada una maniobra para intentar garantizar la victoria de las elecciones de 1982. El bipartidismo había sido instituido de forma forzosa por el Acto

³⁵ El desarrollo partidario en Brasil sería reflejo de las estrategias del poder central, que adoptan una dinámica discontinua. Entre 1937 y 1964 Brasil pasó por 3 formaciones de partido distintas. Conforme Meneguello (1989, p. 39), tales partidos eran de “notables”, o “agremiaciones comandadas por caciques populistas”, adecuándolos a los que Duverger denominó “partido de cuadros”.

Como ya se ha mencionado, el principio de los años 70 viene marcado por una distensión estratégica del régimen militar, que buscaba mantener una aparente estabilidad democrática a partir de la manutención de mecanismos representativos, como la existencia de partidos políticos y elecciones. El período que sigue (1964 a 1979) vendrá marcado por el bipartidismo (ARENA y MDB).

³⁶ El senador biónico era elegido indirectamente, por un Colegio Electoral, de acuerdo con la Enmienda Constitucional Número Ocho de 14 de abril de 1977 que, otorgada en el gobierno Ernesto Geisel, extendió el mandato presidencial de cinco a seis años, aumentó la bancada federal en los estados menos populosos del país para asegurar la mayoría gobernista y mantuvo las elecciones indirectas para gobernador. Los senadores biónicos fueron elegidos el 1 de septiembre de 1978 para un mandato de ocho años (1979-1987). La Enmienda Constitucional nº 15, de 19 de noviembre de 1980 extinguió tales figuras, respetando los mandatos vigentes. Además de la fidelidad al gobierno, el criterio para la elección de esos senadores observó la reconducción de aquellos que ya poseían mandato o la elección de diputados federales para ocupar las plazas.

Institucional nº 5, y era totalmente mal visto por la población. Permitir la creación de nuevos partidos políticos sería una acción popular que al mismo tiempo fraccionaría la oposición.

En octubre de 1979, el gobierno finalmente envió al Congreso el tan esperado proyecto de reforma de la legislación sobre los partidos políticos. La reforma fue promulgada por la Ley nº 6.767 de 20 de diciembre de 1979, alterando especialmente las normas sobre la formación de partidos, y disolviendo los dos partidos existentes, la ARENA y el MDB.

Con eso, la Arena se transformó en el Partido Democrático Social (PDS), que continuaba apoyando al gobierno. Por su parte el MDB se transformó en el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), que contaba con opositores del régimen, pero también dio origen a nuevos partidos:

- a) PTB - (Partido Laborista Brasileño) - Reunía antiguos líderes vinculados al antiguo laborismo de João Goulart y Getúlio Vargas.
- b) PT - (Partido de los Trabajadores) - Creado a partir de nuevos liderazgos sindicales surgidos después del fin del AI-5. Principalmente del movimiento operario surgido en la Gran São Paulo y Región del Gran ABC. De orientación radical de izquierda, combatía en extremo el gobierno dictatorial, criticaba la política económica y social del régimen, y era el más combatido tanto por el propio régimen, como por los partidos de derecha.
- c) PDT - (Partido Democrático Laborista) - Creado por la disidencia del laborismo dentro del PTB. Entre los disidentes, estaba Leonel Brizola.
- d) PP - (Partido Popular) - De orientación moderada, intentaba ser un término medio entre el PDS y el PMDB, y cuyos líderes fueron el entonces gobernador de Rio de Janeiro, Chagas Freitas y el senador de Minas Gerais, Tancredo Neves. Sin conseguir consolidarse a nivel nacional, el partido fue incorporado al PMDB en 1981.

La Reforma Partidista concedió al Estado un papel central en la conformación de la organización partidista a través de dos mecanismos: una legislación minuciosa sobre las estructuras internas de los partidos y el poder para declararlos legales o ilegales.

En cuanto a las reglas de creación, para el reconocimiento legal provisional, la ley exigía la publicación de manifiesto, programa y estatutos, que deberían ser presentados al Tribunal

Electoral Superior por la Comisión Directora Nacional Provisional, compuesta por entre siete a once miembros elegidos por los fundadores del partido (que debían ser por lo menos 101)³⁷.

Conforme fue señalado por Keck (2010) las exigencias rigurosas favorecerían claramente a los que ya contaban con organizaciones partidistas locales heredadas, principalmente en cuanto al número de miembros y a la estructura. El PDS copiaba esencialmente las estructuras de la ARENA. El PMDB y el PP podían valerse de las organizaciones locales del antiguo MDB para facilitar su legalización. Para los nuevos partidos, sin embargo, cumplir todos los requisitos exigía una compleja articulación nacional, conforme será mejor detallado en los apartados siguientes.

El final del gobierno de João Figueiredo, en 1984, viene marcado por la intensa reivindicación popular y por grandes movimientos de masa, como las “Directas Ya”, exigiendo elecciones libres y directas para la presidencia de la República.

El Movimiento “Directas Ya” congregó millones de brasileños, artistas, políticos de oposición, etc. El derrocamiento del sistema vendría al año siguiente, con la elección hecha por el Parlamento a favor de Tancredo Neves, político de oposición que posibilitó la apertura a reformas democráticas.

Las presiones populares y el agotamiento de la alianza que sostenía el régimen autoritario determinaron la elección negociada – entre el PMDB (antiguo MDB) y el Frente Liberal (formado por parte de la base “gubernista” que había roto con el partido del gobierno) - de Tancredo Neves, civil, que tendría la responsabilidad de instaurar el gobierno democrático y convocar elecciones directas.

³⁷ La Comisión Directora Nacional Provisional debería designar oficialmente comisiones estatales que, a su vez, indicaban comisiones municipales y comisiones para las zonas electorales en las capitales de los estados; copias de las minutas de las reuniones realizadas para designar esas comisiones, reconocidas oficialmente ante notario, deberían ser también encaminadas al Tribunal Electoral. Una vez completadas las formalidades iniciales, un partido tenía doce meses para organizarse, lo que significaba realizar convenciones como mínimo en un quinto de los municipios de por lo menos nueve estados, y una convención para elegir un directorio nacional. Un partido así registrado sólo podría comenzar a funcionar inmediatamente si entre sus fundadores se incluyese por lo menos al 10% de los representantes del Congreso Nacional (Cámara de los Diputados y Senado) o si fuesen elegidos en las elecciones más recientes para la Cámara de los Diputados con por lo menos 5% del total de votos de por lo menos nueve estados, con un mínimo de 3% en cada uno de ellos.

La elección indirecta de Tancredo Neves, en enero de 1985, cerró un ciclo de veinte años de régimen militar, aunque el proceso de transición democrática estuviese en curso.

una transición sin rupturas, pactada entre las élites y basada en una alianza político-partidaria de la cual formaban parte parlamentarios que habían sido de la Arena³⁸ y habían sostenido el régimen militar en sus décadas de existencia. (SCOREL, 2008, p. 418)

El 14 de marzo de 1985, víspera de la toma de poder del primer civil como presidente, tras el golpe militar, Tancredo Neves enfermó gravemente, falleciendo al mes siguiente, cediendo lugar a José Sarney, vicepresidente y político de la base política de los militares.

El primer año de gobierno de Sarney buscó “barrer la basura autoritaria” (SCOREL, 2008, p. 426) del período anterior y normalizar la economía. Una serie de cambios se sucedieron: fue cerrado el período de censura; los partidos comunistas y las centrales sindicales fueron legalizadas; fueron lanzadas medidas económicas (Plan Cruzado); los alcaldes de las

³⁸ **Alianza Renovadora Nacional (ARENA)** fue un partido político brasileño creado en 1965 con la finalidad de dar apoyo político al gobierno militar instituido a partir del Golpe de Estado en el Brasil en 1964.

En el programa del partido, adoptado en convención nacional, realizada en Brasilia el 21 de septiembre de 1975, la ARENA se posicionó en relación a su creación y su existencia de la siguiente manera:

"Expresión política de la Revolución de Marzo de 1964, que unió a los brasileños en general, contra la amenaza del caos económico, de la corrupción administrativa y de la acción radical de las minorías activistas, la ARENA es una alianza de nuestro pueblo, una coalición de corrientes de opinión, una alianza nacional".

Fundada el día 4 de abril de 1966, la ARENA era un partido político predominantemente conservador. Su creación se dio en consecuencia del Acto Institucional Número Dos, de 27 de octubre de 1965, y del Acto Complementario n° 4, de 20 de noviembre de 1965. Ambos fueron rebajados por el régimen militar y terminaron con el pluripartidismo existente, en aquella época, en Brasil. Así fueron extinguidos los 13 partidos políticos legalizados en el País y determinada la implantación del bipartidismo. Sus miembros y electores eran llamados “arenistas”.

El 20 de diciembre de 1979, por la ley n° 6.767, el multipartidismo fue restaurado en Brasil y las asociaciones políticas existentes fueron extinguidas: “Quedan extinguidos los partidos creados como organizaciones, con base en el Acto Complementario n° 4, del 20 de noviembre de 1965, y transformados en partidos de acuerdo con la Ley n° 4.740, de 15 de julio de 1965, por no cumplir, para su funcionamiento, los requisitos establecidos en esta Ley”. Incluso así, la ley prohibía “coaliciones con otros partidos para las elecciones a la Cámara de los Diputados, a las Asambleas Legislativas y Cámaras Municipales” y de “regimentación de afiliados o adeptos, con base en (...) sentimientos de clase”. Los partidos permitidos serían los que contasen con “10% de representantes del Congreso Nacional”.

La ARENA fue rebautizada Partido Democrático Social (PDS). Más tarde, un grupo de políticos del PDS abandonó el partido y formó el “Frente Liberal”, que después se convirtió en el Partido del Frente Liberal (PFL), actual DEM. El PDS, posteriormente, cambió su nombre por el de Partido Progresista Renovador (PPR), y después Partido Progresista Brasileño (PPB), que hoy se llama Partido Progresista (PP).

El bipartidismo generó, en Brasil, de 1966 a 1979, dos corrientes políticas, la *situacionista* formada por la ARENA y la corriente *oposicionista* formada por el Movimiento Democrático Brasileño (MDB). Fuente: Tribunal Superior Eleitoral.

capitales fueron elegidos, ya que hasta entonces eran recomendados por los gobernadores, y fue creada la comisión para elaboración del anteproyecto de la nueva constitución.

Al año siguiente, además de gobernadores y diputados estatales (regionales), fueron elegidos diputados federales y senadores, que compondrían el grupo seleccionado de constituyentes.

El período de elaboración constituyente fue un período de profundización de la crisis económica, en la cual la inflación llegó al 2.751%. Intentando asegurar el apoyo político en la base “gubernista”, que pretendía haber aprobado el mandato de cinco años, el gobierno de Sarney adoptó la redistribución de cargos como moneda de cambio política, hecho que culminó en una reforma ministerial, con la asunción de políticos mayoritariamente conservadores.

Al final del gobierno Sarney, la política económica, conocida como “judías con arroz”³⁹, en nada alteró la situación. La inflación explotaba, no había negociación favorable para la deuda externa, la especulación financiera aumentaba y las inversiones productivas eran escasas (SCOREL, 2008, p. 127).

Si política y económicamente el período de Sarney terminaba en crisis, en términos jurídico-institucionales, el saldo fue bastante positivo. Considerada la constitución ciudadana, la nueva Constitución Federal, fue proclamada en noviembre de 1988, y de acuerdo con las enseñanzas de Canotillo (*apud* YODA, 2005), es considerada como teleológica, ya que impone un cierto ideal de vida, explicitado en la enumeración constitucional de los derechos fundamentales y la participación social como directriz en diversas políticas, como se verá a continuación.

En 1990 es elegido el primer presidente civil después de los años de dictadura: Fernando Collor de Melo, del Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), que se presentó como el candidato contrario a las coaliciones partidarias, con un discurso de apertura económica y caza de los marajás.

La victoria de Collor fue atribuida a la impopularidad de Sarney y del PMDB. Ya en el inicio del mandato, Collor introdujo un plan económico que al tener como objetivo la reducción

³⁹ El término remite a la idea de una política trivial, sin ninguna innovación o medida más audaz. En términos literales, las judías con arroz son la base de la alimentación popular del brasileño.

de la hiperinflación, confiscó la libreta de ahorro de los brasileños. Implantó medidas privatizadoras, abrió el mercado y redujo el número de funcionarios públicos.

A pesar de las medidas, el país entró en recesión, el desempleo creció y la inflación volvió. Además del fracaso de las políticas económicas, el gobierno fue invadido por denuncias de corrupción que acabaron por provocar el *impeachment* del primer presidente civil elegido en el período de la Nueva República.

El *impeachment* de Fernando Collor de Mello hizo que asumiera, en diciembre de 1992, su vice, Itamar Franco. En 1994 el gobierno lanza el “Plan Real” como una estrategia de recuperación de la economía y control de la inflación. El plan proponía una nueva moneda, el Real, la cual promovería la estabilidad económica a través de la paridad de la moneda con las reservas de cambio disponibles.

Con un plan económico exitoso, el ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso, se lanza a la candidatura presidencial, por el Partido de la Social Democracia Brasileña – PSDB, un partido considerado “de derecha”, siendo elegido en el primer turno.

En 1997, tras la aprobación de Enmienda Constitucional que permitió la reelección, Fernando Henrique Cardoso pudo proponerse como candidato una vez más en 1998, venciendo nuevamente a Lula en primer turno.

Al concluir su mandato en 2002, FHC transfiere el gobierno a Luiz Inácio Lula da Silva, que lo gobernará durante dos mandatos consecutivos (2003 – 2010). Imposibilitado constitucionalmente para ser reelegido por tercera vez, Lula consigue elegir a su correligionaria del PT, Dilma Rouseff.

En un análisis general de las perspectivas económica, social, institucional e internacional, el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas – IPEA apunta que en esos 46 años (de 1964 a 2010) los principales avances obtenidos fueron los siguientes:

- i) la redemocratización en los años 80 abrió espacio para retomar la agenda integracionista en el nuevo contexto de la economía mundial. Incluso a pesar de las restricciones de la crisis de la deuda externa, los gobiernos José Sarney (Brasil) y Raúl Alfonsín (Argentina) lograron iniciar una nueva etapa de integración, impulsando que, en la primera mitad de los años 90, se conformase como Mercosul, con la incorporación de Uruguay y Paraguay.

A partir de 2003, la política externa brasileña reforzó la perspectiva de inserción internacional soberana y pasó por una mayor integración sudamericana (IPEA, 2010, p. 15);

- ii) La democracia brasileña fue ampliada, inclusive con la creación de nuevos canales de participación popular, y sus instituciones se volvieron más estables. En lo que se refiere al Estado brasileño, a pesar de la crisis fiscal y las consecuentes reformas de los años 90, tanto sus funciones como su cuadro de personal fueron ampliados y descentralizados, especialmente en el campo de las políticas sociales.
- iii) La fragmentación partidaria continuó siendo una preocupación en cuanto a la gobernabilidad. Además de la mayor fragmentación, se observó una mayor polarización ideológica del Congreso.
- iv) Como en la mayor parte de los países occidentales del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, el Estado brasileño asumió, de forma gradual y constante, funciones de las cuales se eximía, en especial en la política social. Ese movimiento tuvo como implicación directa la ampliación del cuadro administrativo del Estado. El porcentaje de empleados del sector público brasileño aumentó de forma continua entre 1960 y el final de la década de los 80, pasando de 7,2% a 13,2% en 1991. Entre 1991 y 2003, durante el gobierno FHC (llamado neoliberal), se constató una reducción del tamaño y de las actividades del Estado. Tal reducción se perfiló a partir de 2003, con el gobierno del presidente Lula.

En los últimos 46 años, el número de brasileños pasó de 80,8 millones a una proyección de más de 200 millones en 2015. Esa masa envejece rápidamente, haciendo surgir un nuevo desafío: adaptar Brasil, especialmente su sistema de protección social, a los ciudadanos más ancianos.

Desde el punto de vista económico, destaca el crecimiento del PIB a tasas superiores a la media mundial, la estructura productiva más industrializada y reducción de la dependencia externa. A pesar de los avances, aún es posible relacionar al menos cuatro aspectos macroeconómicos que siempre rondaron como fantasmas la economía brasileña: el crecimiento

del PIB, el desempeño de las cuentas externas, la inflación y la situación fiscal (*ídem ibídem*, p. 27-36).

De 1964 a 2010 algunos temas ganaron espacio en la agenda del gobierno y de la opinión pública: particularidades regionales, preservación del medio ambiente, urbanización y mejora de las condiciones sociales. Mucho mejoró en áreas como salud y educación, pero hay tareas a cumplir en diferentes sectores, como en la cuestión agraria y en la previdencia (seguridad social) (*ídem ibídem*, p. 27-51).

Brasil cierra la primera década del siglo XXI con el desafío de ampliar la transparencia, reducir la corrupción, garantizar la seguridad pública y cualificar la oferta de salud y educación (*ídem ibídem*, p. 17-26).

A pesar de los pocos avances económicos, el período de transición democrática vivido por Brasil en las décadas de los 70 y los 80 estableció una agenda de transformación política bastante singular. En palabras de Meneguello (2008, p. 4) la paradoja del régimen autoritario brasileño, causada por la combinación entre la reintegración de procedimientos democráticos y la longevidad del proceso de liberalización fue el vector que condujo a cambios institucionales y constituyó el espacio posible de diálogo con las fuerzas de oposición.

La Reforma de Partidos de 1979 permitió que un número significativo de los sectores de oposición al régimen encontrasen en las instituciones legales (partidos, parlamento, cargos del poder ejecutivo) un camino para la organización democrática de sus pretensiones políticas reformadoras.

A pesar del contexto revuelto, la década de los 80 será esencial en la construcción de un nuevo paradigma de ciudadanía. Los movimientos sociales manifestarán una identidad que se concretizará a partir de la construcción colectiva de una noción de derechos, que relacionada con las ampliaciones de espacios de ciudadanía va a posibilitar el reconocimiento público de las carencias sociales (JACOBI, in SADER, 1987) y la construcción de nuevos espacios de intersección entre Estado y sociedad civil.

3.2 ACTORES Y SENTIDOS: LOS ACTORES Y MOVIMIENTOS QUE INFLUYERON EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN BRASIL

Como se ha mencionado en el apartado anterior, el final de la década de los 70 finaliza con el recrudecimiento de la crisis económica y una oleada general de desempleo, lo que generó un período de “agitación de masas” con huelgas, pillajes, linchamientos populares, que, en palabras de Gohn (1995) expresaban el desespero social⁴⁰.

A pesar del contexto revuelto, la década de los 80 será esencial en la construcción de un nuevo paradigma de ciudadanía. Los movimientos sociales manifestarán una identidad que se concretizará a partir de la construcción colectiva de una noción de derechos, que relacionada con las ampliaciones de espacios de ciudadanía va a posibilitar el reconocimiento público de las carencias sociales (JACOBI, in SADER, 1987) y la construcción de nuevos espacios de intersección entre Estado y sociedad civil.

De acuerdo con lo que propone Juárez Rocha Guimarães (2009) el período de redemocratización analizado sería el segundo gran ascenso del proceso de autoformación del pueblo brasileño (el primero habría sido aquel iniciado en 1950 e interrumpido por el golpe militar en 1964). Todavía según el mismo autor, este proceso se habría iniciado en 1970, en la resistencia al régimen militar, y se habría prolongado de forma continua e inacabada hasta los días de hoy.

Después de la masacre de la izquierda armada, ocurrida en 1970, los líderes contestatarios brasileños se organizaron en movimientos sociales con modalidades diversas de movilización. A pesar de las diferencias entre los movimientos, existía una idea (o un objetivo) común a todos ellos: la democracia y la ciudadanía activa.

En ese contexto se percibe el surgimiento del nuevo sindicalismo, de la Teología de la Liberación, predicada y organizada en las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs), de diversos movimientos comunitarios: movimiento contra la carestía, movimientos urbanos (de barrios),

⁴⁰ Es extensa la literatura dedicada a los movimientos sociales de América Latina y de Brasil. (Dagnino, 2002; Gohn, 1995; 2010; Doimo, 1995; Boschi, 1987; Sader, 1988, Burgwal, 1990; Warren, 1995, etc.). Sobre las diversas bibliografías con resumen sobre los respectivos enfoques de la producción nacional sobre el tema, ver Gohn, 2000, “Teoría de los Movimientos Sociales”.

movimientos estudiantiles, movimiento sanitarista, de los ecologistas, de las feministas, movimiento gay, etc.

Los movimientos sociales van a fomentar la recuperación de la capacidad activa del pueblo mediante su transfiguración en sujeto que fue especialmente propugnada por Paulo Freire en su obra “La pedagogía del oprimido”. Según Paiva (1985, *apud* DOIMO, 1995, p. 78) aunque no sea posible desvincular la justificación del método de Freire del nacional desarrollismo, su pedagogía y aplicación deben ser vistos como parte de un proceso que incluye la tentativa de rompimiento de las amarras del populismo tradicional.

La idea central que animará a todos aquellos actores con alguna tendencia socialista es la de “sujetos de la propia historia” (DOIMO, 1995, p. 78). Es precisamente bajo las perspectivas de los sujetos donde este apartado busca detallar las dinámicas de formación y actuación de los actores que contribuyeron más directamente a la constitución del modelo de consejos brasileño, evidenciando sus prácticas, códigos de comportamiento y proyectos. Tal enfoque traza el puente necesario para entender, bajo la perspectiva del enfoque del neo-institucionalismo histórico, qué patrones prescriptivos fueron trasladados y consolidados en forma de instituciones de participación deliberativa.

Se señalan con especial relevancia los siguientes actores/movimientos: el Partido de los Trabajadores, la ideología progresista de movilizados Católicos organizados en Comunidades Eclesiales de Base, y de los académicos del Movimiento por la Reforma Sanitaria, que de forma más organizada representó a otros movimientos intelectuales de izquierda. ¿Por qué nos centraremos en esos actores? Porque es vasta la literatura que reunió datos empíricos acerca de la evidencia de las “conexiones activas entre: Iglesia católica, agrupamientos de izquierda y organizaciones no-gubernamentales y profesionales comprometidos con la causa popular con la construcción de nuevas esferas públicas (DOIMO, 1995).

Sobre tal conexión es relevante la constatación de Jacobi (1987, p. 4):

A pesar de que los movimientos sociales urbanos tuvieran como marca registrada la necesidad de declarar su carácter a-partidista, es un hecho que, en diversos movimientos, las manifestaciones de lo que se denomina “cultura política” los identifican claramente con ciertos partidos.

En el caso de São Paulo, es un hecho incontestable el peso que los militantes del PT ejercen sobre la dinámica de diversos movimientos, entre los cuales destacan el movimiento de la salud de la región este, los movimientos de vivienda y algunos movimientos de transportes. Según declaraciones obtenidas de diversos

representantes de órganos públicos, principalmente en los sectores de vivienda y salud, los movimientos que cuentan, en su interior, con una mayor presencia de militantes del PT y de ciertos sectores de la iglesia ejercen una presión mayor en el plano reivindicatorio. Estos movimientos continúan representando ejes articuladores de demandas que, dada la persistencia y la vehemencia de sus actores, vienen obteniendo una creciente respuesta del Estado y sus agencias.

Tales actores van a hacer posible el surgimiento de lo que Avritzer (2009) señala como “sociedad civil autónoma y democrática”, hecho que va a determinar un importante cambio en el paradigma de percepción, por parte de esos actores, de la perspectiva de institucionalización. Tal perspectiva se traducirá en una mayor capacidad de negociar e interactuar con el Estado, lo que concretizará la creciente creación de espacios de participación.

En ese sentido, evidenciar el *modus operandi* de los movimientos, actores e instituciones que se conjugaron para concretar el modelo de participación deliberativa en consejos será importante para que se pueda comprender cómo surgió y se desarrolló cada uno de los elementos caracterizadores de esa nueva esfera pública.

3.2.1 Las Comunidades Eclesiales de Base, CEBs

La actuación política de la Iglesia en Brasil no es reciente. Löwy (2001), citado por Azevedo (2004, p. 109), entiende que la Iglesia, después de “haber sido, durante siglos, la guardiana más fiel de los principios de autoridad, del orden y de la jerarquía”, ella, o por lo menos una parte de ella, “se convirtió, casi sin transición, en una fuerza social crítica, un polo de oposición [...] y un poder contestatario al orden establecido” que vino a destacar “en los años 70 y 80”.

El escenario de pobreza de América Latina en los años 50, aliado a los cambios internos y externos a la Iglesia Católica, hacen surgir como línea teórica de la acción católica la Teología de la Liberación. En el plano interno, Löwy cita la aparición de nuevas corrientes teológicas, a partir de la II Guerra Mundial”, principalmente en Alemania y en Francia; nuevas prácticas clericales de cristianismo social, como los padres obreros y la economía humanista de padre Lebet y una apertura de algunos sectores de la Iglesia hacia cuestiones de la filosofía moderna y de las ciencias sociales, legitimadas y sistematizadas por el pontificado de Juan XXIII (1958-1963) y el Concilio Vaticano II (1962-1965) (*Ídem ibídem*).

En el plano externo a la Iglesia, Löwy cita los cambios sociales y políticos en curso en América Latina, tales como, la industrialización del continente bajo la hegemonía del capital multinacional que produjo aún mayor dependencia y profundizó las divisiones sociales, al tiempo que estimuló el éxodo rural y el crecimiento urbano con la concentración de la clase trabajadora. Una segunda causa fue la Revolución Cubana, en 1959, que abrió un nuevo período histórico para los pueblos latinoamericanos y que se caracterizó por la intensificación de las luchas sociales, la aparición de movimientos guerrilleros, la sucesión de golpes militares y una crisis de legitimidad del sistema político.

En palabras de Jurkevics, “simbólicamente, se puede decir que la corriente cristiana radical nació en enero de 1959, cuando Fidel Castro, Ché Guevara y sus camaradas entraron marchando en La Habana”, mientras, por otro lado, “en Roma, Juan XXIII publicaba la primera convocatoria al Concilio Ecuménico” (JURKEVICS, 2003, p. 245).

Este es el contexto que propició la formulación de la Teología de la Liberación (TL). Camilo (2011, p. 3), cita cinco puntos enfatizados por Michael Löwy, como principales pilares de la Teología de la Liberación: (1) la liberación humana como anticipación de la salvación final en Cristo; (2) una nueva lectura de la Biblia; (3) una fuerte crítica moral y social del capitalismo dependiente; (4) el desarrollo de comunidades de base cristianas entre los pobres como una nueva forma de Iglesia; (5) opción preferente por los pobres y la solidaridad con su lucha por su auto-liberación.

El cambio de paradigmas en el que la Iglesia deja de ser un polo de cooperación con el Estado y pasa a ser un polo de oposición ocurre de forma más notable a partir de los años 60, bajo la influencia del Concilio Vaticano II. De acuerdo con el análisis de Löwy (2001), tal cambio venía siendo construido desde la década anterior cuando la Iglesia pasa a priorizar la cuestión del desarrollo en su discurso y sus acciones.

Como consecuencia, los teólogos más progresistas de América Latina, oponiéndose a la *teología del desarrollo*, comenzaron a predicar la liberación. Fue, sin embargo, con la publicación de *Teología de la Liberación – perspectivas*, del padre jesuita peruano Gustavo Gutiérrez, cuando la Teología de la Liberación nació y se tornó, verdaderamente, una realidad (JURKEVICS, 2003, p. 246).

El proceso de renovación, o actualización – *aggiornamento* – intenta llevar a la Iglesia a una integración cada vez más profunda con la sociedad civil y los movimientos sociales. El principal refuerzo institucional en esa dirección procede de las Conferencias Episcopales Latinoamericanas, realizadas en Medellín (Colombia), en 1968, en Puebla (México) en 1979 y en Santo Domingo (República Dominicana), en 1982.

La práctica procedente de ese proceso dirige la actuación de la Iglesia a la sociedad brasileña, “a partir de la situación de los pobres y excluidos”. Por consiguiente, a partir del inicio de los años 70, la Iglesia prioriza su actuación según dos ejes: la economía y la política. En la economía, cuestiona el modelo económico vigente que, según su visión, era elitista y concentrador de rentas. En el eje político, el foco estaba en el régimen, considerado de excepción, “ante el cual se compromete a luchar para el restablecimiento del orden democrático” (AZEVEDO, 2004, p. 112).

A partir de la movilización de intelectuales católicos y la creación de organizaciones laicas, se establece un vistoso debate en el mundo de la cultura, que se acentúa con el surgimiento de la Acción Católica, cuyo primer presidente nacional fue Alceu Amoroso Lima, crítico literario conocido con el pseudónimo de Tristão de Athayde y una de las más importantes organizaciones creadas en los años 30, presentando un espectro ideológico amplio, indispensable para el debate.

Inspirada en la Acción Católica italiana⁴¹ creada por el Papa Pío XI, evolucionó a partir de la influencia francesa, belga y canadiense a la Acción Católica especializada, segmentada en sectores, principalmente de jóvenes del mundo rural (JAC), estudiantil (JEC), (...) de clases medias (JIC), obrero (JOC) y universitario (JUC)”. Esta última, inclusive, con

⁴¹ La Acción Católica tiene los significados de apostolado católico general y apostolado social. Pío XI va a procurar concretarla oficialmente en 1935, de modo especial en Italia y en Brasil, como una organización distinta de todas las otras organizaciones católicas, contando con otras auxiliares, y con una estructura propia y metodología correspondiente, la cual perseguía la colaboración o participación de los laicos en el apostolado de la jerarquía de la Iglesia.

Los estatutos señalaban la existencia de diferentes organizaciones de la Juventud Católica (JC):

- Juventud Estudiantil Católica (JEC), para la juventud de secundaria;
- Juventud Universitaria Católica (JUC), sólo para universitarios;
- Juventud Operaria Católica (JOC), para la juventud obrera.

fuerte actuación entre 1959 y 1965, lanzó la idea, en 1960, de buscar un *ideal histórico* para Brasil (SOUZA, 2004, p. 789).

Una vertiente importante fue la JOC creada en Bélgica, también de los años 20, que tenía como objeto el apostolado en el medio obrero y que tenía como característica, también la formación en la acción y por la acción, siguiendo el método VER, JUZGAR y ACTUAR, concebido por el sacerdote belga Joseph Cardijn.

Para la JOC, el “Método Ver, Juzgar y Actuar” no es una simple técnica de programación de reuniones y encuentros, sino el método fundamental de educación y evangelización de jóvenes.

Este método pretende capacitar a los jóvenes del medio obrero y popular como militantes obreros cristianos, comprometidos con la transformación de la realidad y, con ese espíritu, desarrollar, a través de la acción, la tarea educativa y evangelizadora. Se trata de un método que debe ser aplicado a todos los aspectos de la vida de los jóvenes trabajadores.

- **Ver:** observar lo que pasa a nuestro alrededor: acontecimientos, casos, actitudes nuestras o de otros y a partir de esa observación intentar descubrir las causas y consecuencias de los fenómenos;
- **Juzgar:** confrontamos la realidad observada con los valores del Evangelio, los Derechos Humanos y la Doctrina Social de la Iglesia;
- **Actuar:** organizarse con otros jóvenes en acciones pequeñas y sucesivas en los lugares de trabajo, escuela, barrio; o entonces participar de grandes iniciativas para buscar soluciones para un problema que aflige a muchos⁴².

Vale la pena recordar que entre las mayores iniciativas de la ACO, se encuentra la formación de la Pastoral Obrera con un “papel decisivo en la formación del nuevo movimiento obrero brasileño” y que sus militantes “están presentes en sindicatos, en asociaciones de trabajadores, fondos de huelga, sociedades de amigos de barrios, partidos políticos de izquierda”.

⁴²Fuente: www.catequistasemformacao.com.br.

La creación de la Confederación Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB), en 1952, también representa un importante avance, pues la CNBB desempeñará un papel de relevancia fundamental “en la articulación de la sociedad civil, en defensa de los derechos humanos, de las libertades democráticas, de la reforma agraria, de los derechos de los trabajadores y de la redemocratización”.

LÖWY (2013), así, expone su entendimiento de los vínculos y de la importancia de los movimientos sociales, pastorales católicas y lo que denominó “cristianismo de la liberación”, en la construcción de, además de un partido de masas, como el Partido de los Trabajadores, una poderosa estructura para movilización popular de apoyo

una gran parte de los militantes y cuadros dirigentes de esas nuevas organizaciones vienen de las CEBs y pastorales populares, y es en el cristianismo de la liberación donde se encuentra la primera motivación de su compromiso social y de su mística política.

(...) una de las principales contribuciones ideológicas del cristianismo de la liberación [para ese proceso] es la integración, en mayor o menor grado, según los casos, de elementos fundamentales del marxismo (LOWY, 2013, s. p.).

En este contexto, y a partir de esa base teórica algunos líderes católicos comienzan a insertar en el interior de células comunitarias de fieles algunas discusiones de cuño político, relacionadas con la realidad comunitaria de aquel grupo, como veremos a continuación.

Adicionalmente, aquellos movimientos con vínculo con el cristianismo de liberación, inclusive la ACO, “tuvieron un papel importante en la transformación de la Iglesia brasileña, llevándola, a partir de 1970, a romper con el régimen militar – al cual había apoyado en 1964 – convirtiéndose en su principal fuerza de oposición”. Se debe considerar también que muchos de esos “militantes cristianos, inclusive padres y religiosos, participaron directamente de actividades de resistencia contra la dictadura, llegando, en algunos casos, a apoyar la resistencia armada” (LÖWY, 2013).

3.2.1.1 El surgimiento y desarrollo de las CEBs

No hay una precisión consensuada sobre la fecha de formación de las primeras CEBs (SCHIAVO, 2009). Hay quien considera que el surgimiento haya ocurrido a finales de los 50 por medio de una iniciativa de la Iglesia en el sentido de explicitar, en sí, “una encarnación cultural más adecuada a aquella época” (MARINS, 1977, p. 11). Para Frei Betto

(1985, p. 16), sin embargo, el surgimiento de las CEBs ocurrió en la localidad de Nísia Floresta, perteneciente a la arquidiócesis de Natal. Otros investigadores afirman que surgió en la región de la ciudad de Volta Redonda (Minas Gerais).

Teixeira (2002) sostiene que las CEBs “nacieron en el contexto de la rica fermentación popular que marcó el principio de los años 60” del siglo XX, en un contexto sociocultural y eclesial brasileño en que la presencia “de movimientos como la Acción Católica (en especial la JUC, JEC y JOC) y el Movimiento de Educación de Base (MEB)” era muy vibrante. Esos movimientos presentaron “las primeras semillas de una comprensión crítica del evangelio y de la incidencia de la fe en la historia”, creando los elementos condicionantes para una “redefinición de la actuación crítica de los cristianos en el interior de la Iglesia y de la sociedad brasileña”.

Debemos destacar que los años 60 vinieron marcados por un período de transición demográfica, con la decadencia de las actividades agrarias tradicionales, el crecimiento acelerado de la ganadería bovina en el sector primario y la intensificación del proceso de industrialización pesada. Por esas razones, a partir de los años 60, la población de la Capital y su entorno comenzó a crecer de manera explosiva, pues ya venía, desde la década anterior, teniendo un crecimiento muy acelerado (cerca de 58%), lo que resultó en una considerable acumulación de población en favelas.

Esa población era profundamente católica y, según Barbosa (2007), al llegar a la región, organizaron inmediatamente “sus oraciones en torno a su Santo de devoción”, así como instauraron el rezo del rosario “todos los días entre las mujeres y [...] con la participación de los hombres los domingos y días santos”.

Son esos católicos los que van a organizar las primeras capillas de la periferia. A causa de la creciente urbanización se produjo un principio de movilización en torno a cuestiones como sanidad, transporte, salud y vivienda. Algunas experiencias de formación de comunidades eclesiales de base estaban en curso. Padres, hermanas y laicos formaban los *Equipos de Periferia*, que se reunían periódicamente para evaluar las actividades desarrolladas en las comunidades que surgían (BARBOSA, 2007, p. 81).

Algunas arquidiócesis también formaron una estructura para la producción de un informativo sigiloso (fue el caso de la Arquidiócesis de Vitoria que creó el Servicio de

Información de la Arquidiócesis de Vitoria – SIDAV) para compartir “información sobre lo que pasaba con las demás parroquias en aquellos tiempos difíciles de censura, cuando la prensa estaba bajo el control del gobierno”. Divulgaban noticias de hechos que ocurrían “en los bastidores de la política, las persecuciones ocurridas por Brasil y el crecimiento de las CEB’s”. El informativo era de distribución gratuita “a los padres y laicos más comprometidos” (*Ídem ibídem*).

La expansión de las CEBS por todo Brasil ocurrirá en los años 70. De acuerdo con Schiavo (2009) la multiplicación de las CEBs habría ocurrido por dos factores fundamentales: por la “asimilación de las propuestas de la Teología de la Liberación” y por la implantación de un “sofisticado y eficiente sistema de articulación nacional” que proporcionó “una militancia política consciente y eficiente”. Por su parte Vilela (2012) resalta que la dinámica de la formación de las CEBs estaría basada en cuatro fases o etapas. La primera es la fase en que la comunidad se concentraba “en su motivación religiosa, buscando en el Evangelio pistas para su actividad social”. La segunda etapa es la de los movimientos populares, esto es, a partir del llamamiento religioso católico, el grupo moviliza a otros miembros de la comunidad, independientemente de su tendencia religiosa. La tercera etapa consiste en la implicación de los sindicatos y el “fortalecimiento del movimiento obrero” con la participación sindical. La cuarta etapa consiste en la “búsqueda de nuevos canales de expresión política y de la reformulación de los partidos”, o sea, el objetivo final es la construcción de un partido centrado en sindicatos y movimientos comunitarios, religiosos o no.

Otro factor relevante fue el establecimiento de la dinámica de una metodología que sería la adecuada para las CEBs, estructurada según tres puntos (BARBOSA, 2007, p. 86):

- partir siempre del análisis de la realidad;
- abrir permanentes espacios de valorización de las expresiones auténticas del pueblo (respetando las etapas de su crecimiento);
- favorecer condiciones para el perfeccionamiento continuo de los agentes de pastoral y que esta formación sea realizada tanto como sea posible dentro de la propia comunidad.

Para Vilela (2012), se trataba de una “nueva manera de comprender a la Iglesia [que] valorizó la Iglesia Local” o Particular. Por tanto, “la constitución de los Consejos en todos los niveles jerárquicos fue el modelo escogido y adoptado para expresar y permitir la participación de todos en la acción evangelizadora” (VILELA, 2012, p. 30-31).

La expansión progresiva de la CEBs pasó a demandar una articulación que integrase las experiencias y las convirtiese en acciones que proporcionasen un polo de presión para la distensión política del gobierno autoritario. Esa articulación, a nivel nacional, vino a ser denominada *Encuentros Intereclesiales* para no mostrar un liderazgo paralelo al de la CNBB.

Según Mainwaring (1986, p. 95) las “CEBs ayudaron a difundir nuevas prácticas sociales, con énfasis en la participación y en métodos democráticos, y fortalecieron los movimientos populares en muchas regiones del país”.

Es innegable que las CEBs tuvieron – y aún tienen – una significativa importancia histórica en Brasil. Costa et al. (2010, p. 34) se refieren a ello cuando afirman que las “consecuencias sociales y políticas de estos grupos vinculados a la teología de la liberación son muy relevantes”.

De manera benéfica o no, para Schiavo (2009) “los varios relatos historiográficos dejan claro que realmente hubo una considerable influencia de las Comunidades Eclesiales de Base en la organización sociopolítica de la sociedad brasileña”. En lo que a eso respecta, no restan dudas. Con todo, este autor coloca el núcleo de los contenidos en el debate sobre las CEBs existente en la bibliografía: cómo, de hecho, esa influencia ocurrió: si fue de manera autónoma y protagonizada “por parte de los laicos comprometidos en esas Comunidades, en un proceso nacido de la base”, o si esa interferencia sociopolítica ocurrió “de arriba a abajo”, por medio “de la manipulación de los laicos por parte de los agentes de pastoral, jerárquicas y/o articuladores políticos” (SCHIAVO, 2009, p. 6).

3.2.2 El Partido dos Trabalhadores (PT)

Para comenzar, cabe destacar que es vasta la bibliografía que trata sobre el desarrollo del Partido de los Trabajadores en Brasil. En trabajo exhaustivo, Menegozzo (2013) catalogó

1,2 mil referencias bibliográficas sobre el PT y su contexto de creación, publicadas en libro en todo el mundo entre 1978 y 2002.

Las primeras investigaciones reseñables en el área de la ciencia política fueron de Keck (2010) y Meneguello (1989); ambas focalizaron en la formación del nuevo partido. A partir de 1990, pasan a sobresalir las publicaciones que analizaban las experiencias municipales de gobiernos y en el legislativo, especialmente los estudios de caso o narrativas sobre el presupuesto participativo. A partir de 2002, las obras se centraron en la experiencia presidencial y los cambios ocurridos dentro del PT durante su actuación política.

Bezerra (2014) resume bien los marcos de transformación, a partir de la producción científica revisada, específicamente acerca de la transformación del entendimiento que el partido tenía del concepto de “participación”.

En este sentido, Hunter (2007, *apud* BEZERRA, 2014) indica que hasta 1989 el PT se caracterizaba como un partido ideológico, cuyo propósito central sería realizar cambios estructurales en la sociedad brasileña. A partir de la década de los 90, el partido estaría gradualmente adaptándose y alterando el eje central de su trayectoria en dirección a la maximización de votos y victorias en las elecciones. Internamente, Singer (2010, *apud* BEZERRA, 2014) al analizar la dimensión de las disputas internas del PT indica que para tener gobernabilidad el partido habría flexibilizado estrategias de alianzas, y relativizado el peso del socialismo y de las transformaciones estructurales, con el fin de dar más énfasis a las acciones gubernamentales que tenían su foco en políticas sociales de beneficio más inmediato. Por último, la autora cita además el trabajo de Ribeiro (2010, *apud* ob. cit.) que busca identificar la adaptación del PT al modelo de partido cartel propuesto por Katz y Mair. El autor concluye que el PT caminó hacia una creciente dependencia de la estructura estatal. Su financiación y su comunicación fueron tornándose cada vez más dependientes de financiaciones públicas y hubo una significativa profesionalización de sus militantes. Hubo una creciente importancia de los ocupantes de cargos públicos (tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo), en detrimento de su base y de los propios dirigentes del partido. Aun así, el autor considera que el PT todavía es el partido brasileño con mayor enraizamiento social.

Aunque el nivel de cambio del partido no goce de consenso en las obras especializadas (destáquese que este tema, especialmente en este momento, julio de 2016,

genera en los brasileños pasiones radicalmente opuestas), es ampliamente reconocido, que en su génesis, el partido poseía un fuerte compromiso programático con la creación de mecanismos de participación.

Habiendo sido un importante actor en el desarrollo de la estructura de participación deliberativa en Brasil, es absolutamente importante indagar de qué manera se dio efectivamente esa influencia para la institucionalización de los actuales mecanismos y especialmente de los consejos.

Para ello, vamos a abordar el contexto político de creación del PT y el proceso de formalización de partidos para entonces analizar de qué forma el PT lidió con la participación social.

Antes, y para que se pueda entender mejor la formación del PT, es necesario entender las transformaciones del sindicalismo en Brasil, porque el PT fue producto de la transformación de la estrategia sindical de dislocar su ámbito de acción hacia el sistema político bajo la forma de partido. Con ello tenía dos objetivos principales: la ampliación del proyecto del “nuevo sindicalismo” con nuevos contenidos reivindicativos; y la ampliación del cuadro de partidos como vértice de la estructuración de la vida democrática en el País todavía bajo el régimen autoritario (MENEGUELLO, 2010).

3.2.2.1 El movimiento sindical brasileño

A finales de los años 50 el movimiento sindical brasileño ya mostraba su debilidad organizativa, de manera que los gobiernos militares no tuvieron dificultad para reprimir y reorganizar el conjunto de las entidades sindicales. Poco a poco, el gobierno fue aplicando medidas restrictivas de control que ahogaron el movimiento. La principal medida limitadora fue la prohibición del derecho de huelga, lo que trasladó al Estado la capacidad de negociación salarial de los sindicatos.

Las últimas grandes huelgas habían ocurrido en 1968 y habían sido duramente reprimidas. Así, aunque hubiese amplias señales de insatisfacción en el medio operario a principios y mediados de los años 70, la militancia operaria era considerada “controlada” por los agentes estatales, porque la acción sindical ocurría en un contexto ya altamente institucionalizado, y la forma de su institucionalización era regulada por ley. En palabras de

Keck (2010, p. 79) la única forma de desafiar a los líderes sindicales existentes sería la organización operaria por la base.

Entretanto, esta no podía crear una organización paralela capaz de competir con el sindicato en términos de legitimidad. Un resurgimiento del movimiento operario dependía no sólo de la organización “por la base”, sino también de la penetración o de la respuesta del aparato sindical que, gustase o no, continuaba siendo la expresión del movimiento obrero.

Entre 1976 y 1978 Lula conquistó proyección nacional, al ser reconocido por la masa de operarios del ABC paulista (y de otras regiones de Brasil) como un gran líder movilizador. Los estudiosos del PT señalan que su hazaña fue aproximar el sindicato de los trabajadores, convirtiéndolo en verdadero instrumento de mediación entre trabajadores y productores. En palabras de Keck (2010, p. 79-80):

(...) Lula creía que la tarea más importante de los militantes operarios era conseguir ganar el control institucional de los sindicatos, afirmando que las “organizaciones por la base” en las fábricas tenían poca representatividad y no tenían sentido en una situación autoritaria. Cualquier líder de fábrica que fuese reconocido correría un serio riesgo de ser despedido del empleo; intentar crear una organización clandestina iría contra la reivindicación de una mayor participación y de democracia sindical.

Cuando Lula y el Sindicato de los Metalúrgicos de São Bernardo, del cual era presidente, asumieron una posición de liderazgo en el “nuevo sindicalismo”, muchos mostraron sus sospechas, ya que no se esperaba que el propio sindicato se transformase en instrumento para incentivar la democratización y la participación de la base o presionar a las instituciones políticas por la autonomía sindical.

A partir de 1978, Brasil comienza a experimentar una serie de movimientos de huelga. Iniciadas en 1978 en la región del ABC, tuvieron como foco inicial el sector metalúrgico de grandes empresas multinacionales, y en los años siguientes se desplazaron hacia otras regiones y categorías: construcción civil, asalariados de la clase media (médicos, profesores, banqueros), trabajadores de base en servicios (TAVARES DE ALMEIDA, 1981, *apud* MENEGUELLO, 1989).

El proceso de movilización continuó en los años siguientes. En las reivindicaciones de 1979 además del reajuste salarial, se incluía la garantía de empleo y la presencia de delegados sindicales en las empresas. En marzo de 1979 más de 50 mil metalúrgicos decidieron entrar en huelga en las principales empresas automovilísticas del país. El

movimiento se extendió al interior del estado, y a pesar de que la huelga fue considerada ilegal por parte del gobierno, en su cuarto día ya contaba con cerca de 170 mil trabajadores paralizados. Ante las proporciones del movimiento, el gobierno aceptó negociar. A partir del rechazo de la propuesta gubernamental, el gobierno decretó la intervención en los sindicatos.

El llamado “nuevo sindicalismo” dio una nueva dimensión al papel del sindicato y de la clase trabajadora en el proceso de redemocratización del sistema político. La importancia adquirida por los sectores de metalurgia, mecánica pesada y automóvil en la economía nacional también contribuyó para que esos sindicatos ganasen visibilidad política. En palabras de Meneguello (1989, p. 50):

Otra gran estrategia fue la capacidad del movimiento para elaborar sus reivindicaciones de forma genérica, con una pauta única y homogénea, introduciendo en sus discursos un denominador común a los demás movimientos sociales: la lucha por la ciudadanía, y la conquista plena de los derechos sociales y políticos.

Al hacerlo así, los líderes sindicales rápidamente percibieron que la acción sindical en la arena estrictamente económica, de la relación entre capital y trabajo, no sería suficientemente homogénea para obtener una efectiva aglutinación de interés, que los apuntalase en la arena política.

(...) El cambio de concepción de la participación de los sindicalistas, anteriormente caracterizada por cierto purismo frente a la política de partidos, tuvo origen en la percepción del agotamiento del sindicato como *locus* de lucha por la emancipación política y social de los trabajadores. En el medio sindical se pasó a admitir la construcción de una relación mayor entre sindicato y partido (MENEGUELLO, 1989, p. 50).

Entre los años 1978 y 1979 se discutió la posibilidad de lanzar un partido político. Estaba claro que a pesar de la capacidad de movilización de masa y de la presión política que la “base” promovía, solamente el instrumento huelguista era insuficiente para promover cambios políticos que efectivamente beneficiasen a la clase operaria.

Lula levantó esa cuestión al final de 1978, con ocasión de una conferencia de trabajadores del sector petroquímico en Bahía. Sobre el tema, se habría manifestado así en entrevista al Periódico Abcd (MENEGUELLO, 1989, p. 55):

Realmente yo era un dirigente apolítico hasta 1977. Fue sólo a través de las huelgas como percibimos la necesidad de participación política. Vimos que los dos campos estaban muy relacionados. Que no sirve de nada ganar 10% si quien está en el

poder tiene medios para bajar una política salarial para retirar todas las conquistas de la clase trabajadora.

La idea de un partido de los trabajadores fue oficialmente lanzada, por primera vez, como una resolución del Encuentro de Metalúrgicos del Estado de São Paulo, realizado en Lins, São Paulo, en enero de 1979.

3.2.2.2 La formación del partido

A pesar de las divergencias existentes entre sus líderes en cuanto al momento y al tipo de partido que debería ser organizado, el objetivo era llegar a una fórmula común que atrajese para la propuesta del nuevo sindicalismo a buena parte de los políticos de oposición del MDB y diese forma concreta a los debates llevados por parte de los intelectuales en torno a la formación de un partido popular.

Así, la tríada formada por sindicalistas, intelectuales y políticos, personificada por Lula, Fernando Henrique Cardoso, Almino Afonso y Brizola es señalada por algunos autores (KECK, 2010; MENEGUELLO, 1989; SADER, 1987) como esencial en la definición del perfil del PT dentro del nuevo espectro político.

Conforme apunta Keck (2010, p. 90), tales actores concordaban en que los operarios y otros sectores populares, especialmente los activistas de los movimientos sociales, debían ser incorporados a un partido político o a más de uno. Aunque las evaluaciones acerca del papel y de la capacidad de las clases populares cubriesen un amplio espectro de opinión — desde su caracterización como agentes de democratización, debido a su interés especial en los derechos asociados a los resultados de la democracia (Cardoso y, en cierta medida, Almino Afonso), pasando por la idea de que eran agentes de la transformación socialista (Convergencia Socialista y otros pequeños grupos de izquierda), para llegar a su representación como participantes de movilizaciones de masa a gran escala (Brizola y los laboristas) — todos atribuían un papel central a la vinculación de las reivindicaciones socioeconómicas con las demandas institucionales.

En el fondo, todos defendían la creación de un partido popular. Para los líderes sindicales y populares, contar con congresistas ya elegidos les daba la seguridad de legalización del partido; por otro lado, consideraban el riesgo de que sus reivindicaciones no

fuesen representadas por los dirigentes “elitizados”. Por otra parte, algunos analizaban que el propio MDB podría llegar a convertirse en un partido popular, con la inclusión en el partido de representantes de esos segmentos.

Sin embargo, no fue posible una coalición única que equilibrase el nuevo sindicalismo, los opositores abrigados en el entonces MDB y otros actores políticos.

El encuentro de junio, promovido por Almino Afonso, Fernando Henrique Cardoso y Lula, constituía una tentativa, por parte del primero, de convencer tanto a los líderes sindicales como a los miembros del Congreso de que la propuesta de un partido popular era la mejor alternativa. Incluso entre los que apoyaban la formación de un partido de los trabajadores, había posiciones muy diferentes con relación a lo que este debería ser. Los resultados de las discusiones iniciales no fueron conclusivos (KECK, 2010, p. 105).

A medida que se aproximaba la definitiva Reforma Partidista del gobierno, se hacía cada vez más difícil forjar una definición común. Se formó entonces una comisión formada por siete agentes parlamentarios, siete líderes sindicales y ocho intelectuales, para establecer una estructura necesaria para la organización de encuentros y debates e intentar redactar un programa común. Entre los parlamentarios que participaban en esa comisión, sólo Aírton Soares acabaría por afiliarse al PT (*Ídem ibídem*). Sobre la negociación, Keck registra:

Roque da Silva relató posteriormente que, en el proceso de redacción de la propuesta provisional, Cardoso y Almino se detuvieron en cada nuevo ítem para computar el número de políticos con los cuales se podría contar para apoyarla y aquellos que así serían alejados. Al mismo tiempo, Almino venía manteniendo conversaciones con políticos de todo el país y no encontraba apoyo para la formación de un partido popular. En una conversación con Francisco Weffort en ese período, este dijo que los miembros del MDB con los cuales había hablado se habían manifestado mayoritariamente a favor de la permanencia en el partido que sucedería al MDB; Cardoso dijo entonces a Weffort que finalmente él mismo había llegado a esa misma decisión. Weffort, tal como la gran mayoría de los otros participantes de las discusiones sobre el partido popular, discordaba (2010, p. 106).

Mientras se producían las negociaciones políticas a nivel central, a nivel municipal y estadual eran realizados encuentros en diferentes puntos del país, con el objetivo de crear comisiones provisionales para lanzar el PT.

A lo largo de todo el año 1979 diversos encuentros, comisiones y debates fueron realizados persiguiendo delinear el nuevo partido. En enero de 1979 en el IX Congreso de los Trabajadores Metalúrgicos, Mecánicos y de Material Eléctrico del Estado de São Paulo,

en la ciudad de Lins (São Paulo), fue redactado un documento sugiriendo la formación de una comisión para la redacción de un manifiesto para creación del PT⁴³.

Después de muchas discusiones, la decisión de lanzar el Partido de los Trabajadores en octubre de aquel año se debió más al hecho de la inminencia de la Reforma Partidaria que a la madurez del proceso de discusión para su formación. El momento fue así descrito por Keck (2010, p. 108-9):

En el restaurante São Judas Tadeo en São Bernardo, cerca de cien personas — intelectuales, parlamentarios y líderes sindicales — decidieron estructurar el PT como organización política, con la formación de una comisión nacional provisional. El encuentro aprobó una Declaración Política y un documento llamado “Sugerencias para Formas Transitorias de Funcionamiento”. El Partido de los Trabajadores estaba lanzado.

A pesar de que las negociaciones tomaran amplitud nacional, la matemática aglutinadora para formación del PT encontró campo fértil en São Paulo, donde se concentraron los actores clave de constitución del nuevo partido.

Además del cambio en la legislación - que pasó a permitir la creación de nuevos partidos, algunos factores se conjugaron para hacer posible la formación del Partido de los Trabajadores. En palabras de Keck (2010, p. 109) “El PT fue creado porque un conjunto de factores se conjugó en São Paulo (incluyéndose ahí la región del ABC) en un momento histórico concreto, cuando las alternativas parecían abiertas y el futuro aún no determinado”.

Los autores apuntan esencialmente cuatro factores que se conjugaron para la formación del PT en aquel momento (final de 1979): la existencia (en São Paulo especialmente) de un núcleo de líderes laboristas conocidos a nivel nacional, particularmente Luiz Inácio Lula da Silva, presidente del Sindicato de los Metalúrgicos de São Bernardo y Diadema y líder de las primeras grandes huelgas que ocurrían en el país transcurrida una década. En segundo lugar, la existencia de una base de masa que apoyaba un sinnúmero de reivindicaciones sociales. En tercer lugar, la existencia de líderes que ya venían “preparando el terreno” de una izquierda organizada. Por último, Keck (2010) destaca la importancia que los siete diputados de la Asamblea Legislativa de São Paulo tuvieron para el partido, al salir

⁴³ <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/atesedesantoandre-lins.pdf>.

del MDB para afiliarse al PT, proporcionándole un apoyo esencial en términos logísticos y de infraestructura durante el período de legalización.

Otros elementos pueden ser mencionados: el papel de los intelectuales al intentar reconstruir el discurso verbal y escrito de la sociedad sobre sí misma e incluso al mismo tiempo moldear y fundir las fuerzas que se oponían al régimen militar; y de los activistas católicos que se concentraron en la organización de las bases de sindicatos.

En el área metropolitana de São Paulo, por ejemplo, a partir de mediados de los años 70, la Pastoral Operaria incentivó la organización de movimientos de oposición sindical en el sindicato de los metalúrgicos de São Paulo, en Osasco y, en menor proporción, en la región del ABC. También organizaron las bases con el objetivo de crear comisiones de fábrica. En la medida en que la legislación existente no permitía la realización de elecciones a nivel de la fábrica como un todo, esas comisiones frecuentemente representaban solo a un núcleo de trabajadores militantes, lo que llevó a otros sectores del movimiento operario a acusar a los sindicalistas católicos de estar más preocupados de crear estructuras paralelas que de ganar el control de las organizaciones sindicales (KECK, 2010, p. 77).

Sader refuerza la percepción del apoyo de la Iglesia en la formación de los movimientos sociales, que, como oposición, también componían la base del PT:

El tercer gran sector que forma el PT, salido de bases cristianas (o, por lo menos, organizadas anteriormente en el interior de movimientos creados y/o protegidos por la Iglesia Católica), es aquel que se origina en los llamados “movimientos sociales”. Estos son, casi por definición, producto de la falta de identidad política de la clase operaria; (...) en tercer lugar, los movimientos sociales, aunque fundados en las premisas anteriores, son también, de algún modo, una estrategia del Estado para mantener la segmentación de los dominados: tratarlos discriminadamente, atenderlos sectorialmente, mantener separadas reivindicaciones operarias y reivindicaciones difusamente “populares” representa el juego de una dialéctica perversa donde el objetivo (...) es no permitir nunca la fusión de las reivindicaciones operarias y las difusamente “populares” (1986, p. 15).

En la parte del movimiento sindicalista, los líderes más destacados fueron Lula, Olívio Dutra y João Paulo Vasconcelos. En el grupo de intelectuales, destacan los siguientes personajes: Francisco Weffort, José Álvaro Moisés, Roque Aparecido da Silva y Fábio Muñoz, vinculados al Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC); Francisco de Oliveira, Paul Singer y Vinícius Caldeira Brant, vinculados al Centro Brasileño de Análisis y Planificación (CEBRAP).

La inserción del PT en el escenario político en la fase de redemocratización de Brasil introdujo tensiones en la discusión de la conformación partidaria, pues muchos defendían la

unificación de la oposición, porque se argumentaba que la pretensión del régimen militar al abolir el bipartidismo, era, justamente, fragmentar el MDB, entonces partido de oposición, que venía creciendo en número en el Congreso y en los estados.

3.2.2.3 La estructuración del PT y su funcionamiento interno

A pesar de la certeza sobre la necesidad de legalización del partido, las nuevas reglas partidistas imprimían algunas dificultades estructurales para la legalización del PT.

Tales estructuras no fueron creadas inmediatamente tras la reunión de São Bernardo, y por algún tiempo no estaba claro cuál era el apoyo real con que contaba su propuesta, ni quién tenía derecho a hablar en nombre del PT (KECK, 2010, p. 133).

La primera etapa del proceso de legalización se dio a principios de 1980 cuando, en una reunión con cerca de mil personas en el Colegio Sion, en São Paulo, el manifiesto elaborado fue aprobado y por lo menos quinientos de los presentes lo firmaron como miembros fundadores del partido. El manifiesto registraba:

El Partido de los Trabajadores surge de la necesidad sentida por millones de brasileños de intervenir en la vida social y política del País para transformarla. (...) Después de prolongada y dura resistencia democrática, la gran novedad conocida por la sociedad brasileña es la movilización de los trabajadores para luchar por mejores condiciones de vida para la población de las ciudades y de los campos. El avance de las luchas populares permitió que los operarios industriales, asalariados del comercio y de los servicios, funcionarios públicos, habitantes de la periferia, trabajadores autónomos, campesinos, trabajadores rurales, mujeres, negros, estudiantes, indios y otros sectores explotados pudiesen organizarse para defender sus intereses, para exigir mejores salarios, mejores condiciones de trabajo, para reclamar el atendimento de los servicios en los barrios y para comprobar la unión de que son capaces. (...)

El Partido de los Trabajadores nace de la voluntad de independencia política de los trabajadores, ya cansados de servir de mano de obra en masa para los políticos y los partidos comprometidos con la manutención del actual orden económico, social y político. Nace, por tanto, de la voluntad de emancipación de las masas populares. (...)

Queremos la política como actividad propia de las masas que desean participar, legal y legítimamente, en todas las decisiones de la sociedad. El PT quiere actuar no solo en los momentos de las elecciones, sino, principalmente, en el día a día de todos los trabajadores, pues sólo así será posible construir una nueva forma de democracia, cuyas raíces estén en las organizaciones de base de la sociedad y cuyas decisiones sean tomadas por las mayorías. (Aprobado por el Movimiento Pro-PT el 10 de febrero de 1980, en el Colegio Sion (SP), y publicado en el Diario Oficial de la Unión de 21 de octubre de 1980)⁴⁴.

⁴⁴ Menegozzo (2013) destaca que: un hecho poco conocido pero revelador de las condiciones existentes en la época es el extravío del Acta de Fundación del PT, elaborada en el Encuentro del Colegio Sion en febrero de

Según los registros, quedó decidido en ese encuentro que los miembros de la comisión de organización continuarían funcionando como Comisión Nacional Provisional hasta que se pudiese realizar un encuentro nacional. También fueron dadas las líneas generales de orientación para una discusión nacional del programa del partido. Esta debería concentrarse en seis puntos: método de elaboración, concepción general, programa para la democracia, programa para la sociedad, programa para la coyuntura y plan de acción (KECK, 2010).

En junio del mismo año se celebró el encuentro nacional, en el cual fue aprobado el programa del partido. Además del programa, fue aprobada la lista electoral única presentada para la Comisión Nacional Provisional, formada por Lula, Jacó Bittar, Olívio Dutra, José Ibrahim, Wanderley Farias de Souza (Paraíba), los diputados federales Antonio Carlos de Oliveira (Mato Grosso do Sul) y Freitas Deniz (Maranhão), Luís Soares Dulci (ex-presidente del Sindicato de los Profesores de Minas Gerais), Joaquim Arnaldo (de la Acción Operaria Católica, RJ) y Apolónio de Carvalho (militante izquierdista veterano, uno de los fundadores del PCBR) (*Ídem ibídem*)⁴⁵.

En septiembre de 1980 ya se habían formado comisiones en el número mínimo necesario de municipios en doce estados (Espírito Santo, Acre, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Goiás, Amazonas, Ceará, Minas Gerais), y el 22 de octubre, el PT requirió su registro provisional en el Tribunal Superior Electoral, presentando documentación sobre la organización de comisiones regionales en dieciocho estados y, en trece de ellos, comisiones municipales en 647 municipios. El partido también presentó los nombres de seis diputados federales como sus delegados en la Justicia Electoral.

El registro provisional del partido fue concedido el 1 de diciembre de 1980. El paso siguiente consistió en la creación de directorios municipales en un quinto de los municipios de nueve estados. En junio de 1981 el PT declaraba poseer ya cerca de doscientos mil

1980. Con el objetivo de legalizar el partido, fue preparada una segunda acta que instituyó la Dirección Nacional Provisional del PT en junio de 1980 para la ocasión de la Reunión Nacional de Fundación (GADOTTI Y PEREIRA, 1989, p. 48). Con este episodio, emblemático, se estableció, digamos, una doble legalidad: dos listas legítimas de “fundadores”, encabezadas por dos “afiliados nº 1” del PT: Mario Pedrosa en febrero y Apolónio de Carvalho en junio.

⁴⁵ El estatuto del partido no fue aprobado en esta ocasión, en parte debido a desacuerdos sobre la atribución de poderes deliberativos o consultivos de los núcleos partidarios.

afiliados y pudo realizar encuentros municipales en dieciocho estados, consiguiendo así cumplir los requisitos legales en diez de ellos. El PT obtuvo su registro oficial el 11 de febrero de 1982.

La necesidad de promover afiliaciones y aglutinar distintas fuerzas políticas también se mostró como un gran desafío para el PT. Los líderes del partido en aquella época, aunque procurasen aglutinar y mediar intereses, no tenían condiciones para evaluar la importancia de los diferentes tipos de agrupamientos, según resume Keck (2010, p. 143):

El reclutamiento de una red de personas para formar ese tipo de organización era un proceso delicado, en la medida en que muchos líderes sindicales, comprometidos con la fundación del PT, tenían confundir sus papeles en el sindicato y en el partido. La formación de directorios en nuevos municipios generalmente comenzaba por el contacto personal con amigos o parientes de un miembro del PT o con líderes sindicales conocidos en un área determinada, lo que hacía que el proceso de diseminación de partido fuese muy variado entre región y región.

Las exigencias legales impuestas por la Ley de Organización Partidaria y el poco tiempo disponible para las elecciones de 1982 hicieron que el proceso del reclutamiento en cada municipio de un número de miembros suficiente fuese atropellado y no cumplierse con los planes iniciales de un proceso orgánico que privilegiase la concientización gradual de los trabajadores, junto con el crecimiento de los movimientos de la sociedad civil y la constitución del partido con base en la participación en masa de sus miembros.

En la tentativa de no distanciarse de la propuesta participativa de su formación, fueron creados dos mecanismos para garantizar que el Partido de los Trabajadores sería internamente democrático y estimularía la participación de sus miembros en los procesos de decisión de las políticas del partido.

El primero fue el establecimiento de un proceso de convención en dos turnos, mediante el cual, antes de la realización de un encuentro oficial, cuya composición era determinada por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, el PT realizaría pre-convenciones de las que participaría una muestra más amplia de los miembros del partido. Esos encuentros preliminares eran realizados a todos los niveles — municipal, estadual y nacional — y constituían verdaderas reuniones deliberativas. Los encuentros oficiales del partido eran solo formales y ratificaban, esencialmente, las decisiones ya tomadas en las reuniones preliminares.

El segundo mecanismo eran los núcleos del partido, que se aproximaban a las comunidades de base de la Iglesia Católica. Como desde el principio se pretendió que el núcleo constituyese la estructura organizacional básica del partido, todos los miembros eran incentivados a integrarse en uno de ellos. Organizados a partir del barrio, el número de núcleos variaba en cada distrito.

La organización del partido en torno a los núcleos tenía por objetivo constituir una garantía de que en el PT las decisiones serían tomadas democráticamente, basándose en la participación de sus miembros. De acuerdo con el estatuto del partido, los núcleos podrían ser organizados por barrio, categoría profesional, local de trabajo o movimiento social. Deberían ser el *locus* de la acción política de los militantes del partido, reforzando los vínculos del PT con los movimientos sociales. Deberían además opinar sobre cuestiones que les eran sometidas por parte de los órganos de liderazgo locales, estatales o nacionales, que, a su vez, tenían la función de ampliar la discusión sobre cuestiones de interés para el partido. Deberían promover la educación política de los miembros y militantes del partido y servir como una garantía de la democracia partidaria interna. Un tercio de los núcleos de un municipio podría también forzar la convocación de una reunión extraordinaria del directorio municipal (*Ídem ibídem*).

Los núcleos tendrían el derecho de enviar delegados a encuentros preparatorios para las convenciones, cabiendo a los directorios estatales la fijación de un mínimo de criterios para la representación numérica proporcional. A nivel municipal, zonal y distrital debería ser establecido un Consejo de Representantes de los núcleos, que se reuniría con el directorio cuando fuera por este convocado, teniendo una función consultiva.

En la práctica, el funcionamiento de los núcleos era bastante heterogéneo en Brasil. La fragilidad en la organización de funcionamiento de esas estructuras se debió en cierta medida a la prisa por constituir las comisiones municipales, determinadas por la Ley, para la formalización del partido, de forma que los debates de organización interna acabaron quedándose por el camino.

A pesar de los análisis sobre la efectividad de funcionamiento de los núcleos, para esta investigación es importante destacar el elemento básico en la autodefinition del Partido de los Trabajadores, que consistía en concebir a sus miembros como un grupo activo y participante. Las innovaciones organizacionales que el partido sobrepuso a las innovaciones

estructurales legalmente obligatorias — las pre-convenciones y los núcleos — tenían por finalidad ampliar la participación internamente.

Habiendo obtenido el registro del partido en febrero de 1982, el PT pudo participar, en noviembre de aquel año, en las primeras elecciones multipartidarias y directas desde 1960.

Los resultados de las elecciones de 1982, en palabras de Keck (2010, p. 215) “tuvieron un sabor de derrota”. Las evaluaciones internas del desempeño electoral diferían sobre la causa del fracaso, pero concordaban en dos puntos: que la repetición de palabras de orden muchas veces había tomado el lugar de la aclaración de los objetivos del partido, y que el nivel de organización — tanto del propio partido como de la población — era todavía demasiado débil para garantizar un éxito electoral.

El resultado electoral en gran medida determinó el contexto de las acciones posteriores. El movimiento de retorno a los orígenes, promoviendo la organización y la movilización popular y elaborando propuestas concretas para la resolución de problemas sociales urgentes, y la formación de la “Articulación de los 113”⁴⁶, fueron tentativas de consolidar la dirección del PT en las manos de los líderes del movimiento operario y de los que estos consideraban sus aliados.

Tales líderes proponían el aumento de la participación de los miembros en los movimientos sociales, culturales y en el movimiento operario, la intensificación del reclutamiento y de las actividades de organización de partido y, en fin, el desarrollo de acciones de educación política de los afiliados. Pretendían la revitalización de los núcleos en torno a actividades realizadas junto a los movimientos sociales.

También defendían la cualificación del proceso de elección de los líderes, de manera que pudiesen responder a las bases, y que estas, a su vez, participasen más activamente en las decisiones. La organización debería ser descentralizada y las comunicaciones mejoradas,

⁴⁶ Según su manifiesto de fundación, la Articulación se formó para combatir, por un lado, los sectores del partido que enfatizaban principalmente el papel institucional del PT y, por otro, los que lo veían como una vanguardia que actuaba en nombre de la clase trabajadora. El grupo procuró promover un serio proceso de debate democrático dentro del partido. La formación de la Articulación fue un intento de consolidar el liderazgo del partido. Los que la proponían eran miembros de su ala sindical (inclusive Lula), militantes católicos e intelectuales. Representaba un esfuerzo para imponer una visión relativamente unificada de la naturaleza y de los objetivos del PT, no hasta el punto de eliminar las diferencias derivadas de las tendencias, pero por lo menos como expresión de una clara mayoría.

especialmente mediante la creación de una prensa partidaria, para reforzar la democracia interna (KECK, 2010, p. 164).

Después de las elecciones de 1982, los líderes del PT pudieron identificar de forma más clara las diversas tendencias existentes en el partido, especialmente de las alas más radicales, formadas por militantes de la izquierda organizada⁴⁷, que hasta entonces no había formalizado su actuación.

Otro desafío que se le presentó al PT después de las primeras elecciones fue la necesidad de que el partido pasase a relacionarse con sus propios políticos recién elegidos. Aunque desde el inicio el partido había incluido miembros del Congreso, la relación era diferente. La elección de miembros del Congreso y de alcaldes por la lista electoral del PT forzó al partido a afrontar, por primera vez, la forma de su participación en las instituciones de poder político. Los problemas y las cuestiones, los éxitos y los fracasos encontrados en el proceso real de administrar un municipio ayudaron a dar un contenido práctico al debate dentro del partido y estimularon la discusión sobre su postura en relación al poder político (*Ídem ibídem*, p. 270).

Lo que hizo aquello particularmente difícil fue el hecho de que el partido no hubiera trazado una estrategia política. La concepción teórica del partido sobre las relaciones entre diversos tipos de instituciones democráticas era aún embrionaria.

En su fase inicial de crecimiento, tanto como organización de partido como movimiento político, el foco del PT era social. A pesar de las expectativas exageradas en el final de la campaña de 1982, el PT aun no tenía una posición clara sobre cómo actuar en las instituciones políticas, concentrándose, en vez de ello, en afirmaciones genéricas sobre la obligación de que los políticos prestasen cuentas de sus actos al partido y a su base social, y sobre la necesidad de gobernar junto con la población organizada. El problema era continuar coherente con la propuesta inicial de incentivar la participación popular en la vida política y, al mismo tiempo, utilizar efectivamente los espacios institucionales disponibles, a través de la participación en la política electoral. Eso implicaba aprender a convivir con las tensiones entre concepciones muchas veces conflictivas de democracia directa y representativa (KECK, 2010, p. 270).

⁴⁷Meneguello (1989, p. 72) apunta los siguientes grupos: el primero de orientación fundada en la idea de que el partido debería organizarse en forma de frente político de masa, constituido en un espacio de actuación de los varios agrupamientos de izquierda de carácter táctico, orientación representada sobre todo por el Movimiento de Emancipación del Proletariado (MEP); una segunda orientación era indiferente a la formación del partido, pero defendía que a medio/largo plazo se organizase una vanguardia marxista-leninista, representada especialmente por el Secretariado Unificado y por la Libertad y Lucha (LIBELU); finalmente, la tercera orientación actuaba de forma paralela a las directrices oficiales del partido, con concepciones sectarias. Definía al grupo de sindicalistas como “burocracia leninista” y “contrarrevolucionaria”, representada especialmente por la Convergencia Socialista y la Organización Socialista Internacionalista (OSI).

Así, después de las elecciones de 1982, en que fueron elegidos 8 diputados federales, 13 diputados estaduais, 2 alcaldes, 10 concejales en capitales y 117 concejales en el interior, los conflictos sobre los papeles adecuados para la organización de partido y para los representantes elegidos se convirtió en un problema por falta de una estrategia de partido clara para la utilización de los espacios institucionales.

Esa convivencia entre sectores enfrentados en cuanto a las estrategias y formas de intervención política pasó a marcar la dinámica interna de partidos desde el inicio del período democrático. La confrontación entre el aislamiento político y las imposiciones de la práctica parlamentaria tradujo esa lógica, observada, por ejemplo, en la negación del partido a participar del Colegio Electoral que elegiría al presidente Tancredo Neves, en 1985, así como a suscribir la nueva Constitución del País, promulgada en 1988.

Sin embargo, el nuevo ambiente democrático se va a reflejar internamente en el partido, en formas distintas de concepción de acción política. Surgía aquí la idea de lo que Meneguello (2008) convino en llamar “PT-light”, formado por los segmentos menos radicales del partido, con “menor tenor” ideológico, claros adeptos de la dinámica democrática representativa que se establecía con la realización de las elecciones y con la elaboración de la nueva Constitución.

El impacto de esa dinámica pudo ser observado también en las elecciones siguientes (1985, 1986 y 1988), en las cuales poco a poco las transformaciones de las bases políticas y programáticas del partido se van alterando, especialmente a causa de la política de alianzas y de la ampliación del abanico de sectores políticos agregados.

Conforme apunta Meneguello, entre 1989 y 1998 se produjo una acentuada “desideologización” del programa del PT, acompañada de la exaltación de la capacidad del partido para resolver problemas concretos de la población y gobernar de forma responsable y con la colaboración de otras fuerzas políticas (AMARAL, 2003, *apud* MENEGUELLO, 2008).

Finalmente, en 2002, el Directorio Nacional autorizó la aproximación del PT a sectores del PMDB que se oponían al gobierno federal, y al Partido Liberal (PL), que vendría a componer con Lula la lista electoral para la presidencia de la República en la elección de octubre de aquel año. En junio de 2002, el lanzamiento de la Carta al Pueblo Brasileño

expresó, definitivamente, la nueva faz del partido, enfatizando la integración nacional como pilar del cambio, articulando una “vasta coalición” que aglutinaba desde líderes populares a sectores del empresariado para la confección de un “nuevo contrato social”. Después de tres disputas presidenciales, el PT llegaba al gobierno federal en 2003 con una propuesta transformada y asegurada por la alianza con sectores del capital nacional y por el compromiso del cambio sin ruptura, fruto de “una amplia negociación nacional” (*Ídem ibídem*).

3.2.2.4 PT y su relación con los espacios institucionales

En el manifiesto de formación, en 1980, el partido se registra como la expresión de los movimientos sociales y afirma tener como acción política tres ejes: inversión de prioridades, que significa producir políticas públicas para los trabajadores, los sectores populares y los menos favorecidos; la defensa y promoción de la participación popular; y la transformación de la estructura del Estado, para romper con las prácticas clientelistas, burocráticas y corruptas⁴⁸ (SOUZA, 2008).

En la fase inicial de formación partidaria (década de los 80) aún está en vigor en el PT, por parte de una parte considerable de sus miembros, la percepción del Estado como institución opresora, y la necesidad de organizar la participación de los trabajadores de forma contra-hegemónica.

La relativización de las instituciones políticas como *locus* de poder de una concepción liberal de Estado, es marcada después de 1982, conforme registran los documentos del 3º Encuentro Nacional (1984). El documento afirma que las elecciones libres y directas no serían una exclusividad del régimen liberal burgués y en Brasil significarían el inicio del futuro democrático y socialista que se quería en el país. Se introduce, de forma genérica, la idea de democracia popular al decir, en el Regimiento Interno, que la Secretaría de Formación Política debería ofrecer cursos a los militantes, incluyendo el concepto popular de democracia y la relación de la misma con el socialismo.

⁴⁸ Véase también la “Carta de Compromiso de los Futuros Parlamentarios del Partido de los Trabajadores”, disponible en: <https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/cartadepincipios.pdf>.

En el 5° Encuentro Nacional del PT, realizado en 1987, se defiende claramente la elaboración de un programa más sistemático y detallado en términos nacionales. El programa se inserta en una estrategia general en la cual la participación en las elecciones constituye parte de una disputa de hegemonía. En ese sentido, la democracia representativa es readecuada y redimensionada, teniendo en vista el socialismo, esta vez claramente defendido varias veces en el texto.

En su análisis del tema, Souza (2001) destaca cómo la percepción de democracia va sufriendo una transformación dentro del PT. La concepción de democracia directa inicialmente propuesta durante los debates de formación del partido, tiende a rechazar el propio modelo de Estado – visto como opresor y liberal⁴⁹. Según este autor, esta comprensión va siendo alterada durante los años de ejercicio de los partidos.

Por un lado, se prosigue en la crítica a la democracia de corte liberal, a pesar de la firme decisión de participar en el proceso electoral, inclusive al considerar que, a través del mismo, se podrían divulgar mejor las propuestas del partido y fortalecer la organización popular y el partido. Por otro lado, se enfatiza más intensamente, de una manera y/o de otra, el carácter de clase de la democracia y esta pasa, simultáneamente, a ser calificada bajo términos de participación popular, o sea, la verdadera democracia sería aquella que contemplaría la participación de los trabajadores en el proceso de decisiones del Estado (SOUZA, 2001, p. 232).

Conforme apunta Souza (*ídem ibídem*), la democracia representativa, a pesar de tener límites que deberían ser ampliados, pasa a ser parte integrante, también, de una disputa por la hegemonía y sin la contraposición anterior a la democracia directa, como era planteada en los primeros documentos. Las elecciones, aun dentro del raciocinio, materializan un frente más de la lucha de clases. Se apunta, al mismo tiempo, hacia la necesidad de medidas de democratización en los municipios, con vistas a las elecciones de 1988.

En 1990, el partido va a buscar, por primera vez, elaborar su concepción sobre el socialismo de manera más sistemática y retoma sus críticas al modelo soviético y a la socialdemocracia. Afirman que el PT defiende el “socialismo democrático” y que esa opción deriva, fundamentalmente, del hecho de que el partido sea democrático y anticapitalista. Conforme propone Souza, se desprende que es la democracia la que dirige las acciones y proposiciones del partido. En los documentos oficiales del partido se resalta que el PT ya habría nacido radicalmente democrático, que estuvo en la vanguardia de la democratización

⁴⁹ De hecho, por los documentos y bibliografía investigados hasta entonces, se hace evidente que existen grupos representados por la izquierda organizada, que tiene un entendimiento más radical, pero esta investigadora no concuerda con que este fuera el entendimiento general del partido.

del país y que eso sería mostrado, inclusive, en su funcionamiento interno y en las relaciones con los movimientos sociales y la sociedad civil en su conjunto.

La adopción de la democracia como valor estratégico, a su vez, va a reforzar más aun, según el PT, la propuesta de disputa de hegemonía en la sociedad civil, la ocupación de los espacios institucionales y la llamada lucha en el frente institucional, además de la necesidad de una estrategia para la revolución socialista (SOUZA, 2001, 237-8).

En su manifiesto de formación (en 1980), la idea de participación y control social directamente ejercidos por la población ya está registrado:

El poder para los trabajadores y el pueblo

Colocar la economía y la administración pública a servicio del pueblo es uno de los principales objetivos del PT. Pero tal objetivo no será alcanzado simplemente mediante la estatización de las actividades productivas. Aisladamente, eso sólo fortalecería el poder de los tecnócratas y burócratas. Sólo creemos en la movilización de los trabajadores. Esta movilización tiene que abrir condiciones para que todos los problemas de interés público sean sometidos al control popular. Las escuelas tendrán que ser controladas por padres, maestros, alumnos y funcionarios, los centros de salud tendrán que ser controlados por la población, y las instancias superiores del sistema de salud tendrán que ser controlados por sindicatos y asociaciones; los trabajadores tienen que asegurar el derecho a revisar desde el punto de vista fiscal la contabilidad de las empresas, interviniendo en las decisiones sobre empleo, precio y salario; los sindicatos tienen que tener voz fuerte en la planificación de la economía nacional; las delegaciones de policía tienen que ser revisadas fiscalmente y controladas por las asociaciones y consejos de habitantes, etc.

(...)

Nuestro turno, nuestra voz: quien decide somos nosotros.

El PT vino para cambiar Brasil. Comencemos ya. Donde el PT gane alcaldías o gobiernos estaduais, esos puestos serán colocados a servicio de la movilización y organización de las clases trabajadoras. Al frente de los cargos ejecutivos, el PT buscará, desde ya, crear condiciones para la participación popular organizada y autónoma, con poder de decisión en su actuación política y administrativa. Para ello recorrerá a plebiscitos, asambleas populares, consejos de habitantes y trabajadores y otras formas que el movimiento popular encuentre. (PLATAFORMA NACIONAL: TRABAJO, TIERRA y LIBERTAD Folleto publicado por el Directorio Regional de São Paulo del Partido de los Trabajadores, 1982, p. 15)

Durante la Asamblea Nacional Constituyente, el PT encomendó al jurista Fabio Konder Comparato⁵⁰ un anteproyecto de Constitución, que tenía como uno de sus ejes la participación popular. La propuesta describía los mecanismos de iniciativa popular (cuando la iniciativa para producción de una ley parte del pueblo); de referendo (el pueblo ratifica determinada ley promulgada por el Congreso) y de plebiscito (el pueblo es consultado sobre

⁵⁰ El anteproyecto fue publicado por el jurista: COMPARATO, Fábio Konder. Muda Brasil! una Constitución para el desarrollo democrático. São Paulo: Brasiliense, 1986.

determinado asunto, como por ejemplo adoptar o no el parlamentarismo). También preveía que los órganos del Poder Ejecutivo que tuviesen poder normativo (el jurista ejemplifica el Consejo Monetario Nacional), incluyesen en su composición a representantes de los administrados. Además de diversos instrumentos que ampliarían la acción judicial de los ciudadanos, el proyecto previó, por último, que fuesen incluidos representantes de grupos y categorías profesionales en los órganos de planificación o en la elaboración de planes económicos-sociales.

El proyecto de Comparato fue ampliamente debatido por el Directorio Nacional, y acabó siendo ampliado. Además de las provisiones de participación directa en el proceso legislativo y judicial propuestas por el jurista, el documento elaborado por la base preveía la participación y el control social de la gestión pública en los servicios públicos en general, además de hacer mención explícita a los Consejos Populares:

(...) Sección 1 – Las funciones Públicas

Consejos Populares

Art. 78. La participación popular en las funciones públicas, al lado de otras formas previstas en esta Constitución, se dará mediante consejos populares en la forma de lo disciplinado en ley.

(...)

Control popular en la prestación de los servicios públicos

Art. 227. La ley asegurará el control popular en la prestación de los servicios públicos, a través de consejos de usuarios elegidos directamente y que tendrán competencia decisoria en cuestiones que se refieren a los requisitos del art. 225.

Parágrafo único. Las personas responsables de la prestación de los servicios públicos, siempre que les sea solicitado por órganos públicos, sindicatos, o asociaciones de usuarios, prestarán información detallada sobre planes, proyectos, inversiones, costes, desempeño, y demás aspectos pertinentes a su ejecución.

(...)

Art. 229. Es deber del poder público:

III – asegurar, a través de órgano específico de la Unión, la formulación, ejecución y control en la Política Nacional de Salud según las siguientes directrices:

d) participación, a nivel de decisión, de entidades representativas de la sociedad en la formulación y control de las políticas y de las acciones de salud en todos los niveles.

(...)

Art. 237. Compete a la Unión elaborar el plan nacional de educación (...)

Parágrafo único. La elaboración del plan nacional contará con la participación de representantes de la comunidad, en la forma de la ley. [Este artículo ya estaba previsto en el original de Comparato]

Art. 240. Las actividades pertinentes a la seguridad social (...)

Parágrafo único. El sistema nacional de seguridad social será organizado de forma unitaria, con desconcentración de funciones, garantizada la participación, con poder decisorio, de las organizaciones de trabajadores en su gestión y en el control de sus actividades.

(...)

Art. 242. La Constitución asegura a todos los trabajadores, inclusive a los servidores públicos, indistintamente, independiente de ley, los siguientes derechos, además de otros que persigan la mejoría de sus condiciones sociales:

XXXIII – participar de las decisiones de la política económica gubernamental y de la gestión de los fondos sociales (BEZERRA, 2014, p. 65-6).

El proyecto del PT fue rechazado, pero el grupo parlamentario petista en la Asamblea Nacional Constituyente continuó su actividad, presentando diversas enmiendas que proponían la creación de mecanismos de participación y control.

El PT participó además en la formación del “Plenario Pro-participación popular en la Asamblea Constituyente”, que fue un movimiento lanzado por dos grupos de activistas, uno en São Paulo y otro en Rio de Janeiro, que se movilizaron, en el inicio del gobierno del entonces presidente José Sarney (PMDB), para conseguir la elección de una Asamblea Nacional Constituyente con el objetivo de aprobar la Constitución en lugar del Congreso. Estaba constituido por intelectuales, activistas ligados a la Iglesia Católica, sindicalistas y estudiantes⁵¹.

Conforme es señalado por Cardoso (2010), una de las movilizaciones dignas de mención ocurrió en julio de 1985, cuando fue elaborada la “Carta de los Brasileños al Presidente de la República y al Congreso Nacional”, un documento escrito por el jurista Goffredo Telles Júnior, en nombre del Plenario Pro-Participación Popular en la Constituyente. Registraba el documento:

⁵¹ En São Paulo, el grupo autobautizado Plenario Pro-Participación Popular en la Constituyente estaba integrado por Whitaker, por el jurista Fábio Konder Comparato y por el senador Eduardo Suplicy (PT), entre otros. El grupo de Rio estaba liderado por el entonces obispo de Duque de Caxias, Don Mauro Morelli, y por el sociólogo Hebert de Souza, Betinho, hermano del dibujante de cómic Henfil y director del Instituto Brasileño de Análisis Sociales y-Económicos (Ibasis). (ASUNCIÓN, 2011). Disponible en: http://www2.uol.com.br/historiaviva/reportagens/o_povo_no_poder_2.html.

I - Comencemos por lo que es principal.

Partimos de la afirmación de que el Poder Constituyente no es Poder Legislativo.
(...)

Denunciamos, como espuria, la Asamblea Constituyente compuesta de órganos ya constituidos.

Sustentamos que la Constitución tiene dos fines supremos:

1º) impedir el arbitrio del Poder Público, por la justa delimitación de las áreas de competencia de los órganos del Gobierno; 2º) impedir el arbitrio del Poder Económico, por la comedida intervención del Poder Público en el choque de los intereses particulares, para cercenar la explotación del hombre por el hombre.

(...)

Al pueblo, y solo al pueblo, compete decir cuáles son los representantes a los que confiere el poder soberano de hacer la Constitución.

Proclamamos que el Poder Constituyente Originario, ejercido por la Asamblea Nacional Constituyente, reside primordialmente en el pueblo.

Para nosotros, convocar la Constituyente es convocar al pueblo, convocar al electorado para la elección de los diputados constituyentes.

(...)

IV – Nos sea permitido insistir en una verdad evidente: lo que da legitimidad a las reformas institucionales, lo que confiere autenticidad a las renovaciones del orden jurídico, son las libres manifestaciones del pueblo, en sus entidades representativas, en los diversos ámbitos de la vida.

Sostenemos que una Nación en desarrollo es una Nación en que el pueblo puede manifestar y hacer sentir su voluntad. Es una Nación con organización popular, con comunidades estructuradas, con sindicatos autónomos, con centros de estudio y debate, con partidos auténticos, con vehículos de libre información. Es una Nación en que se encuentran abiertos los amplios y francos canales de comunicación entre la sociedad civil y los responsables de los destinos del País.

(...)

Proponemos, por tanto, que se extingan las comisiones nombradas por el Gobierno para la elaboración de anteproyectos de Constitución, y que organicemos, inmediatamente, en todos los Municipios del País, los mecanismos de participación popular en las grandes decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente.

Goffredo Telles Junior, por el Plenario Pro-Participación Popular en la Constituyente

La idea de la Asamblea Constituyente exclusiva para la nueva carta acabó no siendo recibida, pero el movimiento consiguió la aprobación de una enmienda al regimiento interno de la Constituyente, firmada por los entonces diputados Mario Covas (PMDB), Plínio de Arruda Sampaio (PT) y Brandão Monteiro (PDT), que permitía la presentación de enmiendas populares, siempre que estas fuesen suscritas por 30 mil electores.

A partir de entonces, esas organizaciones dirigirían sus movilizaciones hacia la formulación de propuestas y la recogida de firmas en los proyectos de iniciativa popular en todo el país. Fue formada la Articulación Nacional de Entidades para Movilización Popular en la Asamblea Constituyente, que contaba con el apoyo de importantes instituciones ligadas al PT, tales como la Central Única de los Trabajadores (CUT), la Confederación Nacional

de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG) y la Confederación Nacional de Asociaciones de Moradores (CONAM).

Conforme registra Cardoso (2010) la presentación de 122 enmiendas populares, reuniendo en un cortísimo espacio de tiempo aproximadamente a 12 millones de signatarios, representó un fenómeno inédito de participación popular en la experiencia constitucional brasileña. En cuanto al contingente de electores brasileños que ese número representa, es posible concluir que, dado el hecho de que el electorado de entonces era de aproximadamente 70 millones, y que cada elector podía subscribir como máximo tres enmiendas, alrededor del diez por ciento del electorado nacional participó del proceso de presentación de las enmiendas populares.

Resulta importante recordar que la propia previsión constitucional del Sistema Único de Salud con la estructura de participación instituida fue fruto de una enmienda popular.

La participación activa del PT (y de sectores ligados ideológicamente al partido) en el proceso constituyente de 1987/1988 fue importante, pues en aquel momento se tenía la perspectiva de establecer nuevos paradigmas sociales, que viabilizó la constitución de nuevos instrumentos políticos de participación. Estos vendrían a ser consolidados en las décadas siguientes.

Al analizar el conjunto de las resoluciones del partido a lo largo del tiempo, queda claro, por tanto, que la propuesta inicial de democracia directa se va transformando. Conforme apuntan los autores que abordan el tema (SOUZA, 2001; KECK, 2010; MENEGUELLO, 1989 etc.) va desde una idea inicial (en la década de los 80) de construcción de poder popular hasta la concepción de un método de gobierno que promueve la buena gobernanza y la transparencia pública.

Poco a poco la democracia – para el PT - pasa a ser traducida por la creación de nuevos derechos y de nuevas esferas públicas, promoción de la ciudadanía, regida por la mayoría y con participación popular. Así, debería ser profundizada y, para ser verdadera, debería incluir profundas reformas y contemplar las conquistas de los trabajadores. Precisaría introducir la participación de los trabajadores y usuarios en la gestión de los órganos y servicios del Estado, redefinir el papel de las Fuerzas Armadas, reformar la legislación electoral y la representación política.

La adopción de la democracia como valor estratégico, a su vez, va a reforzar más aun, según el PT, la propuesta de disputa por la hegemonía en la sociedad civil, la ocupación de los espacios institucionales y la llamada lucha en el frente institucional, además de la necesidad de una estrategia para la revolución socialista (SOUZA, 2001, 237-8).

¿De qué manera se producirá la inserción de instrumentos de la democracia directa y la ocupación de los espacios institucionales? Para que se pueda acompañar esta evolución, volveremos a las elecciones de 1982. En aquella época, la plataforma electoral giró en torno a la propuesta de formación de consejos, muy basada en las experiencias exitosas de consejos populares que estaban ocurriendo.

A pesar de las directrices partidarias, el PT no tenía al principio de su vida como partido – y durante algunos años – un programa de acción, que proporcionase soporte a los candidatos en la elaboración de sus propuestas de gobierno en los planes electorales. El programa municipal del PT era básicamente electoral, instando a la formación de consejos populares y de políticas municipales que beneficiasen a los pobres.

A pesar de los resultados negativos de las elecciones de 1982, el recién formado PT eligió alcaldes en dos ciudades, una en el interior del Maranhão, y otra en Diadema, importante municipio del ABC paulista. Aunque no hayamos conseguido acceder al programa electoral del candidato petista en Diadema, Gilson Menezes, algunos autores (KECK, 2010; MENEGUELLO, 1989, SOUZA, 2001; 2008; BEZERRA, 2014) apuntan que el buque insignia de la campaña electoral habría sido la constitución de consejos populares.

La intención inicial era gobernar con la ayuda de los consejos, que serían organizados por barrios, como un sistema de democracia directa. Según un documento preelectoral – no especificado por KECK (2010, p. 277) - respaldado por todos los candidatos del PT, los dirigentes elegidos debían ejecutar las decisiones tomadas en la base por esos consejos. A pesar de la intención inicial, después de asumir la alcaldía, los registros exponen que Gilson Menezes habría considerado impracticable implantar la propuesta del partido. Sin embargo, cuando la implantación de los consejos populares en los moldes proyectados por el partido se volvió inviable, la tentativa de incentivar la organización popular fue incorporada a políticas específicas, bajo el liderazgo de diferentes departamentos de la alcaldía, en particular los de Salud y Planificación.

Así, a pesar de que PT defendía la formación de consejos populares como forma de concretización de la democracia directa, la falta de definiciones más claras sobre los límites institucionales de cada uno de los espacios generaba sucesivos problemas en las administraciones municipales⁵².

Desde el inicio, el partido siempre estuvo abierto a la propuesta de consejos populares y, en muchos momentos, defendió la idea públicamente. No obstante, aunque en la campaña electoral de 1982 Diadema y otros municipios incorporasen intensamente la idea de los consejos, no por ello los documentos nacionales daban, en aquel momento, el mismo énfasis. En el citado Plan de Acción de 1986, se propone como uno de los ejes de actuación de los gobiernos estaduais petistas, la articulación entre lo que es denominado representación popular y organismos de poder popular para fiscalizar y controlar el Estado y el gobierno, así como la reformulación del Legislativo (SOUZA, 2001, p. 234)⁵³

Todavía en la década de los 90, Keck (2010) destacaba que había un considerable desacuerdo interno sobre el significado de los consejos: para algunos, debían ser órganos embrionarios de un poder dual; para otros, eran un mecanismo para ampliar la participación popular en las tomas de decisión locales.

En las comunidades en que no había movimientos sociales consolidados para la formación espontánea de los consejos, se percibió la tendencia de promover su creación por parte de las propias administraciones municipales petistas. Los contrarios argumentaban que eso solo reproduciría los conocidos patrones de relaciones corporativistas (KECK, 2010, p. 271)

Como explica Bezerra (2014) dentro del PT había dos grandes vertientes de opinión sobre el carácter de los “consejos populares”. La primera, asociada a la tradición marxista-leninista, defendía que los consejos serían el embrión de un “doble-poder”, motivo por el cual solamente las clases trabajadoras podrían participar en los consejos.

⁵² Algunos titulares de jornales publicados en la época transmiten esa idea: Willian Waack y Marcos Faerman, “La confusión ronda los consejos populares”, *Jornal da Tarde*, 23 de noviembre de 1988, p. 13; “Estos consejos van a cobrar al PT”, *Jornal da Tarde*, 5 de diciembre de 1988, p. 18. “PT apoya consejos populares pero no sabe cómo trabajar con ellos”, *Folha de S. Paulo*, 18 de diciembre de 1988, p. A-8.

⁵³ El documento titulado “Plan de Acción Política y Organizativa del Partido de los Trabajadores para el período 1986/1988” registra la directriz de adopción de los consejos populares “que controlen la Administración”, pero no detalla de qué manera este control podría ser llevado a cabo.

La otra vertiente, vinculada a los movimientos populares y a los CEBs, veía los consejos como espacio de fortalecimiento de las organizaciones y la confirmación de su autonomía, además de que se constituía como *locus* privilegiado de diálogo con el Estado.

En lo que se refiere a la implementación de los consejos populares, los autores apuntan un cambio abrupto en los posicionamientos asumidos por los petistas al elegir gestores gubernamentales. Bezerra (2014), mencionando a Coto (1995), atribuye ese “cambio ambiental” a la necesidad de administrar nuevas demandas institucionales, antes desconocidas, por la inexperiencia administrativa de la mayoría de los correligionarios petistas. Saliendo de una condición opositora, que sería articuladora de demandas de sectores específicos, típicas de un “partido movimentista”, los nuevos gobernantes se veían obligados a agregar intereses generales y universales, papel de un “partido gobernante”.

No obstante, aquellos que permanecían con actuación exclusiva en el partido se mantenían fieles a las concepciones anteriores, hecho que generaba grandes embates internos. Un hecho que ilustra esa situación es la descripción de la disputa ocurrida en Diadema, primer municipio gobernado por un alcalde petista, en 1983: (...) “el conflicto se concentraba en el papel del partido local en relación a la alcaldía. Gilson continuaba afirmando que él había sido “elegido por el PT para gobernar con toda la población” (KECK, 2010, p. 288).

En 1988, Celso Daniel⁵⁴ – importante figura política del PT – procuró contribuir con la discusión sobre el entendimiento de lo que vendrían a ser los consejos populares. Daniel (1988) evidencia la ambigüedad presente en el entendimiento de que los consejos fueran órganos independientes de los movimientos sociales, o fueran creación del poder público.

En su comprensión, los consejos populares serían órganos creados — y eventualmente institucionalizados — a partir de decisiones del gobierno local, como parte de su proyecto político, en la calidad de canales que permitiesen expresar la participación popular independiente.

⁵⁴ Celso Augusto Daniel era político, afiliado al PT. Fue alcalde de la ciudad paulista de Santo André por el Partido de los Trabajadores por 3 mandatos. En 2002, asumió la coordinación política de la campaña electoral de Lula, pero fue asesinado en enero de 2002, en circunstancias hasta hoy no aclaradas.

Daniel descarta, de manera directa, la función contra-hegemónica de los consejos populares, defendida por algunos militantes y autores de la época y resalta que la escucha en consejos se puede dar inclusive mediante la participación del sector productivo. Así, cerrar la composición de consejos para participación exclusiva de los usuarios, era una opción defendida por Daniel como radical y contraproducente, y defendía que la composición debería ser evaluada en cada caso. “Importa solo establecer que no conviene constituirlos en calidad de órganos corporativos. Como se sabe, el corporativismo es una de las manifestaciones del autoritarismo y del populismo en Brasil” (DANIEL, 1988, s. p.).

El texto presenta entonces el siguiente cuestionamiento: ¿en qué sentido, en definitiva, la idea de los consejos populares sería efectivamente innovadora? Su respuesta aclara los objetivos vislumbrados por Daniel:

Es que estos (los consejos populares) se constituyen como espacios para la administración de conflictos a partir de la sociedad, y no a partir del Estado. Pueden, entonces, ser uno de los medios para concretizar el establecimiento de canales de control de la mayoría de la sociedad sobre el Estado, invirtiendo la relación autoritaria y excluyente hoy dominante (DANIEL, 1988, s. p.).

Sobre la amplitud de libertad de decisión, registró:

Llevar hasta las últimas consecuencias la idea de que la construcción de un poder popular supone que el gobierno local entregue el poder de tomar decisiones. Supone dotar a los consejos populares — canales de participación popular — de carácter directivo, en las cuestiones a él atribuidas.

Sin embargo, parece razonable aceptar que en la fase actual, aun desprovisto de la necesaria experiencia acumulada, esto es, sin que hayan sido desenredadas formas más legítimas y duraderas de consejos populares, sería inconveniente establecer para estos, como regla general, un carácter directivo (*Ídem ibídem*).

Daniel exceptuó, no obstante, la posibilidad de tener casos en los cuales hay condiciones de fijar el poder directivo, especialmente en los sectores en que los movimientos sociales estuviesen más organizados e indicasen ese camino, pero dejaba claro que no debería, necesariamente, ser la regla.

Celso Daniel llamaba la atención además hacia la necesidad de permanencia de la autonomía de los movimientos sociales frente al Estado y hacia la centralidad del acceso a la información como instrumento de empoderamiento y cualificación de la participación.

Por último, Daniel destacaba la importancia de la participación en el contexto de descentralización política, que estaba, en aquel momento, acabando de ser implantada en el país. En sus palabras:

Por otro lado, de nada sirve la descentralización si la relación entre el poder político y la sociedad continúa estando marcada por procedimientos autoritarios, populistas o clientelistas. En esas condiciones, la descentralización puede significar solamente la apertura de nuevos canales, más próximos a los habitantes de los barrios, en el sentido de reproducir aquellos mismos procedimientos que se trata justamente de superar. Además, la descentralización de la gestión local puede ser condición para el fortalecimiento de la participación popular, aunque no confundiéndola con ella (*Ídem ibidem*).

En refuerzo al entendimiento de que los consejos serían una alternativa de empoderamiento social, en 1985, al realizar el “Seminario de alternativas Políticas para el Municipio de São Paulo”, Sader habría registrado lo que vendría a ser una minuta de programa político para la ciudad:

Nosotros ya definimos una propuesta en ese sentido, configurada en la formación de los consejos populares, en cuanto modo de control de la administración. Son formas de organización por la base, que deben discutir, controlar, intervenir en las decisiones y fiscalizar las políticas de la alcaldía. Esa propuesta no surgió de nuestras cabezas ya acabada, sino que fue resultado de reflexiones sobre experiencias concretas como el Consejo Popular de Osasco, de la Asamblea del Pueblo de Campinas, los Consejos de Salud de Zona Este.

Por eso mismo esta no debe ser tratada como un “chavan”, o sea, como una palabra mágica que resolvería por sí misma cualquier problema en cualquier ocasión. Es una referencia que, para ser aplicada en cada circunstancia exige siempre una recreación que tenga en cuenta las condiciones locales. (...) Lo fundamental es el estímulo a las prácticas por las cuales diferentes grupos populares van aprendiendo, en la propia lucha, a crear su poder.

(...)

En ese contexto es donde debemos empeñarnos al máximo para popularizar el lenguaje de los presupuestos municipales, haciendo posible su comprensión y discusión del modo más amplio, revelando, bajo su apariencia técnica, sus aspectos políticos (SADER, 1985, *apud* BEZERRA, 2014, p. 50).

Será en la década de los 90 cuando el PT concretizará lo que fue conocido como el “modo petista de gobernar”. Habiendo sido derrotado en las elecciones presidenciales de 1989, el partido buscaba marcar su actuación en el legislativo como el partido de oposición y defensor de las conquistas sociales de la Constitución, mientras en las 30 alcaldías petistas buscaba demostrar que tenía capacidad de gobernar al mismo tiempo que era un partido “diferente”.

El término “modo petista de gobernar” fue acuñado en 1992, cuando el directorio nacional del partido publicó un libro con mismo título. En palabras de Souza (2013) el texto se refiere a lo que denomina trazos centrales del proyecto de gobierno municipal democrático y popular: participación popular, inversión de prioridades, desprivatización y reforma del Estado, politización del conflicto con el Gobierno Federal y una política de alianza que viabilizase el sostenimiento político de los gobiernos.

En 1997 como resultado del Seminario Nacional de Alcaldes y Vicealcaldes realizado para promover un balance nacional de la tercera generación de alcaldes petistas (1993-1996), el “modo petista de gobernar” fue nuevamente problematizado y discutido.

Tomando como base a Michel Crozier, César Alvarez (FUNDACIÓN, 1997, p. 97-8) problematiza la participación popular indicando que el modelo de Presupuesto Participativo y consejos son solo parte de un todo. Álvarez se preocupaba de la formación de una visión asambleísta, en la cual la reivindicación solamente sería legítima si estuviera respaldada en una Asamblea numérica.

La participación tendría, por tanto, una perspectiva mayor, sería un elemento fundamental dentro de un modelo de Reforma del Estado, en el cual la escucha y el diálogo serían la base de un proceso de decisión más efectivo.

Un documento que consolida y retrata el enfoque petista para los gobiernos municipales es la resolución del Directorio Regional de Porto Alegre, de la década de los 90, titulado “La Hora de las Definiciones Estratégicas”:

La cuestión democrática asumió, de esa manera, la centralidad de la política gubernamental a ser desgajada en cuatro vertientes básicas, según las Resoluciones del Seminario: a) la “democratización político-institucional” con la creación inmediata de canales de participación y de representación avanzada junto al centro político del gobierno, ligada a la implementación de la Reforma Administrativa y a la descentralización de los servicios municipales; b) la “democratización sustantiva”, efectuada a través de la universalización de los beneficiados por los servicios municipales y por la infraestructura urbana; c) la “democratización económica” a través del papel normativo que cabe al municipio en la disciplina que posibilita la transferencia de renta inmobiliaria para obras públicas y de interés popular, además de los instrumentos tradicionales de política tributaria; y d) la “democratización cultural”, que posibilita el acceso al patrimonio cultural de la humanidad y la emergencia de nuevos valores en la lucha por una nueva hegemonía en la diversidad (*apud* BEZERRA, 2014, p. 76).

Es la vertiente de la democratización “político-institucional” que dará base para el desarrollo del modelo de Presupuesto Participativo. La participación popular en la definición

presupuestaria, que ya era una directriz petista expresada en documentos oficiales desde 1985, gana fuerza tanto por la colaboración de la Unión de las Asociaciones de Vivienda de Porto Alegre (UAMPA), como por la transformación de la concepción de los consejos de “doble poder” en método institucionalizado de gobierno.

La mejora de la ingeniería institucional, combinada con la entrega de las primeras obras, acaba por consolidar el Presupuesto Participativo como método de planificación participativo, con la ampliación exponencial de la participación, que pasa de casi 750 personas en 1989 hasta 7.610 en 1992 (FEDOZZI, 2000, P. 146; GENRO, SOUZA, 1997) (BEZERRA, 2014, p. 80).

El Presupuesto Participativo (PP) fue un gran triunfo político para el PT, porque materializa la directriz participativa que el partido estaba hasta entonces esforzándose por institucionalizar. Con eso, el “modo petista de gobernar” consiguió consolidar la directriz de participación de forma bastante sólida. Además, también proporcionó al partido mayor capacidad de presión del Ejecutivo junto al Legislativo, espacio en que el PT era minoritario.

El “modo petista de gobernar” fue definido por Bittar (1992, *apud* BEZERRA, 2014) como:

(...) más que una inversión de prioridades administrativas, con la implementación de políticas públicas redistributivas a favor de los trabajadores y de las capas más pobres de la población. Lo que diferencia el proyecto petista de poder de los demás es que este se identifica con la sociedad civil, con su pluralidad de intereses, opiniones y voluntades, y en la ciudadanía de los trabajadores y de los movimientos sociales, los actores privilegiados en la formulación de las políticas de gobierno y en la constitución de un nuevo orden social y político.

La institucionalidad de esa directriz participativa, en ese momento, ya está mucho más clara. Además de la participación asambleísta de las audiencias públicas y de los presupuestos participativos, el PT tiene claro el lugar institucional de los consejos gestores y su papel. También queda más delimitado que los espacios de autonomía de decisión de los movimientos sociales deben ser limitados a los foros propios y que los consejos son espacios institucionalizados por el Estado como local de interlocución privilegiada, con funciones de fiscalización, control y debate de las políticas públicas. Se reniega de la idea de que la condición de la legitimidad participativa en el ámbito del Estado exigiría la renuncia a su poder de decisión por parte de este.

La maduración en la institucionalización de las directrices de partido (especialmente aquellas que tratan sobre la inversión de prioridades, desprivatización y participación social)

pudo ser traducida en el programa de gobierno del entonces candidato a la presidencia de la República, Lula, en 2002. En ese documento, se reafirma la necesidad de aliar la participación a la planificación:

74. Por fin, la redefinición del papel del Estado, en el cuadro del nuevo patrón de desarrollo, requiere un nuevo modelo de gestión estatal, que se desdobra en dos grandes vertientes: la *gestión participativa* y la *gestión estratégica*. La gestión pública participativa – una de las referencias centrales de nuestros gobiernos estaduais y municipales – debe ser una dimensión básica de reformulación de la relación entre el Estado brasileño y la sociedad, también a nivel central. La constitución de nuevas esferas públicas democráticas, dirigidas a la cogestión pública, a compartir de poder público, a la articulación entre democracia representativa y participativa será factor clave para, al mismo tiempo, combatir las prácticas clientelistas, valorizando la vocalización de los derechos, y propiciar la participación de nuevos protagonistas sociales (...). [Las bases de un programa popular y democrático para Brasil. Resoluciones, 12º Encuentro Nacional del PT, 2002] (BEZERRA, 2014, p. 97).

El programa presenta otras tantas referencias a los espacios de participación, pero todas asociadas a la idea de mecanismos de gestión. Hay una idea bastante presente de fortalecimiento e institución de órganos colegiados como cámaras, consejos y mesas de negociación. El detalle cuantitativo de los espacios de participación será analizado de forma más detallada en el capítulo destinado a la etapa de resultados.

Si las crecientes experiencias municipales fueron capaces de generar alteraciones significativas en la dinámica interna y en el programa de partidos, ciertamente la ascensión de Lula a la presidencia generó otras tantas. De acuerdo con una investigación de Meneguello (2008) realizada con delegados petistas, se comprueba que las imposiciones de la nueva relación contraída con el Estado producirán un serio impacto sobre la organización del PT, sobre todo la desvalorización de la base partidaria frente a la automatización del grupo en el gobierno. La investigación indica que el partido reconoce las presiones ejercidas por el nuevo ambiente en que está inserida y las tensiones organizativas por él producidas, pero esa discusión trasciende el objeto aquí pretendido.

De forma resumida, se puede decir que el PT estableció como “marca” de partido importantes instrumentos de participación social. A pesar de que las primeras iniciativas de consejo populares surgieron incluso antes de la consolidación del partido, fue el PT el que concretizó tales experiencias como una directriz, que se reflejaba, inclusive, en sus procesos de deliberación interna.

Las experiencias de gestión municipales obtenidas durante la década de los 90 van a posibilitar que concepciones más radicales sobre la función de los consejos fuesen poco a pocos abandonadas, hecho que posibilitó nuevos arreglos institucionales de participación.

3.2.3 El Movimiento de la Reforma Sanitaria y su actuación en la conformación del Sistema Único de Salud

Como se ha mencionado anteriormente, el Movimiento de Reforma Sanitaria, comenzó a formarse entre los años 1974 y 1979, con un proyecto político de universalización de la salud como derecho de todos y deber del Estado, que ponía en jaque el modelo hasta entonces vigente (DOWBOR, 2012).

Uno de los elementos esenciales del conjunto de cuestionamientos presentados por el Movimiento fue la relación del cuadro sanitario del pueblo brasileño con las demás políticas sociales. La configuración del sector salud pasaba a ser una consecuencia directa del sistema político, conforme bien describe Dowbor (2012, p. 91):

Al asociarse las precarias condiciones de salud marcadas por las epidemias y enfermedades degenerativas, al contexto más amplio en el cual se encontraba el país, los actores rompían con la visión de cuño biológico y elevaban los determinantes políticos, sociales y económicos a la altura de la explicación.

Se puede decir que el Movimiento proclamaba la reformulación del modelo económico teniendo como objetivo la mejor redistribución de ingreso y la mejoría de las condiciones de vida en términos de sanidad básica, vivienda, alimentación y educación por un lado, y por otro la reformulación sectorial, para la concretización de un sistema de salud que congregase, bajo un único comando, a las diversas agencias en los distintos niveles federal, estadual y municipal, con fuerte control y participación social (DOWBOR, 2012).

El Movimiento Sanitario desempeñó un papel neurálgico en la formación de los modelos de participación institucional en la política de salud. Aunque las reivindicaciones de mayor participación en la gestión pública no se hayan restringido a este movimiento, la estructuración del “modelo base” de configuración de los consejos partió de las propuestas de estructuración del sistema de medio ambiente, pero tomaron fuerza en la política de salud.

Las ideas y propuestas del MRS comúnmente eran formalizadas en documentos circulados en diversos eventos⁵⁵, organizados en su mayoría en el medio académico o universitario. La prevalencia de eventos con perfil académico se explica ya que, como se ha apuntado anteriormente, las bases del Movimiento estaban asentadas en la Teoría de la Medicina Social, producida en los Departamentos de Medicina Preventiva de algunas universidades brasileñas, especialmente: Santa Casa de São Paulo, de la Universidad de São Paulo (USP), de la Escuela Paulista de Medicina (EPM), Facultades de Medicina de Botucatu, Ribeirão Preto, y de la Universidad de Campinas (Unicamp), también son referidos los Departamentos de la Universidad Estadual de Londrina (UEL), Universidad de Brasilia (UnB), Universidad Federal de Bahía (UFBA), el Instituto de Medicina Social de la Universidad Federal del Rio de Janeiro (UFRJ), y la Escuela Nacional de Salud Pública (ENSP) (ESCOREL, 1998, *apud* DOWBOR, 2012).

En 1976 es creado, en la Universidad de São Paulo, el Centro Brasileño de Estudio de la Salud (CEBES), articulado y divulgado por Sérgio Arouca, uno de los líderes del movimiento, y formado por diversos académicos vinculados a espacios diversos donde se concentraban los núcleos de los debates críticos sobre el sistema de salud en vigencia en el país.

Otra organización considerada “del” Movimiento Sanitario fue la Asociación Brasileña de Posgrado en Salud Colectiva (Abrasco), que tenía por objetivo congregar los intereses de los diferentes cursos de posgrado en salud colectiva, pero su principal función, como apunta Dowbor (2012, p. 98) era:

politizar sobre la formación de recursos humanos (Fonseca, 2006) y, ya a mediados de los años 80, asumió la vanguardia política del movimiento, formando parte de las movilizaciones y de los frentes de presión en las arenas políticas en que el proceso de lucha por el nuevo sistema de salud la exigía. Eso significaba actuación más allá del campo académico (BELISARIO, 2002).

El diseño de acción del Movimiento Sanitario no comprendía el embate político. Sus acciones venían pautadas por la estrategia del camino institucional y de la formación del campo

⁵⁵ Como por ejemplo la “Moción contra la Privatización”, circulada en la XXIX Reunión anual de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia, en 1977; Carta de los Profesionales de Salud a la Población Brasileña” presentada en el evento “Día Nacional de Salud y Democracia” organizado por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, en 1977; o el texto “La cuestión democrática en el área de la salud” presentado en el 1º Simposio de la Política Nacional de Salud, realizado en 1979, en Brasilia, que sirvió como base para el proyecto del SUS.

profesional (RODRIGUES NETO, 1997; ESCOREL, 1998; PAIM, 2008; *apud* DOWBOR, 2012).

En cuanto a la estrategia institucional, los sanitaristas concretaban sus prácticas actuando en los programas de expansión de los servicios de salud u ocupando cargos en las agencias sectoriales; en cuanto a la estrategia de formación del campo profesional, la táctica fue la apropiación de espacios y actividades del Estado para las finalidades del Movimiento.

El camino institucional, denominado por los actores “ocupación de espacios en el Estado”, fue formulado como estrategia del movimiento en torno a 1978 por sus líderes, entre los cuales se encuentran, Nelson Rodrigues dos Santos [Nelsão], Sérgio Arouca, Eleuterio Rodrigues Neto, Guilherme Rodrigues da Silva, Márcio Almeida, Carlyle Guerra de Macedo, que estaban presentes durante la reunión del grupo denominado “Proyecto Andrómeda” (Informe, 2005b: 277). Tal proyecto consistía en encuentros cerrados y clandestinos – realizados en zaguanes de aeropuertos y hoteles durante los viajes de trabajo de sus participantes, - de un restringido grupo de activistas, en los cuales eran discutidas las estrategias y las tácticas que llevarían adelante el proyecto de la democratización de la salud. (Informe, 2005b: 129) (DOWBOR, 2012, p.100).

Como fue apuntado por Dowbor (2012), es posible atribuir esa forma de acción a aquella asumida por el Partido Comunista Brasileño (PCB), clandestino, del cual formaban parte diversos militantes del MRS.

Muchos de esos activistas ocuparon cargos a nivel municipal a partir de programas de expansión de los servicios de salud, que fueron promovidos por el gobierno federal, sin promover, sin embargo, la alteración en el sistema de salud como un todo. Sobre la ocupación de esos espacios institucionales, Arouca (2003, *apud* DOWBOR, 2012, p. 108) se manifestó así:

Era una discusión enzarzada sobre si debíamos o no trabajar en el Estado que era el ‘comité de negocios de la burguesía’. En plena dictadura militar, ocupar cargos o funciones en el gobierno podía ser considerado incluso una traición. Era una discusión infinita. Quien defendía la importancia de entrar en las instituciones, de ‘abrir espacios’ fue (fuimos) muy bombardeado(s) (AROUCA in AROUCA, 2003, p. 76).

Poco a poco, las ocupaciones institucionales se concretizaron en importantes programas y proyectos, como la asunción de Nelson de la coordinación del PIAS, responsable de la interiorización de las acciones de salud y de extrema importancia en el proceso de descentralización de la gestión en salud; la de Eleuterio Rodrigues en el INPS “el corazón del sistema” (TEMPORÃO, 2003, *apud* DOWBOR, 2012, p. 108), para coordinación del “Plan de Reorientación de la Asistencia a la Salud en el ámbito de la Previdencia Social”, conocido como

plan del Conasp, que en líneas generales proponía mejorar la calidad de la asistencia haciendo modificaciones en el modelo privatizador (de compra de servicios médicos) tales como la descentralización y la utilización prioritaria de los servicios públicos federales, estatales y municipales en la cobertura asistencial de la clientela (ACÚRCIO, [s.d]).

De ese plan surgió el Programa de Acciones Integradas de Salud, que quedó conocido como PIAS. Tenía el objetivo de integrar los servicios que prestaban asistencia a la salud de la población de una región. Los gobiernos estatales, a través de convenios con los Ministerios de la Salud y Previdencia, recibían recursos para ejecutar el programa, y las alcaldías participaban a través de adhesión formal al convenio (*ídem, ibídem*).

Entre los miembros del equipo de Eleuterio había diversos nombres de activistas sanitarios que componían el movimiento y que vinieron a ocupar años después importantes cargos, como José Gomes Temporão, ministro de salud del gobierno Lula entre 2007 y 2011.

Uno de los ejes estratégicos de los militares para impulsar la recuperación económica era la inversión en el desarrollo técnico-científico. Para ejecutar las directrices de fomento de ciencia y tecnología, se creó en 1974 el Consejo Nacional de desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

La implementación de la política de desarrollo de la ciencia y tecnología no solo benefició la formación de los activistas del Movimiento, sino que también hizo posible la producción de investigaciones en el área de la salud. Tales recursos fueron también responsables de la reinstalación de la Escuela Nacional de Salud Pública (ENSP), de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), que había sido vaciada años antes.

La contratación de diversos sanitarios, la mayoría del Departamento de Medicina Preventiva de la Unicamp, entre ellos el propio Sérgio Arouca, posibilitó la producción, en el interior de la ENSP, de diversas investigaciones dirigidas a temas de interés del Movimiento.

A lo largo de su vigencia, entre 1976 y 1979, el PPREPS [Programa de Preparación Estratégica de Personal en Salud] realizó una serie de “propósitos invisibles” (Pires-Alves; Paiva, 2006: 64) que trataban sobre el fortalecimiento de las iniciativas de los actores del Movimiento Sanitario. Uno de ellos fue la propia reunión de formación de la Abrasco; otro, la financiación de la descentralización de los cursos de Salud Pública de la ENSP hacia diez estados que formarían centenas de sanitarios, entre los cuales cuadros importantes del movimiento y dirigentes de los servicios públicos de salud (DOWBOR, 2012, p. 124).

La apertura partidaria ocurrida en las elecciones de 1982, en las cuales el entonces Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB) ganó 10 de los 22 estados, abrió camino a importantes puestos en la administración pública, lo que revigoró la táctica de ocupación de cargos del Movimiento Sanitario.

En 1986 el Movimiento gana nuevos perfiles, a partir de la 8ª Conferencia Nacional de Salud. El evento, tradicional de la burocracia sectorial, fue utilizado “de manera no convencional por los sanitaristas, pues movilizó a millares de representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los cuales acabaron legitimando el proyecto del movimiento” (DOWBOR, 2012, p. 129).

El Movimiento ahora no estaba únicamente restringido al ambiente universitario y académico, sino que había logrado integrar en sí sindicatos, la Iglesia Católica, movimientos populares y diversas organizaciones de la sociedad civil.

Los sanitaristas, al ocupar cargos de alto poder decisivo, consiguen apropiarse de ese evento de la burocracia sectorial para la movilización del movimiento, como también emplean el mismo formato organizacional para organizar conferencias vinculadas a otras temáticas, tales como: salud de la mujer, salud bucal, salud indígena, salud del consumidor, salud del trabajador y recursos humanos para la salud. Ese desdoblamiento inaugura tales conferencias bajo la égida de los postulados generales del Movimiento Sanitario. En todas ellas, los actores del movimiento fueron sus coordinadores, y el principio de la amplia participación fue accionado, lo cual amplió y diversificó el abanico de actores vinculados a la Reforma Sanitaria (DOWBOR, 2012, p. 134).

La táctica de ocupación de cargos en la administración pública, durante el período de transición democrática (1980 a 1988) requirió la articulación con los partidos de la coalición gubernamental, a diferencia del primer período (1974 a 1979) en que los activistas del movimiento utilizaban contactos personales para alcanzar los puestos de la administración.

La primera ocupación importante del período fue la de Hésio Cordeiro, ex-presidente de la Abrasco, al Inamps (instituto de previdencia que aun concentraba diversas acciones de salud y sus recursos). Tal embestida exigió la articulación política con el PMDB. “Ese camino de la política significaba trabajar los apoyos declarados de los diputados, y consecuentemente, de las bancadas estaduais” (DOWBOR, 2012, p. 140).

Hésio Cordeiro fue presidente del Inamps entre 1985 y 1987 y fue el responsable de implantar la base del que sería más tarde el Sistema Único de Salud (SUS).

Eleuterio Rodrigues asumió nuevamente un papel destacado al ser el responsable de la construcción de la propuesta del candidato del PMDB para salud, y más tarde Secretario General del Ministerio de la Salud. Sérgio Arouca asumió la presidencia de la Fiocruz (importante instituto de educación e investigación en salud), con apoyo del grupo del PMDB fluminense.

Arouca, Rodrigues Neto y Cordeiro no solo contribuyeron al desarrollo de acciones alineadas con la propuesta del movimiento, sino que además consiguieron poner en práctica una nueva táctica, la de apropiación del espacio estatal, permitiendo al movimiento dotar a su propuesta de alta legitimidad (DOWBOR, 2012, p. 144).

En el ámbito municipal se produjo también una masiva ocupación de sanitaristas en las secretarías municipales de salud. A título ilustrativo podemos citar: Campinas, Niterói, Londrina, Piracicaba, Sorocaba, Guarulhos, São José dos Campos, Belo Horizonte. Más tarde, la congregación de los secretarios se institucionalizó en el Conass (secretarios estatales) y Conasems (secretarios municipales).

El discurso de Goulart muestra que la organización de la acción colectiva de los secretarios era una táctica de los sanitaristas de ocupar espacio, espacio ese que sería el de representación política de un tipo de gestor público y que exigía el montaje de una estructura federativa. (...)

Los militantes del Movimiento Sanitario que ocupaban los cargos de dirigentes y secretarios de salud municipales conformaron los embriones de acción colectiva en algunos estados y mantuvieron los encuentros nacionales. Apoyado por los programas federales implementados por los sanitaristas que ocupaban cargos en la burocracia nacional, el sector municipal de salud fue desarrollándose, lo que no deja de ser raro considerando la grave carencia de estructura. Ese fue el contexto específico en el cual los activistas del movimiento crearon una organización que hizo visibles a los secretarios municipales de salud como actores colectivos, bajo la égida de los postulados del Movimiento Sanitario en el intenso y cambiante período de la transición democrática (DOWBOR, 2012, p. 164).

En el proceso de la Constituyente, más allá del papel fundamental de los coordinadores del Movimiento en la conducción de la 8ª Conferencia Nacional de Salud antes mencionada, el MRS consiguió promover un fuerte lobby parlamentario, al coordinar a cerca de 160 entidades a favor de la propuesta de la salud defendida por ellos.

Este período termina con la promulgación de la constitución en los moldes propugnados por el Movimiento. La estrategia de ocupación de puestos hasta entonces adoptada por el Movimiento se multiplica no solo en los municipios, sino que también gana proporciones aún mayores a nivel federal. Otras estrategias también fueron utilizadas para garantizar la

implementación del modelo idealizado: *lobby* parlamentario, apropiación del espacio estatal de las Conferencias para movilización de más y diversos actores sociales. Otras dos formas no convencionales marcaron la actuación del Movimiento: la Plenaria Nacional y la creación de la entidad formal de los secretarios municipales de salud.

El período que siguió a la promulgación de la nueva Constitución, aunque trajese cierta estabilidad jurídica al sistema, exigió un nuevo impulso movilizador por parte del Movimiento, en principio, porque las reglamentaciones infra-constitucionales que precisaban ser realizadas para implementar el nuevo sistema de salud encontraron gran resistencia dentro del gobierno; segundo, porque los actores del Movimiento ya no estaban dentro de la estructura estatal como antes.

El gobierno era visto como el gran enemigo, responsable de la “tragedia sanitaria” en que el país se encontraba – especialmente a causa del empeoramiento de las condiciones económicas de vida. El PMDB, antes aliado, ya no contaba con el apoyo de sus activistas, acusado por el “clientelismo rastrero y pernicioso” del último año de gobierno (DOWBOR, 2012, p. 169),

Otra evidencia de esa posición de *outsiders* es la no realización de la Conferencia Nacional de Salud en la fecha prevista (1990). (...) Su convocación por parte del Ministro de la Salud sufrió un atraso de dos años en relación a la regla de ocurrencia cada cuatro años, debido a la resistencia del Gobierno Collor al evento (...) (DOWBOR, 2012, p. 171).

(...)

Sintomáticamente, afirmando el protagonismo del movimiento como organizador de las conferencias Nacionales, todas las otras conferencias temáticas ocurrieron cuando un sanitarista ocupó un importante cargo en el Ministerio de la Salud, ya en el gobierno asumido por el Vicepresidente del depuesto, Itamar Franco (*idem*, p. 172).

No habiendo obedecido al plazo de seis meses para encaminamiento de la Ley Orgánica de la Salud (LOS), y permeable a las presiones de los grupos con interés privado, el Movimiento percibió la necesidad de presionar al Ejecutivo.

Organizó el evento VI Simposio sobre la Política Nacional de Salud, en el Congreso Nacional, movilizándolo a centenas de personas. El papel movilizador fue asumido nuevamente por la Plenaria Nacional de Salud, reproduciendo las tácticas utilizadas en la Asamblea Nacional Constituyente:

Los diputados que estaban contra, eran ‘buscados’, para que la Plenaria pudiese, al mismo tiempo, adicionar un elemento de presión efectiva, para el diputado saber que en la base del mismo había gente articulada, gente preparada, gente con argumentación capaz de criticarlo. El diputado no tiene miedo de manifestación genérica, si la base de allí de Pernambuco, de Paraíba, de Amapá no se ve muy afectada. Él es inmune, resistente a la presión de ese tipo (...) Pero cuando el diputado federal, por ejemplo, allí de Ceará, recibía la visita del diputado estadual, del concejal, de los secretarios municipales del interior del Ceará, prestaba atención especial, porque sabía que eso tenía repercusión en su ciudad, en su base. (Subrayado en el original).

La Ley que fue aprobada corresponde al proyecto del Movimiento, pero sufrió vetos del Presidente Collor, entre ellos la cuestión de la financiación y de la participación social, lo que retiraba dos de las tres principales directrices del sistema: participación y descentralización.

El Movimiento, por medio de la Plenaria y del Conasems, partió entonces hacia la movilización junto al entonces Ministro de la Salud Alcení Guerra, médico no vinculado al Movimiento.

Para evitar el derribo del veto por parte del Congreso, ya articulado por el Movimiento, el Ministro negoció la inclusión de los artículos referentes a los vetos en una segunda ley, que sería elaborada por el MRS.

Ese encuentro se dio el festivo 15 de noviembre de 1990, reuniendo a los principales actores organizacionales, como el Conasems, el Cebes, la Abrasco, la Plenaria y varios activistas del movimiento. En el inicio de diciembre Collor enviaba al Congreso el Proyecto de Ley (que sería la Ley 8.142/90) conforme propuesta del movimiento, habiendo sido aprobado el 28 de diciembre de 1990, sin votación del Plenario, por acuerdo entre los líderes partidarios.

Las reformas de los sistemas, como ya se ha mencionado, generaban cambios también de estructuras. Caducaban algunos espacios de negociación mientras otros eran instituidos. “Era un momento en el cual los puntos de influencia del Estado estaban cambiando de modo que los actores organizados podían influir en ese proceso” (DOWBOR, 2012, p. 196).

Una de las estrategias del movimiento para viabilizar la interferencia en el proceso de decisión fue la inclusión del Conasems como miembro nominado (en ley) en el Consejo Nacional de Salud.

La segunda estrategia fue la creación de espacio de negociación intra-gubernamental formada exclusivamente por parte de los gestores, conforme relata DOWBOR (2012):

En la primera reunión del Consejo Nacional de Salud, el entonces presidente del Conasems presentó un punto de pauta: la discusión sobre la creación de una comisión intra-gubernamental que colocase juntos los tres niveles federativos para debatir y tomar decisiones relativas a la gestión descentralizada del SUS. La primera reacción de los participantes, recuerda Medeiros, era componer ese órgano con la participación de todos, posición de la cual retrocedieron, tras argumentación de Medeiros a favor de la exclusividad del espacio para los representantes de los gobiernos del sistema federativo, llamando la atención sobre el hecho de que sus decisiones serían sometidas al Consejo. La propuesta llevada por el presidente del Conasems había sido elaborada por iniciativa de los sanitaristas Nelson Rodrigues dos Santos y Gilson Carvalho (...). La recomendación del CNS legitimaría el espacio que perseguía institucionalizar la influencia del Conasems y del Conas en el proceso decisorio que ocurría en el nivel federal.

La Comisión Intergestores Tripartita - CIT y Comisión Intergestores Bipartita – CIB, fueron objeto de la Recomendación nº 2 del CNS, y acabó siendo concretizada por la Norma Operacional Básica de 1993, después de que el activista Gilson Carvalho hubiera asumido el cargo de secretario del SUS, en el Ministerio de la Salud, en el gobierno de Itamar Franco. Los fóruns, más tarde, en 2011, ganarían fuerza legal al ser incluidos en la Ley Orgánica de la Salud.

Se observa, por tanto, que en el período de reglamentación de la Constitución, el Movimiento Sanitario, que ya no era integrante del gobierno, utiliza como principal estrategia de presión el *lobby* político en el Congreso Nacional, articulado y operado especialmente por la Plenaria Nacional de Salud.

Articularon la publicación de las normas infra-legales necesarias para la implantación del Sistema Único de Salud (SUS) por medio de negociaciones con el Ministro de Salud.

Más tarde, habiendo logrado consolidar la estructura jurídica, y, ante las alteraciones administrativas en los órganos gestores, pasaron nuevamente a incluirse en la administración pública, ocupando primero instancias deliberativas, como el CNS, para enseguida crear fóruns que fortalecerían la articulación en red del SUS.

Durante el gobierno de FHC el Movimiento denunciaba la falta de fuentes estables de recursos para la salud, a través principalmente de eventos, como los Simposios organizados en el Congreso Nacional. Surgen otros actores de peso e importancia, por movilizar a millares de personas en los municipios y estados, la Plenaria de los Consejos de Salud (que en cierta medida substituyó a la Plenaria Nacional de Salud) y la Red Unida, entidad no formalizada, que

congrega instituciones, entidades y personas que buscan cambios en la formación de los profesionales de salud (DOWBOR, 2012, p. 208).

Manteniendo la estrategia institucional, el Movimiento, persiguiendo asegurar los recursos de financiación para la salud, tras una abrupta pérdida de partida⁵⁶ (PAIM, 2008, *apud* DOWBOR, 2012) recurre, por primera vez al Ministerio Público (MPU), en una estrategia de “horizontal accountability”⁵⁷.

Como fruto de esa medida, fue desarrollado, por parte de miembros activistas y peritos del MPU, el Sistema de Información sobre el Presupuesto Público de Salud – SIOPS, pensado inicialmente como instrumento para viabilizar la recogida de datos para basar la acción del Ministerio Público, pero que fue transformado más tarde en sistema de gestión financiera del propio Ministerio de la Salud.

Muchos de los activistas del Movimiento tenían asiento en el Consejo Nacional de Salud, por lo que sus atribuciones deliberativas (normativas y ejecutivas) acababan siendo el espacio de actuación de los activistas. Así, muchas de las acciones del Movimiento son también atribuidas al CNS.

La Plenaria Nacional de los Consejos de Salud (PNCS), que de cierta manera substituyó a la PNS, articulaba a los actores de los consejos municipales y estatales, que en la época ya sumaban más de 2.600.

La Plenaria como proyecto político de sus idealizadores, consistía en crear un movimiento a partir de los consejos, por medio de la combinación de elementos que estos ofrecían, a saber, la experiencia común de sus integrantes, base organizacional, soporte financiero y actividad de movilización (DOWBOR, 2012, p. 220).

El *modus operandi* de la Plenaria posee elementos que se corresponden con el repertorio de acción utilizado por el Movimiento Sanitario: organización de evento regular, combinado con movilización apoyada en financiación pública, y el formato organizacional de poca formalización, convocado de acuerdo con el proceso político (DOWBOR, 2012).

⁵⁶ En 1993 el Ministerio de la Previdencia y Asistencia Social se apropió de una partida originalmente destinada al sector salud, para cumplir una decisión emanada del Supremo Tribunal Federal, que determinaba el reajuste de las jubilaciones.

⁵⁷ Función atribuida al Ministerio Público de la Unión para controlar y accionar judicialmente los poderes del Estado ante el incumplimiento de preceptos constitucionales.

La estrategia de acción del Movimiento, sin embargo, no se restringía a las instituciones participativas (consejos y conferencias). En ese período el Movimiento volvió a actuar fuertemente en la estrategia de formación del campo profesional, a través, principalmente, de mecanismos que dirigiesen el alineamiento de la formación a las directrices de la Reforma Sanitaria.

La Red Unida fue un actor clave en ese proceso, conforme describe Dowbor (2012, p. 223):

La Red buscó los puntos de acceso al Estado que los propios actores del movimiento habían instalado en la estructura institucional del sector de salud, tales como el Consejo Nacional de Salud (CNS) y el Conasems, más allá de contactar con el Conas, la secretaría de educación Superior del Ministerio de la Educación y la Coordinación General de desarrollo de Recursos Humanos para el SUS del Ministerio de la Salud. Al hacer su acción visible políticamente, la Red fue convidada a asumir el papel de asesor del CNS en lo que se refiere a la formación y capacitación de recursos humanos en salud para el SUS; presentó una propuesta (...) que reglamentaba (...) la competencia del SUS en el ordenamiento de la formación de recursos humanos; auxilió también en la redacción de la enmienda a la NOB 1996, que buscaba contemplar la cuestión de financiación de la formación en tres niveles federativos.

Las propuestas preparadas por la Red acabaron sirviendo de base para el modelo de currículo mínimo a ser adoptado por las instituciones de enseñanza superior en salud.

La base legal construida por la Red Unidas acabó convirtiéndose en el Programa de Incentivo a los Cambios Curriculares en el Curso de Medicina, coordinado por el Ministerio de la Salud, en el cual fue establecido un sistema de incentivos financieros para las instituciones de enseñanza superior que adecuasen sus currículos a las necesidades del SUS.

En el gobierno del presidente Lula, las tácticas y estrategias de acción del Movimiento continuaron siendo las mismas, con una singularidad: los principales cargos del Ministerio de la Salud en el período del gobierno de Lula, que va de 2003 a 2010, fueron de activistas del Movimiento Sanitario. La ocupación masiva de los cargos por parte del movimiento era – y aun es -coordinada por dos partidos: PT y PMDB, partido de coalición.

En la primera división de cargos el Ministerio se quedó con el PT, en la figura de Humberto Costa (PAIM, 2008, p. 241, *apud* DOWBOR, 2012, p. 243). Tras la “crisis de las

mensualidades”⁵⁸ el ministerio fue ocupado por el PMDB, en la figura de Saraiva Felipe, sanitarista “veterano” que trajo consigo al equipo de sanitaristas vinculado a su partido. Felipe fue entonces substituido por José Agenor Álvares, también del PMDB, que mantuvo el gabinete de su antecesor. En 2007 fue substituido por otro sanitarista ya mencionado, José Gomes Temporão, que actuó hasta el final del mandato de Lula.

Los activistas del Movimiento habían participado en la construcción del Plan de Gobierno, e incluso antes de asumir ya habían planeado diversas reestructuraciones. Una de ellas fue la creación de la Secretaría de Gestión Participativa, que sería asumida por Sérgio Arouca, quien acabó no haciéndolo por cuestiones de salud.

El programa implementado en el ámbito de la Secretaría perseguía el fortalecimiento de las instituciones participativas, que de alguna manera el Movimiento había idealizado e implantado. Creaban, de hecho, una nueva forma de acción del Estado, pautada por la lógica de actuación del movimiento social – creación de relaciones, grupos y redes, construcción de la identidad colectiva y potencial para movilización – para aquellos momentos en que el SUS se encontrase en situaciones de oportunidades o amenazas.

La Política de Gestión Participativa establece entre sus ejes estratégicos los “procesos de educación popular en salud desarrollados en el diálogo permanente con movimientos populares, entidades formadoras y grupos sociales en el sentido de fortalecer y ampliar la participación social en el SUS” (BRASIL, 2009).

Otra instancia que traduce las estrategias y acciones del movimiento es la Secretaría de Ciencia y Tecnología y Bienes Estratégicos – SCTIE, que tiene como objetivo influir en las agencias públicas de fomento a la investigación en el desarrollo de temas de interés para la Reforma Sanitaria. Construyeron la Agenda Nacional de Prioridades de Investigación en Salud, y de 2004 a 2007 desarrollaron más de 2.300 estudios.

⁵⁸ Escándalo político que acusaba al gobierno de comprar votos de congresistas para aprobación de medidas presentadas por el Ejecutivo.

El Departamento de Gestión de la Educación en la Salud, presente en el gobierno anterior, ganó fuerza, creando inclusive una Coordinación de Acciones de Educación Popular en la Salud.

Es posible percibir que, de hecho, hay una adherencia entre las prácticas que hace años venían siendo desarrolladas por los activistas del Movimiento y las políticas de gobierno que son estructuradas tras la “toma” del Ministerio de la Salud y agencias de salud por parte de esos mismos activistas. La principal estrategia en este caso es convertir sus demandas y acciones en líneas de acción del Estado. Para eso, el Movimiento procura consolidar, de la manera más concreta posible, políticas que sean institucionalizadas para que se vuelvan estables y perennes.

(...) los actores rediseñan las instancias del Estado de acuerdo con sus prioridades, adecúan las acciones a su visión y crean otras nuevas que corresponden a sus objetivos, engendran puntos de acceso e influencia para hacer su actuación posible, más allá de la permanencia incierta en el gobierno, y usan la acción estatal como instrumento de sus futuras movilizaciones. Si el movimiento se tornó Estado, el Estado se tornó *movimentista*, moldeado a imagen de las formas de acción del Movimiento por la Reforma Sanitaria.

El dominio de las instituciones del Estado no desmovilizó, sin embargo, el Movimiento, que “continuó interpretando la situación del sector en términos *movimentistas* – identificando problemas, apuntando sus causas, estableciendo la relación entre ‘nosotros’ y ‘ellos’ y proponiendo planes de acción” (*Ídem ibídem*, p. 256). El Movimiento continúa trascendiendo gobiernos. La cuestión de los recursos continúa siendo bandera de campaña, que en 2012 ganó el título de “Salud Más Diez -Movimiento Nacional en Defensa de la Salud Pública”. En aquella ocasión, una nueva táctica fue adoptada: la ley de iniciativa popular.

El Movimiento, que tiene como principales instituciones movilizadoras el CNS y el Cebs, a pesar de que otras diversas instituciones le estén apoyando, consiguió reunir 2 millones cien firmas (el mínimo exigido es un millón cuatrocientas mil) para aprobar la presentación del Proyecto de Ley Popular n° 321/2013, que consigna el 10% de las partidas corrientes brutas de la Unión para inversión en salud.

Sus tácticas movilizadoras tanto en el Ejecutivo, como en el Legislativo se mantienen, así como sus estrategias de movilización y creación de identidad colectiva.

La conexión entre el Movimiento de Reforma Sanitaria y las instituciones del Estado estableció una condición bastante peculiar de mutua constitución, en la cual las instituciones y

sistemas de salud fueron ganando los perfiles idealizados en la medida en que las estrategias de apropiación de la máquina pública iban avanzando, hasta el punto de que la estructura estatal acabó completamente moldeada y preparada para la permeabilidad social, como forma de garantizar el acceso en momentos futuros en los cuales la inserción política del movimiento ya no fuese la misma.

Aun en el régimen militar, la táctica de ocupación de los cargos buscaba la introducción de acciones que a medio plazo pretendían solapar el sistema de salud vigente y combatido. La estrategia era poco convencional, y generó discordancias internas, pues los activistas tenían que trabajar junto al régimen político que combatían.

La introducción de nuevos tipos de acción pública a partir de instrumentos “de la burocracia estatal” gana nuevas proporciones con la Conferencia Nacional de Salud, evento antes restringido a las instituciones públicas y de poca expresión, y pasa a ser uno de los principales instrumentos de movilización y motivación popular en torno a temas de la agenda política.

La táctica de ocupación de cargos gana proporciones sin precedentes en el Gobierno del Presidente Lula, cuando todos los cargos de alta dirección del Ministerio de la Salud pasan a ser cubiertos por sanitaristas. Los sanitaristas instrumentalizaron la acción pública con el fin de fomentar la movilización del propio movimiento (DOWBOR, 2012).

Utilizaron la táctica del *accountability* horizontal al accionar el Ministerio Público contra el propio Ejecutivo, como cuando realizan Simposios en el ámbito del Legislativo para presionar al Ejecutivo, o cuando utilizan los espacios participativos, como el Consejo Nacional de Salud para articular y negociar acciones en instancias equivalentes en otras instituciones.

La formación del campo profesional fue otra táctica del Movimiento para introducir la formación de los profesionales, capacitaciones, producción de investigaciones alineadas con las directrices del Movimiento y financiadas por el Estado. Con eso el Movimiento persigue no solo preparar profesionales para el SUS, sino también formar nuevos activistas.

Otras acciones “fuera de las instituciones” también eran emprendidas: movilizaciones, eventos, *lobbies*, negociaciones, manifiestos firmados por millares de personas. En ese tipo de acción, el Movimiento priorizaba la conformación de colectivos poco formalizados, de manera

que se viabilizase la inserción rápida y sin formalidades de nuevos actores, lo que Dowbor (2012) llama actor-evento⁵⁹. Al contrario de la rutina comúnmente asociada a la trayectoria de los movimientos sociales repetidos, el MRS fue capaz de crear nuevas formas en el contexto de un repertorio disponible, que de alguna manera incluían un carácter de novedad, capaz de movilizar e influir.

Tales estructuras fueron tan bien conectadas unas a las otras y tan jurídicamente consolidadas, que el esfuerzo que eventualmente se pueda hacer para destruirlas deberá ser más fuerte que aquel emprendido para consolidarlo – que como vimos no fue pequeño, a lo largo de treinta años.

Es más: el Movimiento de la Reforma Sanitaria consiguió engendrar – con los consejos, con las conferencias y con las instancias de pacto - una nueva dinámica de relación Estado/sociedad.

La interpenetración de la sociedad civil en el Estado, tiende a anular los movimientos sociales. Tal tendencia, sin embargo, conforme defiende Dowbor (2012), no se confirma en el caso del MRS. Al contrario, esa entrada produce la oportunidad para su propia continuidad, no de un actor o evento, sino de la identidad colectiva, que garantiza su continuidad.

Para una mayor comprensión sobre el proceso de desarrollo de los instrumentos de participación – que serán abordados en el apartado 4.2, el capítulo siguiente busca describir los antecedentes de las condiciones de las políticas de medio ambiente y de salud por ser las políticas en las cuales los primeros registros de directrices participativas van a ocurrir.

⁵⁹ En palabras de DOWBOR (2012, p. 261): “formatos organizacionales del movimiento que se consustancian en el momento en que sus participantes se reúnen. Se caracterizan por la no formalización de las reglas de pertenencia o filiación, lo que tiende a ampliar el abanico de sus integrantes de acuerdo con las necesidades del proceso político”.

3.3 LA FORMACIÓN DE ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN LAS POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE Y SALUD EN EL PERÍODO DE REDEMOCRATIZACIÓN

3.3.1 Participación deliberativa en las políticas de Medio Ambiente

Las primeras normas ambientales buscaron consolidar los principios de la prevención y precaución, consistentes en el deber del Poder Público de tomar medidas preventivas para evitar el daño ambiental, incluso cuando haya ausencia de certeza absoluta de la relación de causalidad. La Evaluación de Impacto Ambiental (AIA) surgió como instrumento auxiliar para el control previo de las alteraciones producidas en el entorno, buscando, si no cohibir la degradación, al menos minimizarla, a través de medidas alternativas, mitigadoras o, en última hipótesis, que compensen el impacto ambiental⁶⁰.

Para ello, los principios consagrados en las normas de defensa del medio ambiente pugnaban por la acción coordinada del Estado y de la sociedad, conforme sostiene Mazzouli:

Deriva del derecho (humano y fundamental) al medio ambiente un conjunto de deberes estatales y sociales de garantía de la calidad de vida, bajo una perspectiva por la cual esta es el efecto de la combinación de un complejo de variables (económicas, sociales, culturales, ambientales, etc.). (...)

No se trata de un deber exclusivamente estatal, sino de un deber *social*. Todos deben ser capaces de mitigar los efectos externos de sus elecciones, y el ejercicio de las libertades económicas debe ser condicionado por la necesidad de asegurar que el desarrollo de la vida se extienda de forma duradera.

El deber (estatal y social) de reducir los riesgos supone elecciones a largo plazo y compromisos permanentes para con el desarrollo de la vida y de todas las formas de vida, siendo este el objetivo de mayor preeminencia de un Estado ambiental (2012, p. 304).

⁶⁰ “Procurando elucidar las bases políticas y legales que proporcionaron la construcción de los instrumentos de licenciamiento ambiental brasileño, se observa que las referencias se sitúan en los instrumentos desarrollados en los EE.UU. (*National Environmental Policy Act* – 1969) y en Francia (*Loi relative a la Protection de la Nature* – 1976). Ambas traen como fundamento la implantación del sistema de Evaluación de los Impactos Ambientales (Aia), la búsqueda de procedimientos metodológicos y técnicos para la minimización de los impactos ambientales, así como la producción de estudios que pudiesen ampliar el conocimiento técnico-científico capaz de subsidiar los equipos multidisciplinares que se proponen evaluarlos” (BASSO, 2006, p. 2).

Tales principios e instrumentos ganaron relevancia a partir de importantes eventos internacionales: la Conferencia de Estocolmo, en 1972, Rio-92, Rio+5 y la Convención de Aarhus, de 1998, todas organizadas por las Organizaciones de las Naciones Unidas – ONU.

Fue en la Conferencia de Estocolmo, en 1972, cuando la participación social en el medio ambiente fue por primera vez discutida y registrada en el “Documento sobre Medio Ambiente Humano”, en la necesidad de promover educación ambiental.

Aunque el gobierno brasileño se pronunciase, en aquella época, contra la preocupación y los controles ambientales de la conferencia, fue a partir de la identificación de una mayor preocupación en la creación de estructuras organizacionales focalizadas en la gestión de las cuestiones ambientales, surgiendo enseguida al año siguiente una secretaría de medio ambiente, subordinada al Ministerio del Interior⁶¹.

Es a partir de esa institucionalización cuando se inicia en Brasil la introducción del concepto de impacto ambiental en la evaluación de proyectos de desarrollo. Se crea la figura de la “licencia ambiental” para actividades industriales, obras de construcción civil y servicios que puedan causar “impactos” sobre la naturaleza, el patrimonio urbano o la salud pública.

Los Estados de São Paulo y de Rio de Janeiro instituyeron, entonces, los primeros procedimientos de licenciamiento ambiental del país, respectivamente en 1976 y 1977⁶². Minas Gerais también se anticipó a la legislación federal, sin embargo, el caso de Rio de Janeiro ganó mayor relieve, pues fue a partir de esa experiencia pionera como más tarde fue reglamentado el

⁶¹ Institucionalmente, vale registrar a nivel estadual y municipal el pionerismo de São Paulo y Rio de Janeiro, conforme señala Pinheiro (2014, p. 3): “En la década de los 60, en la región del ABC, fue creada la Comisión Intermunicipal de Control de Contaminación de Aguas y del Aire (CICPAA), el primer órgano específico de control de contaminación. En la década siguiente, fue creado el Centro Tecnológico de Sanidad Básica (CETESB) al tiempo que se produjo la consolidación del control de contaminación en el Estado. A partir de la década de los 80, se realizó una gran ampliación institucional, con la creación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (ZULAUF, 1994).

Mientras en São Paulo era creada la CICPAA, Rio de Janeiro inicia el abordaje de la cuestión ambiental con la creación del Instituto de Ingeniería Sanitaria (IES). Enseguida, con la fusión del Estado de la Guanabara con el Estado de Rio de Janeiro, el IES fue transformado en la Fundación Estadual de Ingeniería del Medio Ambiente (FEEMA) (ZULAUF, 1994)”.

⁶² Antes de la legislación de aplicación nacional, el licenciamiento ambiental fue instituido en Rio de Janeiro, por medio del Decreto nº 1.633, de 21 de diciembre de 1977, que reglamentó el Sistema de Licenciamiento de Actividades Contaminantes (SLAP)⁶².

estudio de impacto ambiental en el país (SÁNCHEZ, 2008, *apud* PINHEIRO, 2014)⁶³. Las normas federales van a basarse algunos años después en el trabajo de normalización hecho a nivel estadual (especialmente por Rio de Janeiro y São Paulo).

Baso (2006, p. 6)⁶⁴ atribuye, de manera directa, a las agencias internacionales de financiamiento la influencia de la formalización de los instrumentos de evaluación preventivos (AIA, EIA-RIMA) en Brasil. Otros importantes eventos promovidos por las Naciones Unidas van a influir en el desarrollo de las normas e instrumentos de gestión de medio ambiente en Brasil. En ese sentido, el Encuentro de Belgrado, que resultó en la “Carta de Belgrado”, buscó una estructura global para la educación ambiental, y constituyó un marco conceptual en el tratamiento de las cuestiones ambientales. El documento incentivaba a los gobiernos mundiales a promover un nuevo patrón de educación que tuviese como objetivo:

Ayudar a las personas y a los grupos sociales a adquirir una comprensión básica del medio ambiente en su totalidad, de los problemas asociados y de la presencia y función de la humanidad en ellos, lo que necesita[ría] de una responsabilidad crítica.

Ayudar a las personas y a los grupos sociales a adquirir valores sociales y un profundo interés por el medio ambiente que los impulse a participar activamente en su protección y mejoría (CARTA, 1975). (Negrita mía).

Como directrices básicas el documento preveía además que “la Educación Ambiental debe enfatizar la participación activa en la prevención y solución de los problemas ambientales” (CARTA, 1975).

Tales eventos causaron resonancia en Brasil, donde comenzaba a surgir de forma más organizada el movimiento ambientalista, con fuerte influencia de los idearios defendidos por sus pares en los Estados Unidos y en Europa, sobre todo en lo que se refiere a la adopción de

⁶³ Conforme observa Pinheiro (2014, p.7) “el estudio de impacto ambiental de la central de Tucuruí, probablemente, no influyó en el proyecto, pues fue realizada concomitantemente a su construcción. Fue realizado por un único profesional, el ecólogo Robert Goodland que básicamente compiló la información disponible e identificó los principales impactos potenciales. Enseguida se realizó, un Plan de Trabajo Integrado para Control Ambiental, en 1978, orientó la subsiguiente profundización en los estudios, con varios levantamientos de campo realizados por instituciones de investigación y la adopción de algunas acciones de mitigación de impactos negativos (MONOSOWSKI, 1994 *apud* SÁNCHEZ, 2008).

⁶⁴ Este entendimiento es compartido por diversos autores, entre los cuales podemos citar Assunção (2006, p. 5).

un sistema de valores que representase un cuestionamiento de los impactos de la civilización urbano-industrial, así como de la degradación ambiental provocada por los emprendimientos humanos (JACOBI, 2003).

Conforme apunta Jacobi (2003, p. 8) citando a Viola (1992), durante la fase fundacional del movimiento, dominó en el ambientalismo brasileño una definición estricta de la problemática ambiental que lo restringió, básicamente, a combatir la contaminación y a apoyar la preservación de ecosistemas naturales y caracterizó una dinámica de distanciamiento de diversas entidades en relación al tema de la justicia social. Una parte significativa de las asociaciones ambientalistas no tenían prácticamente ningún diálogo o repercusión en la población más excluida, principalmente porque en muchos casos los grupos defendían intransigentemente el ambiente, sin dar mucha consideración a las dimensiones socioeconómicas de la crisis ambiental.

Según Assunção, un cambio importante ocurrido en el ambientalismo brasileño fue su aproximación a las clases populares, por medio de los movimientos de barrios que reivindicaban mejoras en la vivienda, en la sanidad, de manera que había una confluencia de intereses.

En 1981, todavía en el régimen militar (gobierno Figueiredo), es sancionada una ley que disponía sobre la Política Nacional de Medio Ambiente, promulgando un esquema institucional federal: la Secretaría de Medio Ambiente (Sema) vinculada a la presidencia de la república, el Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama), y el Instituto Brasileño de Medio Ambiente (Ibama)⁶⁵. Se constituye a nivel federal aquello que venía estableciéndose a nivel de los estados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais y otros, y son creados mecanismos de articulación federal en un sistema nacional de medio ambiente. En palabras de Lopes (2006, p. 39) “las demandas institucionales de ambientalistas y técnicos implicados en la administración ambiental ganan fuerza”. Conforme explica Paulo Nogueira⁶⁶:

⁶⁵ De acuerdo con lo que relata Marina Silva (2008, p. 5) el CONAMA representaba un importante espacio de actuación del movimiento ambientalista. Creado por la Ley n° 6.938, de 1981, fue instalado en 1984 y tuvo como primer Presidente al entonces Secretario Especial de Medio Ambiente, Paulo Nogueira Neto, mentor y principal articulador del primer consejo nacional deliberativo con fuerte participación de la sociedad civil.

⁶⁶ Paulo Nogueira fue el primer secretario de medio ambiente del Brasil y primer presidente del Conama. Es nacionalmente reconocido como autoridad técnica en el tema.

La primera ley brasileña referente al medio ambiente, que es de 1981, fue discutida en un grupo del Ministerio del Interior del cual yo formaba parte. La preocupación era sobre una legislación que disciplinase la ocupación del suelo y combatiese la contaminación, pero no podríamos hacer un proyecto de ley muy fuerte, muy riguroso, porque ahí el riesgo de no ser aprobado sería alto [...]

Tuvimos entonces una sorpresa: el gobierno encaminó nuestro débil proyecto y el Congreso decidió tomar en serio la cuestión. Fue constituida una comisión con cincuenta miembros de la Cámara y del Senado, representantes de los dos partidos que existían en la época, la Arena y el MDB. Estábamos bajo el gobierno militar, con grandes restricciones, acto institucional y todo, pero algunas instituciones aun funcionaban. Bien o mal, estaban allí. Fue una gran sorpresa para nosotros ver que las personas habían sido sensibles a la cuestión ambiental y mejoraron enormemente nuestro frágil proyecto. Yo me veía en una posición curiosa: tenía una sólida formación democrática, traída de casa, y era amigo íntimo del grupo de la oposición en São Paulo, especialmente de Franco Montoro y de Ulysses Guimarães, con los cuales me identificaba ideológicamente. En relación al tema ambiente, asesoraba tanto a la oposición como al gobierno, y fue posible trabajar juntos en esa cuestión.

Cuando el proyecto fue votado, solo recibió dos votos en contra; fue una aprobación casi unánime. La víspera de la votación, un líder del gobierno me buscó diciendo que el proyecto preveía la pena de prisión para quien contaminase y que, si eso fuese mantenido, ellos votarían en contra.

Hicimos una reunión de emergencia con Montoro y decidimos retirar ese ítem, tragarnos ese asunto. Precisábamos la aprobación del resto del proyecto, que era muy bueno, y la cuestión de la prisión no causaría tanta diferencia en realidad” (NOGUEIRA NETO, 2007, p. 17/18, *apud* CALDARELLI, 2011, p. 28).

En la segunda mitad de los años 80, el movimiento ambientalista entra en la escena política. También en ese período grandes obras son realizadas.

En 1985, año de la redemocratización, y reflexionando sobre los embates ambientales a nivel de gobiernos estaduais (regionales) y municipales (locales) elegidos por sufragio universal (elecciones directas para gobernador en 1982), es creada la ley de acción civil pública, que da derecho a que asociaciones privadas, ONGs y Ministerio Público, sin perjuicio de las acciones populares, puedan reclamar judicialmente contra fuentes que causen daños al ambiente. Son instituidas compensaciones a los daños ambientales, y son creados fondos públicos de multas y compensaciones.

En 1986, el Conama instituye una política nacional de evaluación de impactos ambientales, exigiendo estudios y audiencias públicas para el licenciamiento de actividades potencialmente contaminadoras. Los EIA-Rima son introducidos en la mecánica del licenciamiento, con toda la clasificación de actividades o emprendimientos sujetos al licenciamiento ambiental (extracción mineral, industrias, obras, servicios, transporte,

actividades agropecuarias, uso de recursos naturales). Las Audiencias Públicas surgen en este contexto, para otorgar a la comunidad la oportunidad de conocer las posibles/probables consecuencias positivas y negativas de la actividad objeto de licenciamiento, así como viabilizar que probables impactos no previstos fuesen puestos en evidencia.

La mayor receptividad de la temática ambiental en la esfera política posibilitó la formación en la Asamblea Constituyente (ANC) de 1988 de un Frente Parlamentario Verde. Varios candidatos ambientalistas en todo el país concurren a una plaza en la Asamblea Nacional Constituyente. El único elegido, por el PMDB de São Paulo, fue Fábio Feldmann. Fue el Frente Nacional de Acción Ecológica en la Constituyente, con la participación de académicos y ambientalistas, quien elaboró y publicó el librito “El Medio Ambiente por entero – las Cuestiones Ambientalistas que la Nueva Constitución no Puede Ignorar”, (SILVA, 2008, p. 11).

Las previsiones sobre medio ambiente que constan en las constituciones anteriores se interesaban más en la racionalización de actividades de explotación de los recursos naturales que en su protección. De esta manera, la recepción del tema ambiental en la Constituyente de 1987 tuvo un enfoque bastante distinto de las anteriores, principalmente porque lo abordaba no como un conjunto de bienes a ser protegidos por el poder público o como recursos disponibles para la actividad económica, sino como un derecho de ciudadanía a la calidad de vida, que debía ser promovida por la responsabilidad compartida del poder público y de toda la colectividad.

Algunos documentos daban apoyo conceptual a la propuesta de constitución. De “Nuestro Futuro Común”, el informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland), que elaboró el diagnóstico y la agenda global de cambios y estrategias ambientales para largo plazo, para llegar a un desarrollo sostenible, nuestra Constitución absorbió las formulaciones relacionadas con “Principios, Derechos y Responsabilidades”.

Conforme registra Marina Silva⁶⁷ en la segunda fase de los trabajos (en la Comisión de la Orden Social), el capítulo de medio ambiente ya atraía una fuerte oposición. La coalición

⁶⁷ Marina Silva es ambientalista y política brasileña. Inició su carrera política en 1984 como vice-coordinadora de la Central Única de los Trabajadores en Acre. Al año siguiente, se afilió al Partido de los Trabajadores. Fue elegida por primera vez para un cargo público en las elecciones de 1988, cuando fue la concejala más votada

política conservadora conocida como Centrão llevó más lejos el enfrentamiento, imponiendo la necesidad de una articulación suprapartidaria para negociar la manutención de los principales puntos defendidos por los ambientalistas⁶⁸. El entonces diputado constituyente y ambientalista Fábio Feldmann se manifestó sobre las propuestas de supresión como sigue:

Uno de los principales fallos de las enmiendas del Centrão está en la tentativa de centralizar las decisiones sobre la administración de los recursos naturales en las manos del poder público, limitando las responsabilidades de la colectividad. Así, se omite el innegable derecho que todo ciudadano posee de discutir y participar en la decisión de cuestiones fundamentales para su supervivencia. La preservación de la Naturaleza solo es posible cuando todos los segmentos de la sociedad se concientizan de su papel, y de que sus actos se reflejan directamente sobre el medio en el cual él se insiere. No basta que el Estado instituya leyes preventivas o punitivas, si cada ciudadano se omite, no asumiendo una postura adecuada. Paradójicamente, si por un lado el Centrão propone la concentración del poder en la figura del Estado, por otro procura eximirlo de responsabilidades esenciales, (...) limitándose (el Estado) a ejercer el papel de agente represor (SILVA, 2008, p. 9).

De acuerdo con los periódicos de la época, el texto final del capítulo Medio Ambiente únicamente no fue totalmente anulado por el Centrão a causa de la implicación de algunos de sus miembros en el Frente Verde Parlamentario, lo que provocó una cisión en el bloque conservador.

Marina Silva (2008) evalúa como exitosa la estrategia ambientalista en la Constituyente y la atribuye a dos iniciativas: la formación del Frente Parlamentario Verde y del Frente

de Rio Branco. En las elecciones de 1990, fue elegida diputada estadual, nuevamente con la más expresiva votación. En las elecciones generales de 1994, fue elegida senadora, a los 36 años, habiendo sido reelegida en el pleito de 2002. Nominada Ministra del Medio Ambiente en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva el 1 de enero de 2003, permaneció en el cargo hasta el 13 de mayo de 2008.

Fue candidata a la Presidencia de la República en 2010 por el Partido Verde (PV), obteniendo la tercera posición en el primer turno, con más de 19 millones de los votos válidos (19,33% del porcentaje total). Volvió a ser candidata en 2014 por el PSB, quedando de nuevo en tercera posición, con más de 22 millones de votos.

Fuente: www.marinasilva.org.br.

⁶⁸ Redacción que pretendía ser retirada:

Art. 225. Todos tienen derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para la sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones.

.....

IV - Exigir, en la forma de la ley, para instalación de obra o actividad potencialmente causante de significativa degradación del medio ambiente, estudio previo de impacto ambiental, al que se dará publicidad

Nacional de acción Ecológica. El suprapartidismo no fue privilegio de aquellos que defendían la causa ambiental, sino de todos aquellos vinculados a los movimientos sociales. En sus palabras:

La amplia adhesión al Frente puede ser explicada de varias maneras, pero con toda seguridad fue importante la manifestación, por parte de la sociedad, de diversas maneras, de su simpatía por el tema, en una presión ética poderosa en defensa de valores universales vinculados a la defensa de la calidad de vida y contra la destrucción del planeta. Colaboró con ello la estrategia, adoptada por el Frente Verde, de realizar audiencias públicas y viajes a varios lugares del País afectados por problemas ambientales graves, con gran cobertura de los medios de comunicación. Comisiones de constituyentes se desplazaron a las centrales nucleares de Angra dos Reis, el Pantanal mato-grossense, la región carbonífera de Santa Catarina, áreas críticas de contaminación en la región metropolitana de São Paulo, el polo petroquímico de Cubatão y los basureros de Fortaleza (*Ídem*, p. 10).

En palabras de Lopes (2006, p. 40), la inserción del tema a nivel constitucional reforzó: “las leyes de 1981 y de 1985 (sistema nacional del medio ambiente y acción civil pública) y (...) [coronó] ese proceso de construcción de una institucionalidad ambiental, (...) articulándolo con otros dominios consejos que alimentaron reivindicaciones de movimientos sociales en los años 80”.

A partir de la Constitución de 1988, la cuestión ambiental pasó a ser un derecho fundamental del ser humano, determinando el control de calidad ambiental de forma definitiva en el País, al otorgar grado constitucional al derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, atribuir el deber de preservación al Estado y a toda la colectividad y traer mecanismos efectivos para su protección y control.

La Constitución creó para el Poder Público un deber constitucional, general y positivo, extensible a todos los ciudadanos, representado por las obligaciones de defender y celar por la defensa, así como preservar y fiscalizar la preservación del medio ambiente. El ciudadano, a su vez, se volvió también sujeto activo del deber fundamental de proteger el medio ambiente.

En consecuencia, la participación social tomó especial importancia, ya que al constituir la protección ambiental como responsabilidad tanto del individuo como de la sociedad, en el proceso de preservación, reparación y promoción, la participación de la comunidad se volvió condición del proceso de gestión.

En el apartado siguiente se presenta cómo el desarrollo de las políticas de salud influyó en la creación de la directriz participativa que desencadenará la institucionalización del modelo de consejos brasileño.

3.3.2 Participación Deliberativa en las políticas de Salud

Hasta la década de los 80, el Estado no ofrecía asistencia médica pública, a no ser en casos especiales como tuberculosis, lepra y enfermedad mental. La salud era una responsabilidad privada del individuo y el Estado no intervenía con políticas que subsidiasen la oferta de servicios de salud.

De esa forma, las acciones del Ministerio de la Salud y de las Secretarías municipales y estatales de salud se centraban en la ejecución de campañas sanitarias y en los programas específicos ya mencionados (tuberculosis, lepra y enfermedades mentales).

Para los trabajadores urbanos con relación de empleo formalizada existía la asistencia de la Seguridad Social (previdencia), por medio de los Institutos de Jubilaciones y Pensiones (IAPs), que les garantizaban asistencia médico-hospitalaria.

Entre 1967 y 1972, la previdencia pasó a tener función asistencial y redistributiva, aunque limitada a los trabajadores contribuyentes. Poco a poco, se tornaba evidente la tendencia a la ampliación de su alcance.

Los demás ciudadanos recibían asistencia sanitaria en los centros de salud pública, siempre que formasen parte del perfil de los programas: materno-infantil, tuberculosis, hanseniasis, etc. Los ciudadanos que no tenían una relación de empleo formalizada y que no podían costearse el servicio de atendimento médico privado, no tenían ninguna seguridad de asistencia médica en caso de que precisasen. Para atender a esta gran parte de la población, se estructuró una red benéfica, sustentada principalmente por las iglesias, que prestaban servicio gratuito a la clase marginada por el Poder Público.

A partir de 1966, los IAPs fueron centralizados en el Instituto Nacional de Previdencia Social (INPS). La prestación de servicios de asistencia médica por parte del Estado, pasó a ser, prioritariamente, contratada directamente con el sector privado.

Con eso, el gobierno pasó a ser el gran comprador de los servicios de salud de la red privada, remunerada por Unidad de Servicio (US). “En la medida en que los precios tabulados en la US eran bajos y en el ansia de hacer de la medicina una actividad lucrativa, los servicios inventaban pacientes o acciones” (*ídem, ibídem*).

Institucionalmente, el Ministerio de la Salud desempeñaba un papel secundario, con funciones dirigidas a los programas colectivos, y con presupuesto escaso, mientras que todas las actividades de prestación de asistencia médica estaban a cargo del Ministerio de la Seguridad Social.

En 1967, y como resultado de la IV Conferencia Nacional de Salud, surgió la propuesta del Plan Nacional de Salud (PNS) – conocido como Plan Leonel Miranda, que representaría la propuesta más privatizadora del Sistema de Salud brasileño.

El Plan pretendía la privatización de todos los hospitales públicos, en los cuales los servicios de salud serían subvencionados en parte por el gobierno, para volverlos más accesibles. El PNS llegó a ser implantado experimentalmente en algunas localidades, pero encontró resistencias en el propio gobierno, especialmente en el cuerpo técnico de la previdencia social.

Fue también en este período cuando se inició la transformación del enfoque de los problemas de salud, en lo que vendría a ser años más tarde la base teórica e ideológica del movimiento sanitario. El inicio del proceso tiene sus raíces a principios de los 60, en los Estados Unidos, a partir de la difusión del modelo de atención preventiva de la salud.

En Brasil, el discurso preventivo ganó fuerza en los departamentos de Medicina Preventiva (DMP), creados por ley en 1968, en todas las facultades de Medicina del país. La construcción de ese nuevo modelo de atención a la salud recibió estímulos también de la Organización Panamericana de Salud (Opas), que diseminó en los países de América Latina los programas de medicina comunitaria dirigidos a grupos más pobres, que contaban con la participación de la comunidad en su ejecución.

Los programas de atención sanitaria experimentales desarrollados en los DMP's eran utilizados como campo de práctica en la formación de los estudiantes de medicina, buscando crear una visión más “integral”, además de constituir alternativas viables a la creciente demanda de asistencia a la salud⁶⁹.

Esos proyectos, inicialmente vinculados a la formación de profesionales de la salud, ultrapasaros ese ámbito constituyendo, en mayor o menor escala, propuestas de nuevos modelos de organización de la atención a la salud. ‘Cuestiones como regionalización, jerarquización, racionalización del uso de recursos (utilización de tecnología simplificada, delegación de funciones para auxiliares de salud), organización de los servicios de salud en el sentido de dirigirlos a la necesidad de salud de la población, democratización de los servicios por la participación popular, fueron incorporadas’ (Teixeira et al., 1988:59). (ESCOREL, 2008, p. 395).

El I Plan Nacional de Desarrollo (I PND), lanzado en 1974 mantuvo y resaltó las distinciones de competencias entre los Ministerios de la Salud y de la Seguridad Social, consolidadas en la Ley nº 6.229. El I PND, sin embargo, priorizó las acciones de salud colectiva del Ministerio de Salud, invirtiendo recursos en los programas.

Tales inversiones posibilitaron el surgimiento de espacios institucionales que viabilizaron la estructuración y articulación del movimiento sanitario, como el Centro Nacional de Recursos Humanos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (CNRH/Ipea), la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep) y el Programa de Preparación Estratégica de Personal de Salud de la Opas (PPREPS/Opas). Este período vino marcado por la segmentación de corrientes ideológicas dentro del Ministerio de la Seguridad Social, y que sintéticamente podrían ser divididas en privatistas y publicistas.

En 1975, ante la V Conferencia Nacional de Salud, y estando con sus atribuciones restringidas a los programas colectivos de salud, el Ministerio de Salud procuró implementar programas de extensión de cobertura, teniendo como marco el Programa de Interiorización de las Acciones de Salud y Sanidad (Piass).

⁶⁹ Conforme apunta Escorel (2008), los principales proyectos desarrollados en la época fueron: Proyecto Murialdo, desarrollado por la Facultad de Medicina de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRS), la creación de unidades de salud para integración docente-asistencial, de la Facultad de Medicina de la Universidad Estadual de Londrina, el programa de integración docente-asistencial, de la Facultad de Medicina de la UnB, en Sobradinho y Planaltina; los proyectos desarrollados en São Paulo por la Facultad de Ciencias Médicas de la Santa Casa de Salud de São Paulo, en conjunto con la Facultad de Salud Pública de la Universidad de São Paulo y por la Facultad de Medicina de la USP.

Ante esa situación se inicia un movimiento a favor de la reforma del sistema de salud, que parte de la profundización de las discusiones propuestas por la Medicina Social, la cual defendía la idea de que “la salud del pueblo representa un objeto de inequívoca responsabilidad social y que las medidas para promover la salud y combatir la enfermedad deberían ser tanto sociales como médicas” (ROSEN, 1980, *apud* PAIM, 2003, p. 587).

La salud entra entonces en la agenda política en los años 80 como demanda por el rescate de la “deuda social” del período militar, siendo difundida la propuesta de la Reforma Sanitaria.

La propagación de esa discusión venía de las propuestas que ya estaban siendo debatidas por los organismos internacionales y por algunos países europeos, en el sentido de reestructurar las políticas de Estado para crear la organización de sistemas, la planificación y la formulación de políticas de salud (PAIM, 2003).

En Brasil, a partir de las reflexiones pioneras sobre Política de Salud (Mello, 1977) fueron realizadas las primeras investigaciones académicas en ese campo disciplinar. [...] Simultáneamente, ante la crisis del autoritarismo y de la deuda sanitaria heredada por el “milagro brasileño” (1968-1973), el Estado implementó, en el Gobierno Geisel (1974-1979), un conjunto de programas especiales y campañas, propuso la creación del Sistema Nacional de Salud (CNS, 1975) y, durante la VI Conferencia Nacional de Salud, propició una discusión sobre Política Nacional de Salud (CNS, 1977) (PAIM, 2003, p. 587).

La primera propuesta de creación de un sistema único de salud, en los moldes del que Brasil practica actualmente, fue realizada por el Centro Brasileño de Estudios de Salud (Cebes) y por la Asociación Brasileña de Post-graduación en Salud (Abrasco) en el Primer Simposio de Política Nacional de Salud, promovido por la Cámara de los Diputados en 1979.

Esa propuesta, teniendo en cuenta experiencias de éxito en otros países, proponía, al lado de la democratización general de la sociedad, la universalización del derecho a la salud, de naturaleza pública, descentralizada, integrando las acciones curativas y preventivas, y democrática, con participación de la población (RODRIGUEZ NETO, 1998, p. 7).

Ante un contexto de disputa entre concepciones antagónicas del modelo de política de salud a ser implantado en el país, gana importancia el Movimiento de la Reforma Sanitaria (MRS)⁷⁰.

⁷⁰ “Los orígenes del Movimiento Sanitario (...) se remontan a los primeros años de la dictadura militar, cuando, con el cierre de casi todos los canales de expresión política, la Universidad pasó a ser el principal reducto de

Formado esencialmente por médicos y profesores (y posteriormente por comunitarios), el MRS buscaba la reforma del modelo de asistencia a la salud, a favor de un sistema que se basase en la integralidad, en la universalidad y en la descentralización de los servicios y la gestión. Basada en el modelo de Medicina Comunitaria, la participación en el área de salud se convirtió en un principio director para el modelo de gestión que se pretendía implantar.

La 8ª Conferencia Nacional de Salud, que tuvo lugar en marzo de 1986, consolida y concretiza las propuestas que venían siendo gestionadas, algunas inclusive aplicadas, pero de manera dispersa y aislada, buscando la construcción de una propuesta estructurada de normalización constitucional para el sector salud (el proceso constituyente sería iniciado al año siguiente). Esta conferencia constituyó un marco en la historia del SUS. Fue abierta el 17 de marzo de 1986 por José Sarney, el primer presidente civil tras la dictadura y fue la primera conferencia abierta a la sociedad.

El Informe Final de la 8ª Conferencia Nacional de Salud sistematizó las recomendaciones que constituían el proyecto del texto constitucional. Específicamente en cuanto a la participación, resultaron las siguientes directrices:

- La afirmación del principio de las entidades representativas en la formulación de la política y en la planificación, gestión, ejecución y evaluación de las acciones de salud;

contestación del gobierno autoritario y en las facultades de medicina, bajo recomendación de la Organización Panamericana de Salud, fueron creados los Departamentos de Medicina Preventiva, para que dentro de los mismos se aglutinase y difundiese el pensamiento crítico en la salud. A través de la incorporación de las disciplinas sociales, el método histórico-estructural pasó a ser utilizado en el campo de la salud buscando comprender procesos como la ‘determinación social de la enfermedad’ y la ‘organización social de la práctica médica’. A pesar de tener origen académico, el Movimiento Sanitario no se limitó a la vertiente de producción de un nuevo saber; al contrario, en todos los momentos se caracterizó por aliar la producción científica a la búsqueda de nuevas prácticas políticas y a la difusión ideológica de una nueva consciencia sanitaria. Incluso dentro del ámbito universitario fueron creadas alternativas a la práctica dominante en los servicios de salud, a través del desarrollo de proyectos de ‘Medicina Comunitaria’. en la misma línea, se desarrollaron proyectos experimentales en regiones más pobres, por medio de convenios de las Secretarías de Salud con organismos internacionales. Todos esos proyectos se caracterizaron por su carácter experimental y localizado, siempre permaneciendo al margen del sistema de salud donde predominaba la política de privatización (...). Sin embargo, fue a través de ellos que el Movimiento Sanitario pudo experimentar en la práctica una política alternativa para el sector salud, en la cual se buscaba desarrollar un sistema más racional y adecuado tanto para el cuadro nosológico existente como para los recursos disponibles en el país. A partir de 1975, con las primeras señales de agotamiento del modelo económico de los gobiernos militares reflejándose en el proceso político – victoria del partido opositor en las elecciones del 74 -, la sociedad pasó a vivir un clima de creciente movilización y organización en la lucha por la redemocratización. (...) en su vertiente político-ideológica, el Movimiento Sanitario buscó, inspirado en la experiencia italiana, mecanismos capaces de difundir una nueva consciencia sanitaria, al tiempo que construir una red organizadora y canalizadora de las diferentes manifestaciones de oposición a la política de salud” (TEIXEIRA & MENDONZA, p. 989, *apud* MENESES, 2010, p. 64).

- La reformulación de las Acciones Integradas de Salud (AIS), de modo que se permita un amplio y eficaz control de la sociedad organizada en las instancias de coordinación (CIS, CRIS y CIMS)
- La constitución de un nuevo Consejo Nacional de Salud compuesto por representantes de: ministerios del área social, gobiernos estatales y municipales; entidades civiles de carácter nacional, centrales sindicales y movimientos populares. Al consejo le serían otorgadas atribuciones de orientación del desarrollo y de evaluación del Sistema Único de Salud, incluyendo la definición de políticas, presupuestos y acciones;
- La formación de consejos de salud a nivel municipal, regional y estadual, cuya composición debería incluir representantes elegidos por la comunidad (usuarios y prestadores de servicios) y cuya actuación debería alcanzar la planificación, la ejecución y la fiscalización de los programas de salud, así como la elección de las direcciones de las unidades de salud por parte de los trabajadores y comunidad usuaria (BRASIL, 2006).
- La gestión colegiada de los Fondos de Salud en los distintos niveles, con participación de los órganos públicos y de la sociedad civil.

Se dio además la orientación de intensificación de la movilización popular para que se garantizase la inserción de la salud como derecho en la nueva Constitución y la implantación de un Sistema Nacional de Informaciones, que garantizase el acceso de la población a la información necesaria para el control social de los servicios.

En 1988 es promulgada la CF/88 instituyendo así un modelo de asistencia pública de salud, como derecho universal y responsabilidad del Estado. La concepción de salud también es ampliada, en la dirección de lo que ya venía siendo propagado mundialmente.

Son objetivos del Sistema Único de Salud:

- a) Identificación y divulgación de los factores condicionantes y determinantes de la salud;
- b) Formulación de política de salud destinada a promover, en los campos económico y social, el acceso universal e igualitario;

- c) Asistencia a las personas por medio de acciones de promoción, protección y recuperación de la salud, con la realización integrada de las acciones asistenciales y preventivas;

Son principios del SUS:

- a) La universalidad: la salud es derecho de ciudadanía y deber del Estado; todas las personas tiene derecho al atendimento independientemente de color, raza, religión, lugar de vivienda, situación de empleo o renta, etc.;
- b) La equidad: el SUS debe tratar desigualmente a los desiguales. Los servicios de salud deben identificar las diferencias de la población y trabajar para cada necesidad, ofreciendo más a quien más precisa, tratando de reducir disparidades regionales y sociales;
- c) La integralidad: entendida como conjunto articulado y continuo de las acciones y servicios preventivos y curativos, individuales y colectivos, exigidos para cada caso en todos los niveles de complejidad del sistema;
- d) Regionalización y jerarquización: la jerarquización en niveles crecientes de complejidad y la regulación adecuada entre los niveles del sistema (flujo de referencias y contra-referencias); adecuación de las soluciones de salud a las especificidades regionales;
- e) Capacidad de Resolución: la exigencia de que cuando un individuo busque el atendimento o cuando surja un problema de impacto colectivo sobre la salud, el servicio correspondiente esté capacitado para enfrentarlo y resolverlo adecuadamente al nivel de su complejidad;
- f) Descentralización: Redistribución de las responsabilidades en cuanto a las acciones y los servicios de salud entre los varios niveles de gobierno, con foco en la municipalización;
- g) Participación y control social: en la definición de las prioridades de inversión y en el acompañamiento de las Ejecuciones; foco en el bien común;
- h) Participación complementaria del sector privado: el sistema no limitó la actuación del sector privado, sino que lo vinculó a una obligatoriedad de complementación. Eso significa que en los casos en que el sistema público no

consiguiere suplir la demanda, el sector privado podía ser accionado y remunerado por el Estado, para complementar la estructura de atendimento. Los hospitales filantrópicos debían ser priorizados en esa complementación. Debían además ser observadas tres condiciones: la celebración del contrato conforme con las normas de derecho público; la institución privada debía estar de acuerdo con los principios básicos y normas técnicas del SUS; la integración de los servicios privados debía darse en la misma lógica del SUS en términos de posición definida en la red regionalizada y jerarquizada de los servicios.

Los cuatro años siguientes fueron de organización estructural y jurídica, y de turbulento momento económico y político, conforme se ha apuntado anteriormente. La implantación del SUS fue realizada de forma gradual: primero vino el Sistema Unificado y Descentralizado de Salud (SUDS); después, la incorporación del Instituto Nacional de Previdencia Social - INAMPS al Ministerio de la Salud (Decreto n° 99.060, de 7 de marzo de 1990); y por fin la Ley Orgánica de la Salud (Ley n° 8.080, de 19 de septiembre de 1990) fundó el SUS.

El modelo del sistema de salud aprobado determinó la jerarquización de las acciones y servicios de salud por niveles de complejidad: atención básica o baja complejidad, media complejidad y alta complejidad.

Los gestores son los encargados de hacer que el SUS sea implantado y funcione adecuadamente dentro de las directrices doctrinarias, de la lógica organizacional y funcione dentro de los principios establecidos. Hay gestores en las tres esferas federales, esto es, las secretarías municipales de salud, las secretarías estatales de salud y en el nivel federal el Ministerio de la Salud. La responsabilidad sobre las acciones y servicios de salud en cada esfera es del titular de la secretaría respectiva, y del ministro a nivel federal.

A nivel municipal, cabe a los gestores programar, ejecutar y evaluar las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud. Esto significa que el municipio debe ser el primer y el mayor responsable de las acciones de salud para su población. Los servicios deben ser ofrecidos en cantidad y calidad adecuadas a las necesidades de salud de la población.

Su plan director será la consolidación de las necesidades propuestas de cada municipio, a través de planes municipales, ajustados entre sí. El Estado deberá corregir distorsiones existentes e inducir a los municipios al desarrollo de las acciones. Así, cabe también a los

Estados, planear y controlar el SUS en su nivel de responsabilidad y ejecutar únicamente las acciones de salud que los municipios no sean capaces y/o que no les quepa, propias o de instituciones contratadas. Siempre que la complejidad del problema exapole la capacidad que el municipio tiene de resolverlo, el propio servicio municipal de salud debe enviar el paciente a otro municipio más próximo, capaz de proporcionar la asistencia adecuada, o encaminar el problema a soportes regionales y estatales. Los secretarios estatales, siempre que sea posible, fomentarán la integración entre los municipios de una determinada región para desarrollar y compartir las estructuras comunes a las necesidades de la región⁷¹.

En lo que respecta específicamente a la participación social, vale la pena recordar que, aunque la Constitución Federal (CF/88) la haya previsto expresamente como directriz, el modelo de ejercicio de esa participación quedó en abierto. La forma de los consejos no estaba, por tanto, consolidada.

La inserción de la estructura que fundamentaría el nuevo modelo de atención a la salud en la Carta constitucional no garantizó su implementación, tampoco cerró el proceso de confronto entre los actores que representaban intereses antagónicos (de un lado los empresarios del sector salud, de otro la movilización popular representada por el MRS).

En el área de la salud, el gobierno Collor, elegido en 1990, tuvo como atribución reglamentar la estructura prevista en la Constitución Federal, lo que implicaba el rediseño de

⁷¹ En el SUS las acciones y servicios de salud son financiados con recursos propios de la Unión, estados y municipios y de otras fuentes suplementarias de financiación, todos debidamente contemplados en el presupuesto de la Seguridad Social. Cada esfera gubernamental debe asegurar el aporte regular de recursos al respectivo fondo de salud de acuerdo con la Enmienda Constitucional n° 29, de 2000.

Las transferencias, regulares o eventuales, de la Unión a estados, municipios y Distrito Federal están condicionadas a la contrapartida de estos niveles de gobierno. Esas transferencias se dan “fondo a fondo”, y son realizadas por el Fondo Nacional de Salud (FNS) directamente a los estados, Distrito Federal y municipios, o por el Fondo Estatal de Salud a los municipios, de forma regular y automática, propiciando que los gestores estatales y municipales cuenten con recursos previamente pactados, a su debido tiempo, para el cumplimiento de su programación de acciones y servicios de Salud. Las transferencias regulares y automáticas constituyen la principal modalidad de transferencia de recursos federales a los estados, municipios y Distrito Federal, para financiación de las acciones y servicios de salud, contemplando las transferencias “fondo a fondo” y los pagos directos a prestadores de servicios y beneficiarios registrados de acuerdo con los valores y condiciones establecidas en boletines del Ministerio de la Salud. Las transferencias voluntarias son, a su vez, entregas de recursos corrientes o de capital a otra esfera de la federación para cooperación, auxilio o asistencia financiera no derivada de determinación constitucional, legal, o que se destine al SUS.

las instituciones e instancias sectoriales. Ello imprimía un clima de transición e inestabilidad, a pesar de las garantías constitucionales.

Solamente dos años después, fue editada la promulgación de la nueva Constitución la ley n° 8.080/90, que reglamenta todo el funcionamiento del sistema de salud brasileño. Fernando Collor, primer presidente elegido en la Nueva República, veta sin embargo toda la parte de la ley que reglamentaba la participación social de la sociedad en la gestión del SUS.

Ese veto a la ley de la salud coloca el “bloque en la calle”, relanza el movimiento sanitario a presionar al poder legislativo a una toma de posición, en lo que sería enseguida traducido en la nueva ley n° 8.142, de 28 de diciembre de 1990, aunque esta ley haya recuperado los vetos solo parcialmente (BRASIL, 2006, p. 112).

La ley n° 8.142⁷² será tramitada solo en diciembre de 1990 (en régimen de urgencia), y publicada el 31/12/1990. Esta ley formaliza la estructura de consejo en niveles federales y crea las conferencias de salud, con periodicidad fija de cuatro años; establece que los consejos de salud son órgano colegiado con composición paritaria de representantes del gobierno, prestadores de servicio, profesionales de salud y usuarios, con carácter permanente y directivo, para actuar en la formulación de estrategias y en el control de la ejecución de la política de salud en la instancia correspondiente, inclusive en los aspectos económicos y financieros.

La ley 8.142/90 consolidó, por tanto, la estructura de participación por medio de consejos en la misma lógica sistémica y descentralizada con que estaba construido el SUS; y como forma de garantizar su implantación, vinculó las transferencias “fondo a fondo” a la creación e implantación de los consejos estaduais y municipales, teniendo el CNS como consejo central (a nivel federal).

La década de los 90 fue especialmente importante en esa estructuración, que se dio por medio de la publicación de las Normas Operativas Básicas (NOBs). De forma genérica estas pretendían: profundizar y mejorar la implementación del SUS; definir nuevos objetivos estratégicos, prioridades, directrices y movimientos tácticos-operativas; regular las relaciones entre sus gestores y normalizar el SUS.

⁷² Proyecto de Ley n. 5995/1990.

Fueron publicadas cuatro NOBs durante este período⁷³: NOB 91, 92, 93 y 96. La NOB 91 prevé la normalización de mecanismos de financiación del SUS - transferencia, acompañamiento, control y evaluación de los recursos financieros del INAMPS para los municipios y/o estados - , mecanismos estos considerados factor de incentivo al proceso de descentralización⁷⁴.

En análisis sobre el proceso de implantación del SUS, LEVCOVITZ (2001) hace un importante balance sobre los avances y desafíos enfrentados, en las diversas perspectivas (principios y directrices) establecidas en la Ley Orgánica de Salud (Tabla 7).

Después de más de 20 años de creación de un nuevo sistema de salud, muchos son los análisis críticos sobre sus deficiencias. A pesar de los distintos matices ideológicos de las críticas hechas, los autores en general reconocen masivamente el desafío que fue instaurado. Para que se tenga idea del tamaño del sistema, en 2012 fueron 3,9 billones de procedimientos realizados en las tres esferas gubernamentales; 11 millones de internaciones, siendo 3,3 millones de cirugías; 887 millones de exámenes, incluyendo los bioquímicos y los de imagen; 583 millones de acciones de promoción y prevención.

En palabras de Gilson Carvalho (2013, p. 25), “La sensación exacta es de que mucho fue hecho, pero todavía hay mucho que hacer. En realidad, se hizo más de lo que falta por hacer”.

El apartado 3.3 pretendió presentar de qué manera las discusiones sobre la participación social en las definiciones/ejecuciones de políticas públicas fueron introducidas en Brasil, a partir de la contextualización del momento político/institucional vivido.

⁷³ Así es conforme se reglamenta el SUS al final de los 90, pero el proceso de descentralización de la salud se inicia, de forma más concreta, a partir de 1991, con la edición de la Resolución n° 273 del INAMPS - la Norma Operacional Básica 1/91 (BRASIL, 1991) - a la cual siguieron la NOB 1/92, de la Secretaría Nacional de Asistencia a la Salud/MS (BRASIL, 1992), la NOB 1/93 (BRASIL, 1993) y la NOB 1/96 (BRASIL, 1996), estas últimas emitidas por el propio Ministro de la Salud.

⁷⁴ Conforme apunta Scatena (2001, p. 57-8), “Llama primeramente la atención (...) el hecho de que esta NOB haya sido editada bajo la cancillería del INAMPS, revelando cómo son complicados, llenos de avances y retrocesos, los caminos de un cambio. Desde 1990 vinculado al Ministerio de la Salud (que también contemplaba un “Departamento del SUS”), el INAMPS, instituto que con esta u otras denominaciones fue quien mantuvo un modelo de salud médico-asistencial hospitalario, continuaba ostentando el poder (y principalmente los recursos financieros) para editar una norma orientadora para el Sistema Nacional de Salud. No es casual, por tanto, que tal Norma privilegiase la financiación, y más específicamente de la Asistencia Hospitalaria y de Ambulatorio.

Se demostró que en el sector ambiental las contribuciones partieron esencialmente de los organismos internacionales, que pasaron a presionar a los formuladores de las políticas para que estos introdujeran instrumentos de planificación y control de impacto ambiental, los cuales a su vez llevaron a desarrollar consultas entre las comunidades directamente afectadas.

De igual manera, en el sector de la salud, la influencia de la medicina preventiva – que ganaba fuerza en el exterior, alcanzó los departamentos de Medicina Preventiva (DMP), que también recibieron estímulos de la Organización Panamericana de Salud (Opas).

En el caso del sector de salud, en virtud de la precariedad de las condiciones sanitarias de la población brasileña, que en la época tenía un modelo de atención a la salud privatista y excluyente, nace un fuerte movimiento a favor de la reforma del sistema de salud, formado por médicos, académicos y comunidades carentes organizadas por la Iglesia Católica. El modelo de salud defendido era público y universal, que contemplase la perspectiva preventiva además de la curativa.

Las discusiones sobre los modelos de políticas se confundían con las del propio modelo de Estado, reflejado en un gobierno autoritario e ilegítimo. Las manifestaciones sociales comenzaron a ganar grandes proporciones, en movimientos organizados de todos los tipos. Juárez Guimarães (2009, *apud* DINIZ, 2010) identifica por lo menos cinco tradiciones y movimientos que contribuyeron a lo que él llama “ciclo democrático de autoformación del pueblo brasileño”, y que son: comunitario cristiano, nacional-desarrollismo, socialismo democrático, liberalismo republicano y la cultura popular, como se detallará más adelante.

La transición democrática brasileña fue larga y políticamente negociada. El desafío fue establecer, en el proceso constituyente, mecanismos que garantizaran la participación de representantes con fuerza política suficiente para fijar las bases jurídicas de las estructuras estatales que tornasen viable el modelo de garantías sociales pretendido por los movimientos. Las propuestas de reforma del sistema de garantía de derechos fundamentales y de la estructura que diese a las instituciones brasileñas estabilidad democrática enfrentaron grandiosas oposiciones. Aun así, el proceso constituyente quedó marcado en la trayectoria constitucional brasileña por su innovadora apertura a la amplia participación popular, que se hizo efectiva mediante canales institucionalizados en el Regimiento Interno de la Asamblea Nacional Constituyente: sugerencias, audiencias públicas, enmiendas populares.

El suprapartidismo se mostró importante en ese momento para la defensa de las cuestiones que los movimientos sociales habían colocado en agenda. De esta manera, el propio proceso constituyente contó con la participación directa de los movimientos sociales organizados. Tal hecho fue el que hizo posible la ruptura del modelo de asistencia médica y gestión ambiental, y consecuentemente la inserción de un nuevo concepto de planificación pública marcado por la participación popular.

A pesar de todo el embate, tanto el medio ambiente como la salud fueron consolidadas en la Carta Constitucional como derecho del ciudadano. El medio ambiente dejó de ser visto como un bien o como recurso disponible, y pasó a ser considerado un derecho de ciudadanía a la calidad de vida, que debía ser promovida por la responsabilidad compartida del poder público y de toda la colectividad.

La salud pasó a ser entendida como el completo bienestar físico, mental y social y no solo la simple ausencia de enfermedad. Fue garantizada por la Constitución como derecho universal y responsabilidad del Estado, por lo que debió ser proporcionada por un conjunto articulado y continuo de las acciones y servicios preventivos y curativos, individuales y colectivos.

Desde el punto de vista de la gestión, la participación social fue prevista en ambas políticas. En la política ambiental, desde el momento en que la protección ambiental se constituye como responsabilidad tanto del individuo como de la sociedad, en el proceso de preservación, reparación y promoción, la participación de la comunidad se convirtió en condición del proceso de gestión.

En el área de la salud, al establecer la participación comunitaria como principio organizativo del Sistema Único de Salud (SUS), la Constitución Federal de 1988 apuntó a la relevancia de la inserción de la población brasileña en la formulación de políticas públicas en defensa del derecho a la salud. Además, atribuyó importancia a instancias populares en la fiscalización y control de las acciones del Estado, considerando las especificidades de cada región brasileña.

A pesar de haber sido prevista en la Constitución la directriz participativa en el SUS, su reglamentación apenas ocurrió en 1990, con la publicación de la Ley nº 8.142, que determinó

que esa participación se diese de dos maneras: por medio de un sistema integrado de consejos gestores y por medio de las Conferencias de Salud.

Tabla 7 - Avances y desafíos del SUS

Ámbito	Aspectos-chave	Avances	Dificultades
Financiación	1) Fuentes estables para el sector; 2) Mecanismos y criterios de transferencia de recursos federales a estados y municipios	1) Aumento de la participación de los municipios en la financiación de la salud; 2) Aumento progresivo de las transferencias automáticas de recursos federales a estados y municipios	1) No implantación del presupuesto de la Seguridad Social; 2) Inestabilidad de fuentes durante la mayor parte de la década (EC nº 29 sólo fue aprobada en 2000); 3) Poca participación de los recursos estatales en la financiación
Relaciones público-privada	1) Consolidación del sistema público de salud, único y universal, en una lógica de seguridad social; 2) Carácter complementario del sector privado en el sistema; 3) Fortalecimiento de la gestión pública y de la regulación del sector privado	1) Aumento de la oferta pública de servicios de salud, principalmente municipal; 2) Aumento de la capacidad gestora en diversos estados y millares de municipios	1) Crecimiento del sector privado supletivo, subsidiado por renuncia fiscal, con segmentación de la clientela; 2) Regulación aun incipiente sobre los prestadores privados de servicio del SUS y sector privado supletivo; 3) Multiplicación de nuevas formas de articulación público-privada en la salud (subcontratación, fundaciones cooperativas etc.)
Descentralización y relación entre gestores	1) Construcción efectiva del federalismo en la salud, con definición del papel de las tres esferas de gobierno en el SUS; 2) Transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos del nivel federal a estados y municipios; 3) Mecanismos de negociación y relacionamiento entre gestores para la definición e implementación de la política	1) Transferencia progresiva de responsabilidades, atribuciones y recursos del nivel federal a estados y principalmente municipios; 2) Establecimiento de las comisiones intergestores (tripartita y bipartita - CITS y CIBs) como instancias efectivas de negociación y decisión	1) Imprecisión y poca claridad en la definición del papel gestor estadual, con riesgos de fragmentación del sistema; 2) Conflictos acentuados y competitividad en las relaciones entre gestores en los diversos niveles (federal-estadual-municipal, estadual-estadual, estadual-municipal y municipal-municipal)
Gestión y organización del sistema	1) Fortalecimiento de la capacidad de gestión pública del sistema; 2) Expansión y desconcentración de la oferta de servicios; 3) Adecuación de la oferta a las necesidades de la población; 4) Organización e integración de la red de servicios en una lógica jerarquizada y regionalizada	1) Aumento de la capacidad gestora y experiencias innovadoras de gestión y organización de la red en diversos estados y municipios; 2) Expansión efectiva de la oferta de servicios para áreas hasta entonces no asistidas	1) Heterogeneidad de la capacidad gestora entre los diversos estados y municipios; 2) Persistencia de distorsiones relacionadas con el modelo anterior: superposición exceso de oferta de algunas acciones, insuficiencia de otras, poca integración entre servicios
Atención a los usuarios	1) Universalización efectiva del acceso de todos los ciudadanos brasileños a todas las acciones de salud necesarias; 2) Cambio del modelo de atención; 3) Mejoría de la calidad de la atención, satisfacción de los ciudadanos y efectividad de las acciones, con impacto positivo en la salud de la población	1) Ampliación del acceso en términos de población asistida y acciones ofrecidas por el SUS; 2) Experiencias innovadoras de diversos estados y municipios en el sentido del cambio del modelo de gestión (adscripción de clientela, vínculo, integralidad de las acciones); 3) Cambios en las prácticas de atención en varias áreas (por ejemplo salud mental); 4) Expansión de estrategias de agentes comunitarios de salud y salud de familia en todo el país; 4) Mejora de indicadores de salud en diversos puntos del país.	1) Persistencia de la desigualdad en el acceso; 2) Persistencia de distorsiones en el modelo de atención (medicalización, uso inadecuado de tecnologías); 3) Problemas en el ámbito de la calidad y capacidad de resolución de la atención en diversos servicios del SUS en todo el país.
Recursos Humanos	1) Formación y capacitación adecuada de recursos humanos para el SUS, tanto para la gestión como para las actividades de atención; 2) Constitución de equipos técnicos gestores en los estados y municipios; 3) Distribución equitativa de profesionales de salud en todo el país	1) Aumento de la capacidad técnica de gestión del sistema de salud en varias unidades de la federación y municipios	1) Distorsión en la formación de los profesionales de salud; 2) Heterogeneidad entre los diversos estados y municipios en la constitución de equipos técnicos en las secretarías de salud; 3) Dificultades de estados y municipios en la contratación de profesionales de salud, agravadas por la coyuntura de Reforma del Estado, con presiones para la reducción de gastos de personal; 4) Distribución desigual y no equitativa de profesionales de salud en el territorio nacional
Control Social	1) Participación de la sociedad en las decisiones sobre la política de salud; 2) Implementación, en las tres esferas de gobierno, de consejos de salud deliberativos, implicando a los diversos segmentos sociales, con 50% de usuarios; 3) Control de la sociedad sobre los gestores y prestadores de servicios del SUS	1) Constitución de consejos de salud en el ámbito nacional, en todas las unidades de la federación y en la mayoría de los municipios brasileños, con participación de usuarios	1) Funcionamiento efectivo de los consejos bastante variable entre las diversas unidades de la federación; 2) Predominio del carácter consultivo de los consejos sobre el carácter deliberativo sobre la política, en varias situaciones.

Fuente: LEVCOVITZ, 2001, p. 271-2

Resumen Analítico

Como se ha indicado en las fls.68/9, Gafas (2001 apud TAPIA, 2008) demuestra que es esencial articular ideas, intereses e instituciones, ya que son las ideas - dentro de un determinado contexto histórico – las que darán sentido a las constricciones (*constraints*) institucionales, que se reproducirán– o no –a lo largo del tiempo.

El presente capítulo buscó identificar cuáles eran las condiciones que antecedieron a la institucionalización de la participación deliberativa en Brasil a partir de la constitución del nuevo marco jurídico, consolidado por la Constitución de 1988. Tal identificación es necesaria para que se tenga claridad sobre los patrones estructurales e institucionales que configuran la ruptura del modelo, así como las condiciones de refuerzo que mantendrán (o no) el modelo institucional en la ruta determinada por la ruptura.

En ese sentido, tomando como base nuestro objeto de estudio (la participación deliberativa en consejos gestores de políticas) buscamos demostrar cuáles eran las condiciones antecedentes del contexto político, de los movimientos sociales, de la política de salud y de la estructura de participación deliberativa.

Resumidamente, podemos afirmar que antes de la ruptura, representada por la nueva estructura jurídica consolidada en la Constitución Federal, la condición política brasileña era centralizada, autoritaria, cerrada (sin instrumentos que hiciesen posible el control social). Durante el período del régimen militar, tales condiciones fueron extremas, que iban desde la represión y muerte de opositores al cierre del Congreso Nacional o a situaciones de control más sutiles, como la Reforma de Partidos, promovida en la tentativa de debilitar a la oposición de la época.

Tal situación fue determinante en el proceso de empoderamiento de los movimientos sociales que pasaron a cobrar cambios estructurales en la conducción del Estado. En la consolidación del modelo de participación deliberativa en consejo, tres fueron los grupos que más directamente influyeron: los operarios, que acabaron por organizarse políticamente en sindicatos y posteriormente formaron el Partido de los Trabajadores, los activistas de la Iglesia Católica que se organizaban en las Comunidades Eclesiales de Base, bajo la directriz de la Teología de la Liberación y de la educación popular, y finalmente, los académicos del Movimiento por la Reforma Sanitaria.

Así, podemos decir que los movimientos sociales brasileños tenían por objetivo la redemocratización política del Estado y la reforma jurídica y administrativa que pudiese sustentar una estructura material que promoviese mayor justicia social.

¿Cuáles eran los objetivos, proyectos, prácticas y códigos de comportamiento evidenciados y cuál fue la consecuencia de ello en la formación de los consejos?

Iniciando con el análisis del movimiento del “nuevo sindicalismo” se puede afirmar que su proyecto principal era la autonomía sindical, y su objetivo era la garantía de un proceso de negociación efectiva entre los trabajadores y los propietarios de los medios de producción para la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores. Como prácticas y códigos de comportamiento, podemos evidenciar la capacidad de movilización en masa atribuida especialmente al liderazgo carismático de Luiz Inácio Lula de la Silva.

Como estrategia para escalonar y aglutinar las demandas sociales, así como viabilizar el proceso de construcción legal de los derechos sociales, el movimiento sindical decide organizarse como partido. La formación del PT se da en un momento de apertura política al multipartidismo, y va a agregar además de los sindicalistas, a los líderes de la izquierda organizada (hasta entonces ilegal), a intelectuales (en general con alguna conexión con movimientos sociales diversos) y a activistas católicos.

El proyecto inicial del PT puede ser definido como la promoción de cambios sociales. Declaraba tener tres ejes de actuación política: la producción de políticas públicas para los sectores populares menos favorecidos, la transformación de la estructura del Estado para romper con las prácticas clientelistas, burocráticas y corruptas, y la promoción de la participación popular.

Es justamente esta última dimensión la que va a marcar el “modo de gobernar del PT”. Tal característica será incrustada en la dinámica interna de funcionamiento del partido, a través de dos mecanismos que estimulaban la participación de sus miembros en los procesos de decisión del partido: las convenciones en dos turnos y los núcleos.

Al consolidarse como partido y ampliar su alcance político, el PT tuvo que aprender a “lidiar” con las institucionalidades. La verdad es que el PT no sabía cómo concretizar sus ejes

ideológicos/políticos. Es en ese momento cuando se produce el encuentro de la necesidad del PT con la práctica de las Comunidades Eclesiales de Base.

La importancia de la Iglesia Católica en el desarrollo de bases populares es resaltada por diversos investigadores (Heloísa Martins; Vera Telles, Della Cava, etc.). Existía el clamor a la “autonomía” de la sociedad contra el totalitarismo y el liberalismo desenfrenado, seguido de la valoración del papel de organizaciones profesionales y culturales y del apelo a la ayuda internacional como medio de constitución del “pueblo como sujeto” (DOIMO, 1995, p. 81).

Las dinámicas de organización de las CEBs (en grupos comunitarios de número no muy grande, reunidos para debate de las necesidades comunitarias, siguiendo los métodos creados por la Acción Católica, “ver”, “juzgar” y “actuar” mostraron las potencialidades de la auto organización popular. Las décadas de los 70 y 80 van a representar, por tanto, la retomada del sentido de “comunidad”.

Hay, por tanto, una convergencia entre la “agenda” de la Iglesia y la de los movimientos sociales, pues ellos van a reflejar las principales necesidades y carencias comunitarias: coste de vida, condiciones laborales, transporte público, vivienda, salud. En ese proceso de evidencia y discusión de las necesidades comunitarias, está el nuevo significado de lo que sería “pueblo”.

El extremismo del autoritarismo político generó la necesidad de disolución de la dicotomía dirigente-dirigido, y la participación comunitaria sería, en aquel momento, la forma de negar el Estado. En otras palabras, la capacidad de contraposición a la tradición política autoritaria estaba justamente centrada en la idea de desvinculación institucional. Para ser legítimamente populares, las acciones deberían ser autónomas. Se da un rechazo del espacio institucional.

A partir de 1980, sin embargo, los movimientos sociales pasan a enfrentar la tensión entre la innovación (entendida como autonomía popular) y la institucionalización. Eso ocurre porque los movimientos crearon una identidad que se concreta a partir de la construcción colectiva de la noción de derechos. Además, pasa a haber, especialmente a partir de la creación del PT, una difusa relación entre los movimientos sociales y la estructura de partidos, justificada por la necesidad de cambio social.

Las transformaciones políticas en Brasil estaban siendo realizadas por la vía institucional, y los movimientos sociales, aunque tuviesen cierto poder de movilización, tenían limitaciones para tornar efectiva la estructura jurídica. La salida fue, por tanto, “infiltrarse en el sistema”.

Esto fue llevado a cabo de dos maneras: por medio de la actividad de partido y por medio de la asunción de cargos dirigentes en el Poder Ejecutivo. Al hacerlo de este modo, los actores que tenían una perspectiva de organización popular de los movimientos sociales aun no tenían claro de qué manera la participación podría ser absorbida por la estructura “dura” de la Administración Pública.

La primera estrategia fue desarrollada por los líderes sindicales surgidos del “nuevo sindicalismo” y del movimiento obrero. La segunda fue asumida de forma más preponderante por los académicos y profesionales del área de la salud y medio ambiente, y fue especialmente estratégica, pues tornó efectiva la construcción de una propuesta de participación deliberativa institucional de política de salud y de medio ambiente.

De forma simple se puede afirmar que el PT tuvo gran papel en la diseminación del modelo de participación deliberativa en consejos y en el presupuesto participativo; que los movimientos de la salud y del medio ambiente tuvieron papel también decisivo en la consolidación jurídica de los modelos de participación en consejos y conferencias; y también que el conjunto de diversos movimientos sociales y asociaciones profesionales tuvieron especial importancia en el proceso de audiencia y consultas públicas implementado en el período constituyente, hecho que hizo posible la inserción de derechos por medio de enmiendas populares.

Al exponer aquí los sujetos que de forma más directa influyeron en el desarrollo del modelo de participación deliberativa en consejo, este capítulo pretendió identificar cuál es el campo ético-político⁷⁵ común (ALVAREZ, 2000, *apud* BAIERLE, 1992). En ese sentido, se comprueba que hay puntos de confluencia entre la renovación de la izquierda y las reivindicaciones y formas de organización de los movimientos sociales, que tenían por objetivo

⁷⁵ En palabras de Álvarez (2000, p. 80) “la noción de un campo ético-político de los movimientos sociales fue desarrollada para cubrir la producción y circulación de un campo común de referencias y diferencias para la acción colectiva y oposición política (Baierle, 1992:19)”. Esa noción estaría relacionada con las telas o redes de movimientos sociales.

principal la redemocratización del país y la ampliación del rol de derechos sociales de los brasileños, así como la capacidad de influir en las decisiones políticas de forma más directa.

En el capítulo siguiente se abordará el proceso de ruptura y formación del nuevo modelo de participación deliberativa en consejo.

4. PONIENDO DE MANIFIESTO LA RUPTURA Y EL MOMENTO CRÍTICO DE LA FORMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN CONSEJO

Como se ha destacado en el Capítulo 1, el abordaje *path dependence* entiende que la estructura social y la trayectoria de las elecciones y decisiones políticas de los actores a lo largo del tiempo, moldean los espacios políticos y definen las instituciones. Al consolidarse, imprimen una “tónica” que pasa a ser reproducida por inercia. Los sucesivos refuerzos positivos acaban por generar altos costes de reforma, contribuyendo también a la manutención de los patrones institucionales definidos en el momento crítico de creación o surgimiento.

En el capítulo anterior buscábamos describir cuáles eran las condiciones políticas y sociales en Brasil en el período de la redemocratización, destacando hechos y actores que tuvieron especial importancia en la definición de algunas elecciones y decisiones políticas, las cuales a su vez acabaron por determinar un modelo de participación deliberativa en consejo.

Destacamos la confluencia que existió entre el segmento más progresista de la Iglesia Católica, con los movimientos sociales, con especial énfasis en el movimiento sindicalista, así como la confluencia entre estos y los políticos de oposición al régimen e intelectuales de influencia marxista/socialista. Construimos, por tanto, la trayectoria histórica que lleva al hecho observado.

Entre las decisiones tomadas, se destacó la confluencia de dos estrategias: la de oposición masiva, marcada por las manifestaciones populares cada vez más populosas y diseminadas y, por otro lado, la ocupación de importantes cargos públicos por parte de actores estratégicos.

La principal decisión política que resultó de esa confluencia (además de la propia redemocratización) fue la construcción de políticas sociales más redistributivas y de mayor respuesta, que ampliasen los derechos, pero que también introdujesen al ciudadano como promotor de las políticas. La traducción de esa nueva concepción de derechos fue entonces concretada jurídicamente en espacios e instrumentos de participación deliberativa.

Este capítulo tiene por objetivo exponer aún más ese momento de ruptura y criticidad de implantación del modelo de participación deliberativa en la redemocratización brasileña, incidiendo especialmente en las circunstancias decisivas en la vida política, que determinaron ciertas direcciones, y que consecuentemente moldearon las políticas y normas durante años. Por

su parte, el momento crítico marca la elección crucial del modelo jurídico que determinará la reproducción de secuencias reactivas. Estas a su vez retroalimentarán el sistema institucional.

Este apartado busca identificar las iniciativas de participación deliberativa existentes antes de la inserción formal del nuevo modelo [de participación deliberativa] en la estructura administrativa brasileña en 1988.

Para evidenciar los elementos disruptivos y de formación del nuevo modelo, será necesario identificar con mayor detalle las condiciones que precedieron a la participación deliberativa en la estructura jurídica brasileña. Para que se pueda identificar qué instituciones existían o no antes del período de redemocratización, resulta importante delimitar lo que está bajo nuestro foco de identificación y comparación.

Conforme se ha indicado en el apartado de la descripción metodológica, son consideradas instituciones de participación deliberativa, para esta investigación, las audiencias y consultas públicas, los consejos de políticas públicas, las conferencias de políticas públicas y el presupuesto participativo.

A pesar de continuar realizando una narración de las condiciones históricas, este capítulo se distingue del anterior por centrarse en el análisis de las condiciones de participación deliberativa para que podamos demarcar con mayor propiedad la formación de los elementos legales que van a dar base a la formación posterior de los elementos institucionales que contribuyeron a condicionar la trayectoria.

En ese sentido, la primera parte de este capítulo tiene una característica más descriptiva del proceso de transformación de la estructura jurídico-administrativa de las instituciones de participación deliberativa en Brasil. La segunda parte posee un enfoque más analítico, que se centra en el detalle de la estructura jurídica de los consejos, y de sus sistemas comunes de ideas e intereses.

4.1 RUPTURA: CONFORMACIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN CONSEJOS DE POLÍTICAS

4.1.1 El desarrollo de los consejos de políticas públicas en Brasil

La primera experiencia de consejo federal data de 1842, en Bahía. En 1911, el Decreto n° 8.689/1911 crea el Consejo Superior de Enseñanza⁷⁶. Conforme expone Teixeira (1996), con atribuciones más burocráticas y composición elitista, a través de figuras de “notorio saber”, la participación social no era intensa. Sus funciones estaban más relacionadas con la fiscalización de los (pocos) cursos superiores, que efectivamente de participación – aunque limitada – en el proceso de elaboración /ejecución de política de enseñanza.

Avanzando hasta 1931, encontramos el Decreto n° 19.850, de 11 de abril de 1931, que creó el Consejo Nacional de Educación⁷⁷. El Consejo estaba formado por académicos de notorio saber y tenía como objetivo “colaborar con el Ministro en los altos propósitos de elevar el nivel de la cultura brasileña y de fundamentar la grandeza de la Nación en el valor intelectual del individuo y en la educación profesional esmerada” (BRASIL, 1931).

El Art. 4° del Decreto mencionado determinaba que el Consejo no tendría atribuciones de orden administrativo, sino que opinaría en última instancia sobre asuntos técnicos y didácticos y emitiría parecer sobre las cuestiones administrativas relacionadas.

La motivación que impulsó a crear el Consejo Nacional de Educación está registrada en la Exposición de Motivos de la propuesta de Decreto como sigue:

Sr. Jefe del Gobierno Provisional:

⁷⁶ Este mismo consejo fue reformado diversas veces: Consejo Nacional de Enseñanza (Decreto n° 16.782-A, de 13/01/1925), Consejo Nacional de Educación (Decreto n° 19.850, de 11/04/1931), Consejo Federal de Educación y los Consejos Regionales de Educación (Ley n° 4.024, de 20/12/1961), Consejos Locales de Educación (Ley n° 5692, de 11/08/1971) y, nuevamente, Consejo Nacional de Educación (MP n° 661, de 18/10/94, convertida en la Ley n° 9.131/95).

⁷⁷ Muchos autores suelen mencionar la creación del Consejo Nacional de Educación por la ley n° 174, de 6 de enero de 1936. El Consejo, no obstante, fue creado antes, en 1931, como se ha señalado.

Tengo la honra de someter a la esclarecida consideración de V. Ex. la reforma de la enseñanza superior de la República.

El proyecto en que esta se apoya fue objeto de larga meditación, de demorado examen y de amplios y vivos debates, en que fueron escuchadas y consultadas todas las autoridades en materia de enseñanza, individuales y colectivas, así como fueron auscultadas, en su periodo de organización, todas las corrientes y expresiones de pensamiento, desde las más radicales a las más conservadoras.

Tal como la paso a las manos de V. Ex., representa un estado del equilibrio entre tendencias opuestas, y toma de todos los elementos de posible asimilación por el medio nacional, de manera que no determine una brusca ruptura con el presente, lo que haría la adaptación difícil o improbable, y disminuiría sus beneficios potenciales de modo inmediato.

Aunque resulta, en su estructura general, de transacciones y compromisos entre varias tendencias, corrientes y direcciones de espíritu, el proyecto tiene individualidad y unidad propias, siguiendo el pensamiento que modeló su estructura, líneas amplias, claras y precisas, que le demarcan orientación firme y positiva y aseguran proporción y equilibrio a los planes en que se distribuyen sus principios de organización administrativa y técnica.

El proyecto se divide en tres partes, una general, relativa a la organización de las Universidades brasileñas; otra que contiene la reorganización de la Universidad de Rio de Janeiro y de toda la enseñanza superior de la República, y la tercera, en que se crea el Consejo Nacional de Educación y se definen sus atribuciones.

....

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

La creación del Consejo Nacional de Educación corresponde a una utilidad de carácter imperioso e impostergable. Nuestros aparatos y centros de dirección y de orientación de la enseñanza tienen un cuño acentuado y casi exclusivamente administrativo y burocrático. De ahí la deficiencia de su funcionamiento en todo lo que se refiere a la parte técnica y didáctica de la enseñanza.

Además de eso, la orientación de la enseñanza, en todos sus ramos, exige visiones amplias, dilatados horizontes y cultura en que se reúnan los predicados de variedad y unidades. Requiere, por tanto, un órgano en que encuentran expresión y carácter las corrientes del pensamiento contemporáneo, de suerte que la enseñanza pueda ser considerada en función de las exigencias y transformaciones de nuestro estado de cultura. Ahora bien, solamente un grupo de elite, escogido entre lo que tenemos de mejor en materia de cultura y de educación, podrá ejercer esas altas y nobles funciones de orientación y de consejo.

El Consejo Nacional de Educación se destina, por tanto, a representar un gran papel en el conjunto de la organización administrativa y técnica de la enseñanza en Brasil, contribuyendo con su influencia y autoridad, para que se mantengan las líneas claras, firmes y definidas, según las cuales la presente reforma procura orientar las actividades didácticas y culturales de nuestros institutos de enseñanza.

Por lo demás, de modo inmediato y práctico, el Consejo Nacional de Educación pasará a ejercer funciones de superintendencia y de control en todo cuanto se refiera a las equiparaciones de institutos de enseñanza secundaria y superior a los modelos oficiales (BRASIL, 1931).

Así, se percibe que el Consejo tendría una función de asesoramiento estratégico en la conducción de las políticas de educación superior en el país.

En 1934 la CF preveía la existencia de consejos técnicos para auxiliar en la toma de decisiones en los ministerios. Así prescribía en aquella época:

Art 103 - Cada Ministerio será asistido por uno o más Consejos Técnicos, coordinados, según la naturaleza de sus trabajos, en Consejos Generales, como órganos consultivos de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal.

§ 1º - La ley ordinaria regulará la composición, el funcionamiento y la competencia de los Consejos Técnicos y de los Consejos Generales.

§ 2º - **La mitad, por lo menos, de cada Consejo, estará compuesta por personas especializadas**, ajenas a los equipos del funcionariado del respectivo Ministerio.

§ 3º - Los miembros de los Consejos Técnicos no percibirán sueldo por el desempeño del cargo, pudiendo, no obstante, recibir una dieta por las sesiones a las que comparezca.

§ 4º - Está **vedado a cualquier Ministro tomar deliberación, en materia de su competencia exclusiva, contra el parecer unánime del respectivo Consejo**. (Negrita mía) (BRASIL, 1934).

Preveía también específicamente la existencia del Consejo Nacional de Educación:

Art 152 - Compete principalmente al Consejo Nacional de Educación, organizado en forma de ley, elaborar el plan nacional de educación para ser aprobado por el Poder Legislativo y sugerir al Gobierno las medidas que juzgue necesarias para la mejor solución de los problemas educativos así como la distribución adecuada de los fondos especiales.

Parágrafo único - Los Estados y el Distrito Federal, en la forma de las leyes respectivas y para el ejercicio de su competencia en la materia, establecerán Consejos de Educación con funciones similares a las del Consejo Nacional de Educación y departamentos autónomos de administración de la enseñanza (*Ídem ibídem*).

En 1936, la ley n° 174, amplía la participación de representantes de segmentos específicos del sistema de educación, pero sin alteraciones significativas de competencia.

En el año siguiente, la Ley n° 378, de 13 de enero de 1937, crea el Consejo Nacional de Salud (CNS), órgano consultivo del Ministerio de la Salud, cuyos miembros eran indicados por el Ministro de Estado. La Ley n.º 378, de 13 de enero de 1937, instituyó el CNS, que debatía apenas cuestiones internas.

En ese período, el Estado no ofrecía asistencia médica, a no ser en casos especiales, como tuberculosis, hanseniasis y enfermedad mental. El modelo de asistencia privatista⁷⁸ vigente en Brasil durante este período se reflejará en la composición y en las competencias del CNS. Conforme crítica de Carvalho (1995, p. 38): “Su representatividad ‘controlada’ no alcanzaba sino a una elite médica, probablemente comprometida con el proceso de medicalización/privatización entonces vigente”.

La idea de la participación de la sociedad por representaciones autónomas de los diversos sectores implicados en la discusión, sobre el modelo más adecuado de asistencia médica era simplemente inexistente.

Contradictoriamente, la Constitución Federal de 1937 además de prever la existencia de consejos, preveía también la paridad de representación entre empleados y empleadores en el Consejo de Economía Nacional:

Art 57 - El Consejo de Economía Nacional está compuesto por representantes de los varios ramos de la producción nacional designados, entre personas cualificadas por su competencia especial, por las asociaciones profesionales o sindicatos reconocidos en ley, garantizada la igualdad de representación entre empleadores y empleados.

(...)

Art. 59 - Cabe al Presidente de la República designar, entre personas cualificadas por su competencia especial, hasta tres miembros para cada una de las Secciones del Consejo de la Economía Nacional. (Redacción dada por la Ley Constitucional n° 9, de 1945)

§ 1° - De las reuniones de las varias secciones, órganos, Comisiones o Asamblea General del Consejo podrán participar, sin derecho a voto, mediante autorización del Presidente de la República, los Ministros, Directores de Ministerio y representantes de Gobiernos de los Estados; igualmente, sin derecho a voto, podrán participar de las mismas reuniones representantes de sindicatos o asociaciones de categoría comprendida en alguno de los ramos de la producción nacional, cuando se trate de su especial interés. (Redacción dada por la ley Constitucional n° 9, de 1945)

§ 2° - La Presidencia del Consejo cabrá a un Consejero elegido por sus pares. (Redacción dada por la ley Constitucional n° 9, de 1945)

Art 60 - El Consejo de la Economía Nacional organizará sus Consejos Técnicos permanentes, pudiendo, además, contratar el auxilio de especialistas para el estudio de determinadas cuestiones sujetas a su parecer o interrogatorios recomendados por el

⁷⁸ Significa que el Estado contratava la prestación de la asistencia médica, especialmente la de recuperación, de entes privados. En virtud de los altos costes, la cobertura asistencial estaba limitada a los trabajadores que contribuían con la Asistencia Social, gestionada por el Ministerio de la Previdencia Social. los ciudadanos que estaban desempleados o no formalizados, eran atendidos por las Santas Casas de Misericordia, red hospitalaria mantenida por la Iglesia Católica.

Gobierno o necesarios para la preparación de proyectos de su iniciativa. (Negrita mía)
(BRASIL, 1937)

En la Constitución de 1946, los consejos anteriormente previstos desaparecen; el único que permanece, con previsión de participación de representantes de la sociedad civil es el de Economía:

Art 205 - Es instituido el Consejo Nacional de Economía, cuya organización será regulada en ley.

§ 1 ° - Sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, después de aprobada la elección por el Senado Federal, entre ciudadanos de notoria competencia, en asuntos económicos.

§ 2 ° - Incumbe al Consejo estudiar la vida económica del País y sugerir al Poder competente las medidas que considere necesarias. (BRASIL, 1946)

Como sería de esperar, la Constitución de 1967 (y la EC n° 1/69) hace poca referencia a instrumentos democráticos. Habla en su art. 1° del régimen representativo, y determina en su §1° que todo poder dimana del pueblo y en su nombre es ejercido.

Los consejos de educación y salud, continuaban a existir por previsión legal. Por regla, no tenían una estructura descentralizada. La concepción de descentralización es introducida en 1961, por medio de la Ley n° 4.024, Ley de Directrices Básicas de la Educación, cuando se crea la posibilidad de institución de consejos estaduais. Diez años más tarde, por medio de la Ley n° 5.692/71, se abre la posibilidad de municipalización de la educación y consecuentemente, de los consejos de educación.

En el nivel local, São Paulo, aun en 1960, en la gestión de Adhemar de Barros, registra propuestas de formación de consejos interrumpidas por el golpe militar de 1964.

El régimen autoritario militar, a partir de 1964, promovió la centralización de las instituciones políticas y estimuló el crecimiento de la oferta privada de bienes y servicios. La reforma fiscal, los Actos Institucionales, la Constitución otorgada, de 1967, y las enmiendas constitucionales, de 1969, concentraban poder político, competencias y recursos financieros en manos de la unión. Junto a la centralización de poder, se constituía un patrón autoritario de administración pública, con planificación y gestión basadas en decisiones técnicas y con la supresión de canales abiertos a la manifestación pública de intereses de secciones. En ese contexto, fueron cerrados los mecanismos de participación de trabajadores en órganos de decisión y de consulta de la Seguridad Social (CORTES, 2005, p. 151).

En rigor, la acción del ayuntamiento [de São Paulo] en el área de la acción comunitaria data de 1967, de la creación de la ex-Secretaría de Bienestar Social. Entre 1969 y 1973 – fases represiva de la política brasileña – el ayuntamiento creó consejos inoperantes, meros “fiscalizadores” de sus actividades. Se trataba (*sic*) de mecanismos ligados directamente

al gabinete del alcalde o a la coordinación de las Administraciones Regionales (GOHN, 2003, p. 73).

En 1975, en un encuentro de entidades que discutía nuevos rumbos para la ciudad fue elaborado un documento titulado “Carta de São Paulo”, en el cual se reivindicaba la creación de un “cuarto poder”, compuesto por representantes de las organizaciones populares con autoridad para interferir en la política municipal.

Fue en los 70, gracias a las reivindicaciones de acciones democratizadoras de la sociedad, cuando la organización de la participación en consejos ganó fuerza.

En este período, los primeros consejos de políticas con participación de actores sociales múltiples fueron institucionalizados en la política de medio ambiente, como se apunta en el apartado 5.2.1. En 1973 fue creado el Consejo Estadual de Protección Ambiental de Bahía (CEPRAM), por el Decreto nº 3.163, en 4 de octubre de 1973, que tenía competencias normativas. A continuación se produjo la creación de otros consejos estaduais en Rio (1975), Santa Catarina (1975), Minas Gerais (1977), Sergipe (1978), Alagoas (1979).

Aunque la formalización de consejos comunitarios con estructura de participación deliberativa en el modelo actual haya ocurrido primero en las políticas ambientales, el funcionamiento efectivo de estos consejos, en este sector, sólo ocurrirá a finales de los años 90. Así, a pesar de que el sector ambiental fuese pionero en la formalización de los consejos llamados “comunitarios”, es en el sector de la salud donde el modelo primeramente será efectivamente implantado y presentará resultados concretos.

En el nivel municipal, São Paulo destaca en cuanto a las experiencias de consejo, especialmente en virtud de la fuerza del Movimiento Popular de la Salud de la Zona Este de São Paulo. De este movimiento salen líderes que más tarde vendrían a ocupar importantes cargos políticos, inclusive a nivel federal, alterando definitivamente el proceso de conducción de las políticas públicas en la salud.

El formato de consejos se mostró adecuado para las directrices propugnadas por la Medicina Comunitaria, que además de la universalidad e integralidad, también dictaba la participación como principio director, como destaca Silva (2002).

Entre los consejos populares que son señalados por la doctrina como ejemplos significativos, conviene destacar: la Asamblea del Pueblo de Campinas, en 1979/80, el Consejo de Salud, de la Zona Este de São Paulo, de 1976, el Consejo de Padres de Lages (Santa Catarina), el Consejo de Desarrollo Municipal de Boa Esperanza (Espírito Santo); el Consejo de Piracicaba (São Paulo) y el Consejo Popular Municipal de Osasco (1980).

El Movimiento por la Salud de São Paulo destaca por la dimensión que tomó. Conforme reconoce Sacardo (2002), aunque con características bastante comunes, principalmente en lo que respecta a la participación y contribución de la Iglesia Católica, la organización del Movimiento de Salud en cada región de la ciudad ocurrió de forma diferenciada y con resultados distintos.

Fue la Comisión de Salud del Jardín Nordeste (zona Este de la ciudad de São Paulo), la responsable de la organización general y del fortalecimiento del Movimiento de Salud de la Zona Este (MSZL), que vino a convertirse en una referencia en el área de participación popular en salud y cumplió un importante papel en la creación y consolidación de los consejos en Brasil.

El Movimiento inicia sus actividades a partir de la reunión de algunas mujeres, estimuladas por el trabajo de las Comunidades Eclesiales de Bases (CEBs) para discutir sobre los problemas de su barrio, comunidad carente de infraestructura básica (BÓGUS, 2003).

Las CEBs trazaban el puente entre la comunidad y estudiantes de medicina, que ejercían actividad voluntaria en los barrios pobres. Esos estudiantes tenían un perfil bastante politizado, en general ligados a los partidos comunistas (Partido Comunista Brasileño – PCB y Partido Comunista del Brasil – PCdoB), prohibidos en la época, y utilizaban la medicina para la concientización política de aquellas comunidades.

Bajo la protección de la universidad, el Centro Académico de la EPN actuó para la organización del movimiento estudiantil en pro de esa salud de bases comunitaria gestada en los sótanos de resistencia que la dictadura no consiguió sofocar. En 1977, el Centro Académico fomentó y consiguió aplicar una acogida diferente en los novatos de la EPM. Ellos fueron llevados a reformar un centro de salud desactivado en el barrio de Itaquera. “Y aquellos alumnos consiguieron reunir a la población para reivindicar la reapertura del puesto”, recuerda la médica de infecciones, Regina Aparecida de Medeiros, que, en 1976, formó parte del Centro Académico de los Estudiantes de la Escuela Paulista de Medicina (EPM-Unifesp)]. (CREMESP, 2009, p. 30)

Las discusiones en el grupo hicieron que un grupo de madres (Zulmira, Zuleide, Ides, Terezinha y Lourdes) se organizase en torno especialmente de las cuestiones de salud y formase una Comisión de Salud (MALHEIROS, 2010).

La Comisión tenía la función de organizar, reuniones semanales - realizadas en la parroquia o en la casa de una de las mujeres participantes – para la discusión y organización de las demandas de salud del barrio. Organizaban manifestaciones y caravanas para presionar a la Secretaría de Salud del Estado en el atendimento de sus demandas.

En una interesante investigación sobre los movimientos sociales en el área de salud ocurridos en el municipio de São Paulo, Neder⁷⁹ (2001) destaca que el origen de los movimientos estaba en reivindicaciones anteriores, especialmente aquellas focalizadas en cuestiones específicas de barrios: demandas de agua, alcantarillado, asfalto, guarderías, contra los vertederos y el coste de vida. El autor registra además la importancia que la Iglesia Católica tuvo en el apoyo de base, sirviendo de importante medio de organización y aproximación de los individuos de la región.

Las principales conquistas iniciales apuntadas por los movimientos (BÓGUS *et. al.*, 2003; NÉDER, 2001) fueron la construcción de los centros de salud en los barrios y la formalización de un Consejo Supervisor de las actividades desarrolladas en el Centro de Salud del barrio Jardín Nordeste.

En 1979 hubo una importante asamblea en el barrio de São Mateus, que contó con la presencia del entonces secretario estadual de salud y cerca de mil personas de distintos barrios vecinos, que se habían reunido en lo que convinieron en llamar Unión de Barrios, para discusión de las demandas de salud de la región. Entre las discusiones y reivindicaciones respecto a la mejoría de los centros de salud, de la construcción de nuevas unidades, de una unidad de primeros auxilios con maternidad y de un ambulatorio (SACARDO, 2002).

En diciembre de 1978, la Secretaría de Estado de Salud de São Paulo editó la Ley Complementaria nº 204, que instituyó el Fondo Estadual de Salud (FUNDES). Para administración de este Fondo previó, en el art. 5º la composición de un colegiado al cual denominó “Consejo de Orientación” (SÃO PAULO, 1978).

El Consejo de Orientación tenía como atribuciones la orientación y aprobación de la captación y de la aplicación de los recursos del FUNDES y debería ser compuesta por representantes de los órganos o entidades de la Administración pública Federal, Estadual o Municipal que contribuyesen expresivamente a la formación de los recursos para el Fondo, o

⁷⁹ Carlos Néder junto con Eduardo Jorge, Roberto Gouveia y otros, fue uno de los médicos que actuó en la Zona Este de São Paulo, habiendo después asumido cargos políticos.

gestores de centros de salud y hospitales públicos, así como otras autoridades de salud. La ley, por tanto, restringía la participación (MALHEIROS, 2010).

Conscientes de la nueva ley los líderes de las comisiones propusieron, por medio de un manifiesto con 3.760 firmas, la constitución de un consejo representativo de la población que utilizaba los servicios de las unidades de salud. La propuesta fue aceptada y reconocida por la SES, habiendo sido formalizada primero por el Decreto n° 15.707, de 20 de febrero de 1979 y siendo alterada enseguida por el Decreto Municipal n° 16.100, de 12 de septiembre de 1979.

En 1979 se produjo, por tanto, la creación del 1° Consejo de Salud. Sus miembros fueron elegidos por 8.146 habitantes de la región. Tal hecho representó un gran impulso para el Movimiento que ganó no solo proporción, sino también un mayor sentido de organización y preparación.

Es en este momento cuando se produce el gran cambio de diseño (y cultura) institucional del modelo de consejo brasileño, porque el modelo anterior estaba dirigido a los representantes de segmentos sociales y profesionales “de notorio saber”, con funciones consultivas.

En este momento pasa a contar con la representación social de representantes comunitarios directamente implicados en los servicios proporcionados y las políticas diseñadas, dejando de poseer una función meramente consultiva y pasando esta a ser deliberativa. Otro elemento importante se refiere a que este cambio se haya dado de forma negociada y por iniciativa popular. Resulta interesante notar que en la justificativa del mencionado decreto, está registrada la actuación de los movimientos sociales:

(...) Considerando la necesidad de crear canales de comunicación entre el pueblo y el gobierno, que garanticen la práctica del hacer democrático;
Considerando el relevante papel que los movimientos populares y las entidades populares vienen desempeñando en el sentido de levantar las justas reivindicaciones del pueblo, proponiendo soluciones y caminos (SÃO PAULO, 1979).

El Decreto institucionalizó el modelo de consejo sin dirigirlo ni limitarlo a una política específica, de manera que la ley abarcó la creación de diversos consejos en distintos sectores. Sin embargo, a causa de la previa organización social en el sector salud, a través de los consejos populares, la participación social institucionalizada fue más fuerte y evidente en los consejos de salud.

A partir de la investigación realizada, se puede afirmar que esta fue – si no la primera, al menos una de las experiencias inaugurales - de participación comunitaria con poderes efectivamente directivos en la salud. Su limitación está en el hecho de estar vinculada aun a la puesta en marcha de los servicios y no a la elaboración de la política de salud. De todas formas, inaugura una nueva experiencia institucional.

De acuerdo con los registros realizados en la publicación periódica realizada por el MSZL, Cuaderno de Política de Salud nº 4, el papel del Consejo de Salud era:

investigar las condiciones de vida, los problemas de salud del barrio y los servicios de salud existentes; buscar las causas de los problemas encontrados, reflexionando sobre la política social y económica del municipio, estado y país; hacer propuestas para el plan de trabajo de la Unidad Básica de Salud (UBS): tipo de atendimento, programas de salud, organización de los servicios; servicios, etc.; prestar informaciones a los usuarios y a la población en general sobre la Unidad y la salud, contribuyendo para la formación de la misma; establecer el vínculo entre la población y las UBS's (los servicios) incentivando el uso de las mismas; fiscalizar el atendimento de salud, celando por su calidad; organizar y concienciar a la población, incentivándola a la participación; llevar las luchas de salud locales específicas y otras reivindicaciones del barrio; vincular el movimiento de salud con otros movimientos populares, participando de las luchas generales de la salud (Movimiento, 1991, *apud* BÓGUS, 2003).

El Consejo se reunía mensualmente con los médicos y funcionarios del centro de salud para discutir los problemas constatados (SADER 1988, JACOBI 1989 *apud* SACARDO, 2002). Esa experiencia fue progresivamente extendida a otros barrios de la zona este y marcó la oficialización y la implantación de los Consejos de Salud en la ciudad de São Paulo.

Las experiencias capitaneadas por el Movimiento de la Zona Este de São Paulo tenían una dimensión local, pero fueron importantes, pues alimentaron y reforzaron el poder del Movimiento Sanitario, que era más amplio y buscaba reformas más profundas, hecho que resonará en el nivel central.

Conforme Sacardo (2002), con esa trayectoria el Movimiento de Salud de la Zona Este experimentaba el paso de la lucha simplemente reivindicativa a una acción política, de participación en la gestión de los servicios de salud, lo que representó un cambio de nivel y de enfoque importantísimo.

En otras regiones de la ciudad el Movimiento Popular de Salud se constituyó de manera diferente, condicionado por características históricas específicas y concepciones de participación diferenciadas. En líneas generales, se puede decir que en la región sur destacó en la lucha por el

agua, la región norte por sanidad básica, en la región oeste por la cuestión ambiental y la región este por la salud (SACARDO, 2002, p. 14).

A partir de la inserción de la representación social en comisiones regionales, inaugurada por el Decreto 15.707/79, otras tantas experiencias de inclusión de representantes de la sociedad en consejos fueron puestas en marcha. Diversas eran las experiencias de consejos comunitarios, especialmente en las ciudades con mayor concentración de movimientos sociales: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre.

En Rio de Janeiro, a partir de 1982 hubo tentativas de formar algunos consejos de naturaleza consultiva, pero solamente en 1986 el Gobierno instituyó los “Consejos Gobierno/Comunidad”, que funcionaban por región administrativa, con representación de asociación de habitantes, pero sin carácter directivo.

En São Paulo, en 1984, hubo una nueva tentativa de organización de consejos; esta vez se crea el “Consejo de Bienestar Social”, con el objetivo de desencadenar un proceso de “acción articulada e integrada con las fuerzas sociales, políticas y económicas a nivel general y regional” así como “garantizar la presencia real y efectiva de las fuerzas sociales de la ciudad en el proceso de planificación, evaluación, control y reorientación de la acción de la FABES⁸⁰” (GOHN, 1983, p. 14).

A lo largo de 1980 fueron creados once consejos en el Estado de São Paulo. En 1981, los consejos participaron en la elaboración del presupuesto, enviando una extensa pauta de reivindicaciones, como: enriquecimiento de la merienda escolar, creación de plazas y bibliotecas, creación de líneas extra de transporte público, etc. Las demandas eran organizadas, pero la deliberación sobre cuáles eran las prioridades de atendimento estaba restringida a los “gabinetes”.

Algunos autores (Teixeira, 1996, Carvalho 95, Gohn, 1983) describen las iniciativas gubernamentales de creación de consejos comunitarios en la estructura administrativa del Estado, como tentativa de respuesta de los gobiernos elegidos a partir de 1982 a la creciente movilización popular. Se trataba de una forma de neutralizar la fuerza política que ciertas organizaciones

⁸⁰ FABES era la Secretaría de la Familia y del Bienestar Social de la ciudad de São Paulo.

populares pasaron a tener con el agravamiento de la crisis política y económica. (TEIXEIRA, 1996, p.3)

Así, lo que se demuestra es que las iniciativas de participación comenzadas de forma voluntaria – como consejos populares – durante finales de los 70 y principios de los 80, acabaron por ganar relevancia y efectividad cuando eran reconocidas y formalizadas por el Estado, o sea, se “transformaban” en consejos comunitarios.

No obstante, a pesar de las diversas experiencias municipales de participación social en consejos, que tomaron lugar entre el final de los 70 hasta mediados de los 80, las prácticas eran difusas y discontinuas. No existía una estructura de gestión de política organizada de forma participativa, las iniciativas estaban a cargo de la voluntad política de los agentes públicos. Los movimientos dirigidos a las demandas sociales se ampliaban y confundían con propuestas democratizadoras más amplias, ya que aun en este período el gobierno era militar.

Sin embargo, los consejos comunitarios ganan fuerza. A nivel nacional, las experiencias municipales tuvieron eco: en la salud, el Consejo Nacional de Salud, a pesar de existir desde 1937, comenzó a ganar nuevos perfiles especialmente tras la creación del Consejo Nacional de Administración de Salud de la Previdencia – CONASP, en 1981. El mismo año, en el sector de medio ambiente también resuena en el nivel central las experiencias municipales, creando el Consejo Nacional de Medio Ambiente – CONAMA, conforme será detallado adelante.

4.2 CONFORMACIÓN DE OTROS ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN BRASIL

4.2.1 El desarrollo de las conferencias en Brasil

Las conferencias fueron instituidas primero en las políticas de educación y salud, que en aquella época eran gestionadas de forma conjunta. En 1937, la Ley 378 además de crear el Consejo Nacional de Salud, instituyó un nuevo instrumento de participación deliberativa: la Conferencia Nacional de Educación y de Salud. Así prevía el art. 90 de la mencionada Ley:

Art. 90. Quedan instituidas la Conferencia Nacional de Educación y la Conferencia Nacional de Salud, destinadas a facilitar al Gobierno Federal el conocimiento de las actividades concernientes a educación y a salud, realizadas en todo el País, y a orientarlo en la ejecución de los servicios locales de educación y de salud, así como en la concesión del auxilio y de la subvención federales.

Parágrafo único. La Conferencia Nacional de Educación y la Conferencia Nacional de Salud serán convocadas por el Presidente de la República, con intervalos máximos de dos años, tomando parte en ellas autoridades administrativas que representen al Ministerio de la Educación y Salud y los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y del Territorio de Acre (BRASIL, 1937a).

Conforme señala Souza (IPEA, 2013) la bibliografía que trata del histórico de las conferencias no indica cuál fue la fuente inspiradora del entonces ministro Gustavo Capanema para la creación de las conferencias. Posiblemente hayan surgido como estrategia de articulación federativa (HORTA, 2000; *apud* IPEA, 2013).

La exposición de motivos que acompañaba el anteproyecto de reformulación del ministerio (que resultó en la ley n° 378/1937), enviado por Capanema a Getúlio Vargas en 1935, justificaba la iniciativa de realizar conferencias en las áreas de educación y salud de la siguiente manera:

El programa de colaboración federal en los servicios relativos a salud y a la educación, en cada una de las circunscripciones territoriales del país, podrá formularlo el Ministerio, por medio de sus órganos de dirección, y con la asistencia de sus consejos técnicos. Tal programa, entretanto, elaborado así unilateralmente, no podrá tener una perfecta ejecución. Dificilmente producirá todos los resultados previstos. El programa de acción supletoria de la Unión en los estados sólo podrá ser hecho ventajosamente mediante entendimiento, acuerdo y ajuste entre los estados y la Unión. Para el encaminamiento de tales negociaciones resulta necesaria la institución de conferencias anuales del gobierno federal con los gobiernos de los Estados (CAPANEMA, 1935 *apud* HORTA, 2000, p. 143) (IPEA, 2013, p. 27).

Conforme registra Souza (IPEA, 2013), Luiz Vergara, secretario de la Presidencia de la República en aquella época, habría confirmado ese entendimiento al dirigirse a los gobernadores e interventores en un telegrama enviado en aquella ocasión:

Las conferencias tienen por objetivo reafirmar los principios de articulación entre la administración federal, las de los Estados y las municipales, en lo que respecta a los servicios de educación y salud en todo el territorio nacional, a fin de organizarse en bases racionalizadas, mediante la cooperación de los citados tres órdenes de la administración (archivo CAPANEMA *apud* HOCHMAN y FONSECA, 2000, p. 182) (*Ídem ibídem*).

Tenían un carácter técnico-administrativo y participaban de las reuniones técnicos y representantes gubernamentales. Según Hochman y Horta (*apud* IPEA, 2013), sus reglas de funcionamiento señalan un modelo organizacional que puede ser reconocido en los análisis de diseño institucional de los procesos más recientes: comisiones organizadoras, regimientos, temas para el debate, formulación de propuestas en sesiones plenarias; los participantes eran delegados de los Estados y de los municipios con derecho a voto; existía la presencia de personas convidadas y representantes del gobierno federal.

La conferencia representaba, ya en aquella época, una innovación institucional por la forma de implicación de representantes gubernamentales y técnicos de salud en la discusión de directrices nacionales para el sector. A pesar de no tener por objetivo la inserción social en las discusiones de las políticas de salud y educación, las conferencias tenían alguna participación de la sociedad o conexión con debates realizados entre las organizaciones sociales. Una vez más, Souza (IPEA, 2013) indica que el Artículo 5º del Regimiento Interno de la 3ª Conferencia Nacional de Salud definía que serían miembros de la conferencia “los representantes oficiales de los servicios de salud pública, federales, de los Estados y de los municipios, entidades científicas y órganos integrados en los programas del desarrollo económico-social”.

Hasta 1986 el único sector que realizó conferencias regulares fue el de salud. La primera conferencia fue en el área de educación, lo que solo volvería a ocurrir en 1994.

Figura 1 – Conferencias Nacionales de Salud



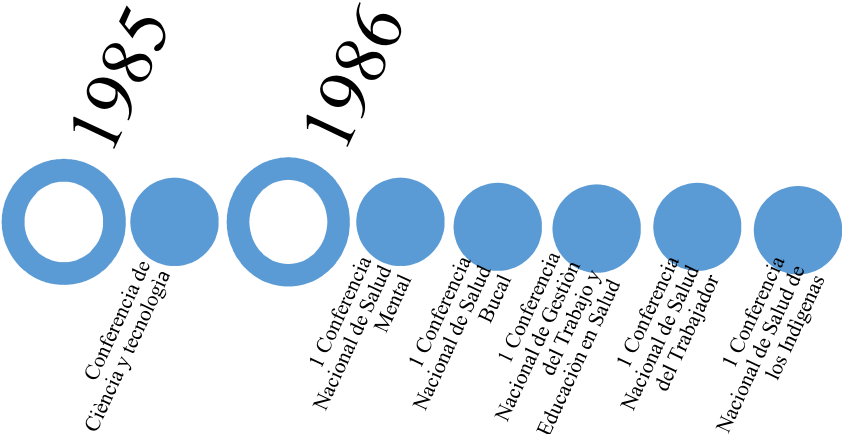
Fuente: Consejo Nacional de Salud (website)

A pesar de que los autores alegan que la dinámica de participación y los objetivos de las conferencias eran distintos de los actuales, no se puede dejar de percibir que durante el período del gobierno militar fueron realizadas cinco conferencias.

A partir de 1985 la práctica de las conferencias es expandida hacia otros sectores, siendo especialmente notable el número de conferencias realizadas en 1986. Este hecho puede ser atribuido a la necesidad de movilización y estructuración de propuestas que basarían el proceso constituyente que estaba a punto de ocurrir.

Nótese también que todas las conferencias ocurridas en 1986 son en el área de la salud, pero dirigidas a políticas específicas:

Gráfico 1 – Relación de Conferencias ocurridas entre 1985 y 1986



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Articulación Institucional de la Presidencia de la República

Entre 1990 y 2003 hubo una considerable ampliación del número y de los sectores en los cuales las conferencias fueron adoptadas, pero es a partir de 2003, en el gobierno del presidente Lula, cuando ese número llegará a marcas récord. Entre 2003 y 2013 fueron realizadas 97 conferencias que alcanzaron a más de 43 áreas sectoriales en las esferas municipal, regional, de los estados y nacional. Aproximadamente, nueve millones de personas participaron en el debate sobre propuestas para las políticas públicas – desde las etapas municipales, libres, regionales, de los Estados hasta la etapa nacional.

Aunque las conferencias tengan naturaleza consultiva, el poder directivo presente en esos espacios es evidente, ya que sus deliberaciones pasan a culminar conclusivamente en la elaboración de un documento final, debatido, votado y aprobado mediante diferentes estrategias y métodos de agregación de preferencias y, con eso, generan expectativas no solo cognitivas, sino también normativas en aquellos implicados en el proceso y en aquellos que, a pesar de su no-participación directa, son afectados indirectamente por sus eventuales consecuencias (POGREBINSCHI, 2011, p. 263).

En su importante investigación, Pogrebinschi (2011) propone un análisis del impacto de las directrices resultantes de las conferencias nacionales de políticas públicas en la actividad legislativa del Congreso Nacional durante el período comprendido entre 1988 y 2009. Los argumentos presentados se basan en una investigación que resultó en la construcción de un banco de datos compuesto por 1.953 directrices procedentes de las conferencias nacionales y 3.750 proposiciones legislativas que recibieron trámite en el Congreso Nacional. Los temas en los que casi hubo más desdoblamiento legislativo fueron:

Tabla 8 - Proyectos de Ley, Propuestas de Enmienda a la Constitución, leyes y Enmiendas Constitucionales por Grupos Temáticos (Pertinencia Temática)

Grupos Temáticos	Proyectos de Ley y Propuestas de Enmiendas	Leyes y Enmiendas
Salud	862	91
Minorías	412	25
Medio Ambiente	436	25
Estado, Economía y Desarrollo	170	28
Educación, Cultura, Asistencia Social y Deportes	286	39

Fuente: POGREBINSCHI, 2011, p. 287

La autora identifica además el volumen de tramitaciones legislativas en relación al período y a los gobiernos. Así contextualiza el levantamiento: “¿hasta qué punto este fenómeno de la pertinencia temática entre directrices de conferencias nacionales y producción legislativa es algo nuevo en la política brasileña? ¿Se trata de algo específico a un gobierno o evoluciona de manera continua desde la inauguración de las conferencias?”

Tabla 9 - Proyectos de leyes y Enmiendas por Gobierno (pertinencia temática)

Gobierno	Proyecto de Ley	Proyectos de Enmienda a la Constitución	Leyes Aprobadas	Enmiendas a la Constitución
Sarney	0	0	0	0
Collor	2	0	1	0
Itamar	3	0	1	0
FHC 1	68	0	39	1
FHC 2	314	15	55	2
Lula 1	740	73	114	5
Lula 2 (hasta 2008)	1.493	90	102	1

Fuente: POGREBINSCHI, 2011, p. 287

Por los datos, se observa que hay una prevalencia de proposiciones del gobierno Lula en comparación con los demás, aunque el mismo haya adquirido alguna relevancia solo a partir del gobierno FHC. POGREBINSCHI (2011) afirma que en el período en que la coalición dominante en el Congreso tiene al PT y demás partidos de izquierda como actores principales, no solo las conferencias nacionales se vuelven más efectivas y presentes en el escenario político, sino que además existe el refuerzo entre las dimensiones representativas y participativas de la democracia.

4.2.2 El desarrollo de las audiencias y consultas públicas en Brasil

En cuanto a las audiencias⁸¹ y consultas públicas⁸², que son otro instrumento de participación deliberativa actualmente existente, fue posible identificar normativas que preceden a la redemocratización. En ámbito federal, la previsión normativa de audiencia pública más antigua a la cual se tuvo acceso fue la Resolución Conama n° 01, de 23 de enero de 1986⁸³. La norma

⁸¹ La audiencia pública (AP) es el mecanismo participativo de carácter presencial, consultivo, abierto a cualquier interesado, con la posibilidad de manifestación oral de los participantes, cuyo objetivo es subsidiar decisiones gubernamentales.

⁸² Puede ser definido como un mecanismo participativo, a ser realizado en plazo definido, de carácter consultivo, abierto a cualquier interesado, que pretende recibir contribuciones por escrito de la sociedad civil sobre determinado asunto, en la forma definida en su acto de convocación (BRASIL, 2014).

⁸³ Conama es el Consejo Nacional de Medio Ambiente, creado por la ley n° 6.938, de 31 de agosto de 1981.

previó la AP en el contexto del Estudio de Impacto Ambiental, instrumento de la política ambiental, conforme el art. 9º, II, de la Ley 6938/81⁸⁴.

La audiencia pública no está prevista en la ley 6.938/81, que instituye la Política Nacional del Medio Ambiente, ni tampoco en la Ley 6.803/80, que instituye el EIA, sino solo en la reglamentación administrativa (Res. 1/86) hecha por el Conama. Surgió para permitir una mayor discusión del informe de impacto ambiental (RIMA) de obras, y establecía, en el §2º del art. 11⁸⁵, la posibilidad de que la Administración realizase las APs.

A pesar de que la previsión de las APs data de 1986, fue al año siguiente cuando el Conama especificó su procedimiento, en 1987 (Res. 09/87), estableciendo que: además de aquellos casos en que la propia Administración considerase necesaria la realización de la AP, las audiencias pasaban a ser obligatorias cuando fueran solicitadas por entidad civil, por el Ministerio Público, o por 50 (cincuenta) o más ciudadanos. La no realización en esos casos invalidaba el proceso de licenciamiento. La interpretación correcta de los citados dispositivos nos lleva a concluir que, en Brasil, la audiencia pública debe ser realizada siempre que el órgano ambiental lo juzgue necesario u obligatoriamente, siempre que sea requerida por entidad civil, por el Ministerio Público o por un grupo de 50 (cincuenta) o más ciudadanos.

En cuanto a los Estados, la Constitución de la República establece que la competencia legislativa en materia de medio ambiente es concurrente entre la Unión, Estados y Distrito Federal (art. 24, inciso VI). Por tanto, el estado-miembro está expresamente autorizado a legislar sobre la materia.

⁸⁴ El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) evalúa las condiciones de viabilidad de la implantación del proyecto, siendo indispensable (MIRRA, 2002 *apud* CHRISTMANN, 2011) para la expedición de la Licencia Previa – aquella que determina la posibilidad de elaboración del Proyecto Ejecutivo, el cual, siendo aprobado, permite la instalación del emprendimiento

⁸⁵ Artículo 11 - Respetado el sigilo industrial, así solicitado y demostrado por el interesado, el RIMA será accesible al público. Sus copias permanecerán a disposición de los interesados, en los centros de documentación o bibliotecas de la SEMA y del estadual de control ambiental correspondiente, inclusive el período de análisis técnico.

.....
§ 2º - Al determinar la ejecución del estudio de impacto ambiental y presentación del RIMA, el estadual competente o el IBAMA o, cuando quepa al Municipio, determinará el plazo para recepción de los comentarios a ser hechos por los órganos públicos y demás interesados y, siempre que lo juzgue necesario, promoverá la realización de audiencia pública para informar sobre el proyecto y sus impactos ambientales y discusión del RIMA.

El Estado de São Paulo, en su Constitución - de 1989 - contiene un dispositivo a respecto del tema. El § 2º, del artículo 192, repitiendo la regla contenida en la Constitución de la República (1988), estableció que, cuando se diera la aprobación del EIA/RIMA, se le daría publicidad, añadiendo que sería “garantizada la realización de audiencia pública”.

La creación de normas infra-constitucionales se produjo en 1992, por medio de la Deliberación Consema⁸⁶ n° 50. La norma preveía en su art. 1º que serían consideradas audiencias públicas las reuniones con el objetivo de conocer e informar a la opinión pública sobre la implantación de determinada obra o actividad potencialmente causante de significativo impacto ambiental.

En Minas Gerais la previsión de realización de las audiencias fue colocada en norma en 1994, mediante la Deliberación COPAM⁸⁷ n° 12, que consideraba AP como una reunión destinada a exponer a la comunidad las informaciones sobre obra o actividad potencialmente causante de impacto ambiental significativo, dirimiendo dudas y recogiendo críticas y sugerencias al respecto para subsidiar la decisión en cuanto a su licencia. La norma estableció también que el COPAN podría determinar audiencias públicas para analizar planes, programas, actividades y emprendimientos que prescindiesen de EIA y RIMA cuando pudiesen estar causando o viniesen a causar degradación ambiental significativa.

No se puede afirmar con seguridad cuándo ocurrió la primera audiencia pública en el ámbito del proceso de licenciamiento ambiental. A pesar de que algunos autores mencionan que la primera AP habría ocurrido en 2000, con el licenciamiento de la Central Nuclear de Angra I (Sena, 2009)⁸⁸, la información oficial (a nivel federal) registrada y publicada es la de la

⁸⁶ El Consejo de Medio Ambiente de los Estados – CONSEMA sirvió de embrión para la formación de la Secretaría de Medio Ambiente a la cual está hoy integrado.

⁸⁷ Consejo de Política Ambiental – COPAM, fue creado en 1977 y hoy está vinculado a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible – SEMAD.

⁸⁸ En un cuestionamiento realizado al IBAMA (órgano responsable del licenciamiento de emprendimientos federales), fue informado que “La Central de Angra 2 fue objeto de proceso de regularización ambiental, por medio de compromiso, no habiendo sido elaborado EIA/Rima para el emprendimiento y, por tanto, no habiendo sido realizada audiencia pública. El 26 de abril de 2012 fue realizada Reunión Pública sobre la unificación de los permisos ambientales de los emprendimientos de la Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto”.

PETROBRAS S.A. / E&P UN-RIO, en 2003. No existen datos consolidados sobre las audiencias realizadas antes de esto, sea a nivel federal o de los Estados⁸⁹.

Según datos del Ibama, las audiencias públicas realizadas por el órgano en los procesos de licenciamiento tuvieron un incremento de más de 15 veces de 2003 a 2004.

A pesar de que no existan datos accesibles anteriores a 2003, -lo que en cierta forma perjudica el análisis del incremento en la realización de las audiencias entre 1986 y 2003-, se deduce que tal instituto haya ganado mayor aplicabilidad de 2000 a 2010.

Las audiencias públicas también fueron disciplinadas por primera vez en el ámbito del Poder Legislativo durante la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), ocurrida en marzo de 1987. El Regimiento Interno de la ANC (Res. 2) preveía en su art. 14, que:

Las Subcomisiones destinarán de 5 (cinco) a 8 (ocho) reuniones para audiencias de entidades representativas de segmentos de la sociedad, debiendo, aún, durante la (sic) plazo destinado a sus trabajos recibir las sugerencias encaminadas a la Mesa o a la Comisión (SENADO, 1987).

A pesar de estar centrados en los espacios e instrumentos del Ejecutivo, mencionar tal previsión es relevante, a causa de la importancia y destaque que las audiencias realizadas en aquella época ganaron en la construcción de los marcos jurídicos de las diversas políticas previstas en la nueva constitución nacional.

Conforme registran ciertos documentos (CÁMARA, s.d.)⁹⁰, entre los meses de abril y septiembre, en las ocho comisiones existentes, fueron realizadas 213 audiencias públicas, con la participación de aproximadamente 755 personas, entre profesores, representantes de asociaciones

⁸⁹ Hay también una referencia al “1º Encuentro de los pueblos indígenas del Xingu”. Este encuentro, realizado en febrero de 1989 fue organizado por diversas tribus indígenas para discutir con autoridades locales y nacionales el proyecto de hidroeléctrica que vino a llamarse Belo Monte. Tal encuentro contó con la masiva presencia de la prensa y participación de cerca de 3.000 personas. Ganó notoriedad porque durante la exposición de Muniz Lopes sobre la construcción de la central, la indígena Tuíra, se levantó de la platea y apoyó la hoja de su machado en el rostro del director de la estatal responsable del proyecto, en un gesto de advertencia, expresando su indignación. La escena fue reproducida en periódicos de diversos países y se volvió histórica. El evento, no obstante, no puede ser considerado formalmente una audiencia pública, pues no fue organizado por el poder público, aunque se hubiese discutido un emprendimiento pasible de licenciamiento. (CRONOLOGIA DEL PROYECTO BELO MONTE. In: <http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>).

⁹⁰ Los periódicos de la época se hicieron eco de la realización de las audiencias públicas, conforme se comprueba en el Adjunto II.

civiles, caciques indígenas, científicos, jueces, promotores, juristas, funcionarios públicos, actores, cantores, periodistas, etc.⁹¹.

Otra previsión legal que también auxilió en la consolidación de las APs fue la de la ley de gestión fiscal (Ley Complementaria n° 101/2000, conocida como ley de Responsabilidad Fiscal⁹²). La ley reglamentó la previsión constitucional que se refería a la planificación en la administración pública, y se preocupó de institucionalizar la integración entre planificación y presupuesto, haciendo compulsoria la elaboración de tres instrumentos básicos: el Plan Plurianual (PPA), que fue desarrollando las acciones de medio plazo, coincidiendo con la duración de un mandato del Jefe del Ejecutivo; la ley Presupuestaria Anual (LOA), para discriminar los gastos de un ejercicio financiero; y la ley de las Directrices Presupuestarias (LDO), para servir de vínculo entre los otros dos instrumentos. Estos deben ser vinculados además al Plan Director, obligatorio para municipios con población superior a 20 mil habitantes, el cual define los rumbos y estrategias para el desarrollo urbano.

La LRF estableció además todo un capítulo para la transparencia, control y fiscalización de la gestión fiscal del estado, determinando en el párrafo único del art. 48 que:

Art. 48. Son instrumentos de transparencia de la gestión fiscal, a los cuales será dada amplia divulgación, inclusive en medios electrónicos de acceso público: los planes, presupuestos y leyes de directrices presupuestarias; las rendiciones de cuentas y el respectivo parecer previo; el Informe Resumido de la Ejecución Presupuestaria y el Informe de Gestión Fiscal; y las versiones simplificadas de esos documentos.

Parágrafo único. La **transparencia será asegurada también mediante incentivo a la participación popular y realización de audiencias públicas**, durante los procesos de elaboración y de discusión de los planes, ley de directrices presupuestarias y presupuestos (BRASIL, 2000).

⁹¹ El Regimiento Interno del Senado Federal pasó a prever la realización de audiencias públicas con la sociedad solo en 1989, cuando la Resolución n° 18, incluyó el artículo 95-A. (Publicado en el Diario del Cong. Nac. Sección 2 del 19/04/1989)

⁹² El fundamento de la ley de Responsabilidad Fiscal está en los artículos 163 a 169 de la Constitución Federal, pero específicamente en el artículo 165, §9°, los cuales expresan la intención del legislador de promover una administración financiera eficiente, atendiendo al criterio de mayor control de la sociedad sobre el Estado. Como aclaró Pelicioli (2000, p. 109), la LRF apoya la creación de un sistema de planificación, ejecución presupuestaria y disciplina fiscal, hasta entonces inexistente en el escenario brasileño. Tiene por objetivo controlar el déficit público, para estabilizar la deuda a un nivel compatible con el status de economía emergente. Su aspecto innovador, según análisis de Cruz (2001, p. 8), reside en el hecho de responsabilizar al administrador público de la gestión financiera, creando mecanismos de acompañamiento sistemático (mensual, trimestral, anual y plurianual) del desempeño.

En la gestión fiscal, el proceso participativo vía audiencia pública se constituyó en dos fases procesuales de consultas populares y sugerencias sobre la construcción del presupuesto del municipio. La primera, que perseguía la construcción de la ley de Directrices Presupuestarias (LDO), es cumplida en el primer semestre de cada año. Se realiza una ronda de APs en las regionales y barrios de la ciudad y una AP más general, en la cual se presenta a la población la LDO con su jerarquía de prioridades, construidas, según el ejecutivo municipal, por la propia población a través de las APs. Al finalizar esa fase, las alcaldías envían la LDO a las cámaras municipales. Votada por los concejales, la LDO retorna al ejecutivo para sanción del alcalde. La segunda fase ocurre en el segundo semestre y persigue la confección de la ley Presupuestaria Anual (LOA). El procedimiento es el mismo, o sea, una ronda de APs en cada regional y una AP general más en la cual se presenta a la población la LOA, para enseguida enviarla a la cámara de los concejales (o equivalente) (CLEMENTE, 2011).

Otra importante política que sirvió para consolidar el instrumento de audiencia pública fue la urbana. Como se ha mencionado, el Estatuto de la Ciudad (Ley n° 10.257/2001) estableció en su art. 2° la AP como directriz:

Art. 2o La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales:

.....

XII – audiencia del Poder Público municipal y de la población interesada en los procesos de implantación de emprendimientos o actividades con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente natural o construido, el confort o la seguridad de la población; (BRASIL, 2001)

Determinó también su realización en la elaboración del Plan Director Urbano:

Art. 40. El plan director, aprobado por ley municipal, es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana.

§ 4o En el proceso de elaboración del plan director y en la fiscalización de su implementación, los Poderes Legislativo y Ejecutivo municipales garantizarán:

I – la promoción de audiencias públicas y debates con la participación de la población y de asociaciones representativas de los varios segmentos de la comunidad; (*idem ibídem*)

Conforme señala Clemente (2011), la lucha por la reforma urbana en las décadas de los 70 y 80, llevó algunos principios a la CF/88. El modelo de gestión urbana que surgía de ahí expresaba ese proceso democratizador que resultó del surgimiento de los movimientos sociales en las periferias urbanas carentes. La organización política de esas organizaciones asociativas fue

fundamental para forzar a las autoridades a extender a sus barrios infraestructura urbana y servicios públicos. La lucha, entonces, era por el derecho a que la ciudad formase parte de la “ciudad legal” y de tener acceso a la urbanización. Y por mucho tiempo: “De hecho las autoridades públicas les negaron servicios urbanos e infraestructura aludiendo al carácter ilegal de sus barrios” (CALDERA & HOLSTON, 2004, p. 235, *apud* CLEMENTE, 2011, p. 52), ocasionando su abandono.

La Constitución Federal se propuso “ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad”, estableciendo que la propiedad urbana tiene función social. Tales determinaciones necesitaban legislación complementaria para crear mecanismos que garantizaran la realización de sus preceptos. Durante más de una década el Congreso Nacional discutió esa legislación bajo presión del Fórum Nacional de la Reforma Urbana. El resultado fue el Estatuto de la ciudad (ley Federal nº 10.257 de 10 de julio de 2001), que procuró incorporar el lenguaje y los conceptos desarrollados por los movimientos sociales urbanos, requiriendo, por ejemplo, que las políticas urbanas fueran concebidas e implementadas con la participación popular. Con esa fundamentación legal surgirán las APs:

El lenguaje de los planes modernistas [desarrollados en la época del gobierno militar y antes] era el del desarrollo y no el de los derechos de ciudadanía y su objetivo principal era el subdesarrollo y no la desigualdad social.

El nuevo modelo de planificación revierte esa lógica. En esa nueva formulación, lo social no es percibido como algo a ser producido por el plan, sino como algo que ya existe de forma organizada. Y esa organización será la base para la creación del espacio urbano, el cual, a su vez confirma una sociedad más justa y equitativa (CALDERA & HOLSTON, 2004, p. 243 *apud* CLEMENTE, 2011, p. 54).

Conforme señala Clemente (2011), mientras que los planes anteriores suponían que Brasil necesitaba modernización, progreso y desarrollo, los nuevos modelos colocan como mayores necesidades la ciudadanía y la igualdad.

En ese sentido, “el Estatuto de la ciudad y la legislación de él derivada reconocen que los intereses de los ciudadanos son heterogéneos y frecuentemente contradictorios. Así, tales leyes crearon mecanismos para la mediación y conciliación” (CALDERA & HOLSTON, 2004, p. 243, *apud* CLEMENTE, 2011, p. 55).

En cuanto a las consultas públicas, estas están relacionadas con el origen anglosajón del *public hearing* (tal como las audiencias) y son comúnmente asociadas, más allá de los principios

y directrices de participación, con los principios de la transparencia y motivación, establecidos constitucionalmente en el art. 37 de la CF/88.

En el caso de las agencias reguladoras, el origen de las CPs es atribuido a la práctica americana (*notice and comment rulemaking*), y se las relaciona directamente con el déficit democrático atribuido al poder normativo de las agencias, como ya se ha mencionado en el capítulo sobre audiencia pública.

Todavía hoy no existe una norma general que reglamente los criterios para realización de una consulta pública. En general, las normas (de políticas específicas) prevén su realización en casos determinados. Cada órgano es responsable del establecimiento de su procedimiento, “restando a los interesados en participar de ese proceso democrático, el gravamen de asumir y comprender las diversas reglas que son puestas” (ALVES, 2008, p. 123).

Sin embargo, las reglas que regulan cada una de las consultas realizadas deben estar previstas en la convocatoria oficial. La convocatoria debe, necesariamente, ser publicada en el Diario Oficial de la Unión, y debe estipular: fecha de apertura de la CP, período de recepción de las contribuciones, el objeto que se coloca en consulta (norma, guía, término de referencia), el asunto tratado y las formas de contribución.

Tramita en la Cámara de los Diputados desde 2004, un proyecto de ley que pretende homogeneizar los criterios de gestión, organización y control social de las agencias reguladoras. En lo que se refiere a la CP, la exposición de motivos del proyecto de ley defiende la necesidad de su perfeccionamiento:

El desarrollo de instrumentos de control social de las Agencias es un avance imprescindible para el buen funcionamiento del modelo, en la medida en que ese control actúa como elemento de legitimidad y eficacia en la acción regulatoria. (...) Es así como el proyecto de ley reserva el Capítulo I para el proceso decisorio de las agencias, previendo en él: a) la decisión colegiada, en regla, como forma de respaldar las decisiones del órgano regulador (art. 3º); b) la obligación, para todas las agencias de realizar consulta pública, además de la necesidad de amplia divulgación de los resultados de la consulta y audiencia pública realizadas (art. 4º y 7º); y c) derecho de las asociaciones de defensa al consumidor/usuario de recomendar hasta tres representantes especializados para acompañar los procesos de consulta pública, costeados dentro de las disponibilidades presupuestarias por la propia Agencia (art. 4º, §5º) (BRASIL, 2004b, *apud* ALVES, 2008, p. 125).

No es posible determinar con precisión cuál fue la primera política que estipuló la necesidad, o facultad, de realización de consultas públicas en Brasil.

La primera ley en la cual identificamos la previsión de realización de consultas públicas fue la Ley federal nº 8.977, de enero de 1995, que dispone sobre el servicio de TV por cable, y que determina en su art. 37 que:

Art. 37. El Poder Ejecutivo reglamentará los procedimientos para la renovación de la concesión del servicio de TV por cable, los cuales incluirán consulta pública (BRASIL, 1995).

Sin embargo, aunque no hayamos identificado ninguna normativa con previsión anterior, fue posible identificar publicaciones de consultas públicas en el Diario Oficial de la Unión, en el sector de telefonía, en el año 1991:

EL SECRETARIO NACIONAL DE COMUNICACIONES DEL MINISTERIO DE LA INFRAESTRUCTURA, en el uso de sus atribuciones, y

CONSIDERANDO:

- a) que el SERVICIO DE RADIODIFUSIÓN SONORA SATÉLITE (SRS) ofrece una adecuada cobertura del territorio brasileño, alcanzando inclusive regiones remotas con señales de buena calidad;
- b) que es de interés público la creación del SERVICIO DE RADIODIFUSIÓN SONORA POR SATÉLITE;
- c) que, debido a la fase aún incipiente del SRS, los procedimientos y criterios técnicos y reglamentarios deben restringirse al mínimo posible y ser suficientemente flexibles para no inhibir la implantación y el desarrollo del servicio en el país;
- d) Que, a pesar de no haber, aún, una atribución de frecuencias a nivel internacional, para el SRS, es posible una atribución provisional a nivel nacional lo que permitirá el surgimiento del servicio en Brasil;
- e) que la franja 1427-1475 MHz es, hoy, utilizada por el servicio fijo, que debe ser debidamente protegido contra interferencia perjudicial;
- f) que es de interés para Brasil el acceso a la órbita de satélites geoestacionarios en la banda L;
- g) que es de interés público evitar monopolio en la oferta de canales de satélite para el SRS y que la adopción de una política de cielo abierto es una importante medida en esa dirección;
- h) que se debe permitir el lanzamiento de satélites multi-servicios como una manera de hacer viable el SRS;
- i) que el público debe participar activamente en el proceso de reglamentación del SRS en Brasil, resuelve:

Nº 57 - I -Publicar para comentarios, la propuesta de NORMA DEL SERVICIO DE RADIODIFUSIÓN SONORA POR SATÉLITE (SRS) que consta en el Anexo a este Decreto.

I -Los comentarios referidos a esta Consulta Pública deberán ser enviados hasta el 26/07/91 a la atención del:

Coordinador-General de Servicios de Radiodifusión y Correlacionados Departamento Nacional de Servicios Privados Secretaría Nacional de Comunicaciones Explanada de los Ministerios, Bloco "R", Anexo, Sala 329-L 74466 - BRASÍLIA-DF FAX: (41161) 2233916 TELEX: 61 1175. 1424

II - Realizar una audiencia pública sobre el asunto el día 4/07/91, en el auditorio del MINFRA, de las 10 a las 12 h y de las 14:30 a las 17.00h.

Este Decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación

JOEL MARCIANO RAUBER (DOU, 21/06/1991, p. 12, 111).

Parece que de hecho el sector de telecomunicaciones tenía como práctica la realización de consultas públicas. Al tratar del asunto, la Exposición de Motivos nº 231/MC-EM-LGT, de 10.12.1996, que presentó al presidente de la república la minuta de la ley General de las Telecomunicaciones, afirmó la CP como instrumento capaz de “dificultar comportamientos oportunistas e inhibir acciones indeseables por parte de operadoras y grupos de intereses” (MINISTERIO, 1996).

Concretizando tal entendimiento, la ley nº 9.472, de 16 de julio de 1997, que creó la agencia reguladora de telecomunicaciones (ANATEL), estableció de forma expresa la obligatoriedad de realizar consultas públicas:

Art. 19. A la Agencia compete adoptar las medidas necesarias para el atendimiento del interés público y para el desarrollo de las telecomunicaciones brasileñas, actuando con independencia, imparcialidad, legalidad, impersonalidad y publicidad, y especialmente:

.....

II - Elaborar y proponer al Presidente de la República, por medio del Ministro de Estado de las Comunicaciones, la adopción de las medidas a las que se refieren los incisos I a IV del artículo anterior, sometiendo previamente a consulta pública las relativas a los incisos I a II;

.....

Art. 42. Las minutas de actos normativos serán sometidas a consulta pública, formalizada mediante publicación en el Diario Oficial de la Unión, de modo que las críticas y sugerencias deberán merecer examen y permanecer a la disposición del público en la Biblioteca.

La ley de creación de la Anatel inaugura la estipulación de las consultas públicas en el ámbito de las agencias reguladoras brasileñas⁹³. Después de esta, otras también las previeron de forma expresa:

Decreto n° 3.029, de abril de 1999, que reglamenta la creación de la Anvisa.

Art. 35. Las minutas de actos normativos podrán ser sometidas a consulta pública, formalizada por publicación en el Diario Oficial de la Unión, y las críticas y sugerencias deberán merecer examen y permanecer a la disposición del público, en los términos del regimiento interno.

Decreto n° 3.327, de enero de 2000, que reglamenta la creación de la ANS.

Art. 35. Las minutas de actos normativos podrán ser sometidas a consulta pública, formalizada por publicación en el Diario Oficial, y las críticas y sugerencias deben merecer examen y permanecer a disposición del público, en los términos del regimiento interno.

Ley n° 10.233, de junio de 2001, que crea la ANTT y la ANTAQ.

Art. 34-A Las concesiones a ser otorgadas por la ANTT y por la ANTAQ para la explotación de infraestructura, precedidas o no de obra pública, o para prestación de servicios de transporte ferroviario asociado a la explotación de infraestructura, tendrán carácter de exclusividad en cuanto a su objeto y serán precedidas de licitación disciplinada en reglamento propio, aprobado por la Dirección de la Agencia y en el respectivo decreto. (Incluido por la Medida Provisional n° 2.217-3, de 4.9.2001).

⁹³ Resáltese que la primera agencia reguladora creada fue la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL). No obstante, el Decreto regulador, a pesar de prever la consulta a la sociedad, no especifica el instrumento de consulta:

Art. 6° La estructuración de las Superintendencias de Procesos Organizacionales deberá contemplar los siguientes procesos básicos:

.....

IV - consulta a los agentes, a los consumidores y a la sociedad;

Por su parte el decreto de constitución de la Agencia Nacional de Petróleo (D. 2.455/98), creada el mismo mes que la Anatel, tampoco prevé expresamente la CP:

Art. 22. El proceso de decisión que afecte efectivamente los derechos de los agentes económicos del sector del petróleo o de los consumidores y usuarios de bienes y servicios de la industria del petróleo derivado, de acto administrativo de la Agencia o de anteproyecto de ley por ella propuesto, será precedido de audiencia pública, con los objetivos de:

I - recoger subsidios, conocimientos e información para el proceso de decisión de la ANP;

I - propiciar a los agentes económicos y a los consumidores y usuarios la posibilidad de encaminar opiniones y sugerencias;

II - identificar todos los aspectos que sean relevantes para el asunto, objeto de la audiencia pública;

IV - dar publicidad a las acciones de la ANP.

Parágrafo único. En caso de anteproyecto de ley, la audiencia pública ocurrirá tras consultar a la Casa Civil de la Presidencia de la República.

§ 1º las condiciones básicas del decreto de licitación serán sometidas a previa consulta pública. (Incluido por la Medida Provisional nº 2.217-3, de 4.9.2001).

Decreto nº 5.731, de marzo de 2006, que reglamenta la creación de la Anac.

Art. 45. Las iniciativas o alteraciones de actos normativos de competencia de la ANAC, que afecten a los derechos de agentes económicos, inclusive de trabajadores del sector, o de usuarios de servicios de aviación civil y de infraestructura aeroportuaria y aeronáutica serán precedidas de audiencia pública, convocada y dirigida por la ANAC, con los siguientes objetivos:

Parágrafo único. La ANAC deberá poner a disposición en su web en la red mundial de computadores los actos normativos objetos de audiencia o consulta pública, sin perjuicio de otras formas de divulgación.

Como se puede observar, la estructuración de las agencias consagró la práctica de realización de consultas públicas. Sin embargo, otros sectores gubernamentales también pasaron a prever las CPs como parte del proceso de decisiones.

En 1999 la mencionada Ley nº 9.784, que reglamenta el proceso administrativo en el ámbito del poder ejecutivo federal, determinó que:

Art. 31. Cuando la materia del proceso implique asunto de interés general, el órgano competente podrá, mediante envío motivado, abrir período de consulta pública para manifestación de terceros, antes de la decisión del pedido, si no hubiera perjuicio para la parte interesada.

§ 1º la apertura de la consulta pública será objeto de divulgación en los medios oficiales, a fin de que personas físicas o jurídicas puedan examinar los autos, fijándose un plazo para presentación de alegaciones escritas.

§ 2º el hecho de comparecer a consulta pública no confiere, por sí mismo, la condición de interesado del proceso, pero confiere el derecho a obtener de la Administración respuesta fundamentada, que podrá ser común a todas las alegaciones substancialmente iguales.

Art. 34. Los resultados de la consulta y audiencia pública y de otros medios de participación de administrados deberán ser presentados indicando el procedimiento adoptado.

La previsión generalista permite que cualquier órgano de la administración pública, aunque no tenga la CP instituida de forma específica en su proceso de decisiones, remita la prerrogativa de realización de la CP a la previsión genérica de la ley nº 9.784/99.

Se comprueba, por tanto, que tanto las audiencias como las consultas públicas son instrumentos de participación de previsión más reciente, así como los presupuestos participativos.

4.2.3 El desarrollo de los presupuestos participativos en Brasil

Los registros sobre las primeras experiencias de presupuesto participativo no están claramente documentados. A pesar de que la experiencia de Porto Alegre es constantemente mencionada, algunos casos anteriores pueden ser considerados pioneros aunque no hayan tenido la misma visibilidad y durabilidad que la experiencia de Porto Alegre – 16 años sucesivos, a lo largo de 4 mandatos del PT): Vila Velha (1986-1988), Lajes SC (1978-1982), Boa Esperança ES (1978-1982), Diadema (1983-1988), Piracicaba (1978-1982) (PIRES, 2011).

La experiencia señalada como inaugural es la de Piracicaba, puesta en marcha en el período 1977-1982, y analizada por Castro (1988). Según el autor, la motivación del alcalde para proponer la participación directa de la comunidad en el proceso de decisiones se destinaba a demostrar a los gobiernos federal y de los estados que los recursos destinados al municipio y vinculados a determinados proyectos no atendían a las prioridades de la comunidad, además de ser instrumento de presión de la Cámara de Concejales para aprobación de leyes en que el Ejecutivo no tenía mayoría.

En términos generales, la evaluación de Castro fue la de que el proceso participativo en Piracicaba tuvo un carácter más consultivo que directivo, a pesar de la creación de innumerables consejos, inclusive para el presupuesto. Como en otras varias experiencias similares, esa política desapareció con la elección del nuevo alcalde.

En el mismo período, en Lages (Santa Catarina), otra experiencia ganó visibilidad nacional. Como en Piracicaba, el alcalde de Lages, Dirceu Carneiro, también pertenecía al MDB. El principal rasgo de la gestión fue estimular la participación en la promoción de pequeñas iniciativas de intervención urbana, llevadas a cabo cooperativamente entre el gobierno y la comunidad. Se cambió también el foco de la planificación urbana, que dejaba de ser de amplio alcance para concentrarse en los problemas de la cotidianidad de la población (FERREIRA, 1991, *apud* SOUZA, 2001). Entre las iniciativas, el programa considerado más exitoso fue el sistema de iniciativa colectiva para la construcción de viviendas para la población pobre. Las iniciativas colectivas fueron popularizadas y posteriormente adoptadas en varias ciudades brasileñas, independientemente de orientaciones ideológicas o de partido.

Los autores atribuyen la decadencia de la iniciativa de Lages a la falta de organización de la comunidad, porque, en la evaluación de Ferreira (1991, *apud* SOUZA, 2001), “se sobreestimó el poder de la alianza con los pobres y se subestimó el poder de sus opositores. Además, la administración no fue capaz de transformar las relaciones de poder en la ciudad”. Su mérito estuvo en la creación de formas alternativas para lidiar con las demandas básicas de los más pobres, por medio de iniciativas rápidas y baratas, apoyadas en la organización popular (SOUZA, 2001).

Por su parte la iniciativa de Porto Alegre, sin referencia nacional ni internacional, surgió como una iniciativa de consejos populares hecha por el alcalde del PDT de Porto Alegre, Alceu Collares, cuando comenzó a gestionar las asociaciones de habitantes de la ciudad en marzo de 1986. Collares, el primer alcalde elegido democráticamente después del período autoritario, propuso a las asociaciones comunitarias una forma de participación de la población en su administración (Baierle, 1998, *apud* AVRITZER, 2002). La Asociación de los habitantes de Porto Alegre (UAMPA), habría respondido a la propuesta de Collares en los siguientes términos:

Lo más importante en la Alcaldía es la recaudación y la definición sobre hacia dónde va el dinero público. Es a partir de ahí que vamos a tener o no partidas para atender las reivindicaciones de los pueblos y barrios populares. Por eso quiero intervenir directamente en la definición del presupuesto municipal y quiero controlar su aplicación (UAMPA, 1986) (AVRITZER, 2002, s. p.).

El documento de la UAMPA afirmaba que la Asociación tenía la expectativa de decidir sobre las prioridades de inversión en cada barrio y de la ciudad en general. De acuerdo con AVRITZER (2002) ese parece ser el primer documento disponible que emplea el término “presupuesto participativo” y anticipa elementos de su práctica.

El Partido de los Trabajadores (P.T.) venció las elecciones para la alcaldía de Porto Alegre en 1988 con la elección de Olívio Dutra. Las principales decisiones políticas que dieron vida al presupuesto participativo fueron tomadas de forma simultánea a lo largo de los dos primeros años de la administración de Olívio Dutra (*Ídem ibídem*).

Una acción considerada crucial para el desarrollo de la relación entre Estado y sociedad en el caso de Porto Alegre, fue centralizar en la CRC - Coordinación de Relaciones con la Comunidad - todas las reivindicaciones hechas por la comunidad a la nueva administración. La CRC, una entidad que ya existía pero que no desempeñaba ningún papel relevante en el proceso

participativo en la ciudad y que solo proporcionaba certificados de utilidad pública, se convirtió, así, en organismo central en el surgimiento del OP. En palabras de Avritzer:

De ese modo, cuatro pasos en dirección a la constitución del presupuesto participativo coincidieron en el comienzo de la administración Olívio Dutra: la preocupación del movimiento comunitario por el control del presupuesto y su decisión a nivel local; el énfasis dado por el Partido de los Trabajadores en la participación en consejos y la iniciativa descentralizada de diversas secretarías, inclusive la secretaría de planificación, de animar la participación popular y, poco después, la iniciativa de centralizar todas las formas de participación en la CRC. (2002, s. p.).

Como ya fue mencionado en el capítulo anterior, el PP se transformó en estrategia política para que el PT adquiriese capacidad de gobernar, transformándose en la marca registrada del gobierno local. De hecho, el PT buscó implantar la experiencia de OP en otros municipios gobernados por el partido. Según Wampler (2008, p. 75), en el período entre 1989 y 1992, el PT gobernó 9 de las 10 ciudades que adoptaron el PP, todas localizadas en las regiones industriales del país, en el sur y en el sudeste. De 1993 a 1996, el PT administró 12 de los 17 municipios que adoptaron el PP (66%).

A pesar de que algunas investigaciones comparativas han señalado que los notables eventos de Porto Alegre no fueron necesariamente confirmados en otras experiencias (NYLEN, 2003; WAMPLER y AVRITZER, 2004; WAMPLER, 2007, *apud* WAMPLER, 2008) la práctica de presupuesto participativo fue rápidamente diseminada nacionalmente, viniendo a ser premiada, y ganando alcance internacional, en 1996 tras el reconocimiento de las Naciones Unidas como una de las 40 mejores prácticas en la Conferencia del Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). Como se observa en la evolución de los números:

Tabla 10 – Evolución del número de municipios con PP

Período	Nº de Municipios con PP
1989-1992	12
1993-1996	36
1997-2000	104

Los autores relacionan la adopción del PP tanto con una dimensión regional como con los partidos. Pires (2011) en un estudio acerca de la producción científica sobre el tema señala que en los años 90 hubo una “onda de PP”, que llevó a muchos políticos, de diferentes partidos, a hacer propaganda de su adopción. Las experiencias, sin embargo, la mayoría de las veces, eran puntuales

y no producían ningún resultado relevante. Señala, no obstante, el levantamiento hecho por Costa (2010, *apud* PIRES, 2011) de las experiencias consideradas “consistentes”:

Tabla 11 – Municipios brasileños practicantes de PP de manera continuada (1989-2004)

Región	Municipio (Estado)	Población (en 2005)	Partido Político de cada legislatura (1989 – 2004)	Legislaturas con PP	Nº de legislaturas con PP
SUL	Porto alegre (RS)	1.428.696	PT, PT, PT, PT	1989-2004	4
	Caxias do Sul (RS)	404.187	PT, PT, PT	1993-2004	3
	Londrina (PR)	488.287	PDT, PMDB, PDT, PSL	1993-2004	3
	Viamão (RS)	210.953	PDT, PDT, PDT	1993-2004	3
	Gravataí (RS)	264.953	PDT, PTB, PT	1993-2004	3
	Chapecó (SC)	169.256	PT, PT, PT	1993-2004	3
	Medianeira (PR)	36.385	PMDB, PT, PT	1993-2004	3
SUDOESTE	Belo Horizonte (MG)	2.375.329	PSDB, PSDB, PSB, PT	1993-2004	3
	Betim (MG)	391.718	PT, PT, PSDB	1993-2004	3
	Ipatinga (MG)	232.812	PT, PT, PT, PT	1989-2004	4
	Vila Velha (ES)	396.323	PT, PCB, PMDB, PDT	1993-2004	3
	Franca (SP)	321.969	PT, PSDB, PSDB, PSDB	1993-2004	3
	Santo André (SP)	669.592	PMDB, PMDB, PT, PSDB	1989-1992 1997-2004	3
	Mauá (SP)	406.242	PSDB, PT, PT, PT	1993-2004	3
	Piracicaba (SP)	360.762	PT, PT, PT, PT	1989-1992 1997-2004	3
	Jaboticabal (SP)	67.389	PT, PMDB, PT, PT	1989-1992 1997-2004	3

	Ribeirão Pires (SP)	116.677	PP, PSDB, PT, PT	1993-2004	3
	Angra dos Reis (RJ)	140.345	PT, PT, PT, PDT	1989-2000	3
	Barra Mansa (RJ)	175.328	PDT, PT, PT, PMDB	1993-2004	3
	Volta Redonda (RJ)	255.695	PDT, PSB, PMDB, PMDB	1993-2004	3
NORDESTE	Vitória da Conquista (BA)	285.927	PT, PT, PT, PT	1993-2004	3
	Icapuí (CE)	17.550	PMDB, PT, PT, PDT,	1989-2004	4
	Teresina (PI)	788.773	PMDB, PT, PT, PSDB	1989-2004	4
	Recife (PE)	1.501.008	PFL, PMDB, DEM, PT	1993-2004	3
NORTE	Belém (PA)	1.280.614	PTB, PMDB, PSOL, PSOL	1993-2004	3

Fuente: Pires, 2011, p. 101

En palabras de Pires (2011, p. 102) en los años más recientes, ocurrió, en Brasil, una aparente reducción en el ritmo de las experiencias de PP “con concomitante enfriamiento del interés en la participación popular”. Los números de municipios que adoptan el PP estarían cayendo. De acuerdo con Borba y Lüchmann (2007, *apud* PIRES, 2011) ese descenso tiene su causa principalmente en los siguientes factores: la mayor parte de las veces el equipo de gobierno es el actor central en el proceso (con riesgo de que el OP sea solo consultivo); se produce una subordinación de la participación a la lógica del sistema representativo (búsqueda de reelección de los alcaldes); tendencia a la manutención de relaciones personalistas, dificultades para que los ciudadanos comunes se expresen libre y competentemente en los espacios de discusión.

Serafim y Teixeira (2006, *apud* PIRES, 2011, p. 102) señalan las siguientes dificultades: imposibilidad de atender a todas las demandas, falta de visión totalizadora de la ciudad por parte de los participantes, abandono de la parte de quien tiene sus demandas atendidas o que no las tiene inmediatamente, débil infraestructura ofrecida por las alcaldías para la realización del proyecto, bajo conocimiento del equipo de gobierno sobre la metodología participativa en el presupuesto, falta de conocimiento técnico por parte de la población. Balcão y Maranhão (2004) habían identificado los siguientes problemas: la comunicación con la población, la falta de recursos para

inversiones, la relación entre los consejeros populares y los del gobierno, la combinación del presupuesto anual con el de largo plazo.

El Presupuesto Participativo no fue específicamente previsto por la Constitución de 1988, no fue obligatorio y no fue reglamentado por ley federal, sin embargo, está plenamente de acuerdo con el ordenamiento jurídico brasileño, ya que su fundamentación jurídica está basada en los principios y directrices de participación genéricamente previstas constitucionalmente. Además, como ya hemos mencionado, las leyes de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria n° 101/00-LRF) y el Estatuto de la ciudad (Ley Federal n° 10.257/01) estipularon la participación en el proceso de planificación presupuestario.

La LRF puso en forma de ley la directriz de participación en la formulación de la planificación de la ejecución presupuestaria del municipio, práctica que había sido consagrada en las experiencias de Presupuesto Participativo (PP).

Para Khair (2000), como resultados de la efectividad de la LRF se pueden señalar: a) establecimiento del realismo fiscal – se gasta lo que se recauda; b) los Municipios pasaron a tener importantes instrumentos de planificación y de control de gestión; c) la sociedad pudo controlar la acción gubernamental gracias a los nuevos datos puestos a disposición y a los espacios para la participación popular con ocasión de la planificación pública.

Las actividades de participación en el presupuesto público se diseminaron, principalmente a nivel municipal, por mayor facilidad de su puesta en marcha, pero Brasil también experimentó la PP a nivel federal.

A pesar de los avances en la implementación de un modelo de planificación/programa en 2000, fue en el PPA del primero gobierno Lula (PPA 2004-2007) donde la experiencia participativa en el proceso de planificación se extendió al ámbito federal. En palabras de De Toni:

Formalmente el Ministerio de Planificación brasileño al conducir el proceso de elaboración del PPA 2004-2007 buscaba compartir compromisos de desempeño entre los entes federativos, Estados y Municipios, además de pactar metas y objetivos estratégicos con actores sociales no gubernamentales. Un primer avance en relación a las experiencias anteriores fue el debate ampliado dentro del gobierno sobre las directrices estratégicas sobre las cuales se edifican los demás procedimientos del plan. Fueron diseñados 24 desafíos organizados en 3 mega-objetivos, definidos en el Seminario de gobierno con 130 dirigentes del primer y segundo escalón en Abril de 2003 (2006, p.15).

El proceso participativo se desdobló en tres dimensiones: una perspectiva nacional, materializada en la consulta a las entidades de la sociedad civil con representación nacional, sobre la estrategia de desarrollo a largo plazo; una dimensión sectorial, en la cual las orientaciones estratégicas sectoriales, elaboradas por los diversos ministerios, son sometidas a los segmentos representativos de aquel sector; y finalmente, una dimensión territorial, incluyendo los entes federativos en los pactos de las estrategias de desarrollo a largo plazo.

Fueron realizados “Fóruns de los Estados de Participación Social” organizados en 26 estados de la federación. Los pactos entre los entes federados ocurrieron en el “Fórum de Secretarios de los Estados de Planificación”. Durante los meses de mayo a julio de 2003, fueron realizados los encuentros de los Estados, en los cuales participaron una media de 90 entidades de la sociedad civil, con aproximadamente 4.700 participantes, representando un total de 2.104 organizaciones. (DE TONI, 2006).

Del proceso de participación en los estados resultó la incorporación de otros seis desafíos y la alteración de la redacción de 21. A las 18 directrices generales y de los tres grandes objetivos fueron añadidas otras 16 nuevas directrices y nueve vieron su redacción alterada. Relacionadas con las directrices específicas de cada desafío, fueron añadidas 88 a las 218 originariamente propuestas.

El mensaje presidencial que presentó el PPA 2004-2007 al Congreso Nacional, se refirió al proceso de construcción de la planificación como sigue:

La participación democrática es esencial para que nosotros mismos seamos capaces de construir el presente y el futuro de nuestra Nación. 27 Fóruns de Participación Social del PPA fueron realizados en todo el territorio nacional – en los 26 Estados y en el Distrito Federal – para que el gobierno pudiese oír a la sociedad organizada sobre los rumbos estratégicos de nuestra planificación.

Hicimos una “escucha fuerte” – muy fuerte – para usar la expresión consagrada por el sociólogo Boaventura de Souza Santos. (...)

Es preciso resaltar que nada menos que 2.170 organizaciones participaron en los debates en todo Brasil.

Al incorporar la voz de la ciudadanía en la formulación estratégica del futuro, el PPA se aleja del autoritarismo estatal de los años 70 y supera, en la práctica, la más grave exclusión hecha en la década pasada: la exclusión de las prioridades nacionales. (...)

Desarrollo con justicia social para nosotros es esto: asociaciones creativas y transformadoras, a partir de la construcción de amplios consensos sociales, uno tras otro. Cada uno de ellos pacientemente conquistado (BRASIL, 2003, p.6).

La evaluación de este proceso hecho en aquella época por el ministro responsable de la conducción de la planificación, Luiz Dulci, señaló la transposición de las agendas tradicionales a partir del debate. La superación del corporativismo natural generó una pauta común. Las alteraciones propuestas no eran solo de forma, sino de contenido.

4.3 MOMENTO CRÍTICO: LA FORMALIZACIÓN PATRÓN INSTITUCIONAL DE LOS CONSEJOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El nuevo modelo de política de salud consolidado en la propuesta de la 8ª Conferencia definía un patrón para la participación deliberativa. Conforme destaca Correia (2005, p. 71), la participación en el Sistema Único de Salud en la perspectiva del control social fue uno de los ejes de los debates de la Conferencia, habiendo sido definida como “el conjunto de intervenciones que las diferentes fuerzas sociales realizan para influir en la formulación, ejecución y la evaluación de las políticas públicas del sector salud” (MACHADO, 1986, *apud* CORREIA, *op. cit.*).

Para la implementación de las deliberaciones de la Conferencia, se propuso la creación de un grupo ejecutivo de la Reforma Sanitaria. Por resistencias dentro del propio gobierno, la propuesta fue substituida por la creación de una Comisión Nacional de Reforma Sanitaria (CNRS), instituida por la Publicación Oficial Interministerial MEC/MS/MPAS n° 02/1986, con la finalidad de proponer una nueva estructura organizacional del sistema de salud y el perfeccionamiento de los instrumentos de articulación entre los sectores de gobierno.

De naturaleza consultiva, compuesta paritariamente por 12 representantes gubernamentales y 12 de la sociedad civil (entre ellos centrales sindicales, federaciones profesionales, confederaciones empresariales y entidades prestadoras de servicio) la CNRS funcionó de agosto de 1986 a mayo de 1987⁹⁴.

⁹⁴ El art. 2º de la Publicación Oficial determinó la siguiente composición:

- Ministerio de Salud – Secretario General y Presidente de la FIOCRUZ
- Ministerio de la Previdencia y Asistencia Social – Secretario de Servicios Médicos y Presidente del INAMPS
- Ministerio de Educación y Cultura – Secretario de Educación Superior
- Ministerio del Trabajo – 1 representante
- Ministerio de Desarrollo Urbano – 1 representante

Dos documentos condensaron las actividades de la CNRF: la “Propuesta para el Componente Salud de la Nueva Constitución Brasileña”, en el cual se reafirma el derecho, por parte de la sociedad civil, al control de la gestión del sistema de salud, a ser llevado a cabo con la participación de las entidades representativas de la sociedad civil, y “Propuesta de Contenido para una Nueva Ley del Sistema Nacional de Salud”, en el cual se diseña el formato institucional de la participación en la salud. (COMISIÓN NACIONAL DE..., 1987)

La CNRS desarrolló la estructura de participación social en el ítem de la propuesta referente a la gestión de la red de servicios de salud (a la cual el documento llama RENASA). La participación es colocada en dos dimensiones: como principio director y como instrumento de gestión.

Como principio viene descrito de la siguiente manera:

Como principio básico, en todos los niveles la gestión de la RENASA deberá ser participativa, incluyendo gobierno, usuarios (a través de sus entidades representativas) y prestadores de servicios (a través de sus entidades representativas). (COMISIÓN NACIONAL DE..., 1987, p. 22)

Como forma de gestión, la participación es organizada en consejos y debe ser llevada a cabo a partir del “efectivo poder de control a nivel de decisión, planificación, gestión, control y

-
- Ministerio de Ciencia y Tecnología – 1 representante
 - Secretaría de Planificación de la Previdencia de la República – 1 representante
 - Secretarías Estaduales de Salud – 2 representantes del CONASS, siendo uno el Presidente del Consejo
 - Secretarías Municipales de Salud – 1 representante
 - Senado Federal – Comisión de Salud
 - Cámara de los Diputados – Comisión de Salud
 - Centrales Sindicales – Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG); Central General de los Trabajadores (CGT); Central Única de los Trabajadores (CUT)
 - Centrales Patronales – Confederación Nacional de la Industria (CNI); Confederación Nacional del Comercio (CNC); Confederación Nacional de la Agricultura (CNA)
 - Prestadores Privados de Servicios de Salud – Confederación de las Misericordias del Brasil (CMB); Federación Brasileña de Hospitales (FBH)
 - Profesionales de Salud – Federación Nacional de los Médicos (FNM)
 - Asociación de Vecinos – Consejo Nacional de las Asociaciones de Vecinos (CONAM)

Componían la Comisión Nacional de Reforma Sanitaria: José Alberto Hermógenes de Souza, Antonio Sérgio da Silva Arouca, José Saraiva Felipe, Hésio de Albuquerque Cordero, Paulo Elpídio, Antonio Alves de Souza, Carlos Henrique Abreu Mendes, José Eduardo Casiolato, Solon Magalhães Viana, Roney Edmar Ribero, João Yunes, Nelson Rodrigues dos Santos, Representante de la Comisión de Salud del Senado, Representante de la Comisión de Salud de la Cámara, André Montalvão da Silva, Roberto Assis Ferrera; Maria Luiza Jaeger, Maria de Fátima Cantídio Motta, Francisco Ubiratan Dellape, Luiz Viera de Carvalho, Geraldo Justo, Silio Andrade, Carlos Saraiva, Maria Aladilce de Souza, Flávio de Andrade Goulart, Maria José Rossi.

evaluación de las acciones y servicios prestados por la RENASA” (*Ídem ibídem*). El informe final de la Comisión estructura un poco más específicamente la forma de gestión que se pretendía adoptar: “gestión colegiada, como instrumento básico tanto de la articulación entre los intereses de las varias esferas del gobierno, como de la participación de los varios segmentos sociales en la formulación y control de la política y de las prácticas institucionales”. (COMISIÓN NACIONAL DE REFORMA SANITARIA, 1987a). La estructura sistémica de los consejos también es prevista:

Estructura de la Gestión

1 – Como principio básico, la gestión de la RENASA [Red Nacional de Servicios de Salud] deberá ser participativa, incluyendo gobierno, usuarios y prestadores de servicios (instituciones públicas, privadas y profesionales).

2 – la participación debe suponer un efectivo poder de control de las acciones y servicios prestados por la RENASA.

3 – a nivel nacional existirá el Consejo Nacional de Salud vinculado a un nuevo MS, con función de formulación y control de la ejecución de la política nacional de salud, en los niveles estatales y municipales, Consejos Estadales y Municipales, con atribuciones correspondientes (COMISIÓN NACIONAL DE REFORMA SANITARIA, 1987a, p. 22).

El documento menciona también algunas competencias a ser asumidas por el Consejo Nacional de Salud: “El CNS, estaría vinculado funcionalmente al Ministerio Único de la Salud y definiría la planificación, la programación presupuestaria y los criterios de adjudicación del FUS [Fondos Únicos de Salud]” (COMISIÓN NACIONAL DE REFORMA SANITARIA, 1987a, p. 79).

La propuesta previa además tres tipos distintos de consejos: los consejos con función de formulación y control de la ejecución de la política nacional de salud, estos en los tres niveles de gobierno: Consejo Nacional de Salud, consejos estatales de salud y consejos municipales de salud; los Consejos de Administración, integrados por dirigentes y funcionarios de los servicios, con participación de la población local; y además colegiados gestores de los fondos de salud, que tendrían participación de representantes de los consejos anteriores (COMISIÓN NACIONAL DE..., 1987, p. 22).

Considerando el período de transición entre el antiguo modelo y el pretendido, la CNRS propuso la creación de Comisiones Estadales de la Reforma Sanitaria como Grupos Ejecutivos encargados de la implantación, acompañamiento y evaluación de la Reforma Sanitaria en cada Estado. Esas comisiones tendrían como núcleo las CIS, ampliada por la inserción de más actores de la sociedad civil: Asociaciones de Vecinos, Sindicatos, Profesionales de Salud, así como de

representaciones de instancias del poder político, como la Comisión de Salud de la Asamblea Estadual y la representación del poder municipal⁹⁵.

En 1987, según el Decreto n° 93.933, de 14/01/87, el CNS pasó a ser reconocido como órgano de deliberación colectiva de segundo grado, con competencia para “asistir al ministro en la implementación y ejecución del Plan Nacional de Salud”, según lo determinado por el Decreto n° 93.933, de 14/01/87⁹⁶ (BRASIL, 1987).

La principal competencia práctica del CNS continuó siendo la normativización. La distinción es que el rol de temas a ser normativizados se amplía, de acuerdo con el párrafo 1° del art. 2°, a cuestiones de interés sanitario relativas al uso humano de medicamentos, productos de higiene, cosméticos, alimentos, hemoterapia, estupefacientes y productos sanitarios domiciliarios⁹⁷.

En términos de estructura de funcionamiento, pocos fueron los cambios ejecutados: continuó la estructura de apoyo a la secretaría ejecutiva; el presidente era el propio ministro, el

⁹⁵ Tales comisiones tendrían además las siguientes atribuciones:

- a) Discutir la aplicabilidad y adecuación de los conceptos y criterios de organización del sistema único en relación a la realidad de cada Estado.
- b) Desencadenar el proceso de regionalización en su ámbito:
 - definición de los conceptos y criterios de regionalización;
 - elaboración de los proyectos;
 - discusión y aprobación de cronograma de desarrollo y implantación;
 - definición de criterios de adjudicación y readjudicación de recursos de acuerdo con la demanda y la tecnología empleada.
- c) Diagnóstico de situación de los profesionales de salud en cuanto al número, empleo y salario con vistas a la formulación, en cada Estado, de planes de cargos y carrera que contemplen la igualdad salarial.
- d) Definición de la Política de Aplicación de Recursos, teniendo en cuenta los planes y proyectos en dirección a la Reforma Sanitaria, así como la situación de transición (profundizar y garantizar la POI en cada unidad, según los criterios de la CERS). Evaluará los costes de la universalización pretendida para el Estado.
- e) Definición e implementación de la Política de Insumos y Tecnología, articulándola con instituciones de enseñanza e investigación.
- f) Revisión de las necesidades físicas de contratación de servicios privados, obedeciendo la jerarquía de prioridades entre sector público, sector privado no lucrativo y sector privado lucrativo (COMISIÓN NACIONAL DE ..., 1987, p. 22).

⁹⁶ El Plan Nacional de Salud al cual la norma se refiere trata sobre el entonces vigente Sistema Unificado y Descentralizado de Salud (SUDES), sistema anterior al actual Sistema Único de Salud (SUS)

⁹⁷ La norma exceptúa la competencia de la Secretaría Nacional de Vigilancia Sanitaria para el control y fiscalización de esos productos, cabiendo al CNS la producción normativa. Ambas atribuciones más tarde (1990) pasaron a la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria – Anvisa.

vicepresidente le sustituía en sus impedimentos, las reuniones continuaron siendo mensuales, y los mandatos de dos años.

En 1988 la nueva Constitución Federal es promulgada marcando la ruptura de los mecanismos de participación y de deliberación, que vieron ampliadas las formas de discusión y de decisión de algunas políticas públicas.

Según se ha mencionado en el apartado sobre políticas de salud, la previsión constitucional de participación social no garantizó la inmediata implementación de la estructura de deliberación, hecho que exigió una nueva movilización para su consolidación.

Tal embate político crea una situación peculiar: el Decreto n° 99.438, que reformula el CNS, es publicado el día 7 de agosto de 1990, antes, por tanto, de la propia ley (n° 8.142, de 28 de diciembre de 1990) que reglamenta la participación social en consejos de salud.

El hecho es que esta reformulación “marca una línea más de ruptura que de continuidad” (SCHEVISBISKI, 2007, p. 53) entre los modelos institucionales del Consejo Nacional de Salud.

Cuando, en agosto de 1990, el Decreto 99.438/90 crea un nuevo Consejo Nacional de Salud, el antiguo prácticamente ya no existía, así como el papel para el cual fue concebido ya no tenía lugar en la nueva coyuntura (CARVALHO, 1995, p. 34).

Conforme Schevisbiski (2007), la estructuración del CNS fue negociada directamente por el entonces Ministro de la Salud, Alceni Guerra, con el entonces Presidente Fernando Collor, que, al ser entrevistado habría formulado el siguiente comentario: “miren, ustedes no van a crear un consejo para que nosotros nos quedemos apaleados, pero está en la Constitución, tenemos que cumplir, lo vamos a hacer” (SCHEVISBISKI, 2007, p. 54).

La autora relata también que además de las dificultades jurídicas sobre si estructurar el consejo, las trabas políticas eran bastante grandes, como se observa en el discurso de su entrevistado n° 14: “el consejo de esa naturaleza no va ser bueno para el gobierno, puede ser bueno para el Estado, pero no es bueno para el gobierno” (*Ídem ibídem*).

Según la autora, para evaluar los posibles “peligros” de estructurar el consejo fue montado un panel con los posibles oponentes presentes en lo que vendría a ser el CNS, las posibles pautas de votación, conforme el juego de interés de los diversos grupos: entidades

privadas, hospitales privados, portadores de patología y deficientes; trabajadores del sector y gobierno. El objetivo era, según uno de los entrevistados establecer las composiciones para comprobar si había un equilibrio de fuerzas:

Nosotros hicimos una verdadera balanza de fuerzas allí dentro. Quién votaría sistemáticamente contra el gobierno y quién votaría sistemáticamente a favor. Quién decidiría por el mejor. Existía un grupo duro que votaría en contra. Existía un grupo duro que votaría siempre a favor del gobierno y existía otro grupo que sería el fiel de la balanza en esas votaciones. Que sería decisivo. Entonces nosotros equilibramos eso (ENTREVISTA NÚMERO 13) (SCHEVISBISKI, 2007, p. 55).

Habiendo analizado las correlaciones de fuerza, según SCHEVISBISKI, (2007) Collor solamente aceptó la creación del nuevo CNS cuando le fue garantizado que el Ministro además de ser consejero, tendría el voto de Minerva.

La gran traba fue mostrar al Presidente Collor que el gobierno tenía oportunidades de ganar y cuál fue la gran maniobra que hicimos – nadie puede acusarnos de nada -, el Ministro tendría voto de Minerva y voto como miembro. El Ministro era detentor de dos votos. En la peor de las hipótesis, en la eculización de las fuerzas, el ministro podría desempatar. Ese fue el punto fundamental (ENTREVISTA NÚMERO 13) (SCHEVISBISKI, 2007, p. 54)

He ahí que entonces surge el “nuevo” CNS, de carácter permanente, directivo, vinculado al Ministerio de la Salud, compuesto por 30 miembros⁹⁸ divididos en tres segmentos: gobierno, usuarios y prestadores de servicios. El 50% de las plazas era para los usuarios y el otro 50% para los demás segmentos (25% prestadores de servicio y 25% gobierno). El Ministro continuaba detentando el lugar de presidente del consejo.

⁹⁸ Eran miembros las siguientes entidades: un representante del Ministerio de la Educación, un representante del Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social, un representante del Ministerio de la Economía, Hacienda y Planificación, un representante del Ministerio de Acción Social, un representante del Ministerio de la Salud, un representante del Consejo Nacional de Secretarios de Salud (Conass), un representante del Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud (Conasems), un representante de la Central Única de los Trabajadores (CUT), un representante de la Confederación General de los Trabajadores (CGT), un representante de la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (Contag), un representante de la Confederación Nacional de la Agricultura (CNA), un representante de la Confederación Nacional del Comercio (CNC), un representante de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), un representante de la Conferencia Nacional de los Bispos del Brasil (CNBB), un representante de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC), dos representantes del Consejo Nacional de las Asociaciones de Moradores (Conam); un representante de las siguientes entidades nacionales de representación de los médicos: Consejo Federal de Medicina (CFM), Asociación Médica Brasileña (AMB) y Federación Nacional de los Médicos (FNM), dos representantes de las entidades nacionales de representación de otros profesionales del área de salud; dos representantes de las siguientes entidades prestadoras de servicios privados en la área de salud: Federación Nacional de Establecimientos y Servicios de Salud (Fenaess), Asociación Brasileña de Medicina de Grupo (Abramge), Federación Brasileña de Hospitales (FBH), Asociación Brasileña de Hospitales (ABH) y Confederación de las Misericordias de Brasil; cinco representantes de entidades representativas de portadores de patologías y tres representantes de la comunidad científica y de la sociedad civil, indicados por el Ministro de Estado de la Salud. Los miembros de los ministerios eran indicados por los respectivos ministros de Estado, mientras que los representantes de las entidades eran indicados por sus respectivos dirigentes.

Las competencias del CNS se amplían sobremanera, actuando directamente sobre la política de salud a nivel federal⁹⁹, conforme prevé el art. 1º del Dec. n° 99.438/90:

I - actuar en la formulación de la estrategia y en el control de la ejecución de la Política Nacional de Salud, a nivel federal;

II - establecer directrices a ser observadas en la elaboración de los planes de salud, en función de las características epidemiológicas y de la organización de los servicios;

III - elaborar cronograma de transferencia de recursos financieros a los Estados, Distrito Federal y Municipios, consignados al Sistema Único de Salud;

IV -aprobar los criterios y valores para remuneración de servicios y los parámetros de cobertura asistencia;

V - proponer criterios para la definición de patrones y parámetros asistenciales;

VI -acompañar y controlar la actuación del sector privado del área de la salud acreditada mediante contrato o convenio;

VII -acompañar el proceso de desarrollo e incorporación científica y tecnológica en el área de salud, buscando la observación de patrones éticos compatibles con el desarrollo sociocultural del país; y

VIII -articularse con el Ministerio de la Educación en cuanto a la creación de nuevos cursos de enseñanza superior en el área de salud, en lo que concierne a la caracterización de las necesidades sociales (BRASIL, 1990).

Habremos de esperar a diciembre de 1990 para que sea publicada la ley n° 8.142 formalizando la estructura de participación deliberativa en las políticas de salud, en los siguientes términos:

- 1) Crea en todos los niveles federativos los consejos y las conferencias de salud;
- 2) Establece que las conferencias ocurrirán cada cuatro años, con representación de los varios segmentos sociales, para evaluar la situación de salud y proponer las directrices para la formulación de la política de salud en los niveles correspondientes;
- 3) Determina que los consejos de salud son órgano colegiado compuesto por representantes del gobierno, prestadores de servicio, profesionales de salud y usuarios, tiene carácter permanente y deliberativo, con el objetivo de actuar en la formulación de estrategias y en el control de la ejecución de la política de salud en la instancia correspondiente, inclusive en los aspectos económicos y financieros. Sus

⁹⁹ Es importante recordar que el sistema de salud brasileño está compuesto por un sistema de consejos, de los cuales el CNS es el actor federal, complementado por los consejos estatales y municipales, que actúan en las políticas de salud de sus respectivos niveles de gobierno.

decisiones son homologadas por el jefe del poder legalmente constituido en cada esfera del gobierno;

- 4) La representación de los usuarios en los Consejos de Salud y Conferencias será paritaria en relación al conjunto de los demás segmentos;
- 5) Vincula las tarifas para financiación de la asistencia Fondo de Salud a la creación de Consejos de Salud; a la existencia de instrumento de planificación (plan de salud); a la publicación de informes de gestión que permitan el control; a la Comisión de elaboración del Plan de Carrera, Cargos y Salarios, previendo un plazo de dos años para su implantación.

El nuevo sistema de salud previó, por tanto, una estructura de participación que alcanzase a todo el sistema. Esa estructura conjugó elementos de la experiencia federal y las municipales, de manera que se puede organizar el siguiente cuadro:

Tabla 12 – Alteración de estructura y competencias de los consejos en el sector salud

Estructura Antigua	Competencia Anterior	Estructura nueva	Nueva Competencia
Consejo Nacional de Salud	Proponer, a través de Cámaras Técnicas, estrategias para la puesta en funcionamiento de las acciones de salud. Formado por técnicos de notorio saber, sin competencias deliberativas, solo consultivo.	Consejo Nacional de Salud (reestructurado por el Decreto n° 99.438, de 7 de agosto de 1990 y posteriores alteraciones).	De carácter permanente y directivo, tiene como competencia la deliberación, fiscalización, acompañamiento y monitoreo de las políticas públicas de salud.
Experiencias Municipales difusas	Participar en el debate del presupuesto-programa estableciendo metas y prioridades; implantar instrumentos de participación.	Consejos de Salud de los Estados y de los Municipios	Actúa en la formulación de estrategias y en el control de la ejecución de la política de salud en la instancia correspondiente
CIS (CRIS, CIMS, CLIS)	Espacio de articulación entre gestores y prestadores de servicio, en los niveles regional, municipal y local. Existió la tentativa de inclusión de usuarios. Experiencias difusas.	CONAS; CONASEMS	Son reconocidos como entidades representativas de los entes de los Estados y de los municipios para tratar de materias referentes a la salud. Es por tanto una instancia de gestores públicos, sin representación de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia

La implantación del nuevo modelo de salud fue realizada de forma gradual y fue dirigida por las Normas Operativas (NOB) emitidas por el Ministerio de la Salud (a pesar de que la primera norma había sido emitida todavía por el INAMPS).

La primera NOB que reglamenta el funcionamiento del sistema (01/1991), replica lo establecido en ley¹⁰⁰, determinando la obligatoriedad de crear los consejos, la formulación de un plan, la elaboración de una programación presupuestaria, la presentación de un informe de gestión local y la constitución de una Comisión de Elaboración del Plan de Carreras, Cargos y Salarios, como condición para recepción de las tarifas de financiación de las acciones de salud.

El primer Regimiento Interno (RI) del “nuevo” CNS – Resolución n° 6 - solo fue publicado en diciembre de 1991. Su art. 1° especificaba con mayor detalle las competencias genéricas establecidas en el art. 1° del Dec. 99.438/90, como puede comprobarse en la Tabla 12.

El RI dio especial atención a las competencias relativas a las cuestiones presupuestarias y financieras, detallando las actividades específicas en ocho incisos distintos. Avanzó también al prever la articulación interinstitucional e intersectorial (inciso XI), una preocupación neurálgica en aquel momento de consolidación del sistema descentralizado.

Previó también las competencias para organizar y apoyar las Conferencias de Salud (inciso XIV), los parámetros de la política de recursos humanos en el ámbito del SUS (inciso XV); y por último se estableció como una instancia superior en la resolución de conflictos entre consejos de salud municipales y/o de los Estados.

¹⁰⁰ Requisitos y competencias para institución de los consejos: “Los Consejos de Salud, en carácter permanente y deliberativo, con representación paritaria y compuestos por representantes de los gobiernos, prestadores de servicios, profesionales de salud (50%) y usuarios (50%) actuarán en la formulación de estrategias y en el control de la ejecución de la política de salud en la instancia correspondiente, inclusive en los aspectos económicos y financieros. 2.1.2 – Cabrá a los Consejos de Salud la aprobación de los Planes de Salud en cada esfera de su actuación, así como la fiscalización de la movilización de los recursos adjudicados a las Secretarías de los Estados, de los Municipios y/o Fondos de Salud. Cabe a los Consejos de Salud la aprobación de los Planes de Salud, en sus áreas de alcance, así como actuar en la formulación de estrategias en el control de la ejecución de la política de salud, inclusive en los aspectos económicos y financieros y en la fiscalización de la movilización de los recursos adjudicados a las Secretarías de los Estados y Municipales y/o Fondos de Salud” (MINISTERIO DE SALUD, 1991).

El regimiento aseguró al Ministro, además del voto de calidad, la prerrogativa del Plenario para decidir “*ad referendum*” en todos los casos menos en las cuestiones relacionadas con: la aprobación y fiscalización de los recursos (incisos VI, VII), la proposición de los criterios y parámetros de atención a la salud (inciso IX), la autorización para crear nuevos cursos superiores en el área de la salud (inciso XII) y la organización de las conferencias de salud (inciso XIV). En todos los demás casos el presidente tenía la competencia previa de decidir, debiendo someterla *a posteriori* al Pleno. Tal prerrogativa es vista como maniobra de control y debilitamiento de la instancia colegiada (SCHEVISBISKI, 2007).

La Secretaría-Ejecutiva del CNS era, en aquella época, ejercida por una Coordinación-general vinculada directamente al Gabinete del Ministro. Al Secretario era delegada la competencia de presidencia de las reuniones del Plenario en ausencia del Ministro (art. 31, inciso IV, de la Resolución n° 6). A pesar de las funciones administrativas de apoyo al CNS, el cargo de Secretario tenía una importante naturaleza política, pues la ausencia del Ministro era constante. Más tarde tales actividades políticas serán atribuidas a la Mesa Directiva, quedándole a la Secretaría-Ejecutiva únicamente las actividades de cuño administrativo.

Las decisiones del CNS se limitaban a las resoluciones, de naturaleza normativa y recomendaciones, de naturaleza consultiva. Las resoluciones, no obstante, deberían ser homologadas por el Ministro de la Salud, en los términos del § 2°, del art. 1° de la ley n° 8.142/90.

El RI exigía, sin embargo, que en caso de no homologación de la resolución, la materia retornase al Consejo con justificación y propuesta alternativa, y la nueva deliberación fuese encaminada de nuevo para homologación del ministro, en treinta días (art. 15 § 3°, 4° y 5° del RI). Si hubiera un *impasse* ante la negativa de homologación de las resoluciones por parte del ministro, el Pleno del CNS podría, por deliberación de mayoría cualificada (2/3 de los miembros), enviar representación al Ministerio Público.

En 1992 fue editada la Norma Operacional de Base (NOB 2/1992), que desde el punto de vista de la estructuración de los consejos de salud poco añadió. Estableció tan

solo los procedimientos administrativos para comprobar la implantación de los requisitos establecidos por la ley n° 8.142/90, entre ellos la creación de los consejos¹⁰¹.

A partir de la IX Conferencia Nacional de Salud, realizada en agosto de 1992 y con el título “La Municipalización es el camino”, el informe final reunió las siguientes recomendaciones:

- 1) Garantizar la implantación de los consejos en los diversos niveles, en el plazo de 6 meses tras el informe;
- 2) Tornar obligatoria la divulgación de la composición de los consejos en los medios de comunicación de los estados y municipios;
- 3) Definir el mandato de los consejeros independientemente del mandato del jefe del Ejecutivo.
- 4) Que para efecto de composición, los usuarios sean representados por organizaciones y entidades legítimamente formadas;
- 5) Que el presidente sea elegido entre los miembros del consejo;
- 6) Que sean elaborados y aprobados los regimientos internos de los respectivos consejos;
- 7) Que los consejos analicen y aprueben: los planes de salud, los presupuestos, evalúen las condiciones de provisión de los servicios, así como reciban y averigüen denuncias;

¹⁰¹ La documentación comprobatoria del cumplimiento de los requisitos establecidos deberá ser encaminada por los gobiernos municipales a las respectivas Secretarías de los Estados de Salud, a fin de habilitarlos a tarifar regular y automáticamente los recursos financieros federales del SUS. 6.2. Cada Secretaría de Salud del Estado deliberará sobre la adecuación y regularidad de la documentación presentada; 6.3. La habilitación para tarifar los recursos (sub-ítem 6.7) será reconocida mediante comunicado formal y exclusivo para ese fin, encaminado por el Secretario de Salud de los Estados al municipio requirente. 6.4. Si el comunicado previsto no ocurre en el plazo de 30 (treinta) días, contados a partir de la entrega de la documentación completa a la Secretaría de Salud de los Estados, el Municipio encaminará copia del proceso al Coordinador de Cooperación Técnica y Control del INAMPS, en el Estado, que deliberará al respecto. 6.5. Las Secretarías de los Estados de Salud enviarán los procesos de los municipios habilitados a tarifar regular y automáticamente los recursos financieros federales del SUS a la Coordinación de Cooperación Técnica y Control del INAMPS en el Estado, que proveerá la elaboración del Convenio conforme Minuta Patrón, y tras las firmas de los Gestores de los Estados y Municipales, enviará el convenio con Ficha Resumen y Ficha de Catastro Financiero (anexo) al Gabinete del Presidente del INAMPS. 6.6. En el INAMPS, tras firma del Presidente y del Ministro de Salud se preverá su publicación y envío de copia la CCTC y al Interesado, así como el empeño y las tarifas financieras (MINISTERIO DE SALUD, 1992).

- 8) En cuanto a su funcionamiento, que se reúnan al menos una vez por mes, que las reuniones sean públicas, que le sean garantizadas condiciones estructurales para su funcionamiento;
- 9) Que sean sustraídas las tarifas a los municipios que no tengan consejo en funcionamiento.

Con base en esas recomendaciones, el Consejo Nacional de Salud, en reunión en diciembre de 1992, aprobó directrices para la constitución y estructuración de consejos de salud, contenido que fue formalizado por la Resolución n° 33, de 23 de diciembre de 1992.

La resolución definía, detalladamente, lo que se entendía por “consejo”, y establecía reglas de composición, estructura y competencias (MINISTERIO DE SALUD, 1992a).

Como concepto, la Resolución definió “consejo” como el órgano o instancia colegiada de carácter permanente y directivo, en cada esfera de gobierno, integrante de la estructura básica de la Secretaría o Departamento de Salud de los Estados y Municipios, con composición, organización y competencia fijadas en ley. El Consejo materializa la participación de la sociedad organizada en la administración del Sistema de Salud, propiciando el control social del sistema.

Su composición debería ser paritaria entre usuarios y los otros segmentos representados. De esta forma, un Consejo de Salud debería estar compuesto por representantes del Gobierno, de profesionales de salud, de prestadores de servicios de salud y usuarios, en la siguiente proporción: 50% de usuarios, 25% de trabajadores de salud y 25% de prestadores de servicios (público y privado), siendo el presidente del consejo elegido entre los miembros del Consejo, en reunión plenaria.

Recomendaba además que el número de consejeros no fuese inferior a 10 ni superior a 20 miembros, y que los representantes de los usuarios fuesen recomendados por sus entidades. Ningún consejero podría ser remunerado por sus actividades, siendo las mismas consideradas de relevancia pública.

Los organismos de Gobierno de los Estados y de los Municipios deberían dar apoyo y soporte administrativo para la estructuración y funcionamiento de los Consejos, garantizándoles dotación presupuestaria.

El Consejo debería tener como órganos el Plenario y el Colegiado Pleno y una Secretaría Ejecutiva con asesoría técnica. El Plenario o Colegiado Pleno estaría compuesto por el conjunto de consejeros.

Los actos de los Consejos deberían ser homologados por el jefe del poder ejecutivo local. Esta atribución podría ser delegada a los respectivos secretarios de los Estados y de los Municipios, según el caso.

El Plenario debería reunirse obligatoriamente una vez al mes y extraordinariamente siempre que fuese necesario, y su funcionamiento debería ser regido por un Regimiento Interno a ser elaborado y aprobado por el propio Plenario.

El acto de creación del Consejo de Salud, así como su composición, organización, estructura y competencia deben ser establecidos por ley de los Estados o de los Municipios, y refrendados por el Poder Ejecutivo correspondiente, que nombrará a los consejeros indicados por los órganos y entidades.

El mandato de los consejeros será definido en el Regimiento Interno, no debiendo coincidir con el mandato del gobierno de los Estados o de los Municipios. La duración sugerida es de dos años, pero puede ser reconducido a criterio de las respectivas representaciones.

El Regimiento Interno de cada Consejo también definiría el quórum mínimo para las reuniones del Plenario. Las reuniones deberían ser abiertas al público, con pauta y fechas previamente divulgadas por la prensa.

Los Consejos de Salud de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, que poseían algunas competencias ya definidas en las leyes federales y complementadas por las legislaciones de los Estados y municipales, podrían además:

- a) actuar en la formulación y control de la ejecución de la política de salud, incluidos sus aspectos económicos, financieros y de gerencia técnico-administrativa;
- b) establecer estrategias y mecanismos de coordinación y gestión del SUS, articulándose con los demás colegiados a nivel nacional, de los Estados y de los Municipios;

- c) trazar directrices de elaboración y aprobar los planes de salud, adecuándolos a las diversas realidades epidemiológicas y a la capacidad organizacional de los servicios;
- d) proponer la adopción de criterios que definan calidad y mejor resolución, comprobando el proceso de incorporación de los avances científicos y tecnológicos en el área;
- e) proponer medidas para el perfeccionamiento de la organización y del funcionamiento del Sistema Único de Salud - SUS;
- f) examinar propuestas y denuncias, responder a consultas sobre asuntos pertinentes a acciones y servicios de salud, así como apreciar recursos sobre las deliberaciones del Colegiado;
- g) fiscalizar y acompañar el desarrollo de las acciones y servicios de salud;
- h) proponer la convocación y estructurar la comisión organizadora de las Conferencias de Salud de los Estados y de los Municipios;
- i) fiscalizar la movilización de recursos transferidos a la Secretaría de Salud y/o al Fondo de Salud;
- j) estimular la participación comunitaria en el control de la administración del Sistema de Salud;
- k) proponer criterios para la programación y para las ejecuciones financiera y presupuestaria de los Fondos de Salud, acompañando la movilización y destino de los recursos;
- l) establecer criterios y directrices acerca de la localización y el tipo de unidades prestadoras de servicios de salud públicos y privados, en el ámbito del SUS;
- m) elaborar el Regimiento Interno del Consejo y sus normas de funcionamiento;
- n) estimular, apoyar o promover estudios e investigaciones sobre asuntos y temas en el área de salud de interés para el desarrollo del Sistema Único de Salud;

o) otras atribuciones establecidas por la ley Orgánica de la Salud y por la IX Conferencia Nacional de Salud.

De este modo, se observa que el primer conjunto de reglas creó las normas para la descentralización, tornando viable la puesta en marcha de la municipalización. La creación de consejos municipales de salud era una de las condiciones para que el municipio se habilitase para gestionar recursos – financieros, físicos y humanos – transmitidos desde la esfera administrativa federal a la municipal (BRASIL. Ministerio de Salud, 1993).

Se puede decir que fueron dos los Decretos principales en la estructuración del CNS: el Dec. 99.438, de 1990 y el Dec. 5.839, de 2006. Entre estos, fueron realizadas diversas pequeñas alteraciones, principalmente de composición, conforme indica la Tabla 12. Con una mayoría cualificada (2/3 de los consejeros), el Reglamento Interno del Consejo podría ser alterado. De 1990 a hoy, fueron realizadas cinco alteraciones regimentales, conforme lista en la Tabla 12. Tales alteraciones eran replicadas para los consejos de los municipios y de los Estados, por medio de resoluciones del propio CNS.

El Consejo aprobó la Resolución n° 333 en noviembre de 2003. Contiene las directrices para la creación, reformulación, estructuración y funcionamiento de los consejos de salud de los Municipios y de los Estados.

Una nueva estructura entró en vigor el año 2006 cuando fue publicado el Decreto Presidencial n° 5.839, de 11 de julio de 2006. Atendiendo a las deliberaciones aprobadas en la 11ª Conferencia Nacional de Salud y 12ª Conferencia Nacional de Salud, el Consejo pasó a escoger a sus miembros a partir de proceso electoral y también por primera vez, a elegir a su Presidente, cargo hasta entonces ocupado por el Ministro de Estado de Salud.

La alteración de la normativa para los consejos vino a ocurrir solamente en 2012, cuando la Resolución n° 453, de 10 de mayo de 2012 insirió las siguientes alteraciones:

- 1) Atribuciones: fueron incluidas las atribuciones previstas en la Ley Complementaria n° 141, de 13 de enero de 2012 y en el Decreto n° 7.508, de 28 de junio de 2011, que reglamentan la ley Orgánica de la Salud. Así, los consejos podrán evaluar, explicitando los criterios utilizados, la organización y el funcionamiento del Sistema Único de Salud del SUS y, además, examinarán

propuestas y denuncias de indicios de irregularidades, responderán en su ámbito a consultas sobre asuntos pertinentes a las acciones y a los servicios de salud, así como apreciarán recursos sobre deliberaciones del Consejo, en sus respectivas instancias;

- 2) Mandato: el tiempo de mandato de los consejeros será definido por las respectivas representaciones. Las entidades, movimientos e instituciones elegidas para el consejo de salud tendrán sus representantes recomendados, por escrito, de acuerdo con procesos establecidos por las respectivas entidades, movimientos e instituciones y de acuerdo con su organización, con el consejo de que se renueven sus representantes;
- 3) Renovación de entidades: la recomendación explicitada en el texto es que en cada elección, los segmentos de representaciones de usuarios, trabajadores y prestadores de servicios, a su criterio, promuevan la renovación de, como mínimo, el 30% de sus entidades representativas;
- 4) Responsabilidades: la actualización del texto dejó explícito que, en el ejercicio de su función, el consejero debe ser consciente de que, responderá según la legislación vigente por todos sus actos;
- 5) Participación de la sociedad: las reuniones plenarios de los Consejos de Salud, además de ser abiertas al público, deberán acontecer en espacios y horarios que permitan la participación de la sociedad;
- 6) Presupuesto: el consejo de salud tendrá poder de decisión sobre su presupuesto, ya no será simplemente el gestor de sus partidas;
- 7) Quórum: la nueva redacción esclarece los conceptos de mayoría simple (el número entero inmediatamente superior a la mitad de los miembros presentes), mayoría absoluta (o número entero inmediatamente superior a la mitad del total de miembros del consejo) y mayoría cualificada ($2/3$ del total de los miembros del consejo) de votos para toma de decisiones del CNS.
- 8) Competencias: la adecuación de las competencias de los consejos según lo que está previsto en el actual regimiento del Consejo Nacional de Salud, también fue explicitada en el nuevo texto;
- 9) Banco de datos: compete al propio consejo, actualizar periódicamente los datos sobre el consejo de salud en el Sistema de Acompañamiento de los Consejos de Salud (SIACS).

Actualmente, el CNS continúa vinculado al Ministerio de la Salud. Está compuesto por 48 consejeros, con sus respectivos suplentes, y su presidente es elegido entre los miembros del Consejo. El último proceso electoral del Consejo Nacional de Salud fue realizado en 5 de noviembre de 2015, cuando fueron elegidas las entidades para componer el CNS (Publicación oficial n° 2.056, de 14 de diciembre de 2015), que designó los miembros titulares, primeros y segundos suplentes para el trienio 2015/2018.

Al vincular las tarifas presupuestarias para salud a la creación de los consejos de los Estados y municipios, los que idearon el sistema de participación consiguieron garantizar la implementación en masa de ese espacio deliberativo. Para que se tenga una idea, en 1990 había 144 consejos municipales y 3 consejos de los Estados. En 1991 ese número pasó a 1019 consejos municipales y 7 de los Estados. Los marcos de refuerzo de la consolidación de los consejos, así como sus límites y potencialidades serán más profundamente analizados en el próximo capítulo, que tratará sobre el legado.

Resumen Analítico

Tomando como base el análisis del mayor instrumento jurídico de la estructura legal brasileña, las cartas constitucionales brasileñas, se constata que el consejo es una estructura de participación que existe en la estructura administrativa nacional hace muchas décadas. Fue la primera estructura de participación deliberativa que se documenta.

También fue posible identificar la previsión de otros instrumentos/espacios en el período pre-redemocratización: las conferencias que surgen prácticamente de forma concomitante a los consejos, las audiencias públicas que surgen en un primer momento como estrategia de evaluación de impacto ambiental, en la década de los 70, seguidos de los presupuestos participativos y consultas públicas.

Se comprueba una tendencia a una mayor ampliación de alcance y poderes de los consejos entre 1934 y 1946, cuando pasa a sufrir una retracción hasta la Constitución de 1988, en que finalmente se evidencia una ampliación y atomización creciente de previsión constitucional de espacios de participación deliberativa.

Se debe resaltar que la Constitución de 1988 no prevé originariamente el formato del espacio de participación, pero sí el **derecho de participar en las políticas**. La CF/88 fue más allá, determinando que el Estado brasileño es un “Estado Democrático de Derecho”, que tiene por finalidad última el bien común y la justicia social.

De esta manera, en la concepción teleológica aplicada a la Constitución de 1988, los derechos fundamentales no son pensados en una perspectiva atomista, individualizados. “Ellos no existen contra otro, sino para permitir la coexistencia con otro”. Bajo esta perspectiva Barzotto (2005) argumenta que el ejercicio de los dispositivos expresados en la Carta Magna tiene más sentido con la perspectiva de justicia y de valor social, si la democracia fuese ejercida por medio de la deliberación, pues exigiría siempre el debate de aquello que es socialmente adecuado y justo. Se comprueba, por tanto, un sistema de derechos.

La experiencia de participación en consejos en los moldes que conocemos hoy será primeramente puesta en marcha con éxito a nivel municipal, transponiéndose enseguida a nivel federal.

Fue en las políticas de medio ambiente donde los consejos y las asambleas vuelven a aparecer en la estructura de la Administración Pública en los primeros años de los 70, pero la práctica gana mayor vitalidad y visibilidad en las políticas de salud, educación y vivienda.

¿Y qué puede ser considerado realmente nuevo en el modelo de participación deliberativa implantado inicialmente en el SUS, pero previsto constitucionalmente en diversas otras políticas?

Como fue mencionado en el apartado 4.1 es la forma de organización: sus objetivos y competencia, su representatividad y alcance que altera la forma en que esos espacios/instrumentos van a interactuar en el interior del Estado.

En ese sentido, en términos de organización, la estructura de participación fue pensada de forma descentralizada y jerarquizada, siguiendo la lógica de organización sistémica del SUS. La participación fue prevista tanto como forma de gestión de la red de servicios, como como principio director.

Quizá el principal avance fue determinar legalmente la obligatoria existencia de los consejos, vinculándolos a las transferencias financieras, complementado por otros elementos de organización importantes: el colegiado permanente y directivo. Esta última condición constituye una novedad institucional, ya que todos los consejos anteriores eran consultivos. Las reuniones son obligatoriamente públicas y las normas del MS determinan una frecuencia mínima de encuentros.

En cuanto a la representatividad, hay otra innovación: la ley instituyó la obligatoriedad de la representación de los usuarios de servicios de salud, estableciendo, además, el factor de la paridad, por el cual se presume la hiposuficiencia de ese segmento, dándole el 50% de los asientos del consejo, siendo el 50% restante dividido entre prestadores de servicios (público y privados), gestores y trabajadores del SUS¹⁰². Los consejeros ganaron mandato y la presidencia pasó a ser elegida entre los miembros del colegiado¹⁰³.

En cuanto a sus objetivos, los cambios fueron profundos. Las competencias de los consejos anteriores estaban establecidas de manera bastante vaga: en esencia estos tenían como función la emisión de pareceres técnicos en asuntos generales sometidos por los gestores.

Los consejos de salud pasan a tener un rol de competencias bastante más estratégico. La ley determina que los consejos actúen en la formulación de estrategias y en el control de la ejecución de la política de salud en la instancia correspondiente, incluso en los aspectos económicos y financieros. Al detallar tales competencias, las normas que reglamentaron la ley n° 8.142/90, listaron una serie de actividades que concretarían lo que se entiende por formulación estratégica y control de ejecución.

Lo mismo puede decirse de los demás espacios e instrumentos de participación deliberativa. Las normas que vinieron a reglamentar sus aplicaciones en políticas específicas, además de establecer mejor los criterios y procedimientos de implementación,

¹⁰² Destáquese que la paridad ya había sido prevista en 1937, pero pasó a no ser adoptada (o al menos prevista) a partir de 1946.

¹⁰³ A pesar de no haber sido así desde el principio, la definición de cuáles instituciones harán la representación de los usuarios se realiza actualmente de manera pública y por votación.

también establecieron un mayor poder directivo. En ese sentido, podemos citar, entre otros, la obligatoriedad de realización de audiencias públicas como condición para la emisión de autorizaciones (de obra, por ejemplo) en diversas políticas y la vinculación de la decisión de aplicación financiera en los términos indicados por las asambleas de los presupuestos participativos.

Al convertir los espacios/instrumentos de participación deliberativa en un elemento estructural de la gestión de los servicios y acciones de salud, la lógica de funcionamiento pasa a exigir una mayor inclusión de intereses – aunque diversos o complementarios–: una mayor simetría y transparencia de la información y la necesidad de establecimientos de criterios públicos para elección de la representación.

Como fue destacado por Carvalho (1995) el presupuesto y corolario de la participación en forma de consejo es el reconocimiento recíproco del Estado y de la sociedad como interlocutores legítimos. El diálogo plural, sin embargo, no instaura “mágicamente la oportunidad de acceso al poder”, sino que torna el espacio pasible de ocupación, a través de representaciones formales y legales de los diversos segmentos sociales. En el proceso de intercambio de razones – mencionado por Bohman – o de interpelaciones recíprocas (FLEURY, 1989, *apud* CARVALHO, 1995) es donde los sujetos políticos se construyen.

La peculiaridad del modelo brasileño sería inicialmente haber salido de la agenda propositiva de los reformadores, hecho que le inyecta un alto grado de idealismo democrático. Como instrumento de gestión, permite que emerjan nuevos actores sociales, ejerciendo un papel catalizador de segmentos sociales.

En el próximo capítulo, serán analizados con más detalle los elementos institucionales que contribuyeron a condicionar de la trayectoria, indicando los momentos de refuerzo (positivo o negativo) que confirman la dependencia de la trayectoria.

5. EL ESTABLECIMIENTO INSTITUCIONAL Y SUS SECUENCIAS REACTIVAS: ANÁLISIS DEL LEGADO DE LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN CONSEJOS

El capítulo anterior buscó destacar las circunstancias políticas que fueron decisivas para la formalización de las actuales instituciones de participación deliberativa brasileñas. Entre ellas, tuvieron especial importancia la realización de la 8ª Conferencia Nacional de Salud, la organización del Movimiento por la Reforma Sanitaria para formación de la Comisión Nacional de Reforma Sanitaria, la movilización para aprobación de la Enmienda Constitucional que insirió el SUS en la Constitución Federal de 1988 y la articulación política del entonces ministro Alcenir Guerra para publicación de la Ley nº 8.142/1990, que contenía la previsión de toda la estructura de participación y financiación que había sido vetada en la ley que reglamentó el SUS.

También fue destacado por qué se deben considerar instituciones innovadoras los espacios/instrumentos de participación deliberativa previstos en la CF/1988 (o en las normas infraconstitucionales), a pesar de la existencia de previsión legal anterior de algunas de ellas. La razón es simple: los instrumentos anteriores prescindían del sentido de inclusión, que supone que todos los afectados deben tener iguales oportunidades para debatir sobre una política pública, de manera que el proceso de construcción del entendimiento sobre quién toma las decisiones sea público y construido de forma cooperativa.

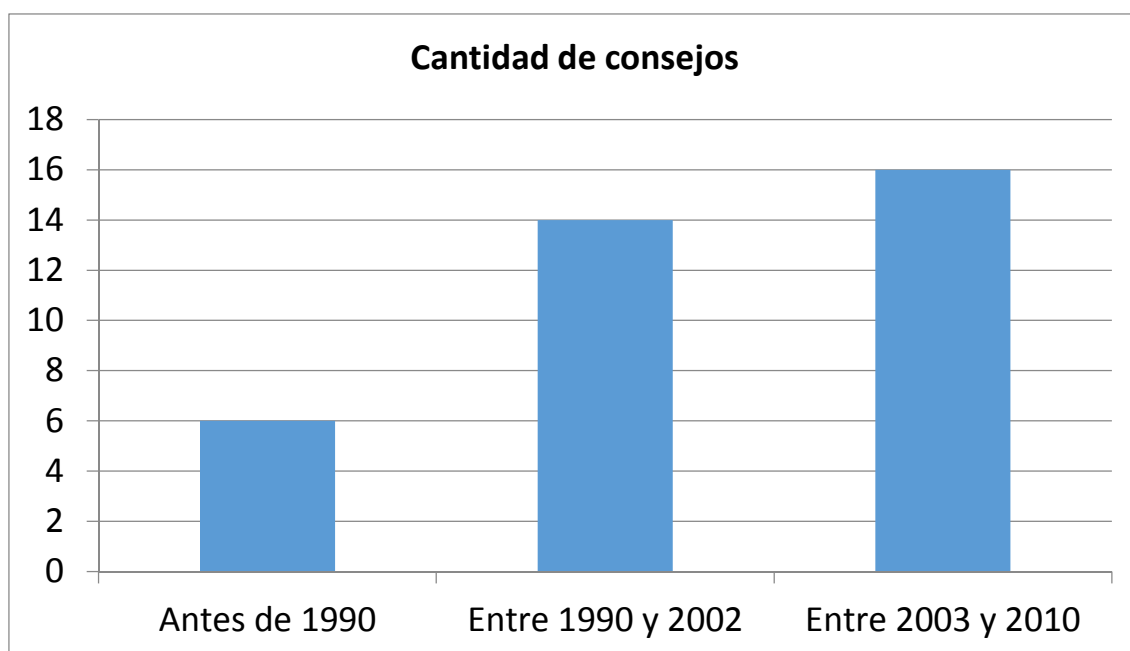
Habiendo manifestado los detalles del proceso de ruptura y formación del momento crítico, este capítulo tiene por objetivo destacar la secuencia reactiva causada por la formalización de las instituciones de participación deliberativa, con especial énfasis en los consejos gestores.

Para ello dividiremos nuestro análisis en tres momentos: en primer lugar, la identificación de los mecanismos de producción del legado, ya que el patrón institucional no cristaliza inmediatamente después del momento crítico (en términos temporales va de 1990 a 2002); en segundo lugar, los mecanismos de reproducción del legado en los cuales hay momentos críticos subsiguientes de reafirmación de la trayectoria (en términos temporales va de 2003 a 2010); finalmente, la estabilización de los atributos centrales del legado.

El recorte en momentos está basado en la propuesta analítica de *path dependence* propuesta por Fernandes (2002) y presentada en la metodología. Por su parte, el recorte temporal fue basado en los datos de registro de la creación de los consejos federales.

En ese sentido, se identificó que de los consejos existentes actualmente, el 38% fueron creados entre 1990 y 2002; el 44%, fueron creados entre 2003 y 2010; y solo el 16%, lo equivalente a seis consejos, fueron creados antes de 1990, según se visualiza en la gráfica a continuación:

Gráfico 2 – Período de creación de los Consejos Federales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Brasil, 2010.

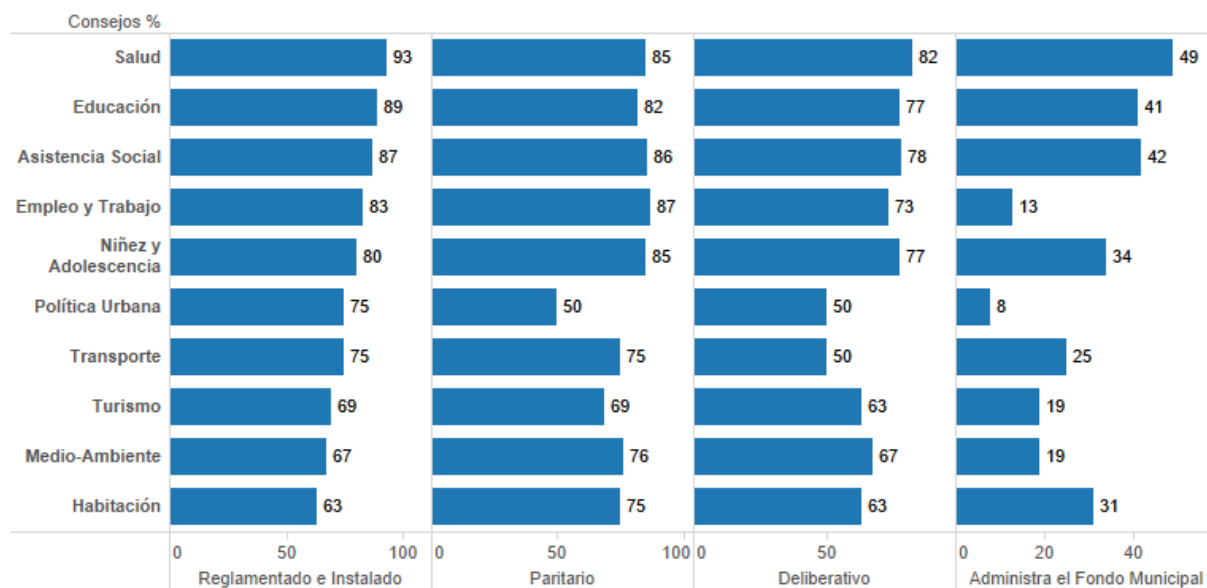
Así para comprender cuáles mecanismos produjeron el legado en el primer momento de consolidación (1990 a 2002) se analizarán: el diseño institucional, la lógica de organización del sistema de gestión de las políticas o directrices del gobierno central y el asociacionismo civil en el período de formalización del modelo de participación deliberativa en consejos.

Es extensa la bibliografía que establece relación entre los diseños institucionales y la producción de resultados. En palabras de Faria (2010) “las variables referentes a las normas y, consecuentemente, al diseño institucional, interfieren en el desempeño democrático e inclusivo de estas nuevas instituciones”. (...) “Una vez que interfieren en lo real lo legal se vuelve, así, objeto importante de investigación”.

En la misma línea, Avritzer (2009) propone que el éxito de la implantación de un modelo participativo estaría relacionado con el diseño institucional empleado en los espacios de participación. De acuerdo con dicho autor, el diseño institucional sería el elemento central en la estructura de participación brasileña, que habría sido influida además por otros dos elementos: la cultura cívica y el contexto político. Estos habrían creado una condición adecuada para la interacción exitosa entre la sociedad civil y política.

Para el análisis de las condiciones estructurales de las políticas en las que los consejos fueron instituidos, nos centraremos en los sectores de salud, asistencia social y educación. Como no sería posible analizar el universo total de elementos de refuerzo, ante el amplio número de experiencias empíricas existentes, propusimos realizar el análisis de las políticas en las cuales fue detectado el mayor número de consejos municipales, en el momento de la realización del primer levantamiento cuantitativo, en 1999. Por los datos de la Investigación de Informaciones Básicas Municipales de 1999, del Instituto Brasileño de Geografía Estadística Aplicada (IBGE, 1999), había en la época 5.506 municipios en Brasil. De esos, el 99%, o sea, cerca de 5.425, poseían consejos de salud implantados. En la época era el tipo de consejo con mayor número de implantación municipal, seguido por los consejos de educación y asistencia social:

Gráfico 3 – Distribución municipal de los diferentes consejos en 1999 (cuantitativos en %)



Fuente: IBGE. Dirección de Encuestas. Departamento de Población e Indicadores Sociales. Encuesta de Informaciones básicas Municipales, 1999.

Nota: No incluye el Distrito Federal

Por último, para cerrar el análisis de los factores de cristalización del modelo de participación deliberativa en Brasil, abordamos las condiciones del asociacionismo civil de la década de los 90.

La segunda parte de este capítulo, tratará de la reproducción del modelo de participación deliberativa ocurrido entre 2003 y 2010. En este momento serán analizados otros espacios/instrumentos de participación deliberativa como audiencias, consultas conferencias y presupuestos participativos, por considerarlos instrumentos de refuerzo.

La tercera y última parte del capítulo presentará los datos sobre la actual red de participación en consejos de Brasil (los datos son de 2014), para entonces retomar los elementos analíticos del *path dependence*, que darán condiciones para que se concluya la investigación.

5.1 LA CRISTALIZACIÓN DEL PATRÓN DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA

5.1.1 Diseños Organizativos: la consolidación del modelo de participación deliberativa en consejos

Lo que se pretende exponer en este apartado es el patrón institucional instituido para la participación deliberativa en consejos y la forma de “cristalización” ocurrida. Analizaremos los diseños institucionales presentes en las normas brasileñas, con un enfoque transversal de las características generales de funcionamiento de los consejos.

Como fue descrito en los capítulos anteriores, el desarrollo de los consejos gestores en Brasil pasó por distintas fases. Inicialmente su existencia se limitaba a ser un “consejo de notables”, una especie de asesoría consultora especializada. Como consejos populares, la discusión se circunscribía a la ampliación de los derechos (sociales y políticos) y al control de la Administración Pública. Los consejos gestores proceden de la evolución de ese último tipo, a partir de la institucionalización de ese formato de “tensión de las agencias estatales” (TATAGIBA, 2002, p.47). En este sentido, los consejos son:

instituciones participativas permanentes, definidas legalmente como parte de la estructura del Estado, cuya función es incidir en las políticas públicas en áreas específicas, produciendo decisiones (que algunas veces pueden asumir la forma de norma estatal), y que cuentan en su composición con la participación de representantes del Estado y de la sociedad en la condición de miembros con igual derecho de voz y voto (TATAGIBA y TEIXEIRA, 2007b, *apud* TEIXEIRA, 2008, p. 227).

Siendo un instrumento de gran potencial de movilización representativa, Moreira (2001) apunta tres herramientas que los consejos utilizan para alcanzar sus objetivos: la concienciadora, la modificadora y la administrativa.

La primera tiene como propósito el debate y la promoción de la concienciación de la sociedad sobre sus derechos sociales y la dimensión de las políticas públicas destinadas a su garantía. Su ejercicio sirve de base para la segunda, o sea, la modificadora. Ésta representa la interferencia de los Consejos, mediante el ejercicio de las funciones reguladora y controladora del modo de actuación de los órganos gubernamentales y no-gubernamentales responsables de la ejecución de las políticas sociales en su ámbito de responsabilidad. (...) las administrativas se refieren al cumplimiento de imposiciones administrativas generales o específicas,

derivadas de sus fines institucionales, y previstas en su Reglamento Interno (MOREIRA, 2001, p. 24).

Como funciones, se pueden identificar y apuntar las siguientes: la movilizadora, la fiscalizadora, la directiva y la consultiva¹⁰⁴.

La función movilizadora se refiere al estímulo a la participación popular en la gestión pública y a las contribuciones para formulación y diseminación de estrategias de información para la sociedad de políticas públicas.

La función fiscalizadora presupone el acompañamiento y el control de los actos practicados por los gobernantes.

La función directiva, a su vez, se refiere a la prerrogativa de los consejos de decisión sobre las estrategias utilizadas en las políticas públicas de su competencia, mientras que la función consultiva se relaciona con la emisión de opiniones y sugerencias sobre asuntos que están relacionados con ellos (BRASIL, 2008, p.16).

La determinación de la función que el consejo tendrá es realizada por la ley que lo crea. Lo ideal, no obstante, es que esta definición se construya a partir de un proceso participativo entre gobierno y actores implicados en aquella determinada política. El modelo de gestión que se ha procurado incentivar es el de co-responsabilización, que exige capacidad directiva. Éste sería el más profundo y amplio instrumento de reparto y participación.

La libertad federativa posibilita además que los estados y municipios legislen sobre el asunto, hecho que amplía aún más la variación de formación de los consejos en el país, que encuentra variaciones transversales (entre los distintos temas) y verticales (entre los distintos niveles federativos).

En Brasil, los consejos se estructuran de manera sectorizada en grandes temas, aunque en algunos casos, haya más de un consejo para la misma área, como es el caso de la educación.

La estructura sectorizada mencionada está también organizada en niveles de gobierno, teniendo en cuenta que la descentralización de las acciones estatales en Brasil

¹⁰⁴ Muchos autores consideran que aun cuando la naturaleza de las decisiones de los consejos es vinculadora, su función es deliberativa. En el ámbito de la presente investigación nos referiremos a este tipo de función como “directiva”, pues el concepto adoptado para deliberación considera el debate público inclusivo y con todas las características ya mencionadas. De este modo, las decisiones emanadas, aunque sean consultivas, o sea, no vinculen al gestor, son consideradas deliberativas.

es una directriz constitucional y se organiza a partir de la coordinación entre municipios, estados y el gobierno central (constantemente referido como federal).

Los consejos nacionales en general son la instancia superior de los demás consejos estaduais y municipales del sector, emitiendo directrices orientadoras. No hay en Brasil, un “Consejo de los Consejos”, o sea, no hay un órgano central que “controle” la actuación de los consejos.

La obligatoriedad de estructurar consejos estaduais y municipales varía de acuerdo con la política pública analizada. Incluso en los casos en que la legislación federal exige la implantación en estados y municipios, no existe aplicación en la totalidad de los 5.670 municipios.

Como fue señalado, las variedades de estructuras de los consejos en Brasil dificultan la proposición de clasificaciones estancas, estandarizadas. Las tipologías clasificatorias son muy variadas. Pocos son los autores que profundizan en el tema, y lo hacen con una intención mucho más didáctica, para presentación de los datos de los cuales disponen, que con una intención efectivamente doctrinaria propositiva.

De esta manera, las tipologías clasificatorias varían de acuerdo con la propuesta del autor. No hay, en la mayoría de los textos consultados, un rigor terminológico para referirse a los consejos. Comúnmente se encuentran los siguientes términos: consejos de políticas públicas, sectoriales (IPEA, 2012, DRAIBE, 1998), consejos de derechos, consejos de políticas sociales. Todos estos términos se refieren al mismo modelo de participación social. Sin embargo, algunos autores ensayaron esfuerzos en el sentido de establecer distinciones conceptuales a medida que la implementación de esos espacios fue siendo ampliada.

Está bastante presente en la bibliografía la distinción de los consejos por alcance: de políticas públicas, de programas o temáticos. Esa terminología clasificatoria fue utilizada en 1997, por el Instituto de Investigación Económica Aplicada – IPEA, en la publicación “Comunidade Solidária” de IBAM/IPEA, en 1997, siendo adoptada enseguida por diversos autores como TATAGIBA (2002) entre otros.

En este sentido, se consideran consejos de Políticas Públicas aquellos “(...) ligados a las políticas públicas más estructuradas o concretizadas en sistemas nacionales

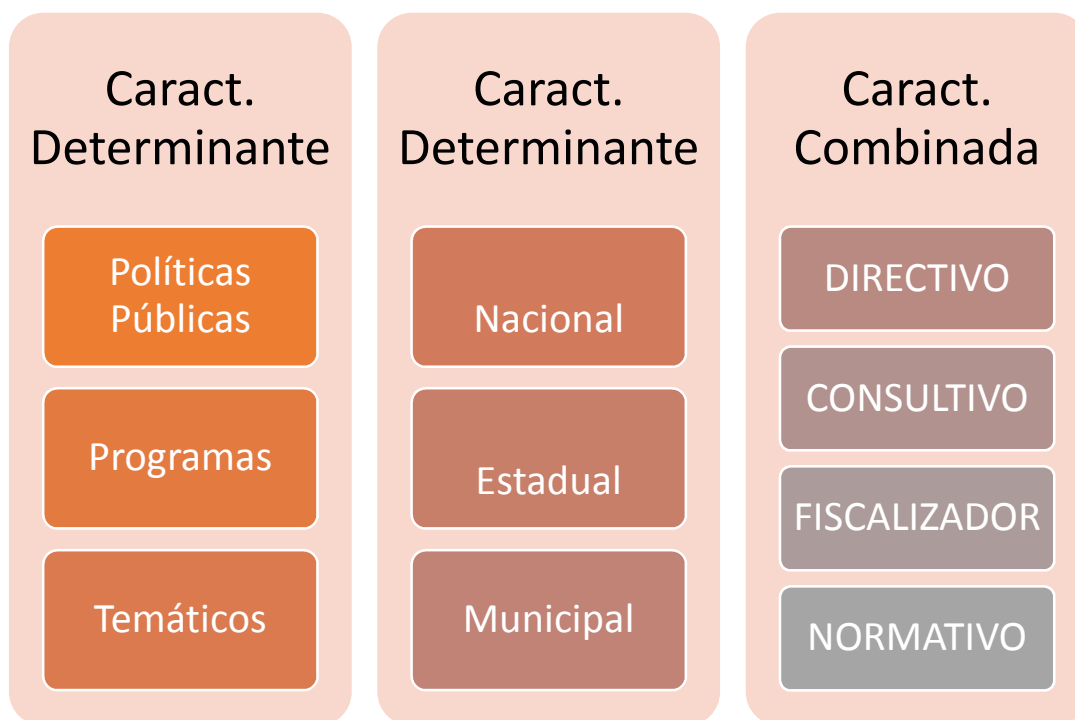
(...)” (IPEA, 1997, *apud* TATAGIBA, 2002). Esos consejos están previstos en la legislación (generalmente considerada “Ley Orgánica”) como parte de un sistema de gestión amplio, que integra las tres esferas de la federación (federal, estadual y municipal).

Serían de programa los consejos “vinculados a programas gubernamentales” (IPEA, 1997, *apud* TATAGIBA, 2002). “En general articulan o acumulan funciones ejecutivas en el ámbito de su respectivo programa. Trabajan más con la noción de clientelas específicas, supuestamente beneficiarias del programa” (TATAGIBA, 2002).

Los Consejos Temáticos: “sin vinculación inmediata a un sistema o legislación nacional (...), en general, se asocian a grandes movimientos de ideas o temas generales que (...) por alguna peculiaridad de perfil político o social, acogen o enfatizan el referido tema.

Los consejos también pueden ser clasificados, según su forma de intervención, en consultivos, normativos y directivos. El IBGE (2009) utiliza además la clasificación “fiscalizador”. Podemos ilustrar esas tipologías clasificatorias de la siguiente manera:

Gráfico 4 – Tipologías de los consejos de Políticas y Programas



Fuente: elaboración propia

El esquema presentado informa que aquellas características presentadas en las dos primeras columnas son determinantes, no permitiendo combinación entre las tipologías presentes en la misma columna, mientras que las características presentadas en la última columna pueden ser combinadas entre sí. Eso significa que un consejo de políticas públicas, de ámbito municipal, puede ser directivo, consultivo, normativo y fiscalizador al mismo tiempo.

Quizá el trabajo de clasificación más sólido publicado sea el de Draibe (1998), que propone la clasificación de los consejos de acuerdo con la naturaleza de representación, de participación y de composición.

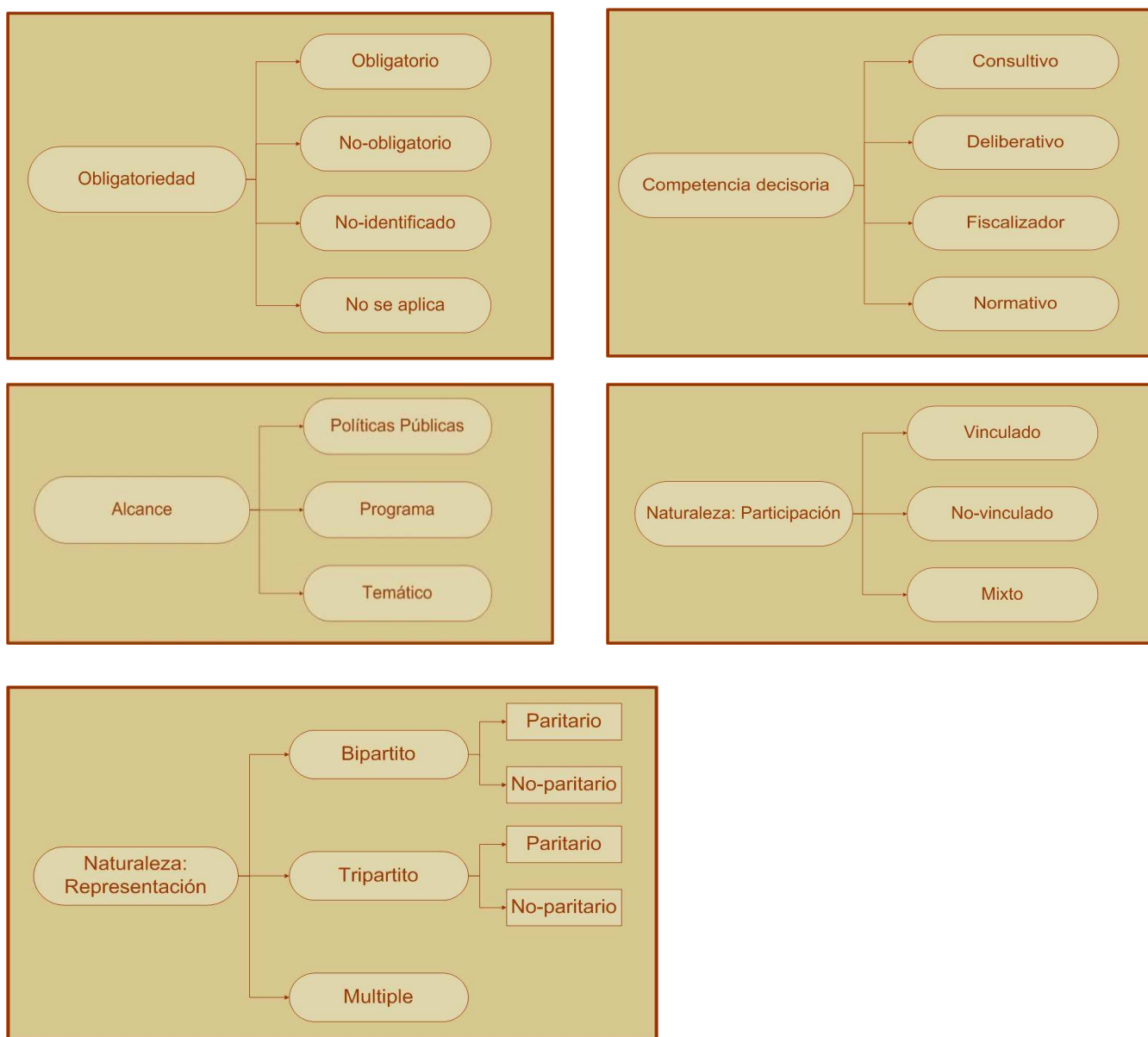
- 1) En cuanto a la representación: los consejos pueden tener representaciones vinculadas, no vinculadas, representación mixta, o vinculada funcional.
 - a) Representación vinculada: “la representación de las categorías sociales o profesionales se hace a través de organizaciones de la sociedad civil, que escogen a sus representantes” (DRAIBE, 1998, p.10), aunque los criterios de elección varíen.
 - b) Representación vinculada funcional: los miembros son nombrados por ocupar un determinado cargo. Así, el nombramiento se hace en razón del cargo y no de la persona.
 - c) Representación no vinculada: los miembros son nombrados en razón de la expresión de su trabajo en la sociedad (sea en el medio académico o empresarial). Su nombramiento deriva directamente de convite del gobierno, “o a través de procesos no vinculantes, en los cuales son oídos los pares”.
 - d) Representación mixta: conviven en el consejo la representación vinculada y no vinculada.
- 2) En cuanto a la naturaleza de la participación: los consejos pueden ser consultivos o directivos. En el análisis realizado en los consejos existentes en la época, fue identificada la tendencia a haber consejos directivos cuando el tipo de representación era vinculada.
- 3) En cuanto a su composición, los consejos pueden ser:
 - a) Bipartitos y paritarios: formados por gobierno y sociedad civil con el mismo número para cada segmento;

- b) Bipartitos y no-paritarios: formados por miembros gubernamentales y de la sociedad civil, sin equivalencia entre ambos;
- c) Tripartitos y paritarios: están presentes miembros del gobierno, de los trabajadores o usuarios, empleadores o prestadores de servicios, siendo equivalente el número en cada categoría;
- d) Múltiples y no-paritarios: gobierno, trabajadores o usuarios, empleadores o prestadores de servicio y a veces representantes de determinados segmentos de la sociedad civil, como especialistas.

En complemento a lo que propone Draibe (1998), es interesante incluir un tipo identificado por BUVINICH (2012), que son los consejos tripartitos no-paritarios, como es el caso emblemático de la salud.

Otro elemento importante que debe ser incluido como característica para la clasificación es la obligatoriedad de implantación de consejos estatales y municipales, ya que aunque muchos autores lleven a creer que la mayoría de los consejos es de formación obligatoria, al analizar la legislación específica tal hecho no se explicita, como se analizará en el próximo ítem.

Esquema Gráfico 1 – Elementos clasificatorios de los consejos



Fuente: Elaboración propia

El enfoque en esas tipologías clasificatorias (naturaleza de la representación, composición, paridad, capacidad de decisión, así como obligatoriedad) se justifica mediante las teorías sobre participación social, especialmente la teoría sobre democracia deliberativa, a causa de su estrecha relación con las evaluaciones de efectividad deliberativa y con el cumplimiento del papel democratizador destacado en los consejos, y son éstas las características variables que hacen que las distinciones de implementación sean tan acentuadas.

Aunque la caracterización del consejo dependa de la delimitación de la función a ser ejercida por él, es posible señalar algunas características generales comunes a todos los tipos.

De este modo, en líneas generales se puede afirmar que, por ser órganos colegiados, poseen las siguientes características generales estructurales (BORGES, 2005, p. 7):

- a) Isonomía entre sus miembros; no hay voto privilegiado¹⁰⁵;
- b) Las decisiones dependen de la deliberación conjunta, mediante votación, por unanimidad o por mayoría de votos;
- c) Tales decisiones pasan a constituir, tras la discusión y votación, la expresión de la voluntad del órgano, como un todo;
- d) Oralidad de las votaciones, reducidas a término en acta o resolución;
- e) Carácter terminativo de la votación, tras la proclamación de su decisión;
- f) Representación legal por parte de un presidente que va a expresar, en resolución, la voluntad del colegiado;

Todo consejo, independiente del nivel (central, estadual o municipal) debe ser creado por ley, sus miembros deben ser nombrados también por acto formal del jefe del ejecutivo (presidente de la república, gobernador o alcalde)¹⁰⁶. En general son órganos permanentes, directivos o consultivos, vinculados a las Secretarías (municipales o estaduais) responsables de la gestión de la política (o programa).

El Consejo disfruta de prerrogativas propias, como elegir su mesa directiva, elaborar su reglamento interno, organizar sus servicios y deliberar autónomamente sobre sus asuntos internos.

Como órgano directivo colegiado y autónomo, el Consejo es formado por consejeros, que se reúnen en plenario, y debe disponer de instancia directiva representada

¹⁰⁵ Dependiendo de la estructura plenaria establecida para la cantidad de representantes, podrá haber *voto de minerva* del presidente en los casos de empate ocasionado por formaciones cuantitativas pares.

¹⁰⁶ El Poder Judicial ya se pronunció reafirmando la competencia exclusiva del Ejecutivo: “ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD - Ley Municipal 762, de 1991, de Araçoiaba da Serra – Creación del Consejo Municipal de Salud – Prerrogativa del jefe del Ejecutivo – Violación de los principios de la iniciativa reservada y de la independencia de los Poderes – Inconstitucionalidad declarada - Acción procedente. Si la Cámara, desatendiendo a la privatividad del Ejecutivo para esos proyectos, vota y aprueba ley sobre tales asuntos, cabrá al alcalde vetarlas por inconstitucionales. Aunque sean sancionadas y promulgadas, no por eso es permisible que convalezcan del vicio inicial, porque el Ejecutivo no puede renunciar a las prerrogativas institucionales, inherentes a sus funciones, como no puede delegarlas o aquiescer en que el Legislativo las ejerza (Relator: Marcio Bonilha – Acción Directa de Inconstitucionalidad de Ley 13.882-0 – São Paulo – 4/3/94)”.

por una mesa directiva, comisiones técnicas permanentes y especiales de estudios y asesoría al plenario y a la mesa, y debe tener servicios auxiliares, con personal administrativo propio o cedido por el Ejecutivo. No hay una determinación estandarizada sobre el número ideal de consejeros, las legislaciones específicas determinan esta cantidad.

Los consejeros representantes de categorías no poseen ningún vínculo formal (laboral o político) con el Estado, a excepción de los representantes del propio Estado, que son agentes públicos¹⁰⁷. No hay, por regla, retribución pecuniaria para el ejercicio de la función, pero es considerada “actividad de relevancia pública” y como tal posee algunas prerrogativas¹⁰⁸.

No existe un patrón único para la selección de las entidades u órganos que van a componer los consejos. Según fue observado por IPEA (2013) fueron identificadas cinco formas de estructuración de la composición: composición por elecciones, entidades predefinidas, proceso selectivo, recomendación de autoridad y mixta.

De acuerdo con los datos recogidos por el IPEA (IPEA, 2013, p. 34), el modelo más frecuente entre los consejos es el de composición por elecciones, en el cual las entidades de la sociedad civil que poseen interés en el tema tratado en el consejo son convocadas para presentarse como candidatas a un escaño. Las elecciones son realizadas entre las entidades, generalmente por medio de fórum convocado para esta finalidad. Ese es el caso de los consejos de asistencia social, niño y adolescente, salud, etc.

En el modelo de “entidades predefinidas”, las entidades ya están establecidas en el regimiento interno del consejo. El tercer modelo, de “proceso selectivo”, se da cuando hay un boletín oficial que contiene reglas a partir de las cuales el órgano define cuáles serán las entidades que ocuparán las plazas, entre las que se presentan como candidatas para esta finalidad. Por último, en los consejos cuya composición depende de “recomendación por

¹⁰⁷ Son considerados agentes públicos para fines legales en Brasil los empleados de carrera, los profesionales contratados directamente por el Estado (subcontratados), o incluso aquellos que, aunque no sean empleados, son nombrados para ejercicio de un cargo de confianza.

¹⁰⁸ Un ejemplo de prerrogativa es la obligatoriedad del empleador al cual eventualmente un consejero se vincule, de liberarlo de las actividades rutinarias, sin perjuicio salarial, para ejercicio de actividad en el consejo.

parte de la autoridad”, es el jefe máximo del órgano vinculado quien escoge directamente los consejeros o entidades de la sociedad civil y órganos públicos¹⁰⁹.

La paridad es un principio director. Lo importante es que el número total de representantes del gobierno no sea superior a la suma de los demás segmentos¹¹⁰. La sociedad civil es representada por consejeros elegidos de entre las entidades y organizaciones no-gubernamentales, asociaciones comunitarias, sindicatos etc.

Los Consejos se asientan en la participación por vía indirecta, lo que no genera, sin embargo, mandato político-representativo; hay, eso sí, un mandato imperativo, por la posibilidad de identificar al consejero con la institución o el segmento que él eligió y las causas que ese sector social le hizo defender. Los requisitos y criterios de selección de los consejeros varían de acuerdo con la ley de creación de cada Consejo (MOREIRA, 2001, p. 26).

Por otro lado, la representación gubernamental es realizada por agentes públicos, en general titulares de cargos de dirección en la Administración Pública, por nombramiento del jefe del Ejecutivo¹¹¹.

Un frecuente cuestionamiento señalado por Moreira (2001) trata de la posibilidad de participación de los parlamentarios como consejeros. El entendimiento construido es el sentido de no ser posible, en razón del principio de separación de los Poderes.

pues, siendo los Consejos órganos deliberativos ligados al Ejecutivo, la presencia de parlamentarios en su composición viola el principio de la independencia de los Poderes, afronta la vetación del ejercicio de funciones simultáneas en más de un Poder. Lo mismo sea dicho con relación a representantes del Poder Judicial (MOREIRA, 2001, p. 25).

Se espera que las discusiones y opiniones expresadas por los consejeros en sus deliberaciones estén basadas en razones objetivas, que deben ser expuestas y debatidas en

¹⁰⁹ Solo el Conama adopta una “forma mixta”, que combina recomendación de la autoridad, elecciones y entidades predefinidas.

¹¹⁰ En el caso de la salud, sin embargo, la paridad establecida para los usuarios toma en consideración la suma de todos los otros sectores, o sea, hay una “sobrerrepresentación” de los usuarios.

¹¹¹ Deben estar orgánicamente ligados al sector gubernamental que representan, pues su actuación debe expresar claramente la voluntad política de la esfera gubernamental representada. Son de libre elección por parte del jefe del Ejecutivo. No hay obstáculo para la participación de cualquier empleado, pues la función de consejero no es remunerada, no incidiendo en la prohibición constitucional del artículo 37, inciso XVI. Con todo, es fundamental que sean escogidos de entre los empleados que ostenten efectivo poder de representación y decisión en el ámbito de la Administración Pública (MOREIRA, 2001, p. 25).

conjunto. Cualquier miembro del plenario puede solicitar aclaraciones y/o información adicional antes de decidir¹¹².

Las reuniones deben ser abiertas al público, que con todo, no tiene, derecho a voto. La dinámica de funcionamiento es establecida en cada reglamento interno. Este, al ser definido y aprobado en plenaria, debe ser sometido al jefe del poder ejecutivo, que lo aprobará por medio de decreto. Las decisiones del consejo deben tener forma de resolución y deben ser publicadas en el Diario Oficial (CEPAM, 1999, p. 55-62; MOREIRA, 1999, *apud* TATAGIBA, 2002, p. 51)

En cuanto a las reuniones, estas

no pueden ser entendidas como reuniones técnico-administrativas; tienen mucho más el carácter de asambleas, en las cuales diferentes actores políticos divergen (o no) y hacen alianzas (o no). Lo que debe predominar no es la búsqueda de la racionalidad técnica, sino la construcción de consensos posibles, en que el conflicto y la divergencia deben ser explicitados. Deriva de ahí la importancia de los reglamentos internos, no con el objetivo de obtener ordenación administrativa, sino con la preocupación de garantizar la participación de todos. Es importante la delimitación clara de la representación de cada grupo social: en el consejo nadie debe opinar en términos personales, sino en nombre del grupo al que representa. Por tanto, la legislación debe prohibir la “doble militancia” de consejeros, ora hablando por un segmento, ora por otro (MERCADANTE, 2001, p. 41).

Aunque las atribuciones de los consejos varíen de acuerdo al acto normativo que los crea¹¹³, en general las atribuciones son formular las estrategias y definir las prioridades de la política. Algunos consejos poseen la competencia para aprobación de los recursos públicos destinados a la ejecución de los programas y de las acciones gubernamentales, hecho que da aún más fuerza al modelo. Pero ésta no es una regla. Otra atribución importante es el ejercicio del control social de la política, por medio de monitoreo y evaluación de las acciones de gobierno.

¹¹² Si el consejero es vencido en la votación, tiene el (...) derecho de emitir, por escrito, el voto por separado, expresando su discordancia fundamentada sobre la decisión que el plenario adoptó. Ese voto por separado debe ser transcrito en el acta de la sesión (BORGES, 2005, p. 8).

¹¹³ No hay una regla general que unifique la estructura de los distintos tipos de consejos de políticas y programas.

Moreira (1999, p. 67, *apud* TATAGIBA, 2002, p.50) identifica las siguientes características como las más importantes de los consejos: (i) capacidad (al menos teórica) de influir en la “voluntad normativa” del Estado; (ii) limitación de deliberación a los temas que le son atribuidos expresamente por la ley; (iii) no poseen carácter ejecutivo; (iv) son órganos de control, pero no son correccionales (como los Tribunales de Cuentas, que poseen poder punitivo); (v) tienen autonomía decisoria; (vi) pueden orientar la reorganización institucional para mejor ejecución de las políticas dentro de su campo de actuación; (vii) sus deliberaciones (siempre que estén limitadas a su competencia de actuación), no precisan homologación, a no ser que impliquen acciones que sean de competencia privativa del jefe del Ejecutivo. La excepción a esta última característica se refiere a los consejos de salud, que sí tienen sus deliberaciones condicionadas a la homologación del jefe del ejecutivo.

Independientemente de la esfera de gobierno en la cual son creados, a los consejos les es conferida jurídicamente la naturaleza de órgano público de funciones permanentes y autónomas. Su naturaleza pública se justifica por el hecho de que la ley que las rige es parcela de las atribuciones de carácter normativo-administrativo y de control, originariamente privativas del Ejecutivo o del órgano a él subordinado (MOREIRA, 2001, p. 22).

En ese sentido, como bien apunta Moreira (*idem ibídem*), la ley debe consolidar la función de definir las directrices para la elaboración de los planes, programas, acciones y servicios sociales y la función de compartir recursos que dará apoyo a su implementación, además del proceso de control y fiscalización de la eficacia de la política en el área que le incumbe. No pueden deliberar sobre materias que extrapolen los sectores de las políticas sociales bajo su responsabilidad, ni sobre cuestiones que desborden el ámbito de actuación de la esfera de gobierno por la cual fueron creados.

La capacidad directiva es defendida por la mayoría de la doctrina como necesaria para la efectividad del consejo, aunque varios pareceres jurídicos sobre el tema hayan defendido lo contrario. En algunas áreas específicas la capacidad directiva (referenciada como “deliberativa”) es obligatoria, como es el caso de la salud, pero hay áreas en que la competencia del consejo se limita a prescribir sugerencias o emitir pareceres, sin que éstos sean vinculantes.

Lo que se observa es que el cuestionamiento sobre esta capacidad surge cuando hay conflicto entre las prioridades y decisiones del Ejecutivo y aquellas deliberadas por los consejos.

La capacidad directiva influye en las siguientes cuestiones: (i) elaboración de la propuesta presupuestaria; (ii) formulación de estrategias de las políticas sociales; (iii) directrices a ser respetadas en la elaboración de los planes municipales de salud, educación, asistencia social; (iv) cronograma de transferencia de recursos financieros a los municipios; (v) convocación extraordinaria de las Conferencias para evaluar la situación de las áreas específicas y proponer las directrices para la formulación de cada una de esas políticas (MENDES, 2001, p. 19).

La competencia fiscalizadora se efectúa a partir de su capacidad de (i) controlar la gestión de los recursos financieros de las políticas sociales; (ii) la aplicación de los criterios establecidos por las esferas de gobierno federal y estadual, relativos a la fijación de valores a ser transferidos a los municipios; (iii) ejecución de las políticas sociales, inclusive en los aspectos económico y financiero; (iv) acompañamiento y control de la actuación del sector privado de las áreas sociales - filantrópico o lucrativo, acreditado mediante contrato o convenio.

Ciconello (2008, p.4) destaca las características del modelo ideal de configuración de un consejo de política pública:

- Paritario (representantes gubernamentales y representantes de la sociedad civil en igual número).
- Directivo (con atribuciones para decidir sobre la formulación, las prioridades y el presupuesto de la política).
- Con gestión compartida de la política, permitiendo el control social por parte de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil (monitoreado y evaluación).
- Implantado en las tres esferas de la Federación (Unión, estados y municipios), formando una estructura de gestión federativa de las políticas públicas.
- Con representantes de la sociedad civil elegidos autónomamente en fórum propio, no siendo nombrados por decisión unilateral de los gobiernos. (CICONELLO, 2008, p. 4).

Otro importante elemento para garantizar la autonomía deliberativa de los consejos es la capacidad financiera para manutención de su estructura. A pesar de parecer una cuestión trivial, ciertos estudios han demostrado que los consejos cuyas condiciones de

funcionamiento, - como espacio físico e infraestructura- dependen de las respectivas secretarías, tienden a someterse al Ejecutivo (FARIAS, 2010).

En resumen, aunque los autores destaquen un modelo ideal de estructura que tenga un potencial de obtención de mayor efectividad deliberativa, no hay en Brasil una unificación u homogeneidad en cuanto a las características a ser implementadas.

La decisión sobre el modelo a ser adoptado continúa siendo política, dado que la prerrogativa de creación de esos espacios es del Poder Ejecutivo¹¹⁴. Lo que sí se observa, es que en las áreas en que la movilización social previa a la creación del consejo se dio de manera organizada (como en salud, en asistencia social y en política urbana, por ejemplo) la formación de los consejos fue más próxima al ideal descrito por la doctrina.

5.1.2 Condiciones estructurales de las políticas: los elementos de refuerzo de la institucionalización de la participación deliberativa

5.1.2.1 Elementos de consolidación de la participación en consejos en el área de salud

Para que podamos realizar un análisis sobre el proceso de consolidación del espacio de participación deliberativa, partimos del trabajo de Carvalho (1995), la primera investigación que se dedicó a trazar el panorama de los consejos en Brasil ya en 1993.

Así, los datos levantados demuestran que 92% del conjunto de consejos de salud existentes en 1993 había sido creado a partir de 1991, no dejando duda en cuanto al peso ejercido por la obligatoriedad en ese proceso.

¹¹⁴ A excepción de aquellos consejos que tienen características obligatorias por ley federal.

Tabla 13 – Número de Consejos de Salud según año de creación por esfera de gobierno

	Anterior a 1990	1990	1991	1992	1993	TOTAL Acumulado
CNS	1					1
CES*	2	3	7	6	9	27
CMS- cap**	-	7	13	1	5	26
CMS- país***	-	137	1006	260	247	1650

Fuente: CARVALHO, 1995, p. 69.

*Consejos Estadales (Regionales) de Salud

**Consejos Municipales de Salud (capitales)

***Consejos Municipales (locales) de Salud (restante del país)

Se percibe que el año de 1991 fue el ápice de la creación de los consejos municipales, lo que puede ser atribuido a la publicación de la Norma Operacional Básica (NOB) 01/1991 que reglamentó las transferencias financieras e instituyó un riguroso proceso de observación del cumplimiento de las seis exigencias previstas en la Ley n° 8.142/90 entre las cuales constaba la creación de consejos.

Conforme apunta Carvalho, en 1993 un fenómeno semejante ocurrió con los estados, que tuvieron su ápice de creación en aquel año, cuando la NOB 01/1993 fue publicada exigiéndoles el mismo rigor de comprobación de cumplimiento para la acreditación de los reajustes de los valores transferidos por el gobierno federal.

El autor (*op. cit.*) destaca además que en la mayoría de los estados investigados fue observado algún grado de conflicto en el proceso de constitución de los consejos, que casi siempre giró en torno a la definición de la composición y de las competencias.

La inducción legal, aunque haya sido un impulso para la formalización de la institución, no garantizó (y aun no garantiza) su efectivo funcionamiento y el cumplimiento del objetivo originalmente pretendido.

La preocupación del nivel federal por el control social y el funcionamiento de los instrumentos y mecanismos del SUS queda clara cuando se ve el esfuerzo registrado en los

tres primeros años, para apoyo y perfeccionamiento tanto de las Conferencias como de los consejos estatales y municipales de salud.

En ese sentido, en el primer año de funcionamiento del CNS (tras la reestructuración de la Ley 8.142/90) fueron realizadas ocho reuniones de las cuales resultaron 20 resoluciones, en su mayoría dedicadas a su propia organización.

El segundo año, 1992, viene marcado por la aprobación de la Resolución n° 33, que establece normas y recomendaciones sobre el funcionamiento de los consejos estatales y municipales de salud.

En 1993 el compromiso del CNS fue esencial en la articulación política que viabilizó la vinculación de la organización de las estructuras de participación a las transferencias financieras previstas en la NOB 01/93. Es también en este año cuando el CNS se moviliza para mejorar su capacidad de intervenir en la cuestión de la financiación del SUS, pasando a exigir de los órganos responsables el envío regular de informes de ejecución presupuestario-financiera. Es el Decreto n° MS 545/93 el que atribuyó al CNS diversos poderes de aprobación de las tablas de pago a los prestadores de servicio, así como para la regulación de las transferencias intergubernamentales.

Otro marco importante destacable y que también contribuyó a la reafirmación de los consejos en la estructura de gestión de la salud fue la edición de dos decretos: Decreto Federal n° 1232, de 12 de agosto de 1994 y n° 1.651 de 28 de septiembre de 1995. El primero reglamentó las transferencias de recursos a los Fondos Municipales de salud y el segundo el Sistema Nacional de Auditoría en el ámbito del SUS. Ambos posicionarán los consejos con el fin de empoderarlos en el ejercicio del control social:

Decreto n° 1.232/94 establece:

Art. 2° la transferencia de que trata el art. 1° queda condicionada a la existencia de fondo de salud y a la presentación de plan de salud, aprobado por el respectivo Consejo de Salud, del cual conste la contrapartida de recursos en el Presupuesto del Estado, del Distrito Federal o del Municipio.

Art. 3° los recursos transferidos por el Fondo Nacional de Salud serán movilizados, en cada esfera de gobierno, bajo la fiscalización del respectivo Consejo de Salud, sin perjuicio de la fiscalización ejercida por los órganos del sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo y del Tribunal de Cuentas de la Unión (BRASIL, 1994).

Por su parte, el Decreto n° 1.651/95, determina:

Art. 6° la comprobación de la aplicación de recursos transferidos a los Estados y a los Municipios se hará:

I – para el Ministerio de la Salud, mediante:

b) informe de gestión, aprobado por el respectivo Consejo de salud, si son transferidos directamente del Fondo nacional de salud a los fondos estatales y municipales de salud.

§3° el informe de gestión se compone de los siguientes elementos:

I – programación y ejecución física y financiera del presupuesto, de proyectos, de planes y de actividades;

II – comprobación de los resultados alcanzados en cuanto a la ejecución del plan de salud de que trata el inciso III del art. 4o de la Ley 8.142 de 1990; III – demostración de la cantidad de recursos financieros propios aplicados en el sector salud, así como de las transferencias recibidas de otras instancias del SUS; IV – documentos adicionales evaluados en los órganos colegiados de deliberación propia del SUS.

Art. 9°. La dirección del SUS en cada nivel de gobierno presentará, trimestralmente, al Consejo de Salud correspondiente y en audiencia pública, en las Cámaras de Concejales y en las asambleas legislativas respectivas, para análisis y amplia divulgación, informe detallado conteniendo, entre otros, datos sobre el montante y la fuente de recursos aplicados, las auditorías concluidas o iniciadas en el período, así como sobre la oferta y producción de servicios en la red asistencial propia, contratada o convenida.

Art. 10. En caso de cualquier irregularidad, asegurado el derecho de defensa, el órgano competente del SNA encaminará, según la forma de transferencia del recurso prevista en el art. 6o, informe al respectivo Consejo de salud y al DCAA, sin perjuicio de otras providencias previstas en las normas del estado o Municipio (BRASIL, 1995).

La norma prevé además algunos instrumentos de sanción:

Art. 12. Los Consejos de Salud, por mayoría de sus miembros, podrán, con los debidos motivos, recomendar, a la discreción de los órganos integrantes del SNA y de la Comisión Corregidora Tripartita, la realización de auditorías y evaluaciones especiales.

Conforme datos levantados por Carvalho en 1993, poquísimos consejos, en aquel momento, han tenido la oportunidad de discutir y aprobar el Plan de Salud exigido por la Ley 8.142/90. El acompañamiento y el control de la gestión, que también debía ser realizado por el consejo, ocurrían de forma puntual, sin planificación ni priorización. “La actuación aún es muy reactiva a estímulos específicos – denuncias, demandas, propuestas (...) más que subordinada a un plan o rutina de acompañamiento de la gestión” (CARVALHO, 1992, p. 101).

De nuevo según el levantamiento del autor (*op. cit.*) los temas más frecuentemente enfrentados eran sobre la propia organización interna de los consejos, pero también estaban presentes temas como mal funcionamiento de servicios, insuficiencia de cobertura, municipalización y financiación. La articulación con otros sectores vinculados a la idea de control social era inexpresiva, y la relación con la sociedad se daba a través de los propios consejeros.

A lo largo de los 90 se observa la creciente importancia que gana la constitución de los consejos. En una investigación sobre la Municipalización de Salud y Poder Local en Brasil desarrollada entre 1996 y 1997, con los gestores municipales del SUS, son destacados algunos de esos aspectos referentes a la importancia creciente de los CMS a partir de la identificación de los siguientes datos (MERCADANTE, 2010, p. 42):

- 1) Sobre la forma de establecimiento de prioridades - los criterios más utilizados para el establecimiento de prioridades de salud en el municipio fueron la demanda espontánea (69,5%), la propuesta de los consejos municipales (62,7%) y el parecer del cuerpo técnico (49,2%);
- 2) Sobre la rendición de cuentas - los secretarios prestan cuentas de su gestión al alcalde (65,5%), a los consejos municipales (64,3%) y a la cámara de concejales (26,2%);
- 3) Sobre los canales para presentación de denuncias: los instrumentos o mecanismos más utilizados para recibir información o demanda de la población son los consejos municipales (74,6%) y ficha o formulario de evaluación/sugerencia por parte del usuario (23,4%), además de otras (defensor del ciudadano (*ouvidoria*), líneas telefónicas de atención a denuncias (*disque-denuncia*, etc.).
- 4) En cuanto al apoyo a la gestión, los secretarios identificaron el Consejo Municipal de Salud como fuerza social más importante (75,2%).

Por los datos, es posible percibir que a mediados de los 90 los consejos de salud ya eran percibidos como instancias de articulación y control social.

Otras iniciativas de refuerzo fueron el establecimiento de directrices nacionales para capacitación de los consejeros (a finales de los 90) y la creación de las Plenarias de Consejos de Salud creadas por deliberación del 1º Congreso Nacional de Consejos de

Salud, en abril de 1995, para promover la relación de los Consejos de Salud entre sí, promoviendo de ese modo el intercambio de experiencias y la formación de una red de consejos.

Además, las reafirmaciones de legitimidad para elaboración de directrices en la política de salud y para el control y fiscalización de la ejecución fueron permanentemente reafirmadas por los siguientes instrumentos normativos:

- 1) En 2003 el CNS actualizó las directrices de creación y funcionamiento de los consejos por medio de la Resolución 333/2003;
- 2) En 2006 el Decreto n° 5.839 determina que el proceso de elección de las entidades representantes y de su presidente sería hecha por votación;
- 3) En 2006 es publicado el Decreto n° 399, estableciendo las directrices operativas para el “Pacto por la Salud”, que instituyó importantes ajustes en la Política Nacional de Salud. Además de establecer importantes competencias para los consejos, la norma es conocida por el hecho de que sus directrices fueron aprobadas por el propio Consejo Nacional de Salud, en la reunión realizada el día 9 de febrero de 2006;
- 4) En 2011 la Ley n° 12.401 establece la participación del Consejo en la definición de las tecnologías a incorporar al SUS para provisión gratuita;
- 5) En 2012 la Ley Complementaria n° 141, al alterar el modelo de financiación de las acciones de salud, reafirma la competencia de los respectivos consejos para: aprobación de la metodología de costeo, aprobación de la metodología de adjudicación de recursos, monitoreo de las transferencias realizadas, aprobación de la realización de consorcio de estados y municipios para regionalización de las acciones de salud, establecimiento de directrices para priorización así como evaluación de los resultados de las ejecuciones presupuestarias;
- 6) También en 2012, por medio del Decreto n° 7.827 es dada al consejo la prerrogativa de determinar la suspensión y el restablecimiento de las transferencias de la Unión.

En el camino abierto por la Salud, la década de los 90 tendrá además como marca la transformación de la forma de concebir el *modus operandi*, incluyendo la participación de la sociedad como dimensión constitutiva del proceso de producción de otras políticas

públicas (TEIXEIRA, 2013, p. 85). Tal hecho también es destacado en el trabajo de Avelino:

Gran parte de los consejos hoy existentes procura seguir la estructura de organización del área de salud: un consejo nacional como órgano normativo superior, un sistema de políticas participativo y descentralizado, conferencias nacionales periódicas, existencia de consejos equivalentes en los niveles estadual y municipal y vinculación con fondos de financiación específicos. Podemos entender ese conjunto de características como el “modelo SUS” de control social, cada vez más referido y replicado (AVELINO, 2012, p. 83).

Las políticas de asistencia social, de niño y adolescente y de educación, al constituir e implementar también sistemas descentralizados y participativos, reforzaron el modelo de participación y ampliaron aún más la diseminación de los consejos¹¹⁵, como se verá más adelante.

5.1.2.2 Elementos de consolidación de la participación en consejos en la asistencia social y educación

Los consejos de asistencia social fueron previstos por la Ley n° 8.742, de 1993, que prescribe en su art. 5° la participación social como directriz, a ser puesta en efectivo por organizaciones representativas, en la formulación de las políticas y en el control de las acciones en todos los niveles. Por su parte el art. 16 instituye la forma de consejo como instancia deliberativa responsable de concretizar la participación. La Conferencia Nacional de Asistencia Social, a pesar de prevista, no constituye una instancia de participación que conste en el Sistema de asistencia social, siendo una actividad de competencia del CNAS.

Las semejanzas y disonancias del Sistema de Salud y del Sistema de Asistencia Social son detenidamente analizados por Avelino (2012, p. 90). Aquí, lo que merece

¹¹⁵ “Estatuto del Niño y del Adolescente – ECA (Ley n° 8.069, de 13 de julio de 1990): dispone sobre la protección integral al niño y al adolescente como sujetos de derechos. El sistema de garantías de derechos prevé la descentralización con participación de la sociedad civil a través de los consejos de derechos del niño y del adolescente y consejos tutelares. El Consejo Nacional del Niño y del Adolescente (Conanda) es creado en 1991 por la Ley n° 8.242. • Ley Orgánica de la Asistencia Social – Loas (Ley n° 8.742, de 7 de diciembre de 1993): en la Constitución de 1988 la asistencia social ganó estatus de política pública pasando a integrar la seguridad social, con descentralización de las acciones y participación de la sociedad civil en la gestión de la política. La Loas afirma los consejos como instancias deliberativas del sistema descentralizado y participativo de la asistencia social” (BRASIL, 2014).

atención es la constatación de la influencia que la lógica de organización de la salud pasó a ejercer en la de asistencia social, como se observa en el pasaje que sigue:

La asistencia social, originalmente, no preveía un sistema único nacional — ni siquiera citaba un sistema — para la organización de sus servicios. Como se ha expuesto en el artículo 204, la Constitución menciona apenas “acciones gubernamentales” y “descentralización político-administrativa”, llegando al punto de atribuir la “coordinación y ejecución de los respectivos programas” también a “entidades beneficienles y de asistencia social” (inciso I). **Lo que se observa, en las leyes posteriores y en la institución del Sus, es el movimiento centrípeto en dirección al Estado**, reforzando su papel coordinador de las políticas socioasistenciales.

Ese movimiento en dirección del Estado no está, explícitamente, previsto en las normas constitucionales, lo **que lleva a la conclusión de que podría, eventualmente, ser adoptada una política en sentido contrario** a la que se consolidó. Es preciso considerar, inclusive, que hubo decisiones en ese segundo sentido, como el estímulo a la formación de asociaciones y contratos de gestión con entidades privadas, en momentos políticos anteriores (GOHN, 2004). Si hay esa posibilidad constitucionalmente viable — al contrario de la salud, en que el sistema único es principio constitucional básico e insoslayable — de mayor autonomía para las entidades beneficienles, resta la conclusión de que el **proceso de implantación del SUS exige un considerable esfuerzo político de afirmación**, en un debate que no se puede juzgar definido o superado. El tiempo transcurrido desde la Constitución hasta la institución de los respectivos sistemas es un indicador de cómo los consensos fueron más demorados en la asistencia social. (Negrita mía).

A pesar de las disonancias señaladas, las principales características estructurales de la salud fueron mantenidas en la asistencia social. Así, de igual manera, fue creado el Fondo Nacional de Asistencia Social, para transferencias presupuestarias del Gobierno Federal a los sub-nacionales, ello eso sí, condicionado a la creación de consejos.

Si en 1999 los consejos de asistencia social ya estaban implantados en el 87% de los municipios brasileños, en 2009 ese porcentaje subió a 99% (cerca de 5.527 municipios). Se puede intentar explicar tal fenómeno por las atribuciones legales que se adscriben a los consejos por el art. 9º de la Ley nº 8.742/93, porque los consejos de asistencia social poseen competencias ejecutivas, de registro, organización y fiscalización de las entidades de asistencia social, como condición de funcionamiento de las mencionadas entidades.

Los consejos de educación poseen peculiaridades bastante propias. La Ley de Directrices Básicas (LDB) de la Educación, Ley nº 9.394/96, prevé la “gestión democrática”, pero no establece los parámetros para hacer operativa esa participación. Los consejos de Educación están previstos en una ley que data de 1971, Ley nº 5.692/71, pero no son considerados obligatorios (art. 71). No obstante, la Ley 9.424, de 1996 creó el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio

– FUNDEF²⁷, y exigió la creación de consejos para fiscalizar la aplicación de esos recursos. De igual manera, la Medida Provisional n° 2.178-36, del 24 de agosto de 2001, que regula el Fondo del Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE, determinó, en su art. 3°, la obligatoriedad de creación de los Consejos de Alimentación Escolar– CAEs, por parte de los estados y municipios.

Tenemos así que, en el área de Educación existe la previsión de conformar 3 tipos distintos de consejos: el consejo de Educación, el consejo del Fundeb, y el Consejo de Alimentación Escolar (CAE). De ellos, el único que no es obligatorio es justamente el que tiene la competencia más genérica de discutir directrices para educación. Otra peculiaridad es el hecho de que en el ámbito federal sólo existe el Consejo Nacional de Educación, y no hay similares para los consejos del Fundeb, ni tampoco para los CAEs. Eso ocurre porque los mencionados programas buscan atender a la enseñanza básica, que es competencia de los estados y municipios.

Aun así, al instituir la obligatoriedad de constitución, y la vinculación a los Fondos para transferencia, se percibe el número bastante mayor de cobertura de implantación nacional. En ese sentido, por los datos levantados por Buvnich (2012), se constata que la casi totalidad de los municipios brasileños en 2009 había implantado los CAEs. Sólo 99 no lo hicieron, y 94% poseen consejo del Fundeb.

Por otro lado, en 2009, o sea, diez años después del primer levantamiento, la cantidad de municipios que habían implantado los consejos de educación era de 79,01%, o sea, se constata que a partir de la edición de normas que instituían la obligatoriedad de constitución de los consejos o vinculaban transferencias financieras, aquellos que eran obligatorios en la política de educación pasaron a ser más diseminados que aquel que tiene la competencia de discutir la política, aunque su presencia numérica sea relevante.

Resulta interesante remarcar que aunque el porcentaje de municipios que tienen estructura de educación propia sea apenas de un 52,1% (en 2009)¹¹⁶, lo que corresponde a

¹¹⁶ Como hemos mencionado al hablar del análisis de los consejos federales, la política de educación previó tres tipos distintos de consejos para gestión: los Consejos de Educación, los Consejos del Fundeb y los Consejos de Alimentación Escolar (CAEs), siendo obligatorios los dos últimos. La provisión de servicios públicos educacionales es obligación de los municipios. En el caso de que el municipio no proporcione las estructuras de enseñanza pública, es obligación del Estado (al cual pertenece el municipio) suplir tal provisión. En Brasil, según datos Munic/2009, el 52,1% de los municipios tienen sistemas municipales de enseñanza propios, lo que representa un porcentaje todavía bajo de municipalización. Este dato es importante al evaluar el porcentaje de municipios con consejos en el área de educación. Otro dato importante atañe a la estructura administrativa propia para gestión de la política analizada. Ello significa saber si los municipios

2.899 municipios, según el levantamiento del Munic/2009, el 79,1% de la totalidad de municipios poseían Consejos de Educación implantados, lo que corresponde a 4.403 municipios con consejo.

La cuestión que surge inmediatamente es la razón por la que el municipio, aunque no proporcione dicho servicio, tiene interés en implantar consejos para la discusión de las políticas educacionales. La investigación consultada (Munic/2009) no responde directamente a esa pregunta, pero algunos motivos pueden ser deducidos: inicialmente se apunta que, aunque el municipio no tenga estructura propia para proveer el servicio, tiene por obligación constitucional hacer el seguimiento de los programas educativos proporcionados, así como desempeñar actividades de su competencia, como se destaca:

Así, cuando existan, los Consejos Municipales de Educación pueden tener que responder a consultas sobre leyes educacionales y sus aplicaciones, agilizar procesos y regular las cuestiones relacionadas con la red de enseñanza municipal pública y la particular que tenga apenas Educación Infantil, acompañar y evaluar los servicios y la política educacional, fiscalizar las acciones implementadas, movilizar e informar a la sociedad sobre las cuestiones educacionales locales. Pueden tener también que deliberar sobre diversas materias pertinentes, desde la aprobación de regímenes y estatutos, la acreditación de escuelas y la autorización de cursos, series o ciclos hasta la proposición de normas pedagógicas, curriculares y administrativas.

Reforzando esta comprensión Teixeira (2004) destaca la importancia de los consejos municipales de Educación en la construcción del sistema educativo brasileño:

Se puede afirmar que los consejos de educación desempeñaron un papel fundamental en la organización del sistema de enseñanza en Brasil. Actuando en la formalización del sistema y en la uniformización del modelo de escuelas consagrado en el país, asumieron la tarea de normalizar el proceso de enseñanza, estableciendo las bases para su acompañamiento y evaluación. Cumplieron el papel para el cual fueron creados, construyendo conocimientos sobre la organización y la administración de la enseñanza, definiendo rumbos, creando alternativas de acción (2004, p. 11).

Así, tras indicar algunas condiciones específicas que contribuyeron a una mayor diseminación de los consejos de salud, asistencia social y educación en el año 1999,

tienen secretarías específicas para el área de Educación. La investigación apunta que la totalidad de los 5.565 municipios brasileños posee secretaría de educación, pero que en el 43,1% de los municipios hay una secretaría exclusiva para Educación, y que en el 52,9% existe una misma secretaría que comparte atribuciones, por ejemplo: Educación, Cultura y Deporte.

podemos trazar algunas consideraciones generales y transversales sobre las mencionadas políticas.

Aunque no estemos estableciendo una relación causal, es importante observar que los tres consejos mencionados presentan algunas semejanzas, a saber: una parte significativa de los diseños institucionales está prevista en ley, todos poseían sus respectivos consejos nacionales (aunque no exactamente con el mismo nombre) desde décadas antes de la redemocratización. En los tres casos, aunque hubiese una diferencia abismal de atribuciones, las versiones anteriores de los respectivos consejos estaban compuestas por representantes de la sociedad y gobierno.

Hay, no obstante, una importante diferencia entre los consejos analizados, que merece explicación. En el caso de la salud y de la asistencia social, además de la previsión de participación social en la política existen leyes que discriminan los objetivos, competencia y funcionamiento de los respectivos consejos. Hay, por tanto, una delimitación de lo que será replicado en los demás niveles municipales y estatales. En el área de educación no ocurre lo mismo. Las previsiones contenidas en la LDB son genéricas, lo que acaba generando la existencia de diseños institucionales muy diversos. ¿Esto también podría explicar parte de la diferencia en el porcentual de implantación nacional? Creemos que puede influir, conforme propone Fung y Wright (2003, *apud* FARIAS, 2010), pero los límites de esta investigación no permiten una afirmación contundente.

Complementariamente, como bien observa Cunha (2015) para los casos de salud y asistencia social, las capitales y los municipios de medio y pequeño porte mostraron una fuerte semejanza en los procesos de creación de los consejos, indicando que la inducción fue exitosa. Tal hecho gana relevancia cuando se considera que hay variaciones contextuales importantes entre ellos: partidos políticos, dinámica asociativa y capacidad administrativa distintas.

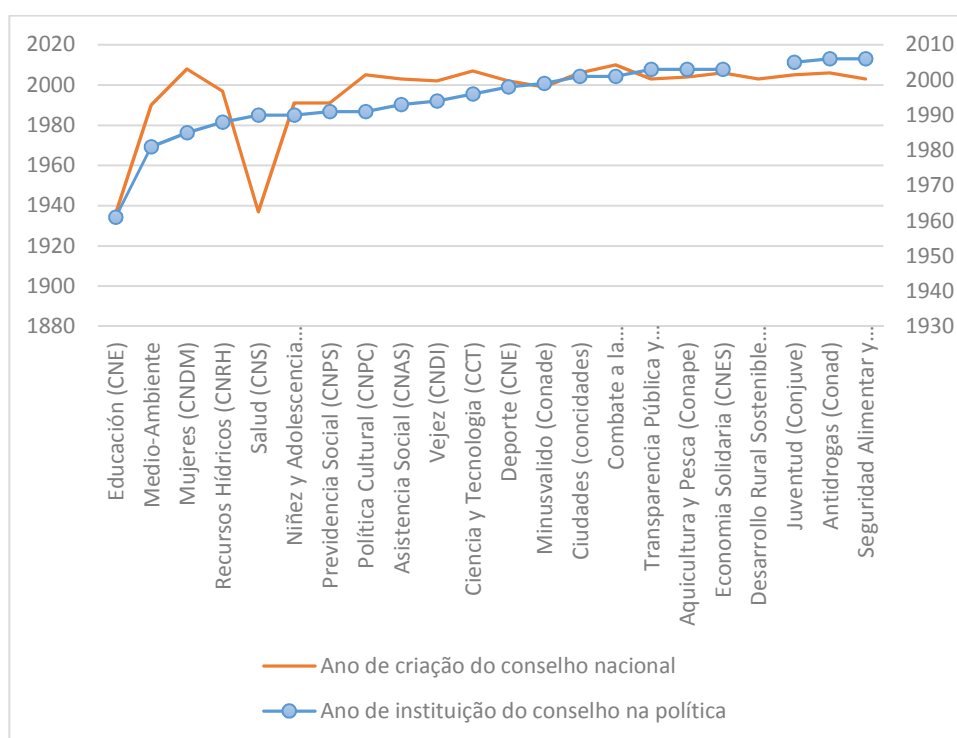
Otra importante investigación realizada fue la de Faria y Ribeiro (2010), quienes a partir de variables establecidas, midieron el grado de institucionalización de los consejos de salud y asistencia social (no existen, en la mencionada investigación, datos para el consejo de educación).

Las variables definidas para medir el grado de institucionalización fueron: 1) tiempo de existencia de la Ley de Creación y del Regimiento Interno en vigor; 2) estructura organizacional y 3) frecuencia de las reuniones.

Como resultado, las investigadoras identificaron que a pesar de que la creación de los referidos consejos se dio en los 90, la mayoría de los consejos municipales estudiados¹¹⁷ solo vieron sus regimientos internos aprobados entre 2000 y 2010.

Tal información guarda relación con el dato levantado para el presente estudio, que al establecer la relación entre la fecha de previsión de la participación en la política y la efectiva creación del consejo nacional se constata un vacío. Este vacío es más evidente en la primera mitad de los años 90, y pasará a ser menor a partir de 1998. El dato nos lleva a inferir que las barreras para la efectucción de los consejos como modelo de participación establecido en la política eran mayores durante la década de los 90, momento que consideramos de consolidación del modelo. A partir de las décadas siguientes, se percibe que el período entre la previsión y la efectiva creación disminuye substancialmente, indicando, al menos aparentemente, una mayor aceptación del modelo.

Gráfico 5 – Relación entre la previsión de la participación en la política y la efectiva creación del consejo nacional



Fuente: Elaboración propia

¹¹⁷ El levantamiento fue nacional.

Tal constatación nos lleva a una dimensión más profunda del análisis de la implementación del modelo de consejo, porque la mera previsión legal de la institución no indica su efectiva existencia. Por este motivo, la investigación de Farias (2010) buscó identificar la existencia de otros elementos que pudiesen indicar el funcionamiento real de los consejos.

En ese sentido, la autora consideró que la presencia de un conjunto de estructuras burocráticas tales como mesa directiva, secretaría ejecutiva, cámaras o comisiones técnicas y temáticas da pistas de organización para funcionamiento. Sus descubrimientos indican que la gran mayoría de los consejos prevé la existencia de mesa directiva, secretaría ejecutiva y cámaras técnicas (FARIAS, 2010, p. 71).

Buscando todavía profundizar en los elementos que darían indicios de funcionamiento, Farias (2010) identificó la frecuencia de realización de reuniones. A pesar de que no todos los consejos informaron de la frecuencia de realización (en el área de la salud 90% de los consejos informaron, en la de asistencia 93%), se percibe que un porcentaje alto de ambos consejos tiene reuniones regladas: más del 85% de los de salud y 93% de los de asistencia).

Ante lo expuesto, se observa que de hecho los elementos normativos y políticos descritos en la orientación de las políticas de salud y asistencia social fueron capaces de consolidar el modelo de consejo en las respectivas políticas, durante la década de los 90. De ese modo, salta a la vista la relación entre la diseminación numérica de los consejos y la obligatoriedad de institución, su vinculación con fondos presupuestarios/financieros así como la existencia de modelos bastante bien delimitados en cuanto a los elementos formativos de representación, participación y condiciones administrativas de funcionamiento.

Como fue mencionado al comienzo del capítulo, los autores se muestran unísonos al afirmar que diversos factores interactúan para la concreción de algunos resultados institucionales, entre ellos, además del diseño institucional, el asociacionismo civil.

El apartado siguiente presentará las características asociativas del período de consolidación del modelo aquí expuesto, ya que la combinación de esas variables, según la doctrina, contribuye al resultado obtenido.

5.1.3 Asociacionismo Civil en el período de consolidación del modelo de participación deliberativa

En América Latina el tema del asociacionismo civil fue bastante estudiado a partir de la segunda mitad de los años 80, en virtud de que una gran cantidad de países acababan de salir de gobiernos autoritarios. En palabras de Avritzer (1997, p. 152) “no se trata solo del surgimiento de un conjunto de nuevos actores en el espacio público, sino que se trata también de una forma completamente distinta de ocupación del espacio público”.

Además del aumento del número de asociaciones civiles en Brasil, se produjo una alteración de la naturaleza asociativa, que antes estaba relacionada con la funcionalidad (función) y pasa ahora a estar relacionada con la territorialidad. A este respecto, Avritzer (*op. cit.*) señala el “nuevo asociacionismo” como un fenómeno formado por tres componentes: i) un aumento expresivo en la constitución de nuevas asociaciones civiles; ii) una ruptura de la acción homogeneizadora de la acción colectiva anterior, marcada por el movimiento obrero; iii) una acción más integrada de grupos de la sociedad civil, en dirección a una mayor visibilidad del sistema político.

El cambio en ese patrón asociativo es señalado por el autor como resultado de la experiencia autoritaria enfrentada por Brasil, así como de las condiciones sociales y económicas a las cuales la población pobre fue sometida en aquella década, especialmente a causa de las condiciones de subempleo y de las precarias condiciones de vivienda existente en las favelas.

En virtud de ese contexto, las asociaciones que más crecieron en el período post-redemocratización fueron aquellas que lidiaban con la inserción de los pobres en la política.

Los pobres se organizaron en Brasil a fin de reivindicar el acceso a bienes públicos distribuidos de forma desigual en las ciudades brasileñas. El acceso a la salud, educación, agua potable y alcantarillado eran muy bajos en todas las regiones del país al final del autoritarismo (SANTOS, 1987). La organización de los pobres en asociaciones voluntarias desempeñó, de ese modo, el papel de crear una nueva fuerza que podría influir en el proceso de distribución de bienes públicos (AVRITZER, 2012, p. 389).

Tal hecho, como fue discutido ampliamente en el capítulo anterior, promueve iniciativas de participación comunitaria que, en un segundo momento, van a resultar en una nueva institucionalidad. Según señala acertadamente Almeida, la cultura asociativa aparece

como un factor importante para la participación “consejista” en la esfera municipal y sus evidencias señalan una fuerte correlación entre capacidad organizativa y participación (ALMEIDA, 2006, p. 81)¹¹⁸.

Avritzer (2007) hace un análisis comparativo de la calidad de la organización, estructura y proceso de participación de los consejos municipales de salud y del niño y el adolescente, en municipios de tres estados del Nordeste. A partir de los resultados de Avritzer, Fernandes (2012) propone una comparación entre los consejos municipales de salud de Salvador y Porto Alegre, con el intento de identificar si las tradiciones cívicas que producen capital social implican un mejor desempeño de las instituciones evaluadas.

Su conclusión es que los consejos presentan diferencias en términos de efectividad, proceso de participación y diseño institucional. Estas tres categorías presentan una intensidad mayor en el Consejo de Salud de Porto Alegre en comparación con el de Salvador. Tal diferencia se relacionaría con las trayectorias de estructuración y organización de los consejos, sobre todo en un momento crítico específico, situado entre el marco constitucional de 1988 y principios de los 90. La razón, según el autor, serían las diferencias en el contexto donde las elites políticas locales disputaron el poder. Se establecieron diversas configuraciones políticas generando trayectorias heterogéneas de organización y estructuración de los consejos municipales. En Porto Alegre una elite política dirigida a cuestiones relacionadas la participación y control social como plataforma política fue hegemónica en el municipio. En Salvador, una elite política polarizada en torno a un liderazgo personal y conservador, poco aficionada a cuestiones de participación y control social, terminó por ejercer el poder en el municipio, a lo largo de los años 90. Con ello, terminó por volver su consejo municipal de salud menos autónomo que el de Porto Alegre (FERNANDES, 2010, p. 440).

Trasladando la discusión sobre las condiciones políticas y las tradiciones cívicas al proceso de reforma del sistema de salud, Córtes (2002, p. 24) resalta que un importante

¹¹⁸ Algunos autores (Paxton, 2002; Stolle y Rochon, 1998; Baggetta, 2009; Robteutscher, 2005; Fung, 2003; Chambers y Kopstein, 2001 y 2006; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006) vienen procurando desagregar ese fenómeno, con énfasis en el trabajo de Warren (2001), pues reconocen que muchas asociaciones no son buenas para la democracia, como determinados grupos privados, grupos racistas, de odio, y muchos grupos de intereses poderosos que se refieren a las sospechas de fascismo recogidas por Madison y Rousseau en sus preocupaciones por el ideal del bien común (*Ídem*, p. 10) (LUCHMAN, 2014, s.p.).

actor de la *policy community* fueron los profesionales y académicos que colaboraron decisivamente para la elaboración de proyectos reformistas.

A pesar de la importancia dada por la autora a los segmentos arriba mencionados, Luchmann (2014, p. 163) argumenta que cuanto más ricas son las redes y conexiones que operan en las estructuras sociales, más oportunidades tienen para causar impactos positivos en la democracia, haciendo más eficaces las instituciones políticas. La existencia de redes permitiría que los individuos accedieran a los recursos sociales en la constitución de relaciones que beneficiasen a otros individuos.

Por esos mecanismos – las redes y conexiones – las normas de reciprocidad y de confianza tienden a desarrollarse en dirección a las virtudes cívicas, estimulando sentidos de colectividad, siendo esta la clave de la relación entre capital social, asociacionismo y democracia (*Ídem ibídem*).

En ese sentido, es posible identificar que, de hecho, en el período de consolidación del modelo de participación deliberativa (1990 a 2002) fue observada en Brasil la explosión del asociacionismo. Los datos del crecimiento del asociacionismo en Brasil impresionan. Apenas de la década de los 70 a la de los 90, el número de asociaciones creadas prácticamente se duplicó en la mayoría de las grandes capitales.

Tabla 14 – Número de asociaciones creadas en grandes ciudades brasileñas (1930-1990)

Ciudades	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990
São Paulo	288	464	996	1871	2553
Rio de Janeiro	188	743	1093	1233	2498
Belo Horizonte	120	204	459	584	1597
Porto Alegre	-	-	-	240	380

Fuente: Santo, 1993 Avritzer, 2000; Baiocchi, 2005 (*apud* AVRITZER, 2012, p. 388)

La década de los 90 quedó marcada por la diversidad de articulaciones y fórums por la ciudadanía. Como destaca Ilse Scherer-Warren (2012, p. 95, *apud* BRASIL, 2014, p. 44), entre los ejemplos que ilustran la profusión de iniciativas articuladas de la sociedad

civil en la lucha por la ampliación de derechos, citamos el Fórum Brasileño de ONGs y Movimientos Sociales para el Medio Ambiente y el Desarrollo (FBOMS) – 1990; el Fórum Nacional por la Democratización de la Comunicación (FNDC) – 1990; la Asociación Brasileña de ONGs (Abong) – 1991; el Movimiento de Afectados por Presas (MAB) – 1991; la Central de los Movimientos Populares (CMP) –1993; la Articulación de las Mujeres Brasileñas (AMB) – 1994; el Fórum Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (FNPETI) – 1994; el Fórum Nacional por la Reforma Agraria y Justicia en el Campo (FNRA) – 1995; la Asociación Brasileña de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales (ABGLT) – 1995; el Fórum de Entidades Nacionales de Derechos Humanos (FENDH) – 1996; el Fórum Nacional del Basura y Ciudadanía (FLC) – 1998; la Articulación del Semiárido Brasileño (ASA) – 1999; el Fórum Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimenticia y Nutricional (FBSAN) – 1999; y el Fórum Internacional del Software Libre (FISL)– 1999, entre tantos otros.

Este crecimiento fue especialmente acelerado a partir de los años 90, cuando la media anual de asociaciones civiles creadas saltó de 6.439 en los 80 a 14.026, representando un aumento del 118%, según datos del IPEA. Hasta 2005, la tasa de crecimiento de la media anual fue de 27% en relación a la media de la década anterior (IPEA, 2010, p. 19).

¿Hasta qué punto la estructura de participación deliberativa indujo el asociacionismo? Nuestra investigación no alcanza a dar esta respuesta, pero los indicios son relevantes, ya que el propio diseño de los consejos exige que la representación social esté organizada institucionalmente. Ciertamente hubo un ciclo virtuoso de retroalimentación mutua entre las iniciativas estatales de formación de instituciones de participación deliberativa, con las iniciativas sociales de asociación para la práctica y fortalecimiento del sentido cívico de la sociedad brasileña.

La participación de esas organizaciones en los consejos también impresiona. Algunos datos recogidos por la presente investigación demuestran que en 27 Consejos Nacionales, en 2010, participaban 325 distintas organizaciones de diversos segmentos de la sociedad civil organizada, tales como: foros, asociaciones, universidades, federaciones, movimientos, representantes de clase, iglesia católica, redes, centrales sindicales, centros de investigación, entre otros.

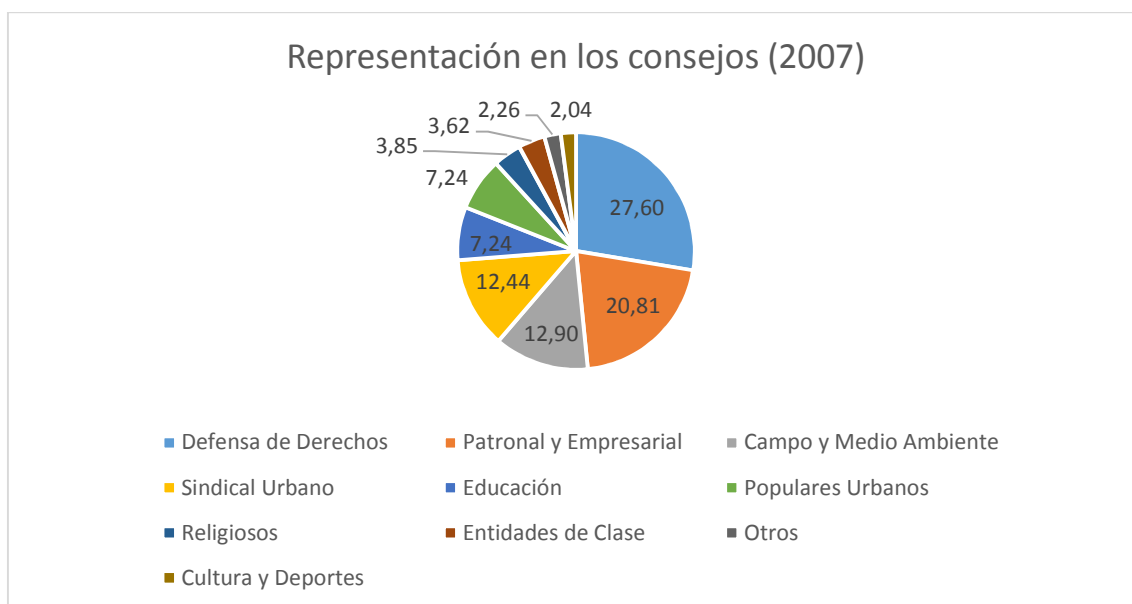
Gráfico 6 – Número de asociaciones sociales que participan de los consejos nacionales (Datos de 2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BRASIL, 2010

Según datos del IPEA (2007, p.11), de éstas (en 2007), 31% eran ONGs que tenían como área de actuación la defensa de los derechos humanos, 23% eran entidades que representan los intereses patronales o empresariales, 14% estaban vinculadas a los movimientos sociales del campo y del medioambiente, 14% entidades sindicales de trabajadores urbanos, 8% movimientos populares urbanos y 10% de otros (religiosas, culturales, educacionales, etc.), como muestra el cuadro a continuación:

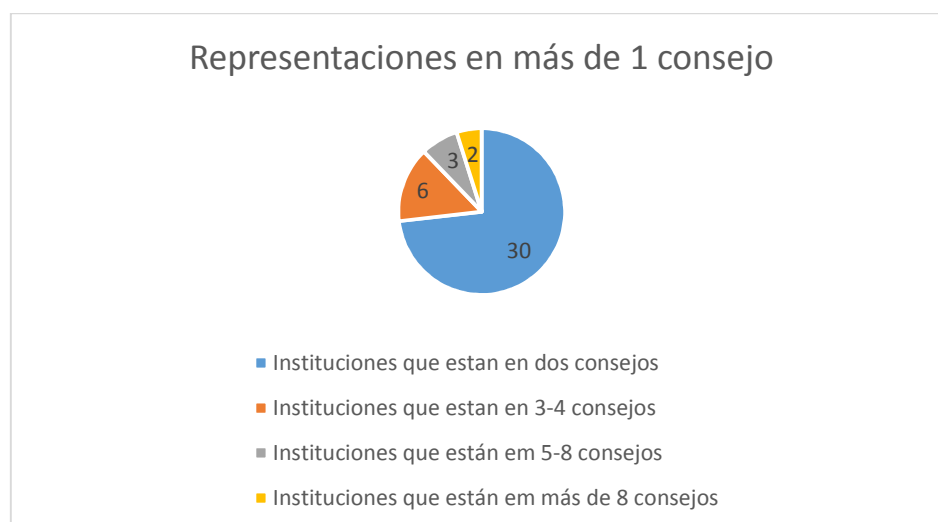
Gráfico 7 – Tipos de Asociaciones presentes en los Consejos Nacionales en 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de Ipea, 2007.

Otro dato interesante se refiere al hecho de que 36,5% de estas entidades participan en dos o más consejos. En el gráfico a seguir se observa que 41 entidades poseen representaciones en más de un consejo. La mayor parte de ellas (30%) participa en dos consejos, mientras que algunas entidades de clase, como la Central Única de Trabajadores (CUT), participa en 13 Consejos y la Confederación de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) en 9.

Gráfico 8 – Participación simultánea de asociaciones en consejos nacionales



Fuente: Elaboración propia a partir de IPEA 2012

Es decir, la representación en consejos es una actividad relevante para estos actores, lo que refuerza nuestra hipótesis de que la estructura de participación deliberativa ha estimulado el crecimiento de asociaciones, aunque la presencia de una tradición cívica también contribuya para la existencia de instituciones de participación.

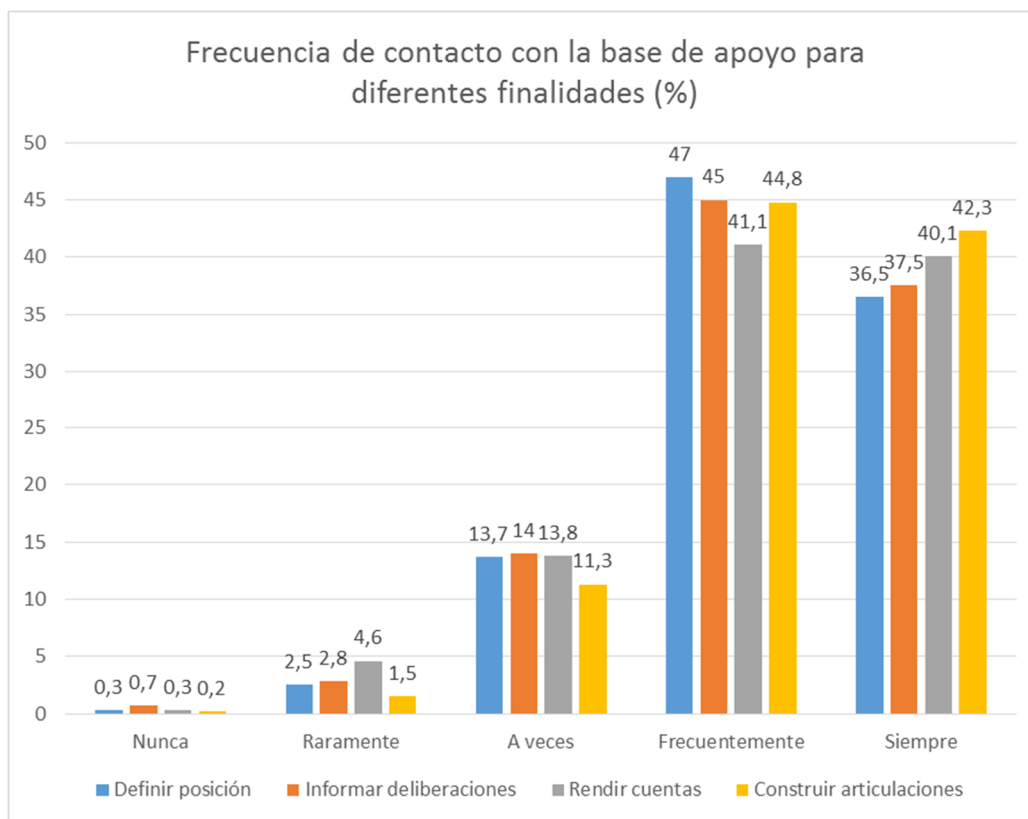
Podemos ir más allá. Si efectivamente los espacios de participación deliberativa están cumpliendo su objetivo de inclusión discursiva de las varias ideas respecto a una política, es más que natural que el número de asociaciones crezca. Confirmando esta percepción Souza *et. al.* (2012) exponen que se comprobó un aumento proporcional significativo de movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la representación hecha en los consejos, después de 2003.

Acerca de la representación social en el ámbito de consejos, en 2013 IPEA realizó una investigación con consejeros de 21 consejos y tres comisiones nacionales. La investigación procuró saber sobre la relación los consejeros con las respectivas bases de apoyo, definidas en el cuestionario como “grupo principal de personas representadas por el consejero”. De los consejeros que participaron en la investigación, el 82% declararon poseer base de apoyo¹¹⁹.

Se cuestionó a los consejeros de manera más amplia sobre la frecuencia de contacto con las bases de apoyo, y específicamente sobre la frecuencia para definir posicionamiento en el consejo, relatar los debates y las deliberaciones, prestar cuentas de la actuación en el consejo y, por último, con la finalidad de construir o fortalecer articulaciones. Según la mayoría de ellos, el contacto con las bases de apoyo sucede con frecuencia o siempre, independientemente de la finalidad.

¹¹⁹ Al preguntarles quiénes eran sus bases la mayoría señalan entidades de la sociedad civil, seguidos por consejeros que indican otros colegiados, redes y movimientos; finalizando por aquellos que señalan gobiernos u órganos públicos como la base de apoyo. Posteriormente, se observan las respuestas que se referían directamente a grupos específicos, que fueron citadas 34 veces. Como ejemplos de estos grupos, se ve: “juventud negra”, “trabajadores”, “mujeres”, “comunidades tradicionales de terrero”. La cantidad de consejeros que se considera representante de grupos específicos es pequeña en relación con el total de consejeros investigados y el grupo que considera representar entidades de la sociedad civil.

Gráfico 9 – Frecuencia de contacto de los consejeros con la base de apoyo



Fuente: Elaboración propia a partir de Ipea, 2013

La investigación buscaba comprobar la percepción de los consejeros en relación a los intereses que entienden que representan, considerando tres órdenes de prioridad. Una proporción significativa (39%) dijo representar el “interés de toda la colectividad” en primer lugar. Las respuestas dadas por los consejeros indican que su percepción sobre la propia representación incluye el ideal del interés de la colectividad, lo que es diferente de la tendencia a la representación de subgrupos, señalada por la bibliografía¹²⁰.

Una importante constatación fue la de que, aunque los consejos sean más abiertos a la participación de grupos al margen del sistema político que las esferas tradicionales, esta apertura se da principalmente en los espacios en que hay una propuesta de inserción y/o defensa de los derechos de estos mismos grupos. Los consejos que incluyen más

¹²⁰ Al segregar los datos por área temática, se observa que más del 50% de los que marcaron como opción “intereses de toda la colectividad” pertenecen a consejos del área de políticas sociales, seguidos de consejeros en el área de infraestructura y recursos naturales.

mujeres son aquellos vinculados a las políticas sociales y a los derechos de las mujeres. De la misma forma, los que poseen mayor diversidad étnico-racial son justamente los que debaten esta temática (IPEA, 2013, p. 54).

Tal información es esencial para, de hecho, justificar la percepción de Souza *et al.* (2012) sobre el aumento de movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la representación hecha en los consejos, después de 2003. Ahora bien, a partir del momento en que se crean consejos específicos para sectores sociales antes “diluidos” en otras políticas, hay, consecuentemente, un fomento de mayor inserción social.

La investigación también señala que los consejos son vistos por muchos participantes como un espacio importante de diálogo entre gobierno y sociedad civil. La simple existencia del consejo – independiente del nivel de efectividad deliberativa - ya sería una conquista democrática que fortalece el control y la participación social. La posibilidad de articulaciones (entre los sectores, con otros órganos y espacios) fue indicado como algo relevante.

5.2 REPRODUCCIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA

La diseminación de los consejos puede ser considerada, primordialmente, una consecuencia del proceso de descentralización de las políticas públicas en general, y en particular de salud. Para que se tenga idea de la dimensión que la redefinición de agenda de reforma en la gestión de las políticas sociales y en la gestión estatal generó, ciertos datos del Ipea señalan que en 1950 solo un 15% del funcionariado público estaba destinado al nivel municipal, frente un 50% en el federal. Actualmente esas cifras se han invertido – el 50% están a nivel municipal y solo un 15% en el federal. También es relevante destacar el expresivo crecimiento del número de municipios en el país, que pasó de 3.991 en 1980 a 5.565 en 2008 (IPEA, 2010, p. 20).

La CF/88 parte, por tanto, del entendimiento de que es en el municipio donde los ciudadanos encontrarán respuestas, a través del ejercicio democrático, a las desigualdades sociales y diferencias políticas que ocurren en el día a día en la vida pública municipal, o sea, comprende que el municipio puede y debe buscar soluciones para las demandas locales, disminuyendo así la actuación centralizadora del Estado.

La perspectiva era que las prácticas de administración fuesen modernizadas con énfasis en el desarrollo local, así como que incluyese un nuevo tipo de relación entre gobernantes y gobernados (CEPAM, 2001). Sin embargo, la diseminación de las prácticas de participación deliberativa no puede ser considerada un resultado exclusivo de ese modelo de descentralización, aunque la inducción normativa haya sido el primer instrumento de consolidación del modelo.

Otros elementos se suman a la inducción normativa, ya que otros espacios nunca tuvieron la obligatoriedad de institución como determinación legal.

En consecuencia, consideramos esenciales en el proceso de expansión de los espacios e instrumentos de participación deliberativa tanto el diseño institucional instituido por el modelo normativo, como la cultura cívica de la sociedad civil, ambos ya mencionados en los apartados anteriores; también el proceso mimético de difusión del modelo de participación deliberativa; el reconocimiento internacional de “buenas prácticas” y la asunción a la Presidencia de la República del PT, un partido históricamente comprometido con la inserción y mediación social.

Para que podamos concretar el argumento genérico de que a partir del año 2000 las instituciones de participación deliberativa tuvieron una diseminación en grandes proporciones, es esencial que se presenten los números de dicho crecimiento.

Tal tarea no es simple, pues el acompañamiento y registro de datos empíricos sobre los diferentes espacios e instrumentos de participación no se realizan de manera centralizada y uniforme. Los datos están dispersos en estudios de caso variados; como mucho, hay algunas publicaciones oficiales que presentan el estado del momento. No hay, por tanto, una armonización en los datos de las diversas investigaciones cuantitativas analizadas.

No obstante, a continuación se realiza un esfuerzo de organización e interpretación que dé consistencia metodológica y científica para validar el análisis del escenario que se pretende presentar.

5.2.1. Participación Deliberativa en números: análisis de la expansión de las prácticas a partir de 2002.

En el período entre 1990 y 2002 el modelo de participación deliberativa en consejo sufrió una diseminación vertical, esto es, se produjo la replicación de consejos en los niveles subnacionales. Entre 2003 y 2010 se va a observar un proceso de replicación del modelo en otras políticas, que también tenían la descentralización como elemento estructural del modelo.

Como se ha mencionado, en 2012 existían en Brasil cerca de 36 consejos nacionales; el 38% (14) habían sido creados entre 1990 y 2002, el 44% (16) entre 2003 y 2010 y únicamente un 16%, lo equivalente a seis consejos, habían sido creados antes de 1990 (v. Gráfico 5).

Otro dato interesante es la media de creación de consejos federales por año. Entre 1990 y 2002 la media anual fue de 1,16, mientras que de 2003 a 2010 fue de 2,28, prácticamente el doble. En este período fueron creados 22 nuevos consejos y 11 comisiones nacionales de políticas públicas. El 70% de ellos fueron creados en el primer mandato del gobierno Lula. De este total, dos consejos ya existentes vieron su composición ampliada para abarcar a representantes de la sociedad civil: el Consejo Nacional de Seguridad Pública (Conasp) y el Consejo Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad). Además, fueron reformulados 17 consejos y una comisión, ampliando significativamente la presencia de la sociedad civil en esos colegiados (BRASIL, 2014).

A pesar de la obligatoriedad en la formación de los consejos en algunos sectores, tal imposición jurídica marca el período de consolidación del modelo, y no se torna efectiva en la fase siguiente. La obligatoriedad de adopción del modelo de consejo está presente en apenas 11 consejos nacionales, o sea un 28% del total¹²¹.

Lo que se observa, no obstante, es que incluso en las áreas en que los consejos no son expresamente obligatorios, hubo un incremento en la conformación de esos espacios por parte de los Estados y municipios, tal vez porque gran parte de la nueva sistemática de

¹²¹ Al identificar cada una de las leyes que reglamentan la política referente a las áreas, se observa que es obligatoria la creación de consejos como forma de organización de la participación social en la salud, medio ambiente, recursos hídricos, asistencia social, seguridad alimenticia, niño y adolescente, alimentación escolar, fiscalización del FUNDEB, protección de los derechos de la tercera edad, política agrícola y política urbana. Las otras áreas mencionan el incentivo a la constitución y la formación de consejos como directriz, pero no la obligatoriedad. Existen también aquellos que no pudieron ser clasificados, teniendo en cuenta la imposibilidad de identificación de la obligatoriedad en la legislación consultada. Se optó, en estos casos, por no deducir la no obligatoriedad, sino destacar la ausencia de la información.

gestión de las políticas públicas brasileña adoptó fondos de transferencia de partidas presupuestarias para el desarrollo específico de aquella política. Así, además del presupuesto procedente de los tributos específicos de los Estados y municipios, en muchas áreas el Gobierno Federal apoya el desarrollo de acciones por medio de fondos. Al reglamentar los criterios de transferencias, en general, el Gobierno Federal impone la creación de estructuras administrativas. Los consejos han sido utilizados en gran medida como órganos fiscalizadores de esos fondos.

Como es obvio, la diseminación de los consejos a nivel federal se hizo acompañar de la subsiguiente ampliación de la red de consejos en los otros niveles de la federación. Según datos del IBGE, en 1999 había un total de 26,9 mil consejos municipales en Brasil. Diez años después, en 2009, la cantidad era superior a 43.156 consejos municipales, o sea, casi el doble¹²².

De la misma forma que los consejos, las conferencias nacionales fueron ampliadas durante el período analizado. En palabras de Pogrebinski (2010, p. 262)

[Las conferencias] se vuelven más amplias por involucrar un número cada vez mayor de personas, sea participando directamente como delegados en la etapa nacional, sea indirectamente en las etapas estatales, municipales o regionales que la preceden, sea paralelamente en las llamadas conferencias libres, sea virtualmente en las llamadas conferencias virtuales. Se vuelven de más amplio alcance por englobar un número cada vez mayor de temas, (...) separados por las peculiaridades de todos y unidos por la transversalidad de algunos. Se vuelven más inclusivas, (...) por reunir un conjunto cada vez más diverso y heterogéneo de grupos sociales, sobre todo aquellos representativos de la sociedad civil, distribuidos entre ONGs, movimientos sociales, sindicatos de trabajadores, entidades empresariales y otras entidades, profesionales o no. Se vuelven, en fin, más frecuentes las conferencias nacionales por traer muchas veces entre sus directrices la demanda de su reproducción periódica (...). Es también a partir de 2003, con el inicio del gobierno Lula, que se puede decir que el proceso participativo conferencial, no obstante su carácter consultivo y no vinculante, asume un aspecto propiamente deliberativa y normativa.

Entre 1990 y 2002 fueron realizadas 26 conferencias nacionales, mientras que entre los años de 2003 y 2014 fueron realizadas 104. Más de 40 temas de políticas públicas fueron objeto de debate. Según señala una publicación del gobierno (BRASIL, 2014) gran parte de las cuestiones fue traída a debate por primera vez: de los 41 temas que fueron

¹²² Destacamos que no están contabilizados los consejos estatales y federales. Hay que resaltar también que los diferentes tipos de áreas investigadas por el Munic no cubren necesariamente la totalidad de las políticas para las cuales existe el modelo de consejo implantado. Eso significa decir que el total presentado es inferior al total real.

objeto de conferencias hasta 2010, 29 fueron introducidos durante el gobierno Lula, lo que indica la replicación del modelo en otras políticas y programas.

En total las conferencias, con sus etapas municipales, regionales y estatales hasta la etapa nacional movilizaron a cerca del 6,5% de la población brasileña (datos de 2012) (Avritzer, 2012: 12). Según datos de Munic 2014 (IBGE, 2014) se constata que de los 5.570 municipios brasileños, 4.956 (88,9%) realizaron conferencias de salud. Las regiones Sur y Noreste fueron las que realizaron más conferencias en sus municipios: 91,7% y 90,6%, respectivamente.

Pogrebinschi (2010), al evaluar los desdoblamientos que las directrices de las conferencias habrían tenido, concluyó que se habrían vuelto más efectivas, durante aquellos años, y especialmente tras 2003, al influir la agenda del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo. Según datos de la autora, entre 2003 y 2008, las directrices de las conferencias resultaron en 2.233 proyectos de ley, además de 163 PECs presentadas, 216 leyes aprobadas y seis enmiendas constitucionales promulgadas.

Si miramos por el lado del ‘filtro’, el cuadro aun así es bastante contundente. De Sarney a Itamar, simplemente ninguna proposición legislativa aparece vinculada a las resoluciones de las conferencias nacionales. Durante el primer FHC, aparecen las primeras proposiciones de Juventud (22), así como las leyes aprobadas (7). De 1999 a 2002 (según FHC), las PECs pasan a formar parte de la realidad política. La “era” Lula, no obstante, vuelve a sobresalir – 485 proyectos de 2003 a 2009, 92 del Senado, 41 PECs, 37 leyes y una enmienda constitucional aprobada (POGREBINSCHI, 2010).

Y continúa:

En 2003, cuando tuvieron lugar apenas la Conferencia Nacional de Derechos Humanos y la Conferencia Nacional de Niños y Adolescentes, solamente 12 decretos presidenciales relativos a cuestiones de minorías y derechos humanos fueron promulgados. En 2005, cuando se celebra la primera Conferencia Nacional de Promoción de la Igualdad Racial, después de haber ocurrido en 2004 la primera Conferencia Nacional de Políticas para Mujeres, el número de decretos sobre minorías y derechos humanos promulgados es de 44. Al año siguiente, en 2006, tras esas dos nuevas conferencias ocurridas en los dos años anteriores, se celebran tres nuevas conferencias específicas de minorías más (pueblos indígenas, personas con discapacidad y personas de tercera edad), y entonces el número de decretos sube a 168. A partir de ahí la media anual de tres conferencias específicas de minorías, intercaladas por la bianualidad de las conferencias de derechos humanos es acompañada por un crecimiento gradual de los decretos presidenciales sobre esos temas, hasta que se alcanza, en 2009, un total de 224 (POGREBINSCHI, 2012, p. 30).

Otra importante innovación participativa de los años 90 que se diseminó por varias ciudades brasileñas fue el Presupuesto Participativo (OP). Como se ha visto en el último capítulo, el OP fue introducido en Porto Alegre a partir de 1989, e innovó al colocar la

cuestión del presupuesto público como objeto de disputa pública entre las diversas fuerzas políticas locales (AVRITZER, 2003).

Así como los consejos se desarrollaron en el proceso de fortalecimiento de los municipios brasileños, también el presupuesto participativo tuvo, en los procesos de descentralización, un contexto favorable para la innovación y experimentación institucional. A diferencia de buena parte de los consejos de políticas públicas que son exigencia de la legislación federal, la creación del presupuesto participativo se debe a la iniciativa de los gobiernos locales.

Según datos recogidos por Avritzer (2007, *apud* BRASIL, 2014) en 1997 habían sido contabilizadas 53 experiencias de presupuesto participativo en Brasil, de las cuales 62% estaban concentradas en administraciones del Partido de los Trabajadores (...). Entre 2000 y 2004 ese número subió a 170 experiencias. La distinción es que el porcentaje de aquellas que se referían a administraciones del PT había caído (47%), señalando el crecimiento del número de experiencias hechas por otros partidos (como PMDB y PSDB). Diez años después, el PP ya podía ser identificado en 351 alcaldías brasileñas.

Según estudios de Wampler (2015)¹²³ los municipios con PP destacan - en comparación con ciudades sin participación popular en la decisión sobre los destinos de los recursos públicos - por gastar más en salud y sanidad básica, tener mejor desempeño en la reducción de la mortandad infantil y por registrar mayor presencia de organizaciones de la sociedad civil interactuando con el poder público.

Los modelos estadísticos elaborados señalan que la presencia de esa modalidad presupuestaria genera un crecimiento del 6% en los gastos municipales de salud y sanidad siempre en comparación con ciudades similares sin presupuesto participativo.

Entre todos los tipos de espacios/instrumentos para participación deliberativa, quizá el OP haya sido el que mayor proyección internacional tuvo. Según el estudio de Sintomer *et al.* (2013), en 2013 había cerca de 2,7 mil casos de PP en el mundo (FEDOZZI, 2015, p. 183).

Las audiencias públicas fueron incluidas en el contexto de evaluación de impacto ambiental, instrumento previsto en la Política Nacional del Medio Ambiente brasileña.

¹²³ Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions.

Paralelamente, el proceso constituyente ocurrido en 1987/88 convirtió la AP en un importante instrumento de escucha popular, habiendo sido previsto en el reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente como obligatorio, hecho que posibilitó la inclusión de previsión, en la constitución, de diversas demandas sociales, y acabó por popularizarla¹²⁴.

Así, a pesar de haber sido formalmente instituidas al final del régimen militar, las APs ganaron relieve en el proceso de elaboración constitucional. Sin embargo, fueron consolidadas por otras importantes políticas públicas durante los años 90 y la primera década del siglo XXI, tales como la política de ocupación urbana, la de compras públicas, y la de responsabilidad fiscal. Destacan también las previsiones contenidas en las normas que reglamentan los diversos sectores productivos fiscalizados por agencias reguladoras, que diseminaron en ámbito federal este instrumento.

No es posible afirmar con seguridad cuándo ocurrió la primera audiencia pública en el ámbito del proceso de licenciamiento ambiental. A pesar de que algunos autores citan que la primera AP habría ocurrido en 2000, con el licenciamiento de la Central Nuclear de Angra I (Sena, 2009)¹²⁵, la información oficial (a nivel federal) registrada y publicada es la de la PETROBRAS S.A. / E&P UN-RIO, en 2003. No existen datos consolidados sobre las audiencias realizadas antes de esto, sea a nivel federal que estadual¹²⁶.

¹²⁴ Sobre el resultado de las audiencias públicas en el proceso constituyente, un interesante trabajo es el realizado por CAMARA (2009), en el cual son analizadas todas las propuestas y discusiones realizadas en las audiencias públicas y la consecuente concretización de las sugerencias en la Constitución.

¹²⁵ En un cuestionamiento realizado al IBAMA (órgano responsable del licenciamiento de emprendimientos federales), fue informado que “La central de Angra 2 fue objeto de proceso de regularización ambiental, por medio de término de compromiso, no habiendo sido elaborado EIA/Rima para el emprendimiento y, por tanto, no habiendo sido realizada audiencia pública. El 26 de abril de 2012 fue realizada Reunión Pública sobre la unificación de las licencias ambientales de los emprendimientos de la Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto”.

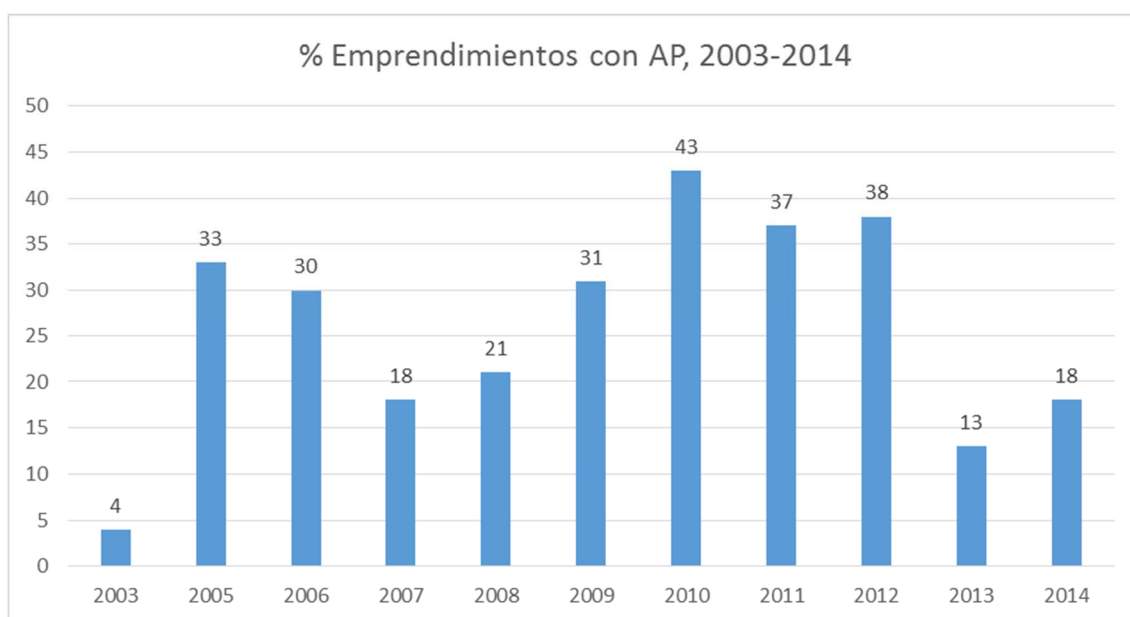
¹²⁶ Existe también la referencia al “1º Encuentro de los pueblos indígenas del Xingu”. Este encuentro, realizado en febrero de 1989 fue organizado por diversas tribus indígenas para discutir con autoridades locales y nacionales el proyecto de hidroeléctrica que vino a ser llamada Belo Monte. Tal encuentro contó con la masiva presencia de la prensa y participación de cerca de 3.000 personas. Ganó notoriedad porque durante la exposición de Muniz Lopes sobre la construcción de la central, la indígena Tuíra, se levantó de la platea y apoyó el filo de su machado en el rostro del director de la estatal responsable del proyecto, en un gesto de advertencia, expresando su indignación. La escena fue reproducida en periódico de diversos países y se volvió histórica.

El evento, no obstante, no puede ser considerado formalmente una audiencia pública, pues no fue organizado por el poder público, aunque se haya discutido un emprendimiento susceptible de licenciamiento.

Según datos del Ibama, las audiencias públicas realizadas por el órgano en los procesos de licenciamiento tuvieron un incremento de más de 15 veces de 2003 a 2004.

A pesar de no existir datos accesibles anteriores a 2003, lo que de cierta forma perjudica el análisis del incremento en la realización de las audiencias entre 1986 y 2003, se infiere que tal instituto haya ganado mayor aplicabilidad en la década del 2000.

Gráfico 10 – Percentual de emprendimientos que hicieron AP



Fuente: Elaboración propia a partir de datos exhibidos en <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>

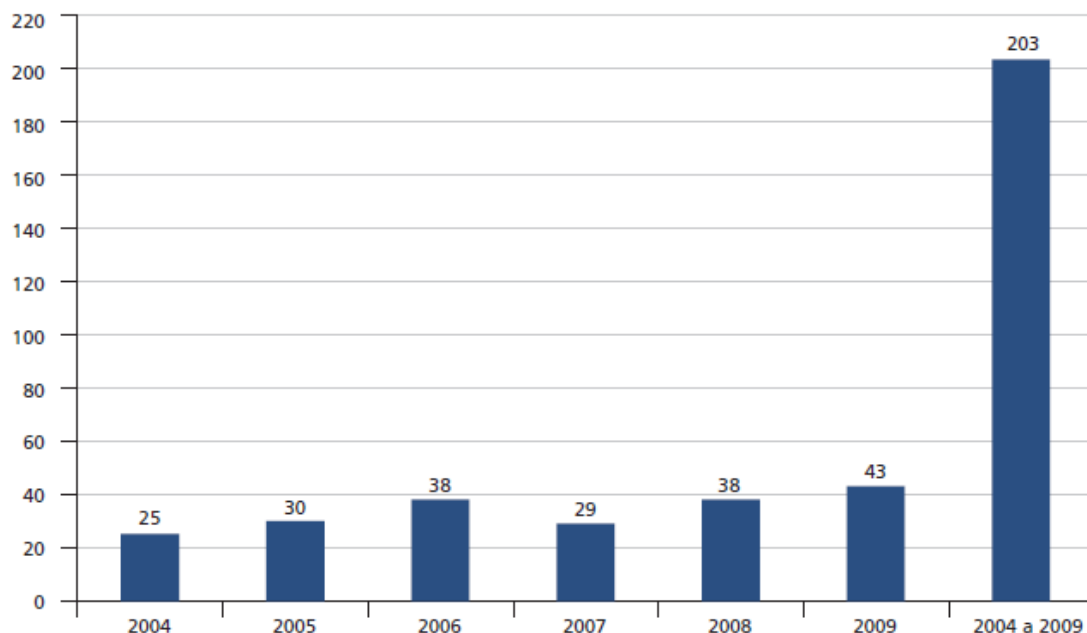
Según Ari Sundfeld (2003) cuando las agencias reguladoras fueron instituidas una de las preocupaciones fue la de obligarlas a adoptar procesos para tomar las decisiones, en materias como sanidad, salud, telecomunicaciones, energía, etc. En sus palabras:

Fue una manera de volver impersonales los métodos de decisión en la Administración Pública. Las competencias fueron retiradas de la Administración Central y pasadas a un cuerpo estable, sujeto a la influencia controlada de la política. Se pretendía aumentar el grado de impersonalidad en la determinación de las políticas públicas. No bastaba crear órganos, era preciso crear procesos propios (*Ídem ibídem*, p. 2).

En su recogida de datos sobre el tema, el IPEA (2012) consiguió sistematizar 203 audiencias, en 105 programas gubernamentales, entre los años 2004 y 2009, a partir de la consulta al Sistema de Informaciones Gerenciales de Planificación del Gobierno Federal

(SIGPlan)¹²⁷, pero no hay ningún documento formalmente publicado sobre las audiencias eventualmente realizadas antes de eso o antes de 1988.

Gráfico 11 – Audiencias Públicas realizadas entre 2004 y 2009



Fuente: IPEA, 2012

El análisis de los datos de las APs el IPEA concluyó que la mayoría (118) de las audiencias realizadas tenían carácter obligatorio, o sea, procedían de una obligatoriedad legal. El Ministerio de Minas y Energía (MME) y el Ministerio de Transportes (MT) fueron los que registraron más APs a lo largo del período analizado: 46 y 43, respectivamente. Fueron 46 ocasiones coordinadas por dieciocho programas del MME, 43 de carácter obligatorio y solo tres de carácter voluntario¹²⁸.

El MT presentó características análogas: 42 ocasiones de APs de carácter obligatorio y una de carácter voluntario. Esta última integraba el único programa de apoyo

¹²⁷ El SIGPlan es un instrumento que organiza e integra la red de gestión del Plano Plurianual (PPA) y constituye una importante herramienta de soporte a la gestión de sus programas.

¹²⁸ De las ocasiones voluntarias, dos se referían a la agenda del programa social Luz para Todos. Apenas uno de los dieciocho programas era de apoyo, los otros diecisiete eran de finalidad.

de los 24 identificados, mientras que los 23 restantes programas eran de finalidad (IPEA, 2012).

Estos datos nos llevan a concluir que las actividades regulatorias, relacionadas con la concesión de servicios públicos en infraestructura fueron las actividades gubernamentales, en el período analizado, que más APs realizaron. En el período anterior a 1988 se observa que las audiencias públicas realizadas estaban relacionadas con la actividad legislativa (que fue intensa en 1987, a causa del período constituyente), y de forma menos intensa, por las grandes obras de infraestructura que representaban grandes impactos ambientales. De manera general, podemos afirmar que el sector que posee el mayor índice de realización de APs continúa siendo el de infraestructura. Tal hecho puede ser atribuido en buena medida a la rigidez de las normas ambientales brasileñas.

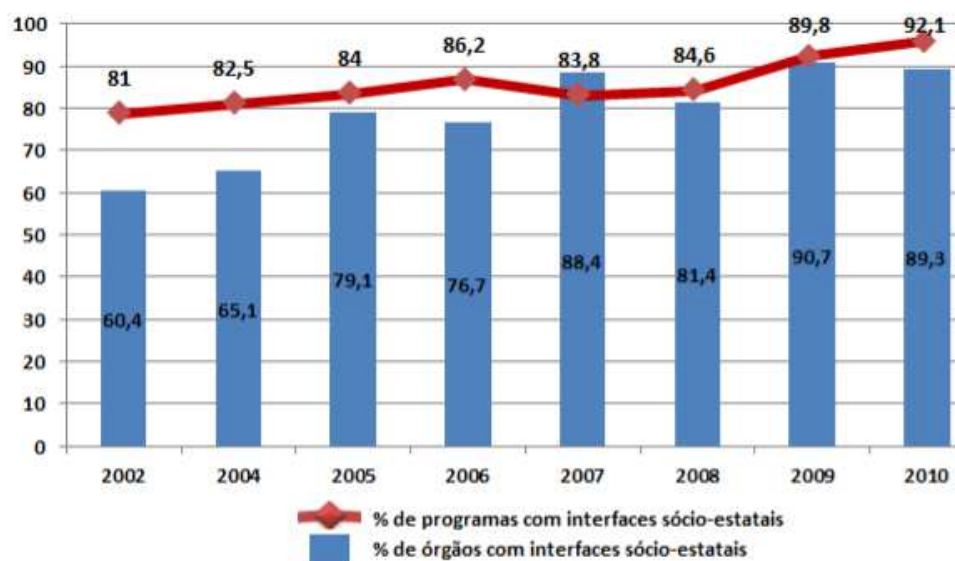
Tal dato puede ser confirmado por el estudio detallado de las interfaces socio-estatales en los programas del Gobierno Federal, realizado por el Ipea en 2012. Tomando como base los años de 2002 a 2010, la investigación identificó una variación positiva en el volumen de programas con interfaces socio-estatales (presencia de espacios/instrumentos de participación social).

Los datos muestran un proceso de diversificación de órganos que pasaron a adoptar estos mecanismos en sus programas a lo largo de los años y un incremento del número medio de interfaces socio-estatales en los programas de órganos que ya adoptaban estos mecanismos en el primer año considerado (IPEA, 2012, p. 4).

Para cada año de la muestra, el Ipea fue capaz de identificar el panorama sobre la cantidad de órganos, que declararon poseer por lo menos un programa con incentivo a la creación de interfaces socio-estatales.

Gráfico 12 – Porcentaje anual de programas y órganos con interfaz socioestatal (2002)

Percentual anual de programas e de órgãos com interface socioestatal, período 2002-2010



Fuente: Ipea, 2012.

Lo que se percibe es que además de un aumento general del número de programas con interfaces socio-estatales, hubo también, un aumento de la media de programas por órgano con desarrollo de esas interfaces. Ese aumento fue en la franja proporcional de más del 75%, lo que indica que gran parte de los órganos, 73,1%, está desarrollando interfaces socio-estatales para la mayoría de sus programas (IPEA, 2012, p. 6).

Las interfaces estudiadas por el Ipea fueron categorizadas entre espacios/instrumentos “colectivizados”: aquellas con grados de inclusión y periodicidad significativos (consejos, conferencias audiencias públicas y consultas públicas); y “no colectivizados” (reuniones con grupos de interés y defensa del ciudadano/*ouvidoria*): aquellas interfaces con periodicidad y grado de inclusión relativamente menores.

Según los datos recopilados, el volumen de interfaces colectivizadas pasó de 26,6% a 41,6%, lo que sugiere que, a lo largo de los últimos años, el gobierno ha abierto interfaces con potencial de impacto colectivo mayor que aquellas interfaces ligadas a la negociación con grupos de intereses específicos (IPEA, 2012, p. 13).

Al realizar la categorización de los programas federales, la investigación identificó cuatro clases temáticas: protección y promoción social, medioambiente, infraestructura y

desarrollo económico. El objetivo de la categorización fue intentar establecer una relación entre los tipos de interfaces y los tipos de programas gubernamentales.

Los datos recogidos sugieren que de hecho existe un patrón de concentración de tipos determinados de espacios/instrumentos de participación a tipos determinados de clase temática – y, por tanto, a los programas vinculados a estas clases.

La clase de protección y promoción social presentó mayores proporciones que las interfaces de discusión en consejo sectorial y discusión en conferencias. A su vez, cuando verificamos esas mismas interfaces para el caso de la clase temática de Infraestructura, por ejemplo, constatamos porcentajes significativamente menores, ya que las interfaces con mayores proporciones son audiencia y consulta públicas, como se ha demostrado en los datos recopilados mencionados arriba.

La clase temática de medio ambiente también parece presentar una dada concentración en torno de determinadas interfaces, siendo, más específicamente, en torno a la reunión con grupos de interés y consulta pública. La última clase, de desarrollo económico, parece concentrarse más en torno a las interfaces “otros” y discusión en conferencias. (Ipea, 2012, p. 17)

Tabla 15 – Porcentaje de clases temáticas por interfaz socio-estatal (2002-2010)

	Ombudsman	Audiencia Publica	Consulta Publica	Reuniones con grupos de Interés	Consejos	Conferencias	Otros
Infraestructura	37,6%	42,8%	33%	26,4%	19,9%	11,9%	23,9%
Desarrollo Económico	17,4%	10,1%	15,9%	15,2%	12,1%	19%	20,7%
Protección y Promoción Social	36,5%	31,5%	30,8%	33,9%	51%	52,4%	37,5%
Medio Ambiente	8,4%	15,6%	20,3%	24,5%	17,1%	16,7%	17,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Comunicado Ipea nº 132, de enero de 2012.

La investigación concluye que dependiendo del objetivo del programa (si finalista o de apoyo) el tipo de instrumento socio-estatal más adecuado será aquel que promueve

una participación social mayor, más generalizada, en el primer caso un instrumento más focalizado, y más dirigido a un público específico, en el segundo.

Habiendo realizado la identificación general del proceso de diseminación de los diversos espacios/instrumentos de participación deliberativa, presentamos, en el apartado que sigue, un panorama general de la implantación de los consejos gestores de políticas y programas municipales.

5.3 ESTABILIZACIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA EN CONSEJOS EN LA REALIDAD BRASILEÑA

Pero de hecho, ¿qué formato tienen los consejos brasileños y cómo están implantados?

Como se ha dicho, no hay una reglamentación genérica que estandarice las implantaciones de consejos como espacio de gestión participativa. La forma de ejercicio de esa participación posee distintos formatos, lo que hace que los modelos implementados varíen no sólo de una política a otra, sino también de una región a otra (BUVINICH, 2012).

En una investigación anterior de esta autora (*ídem ibídem*), se constató que la cuestión de la representatividad, la paridad, la capacidad decisoria, así como de la obligatoriedad de institución son elementos que poseen estrecha relación con las evaluaciones de efectividad deliberativa y con el cumplimiento del papel democratizador destacado en los consejos, y son éstas las características variables que hacen que las distinciones de implementación sean tan acentuadas.

En lo que respecta a la obligatoriedad de constitución de consejos como instrumento de gestión de las respectivas políticas públicas (o de los programas) se constató que las áreas que determinan de manera segura la obligatoriedad de creación de consejos estaduais y municipales son las siguientes: Salud, Medio Ambiente, Recursos Hídricos, Asistencia Social, Seguridad Alimenticia, Niño y Adolescente, Alimentación Escolar, Fiscalización del FUNDEB, Protección de los Derechos de la Tercera Edad, Política Agrícola y Política Urbana.

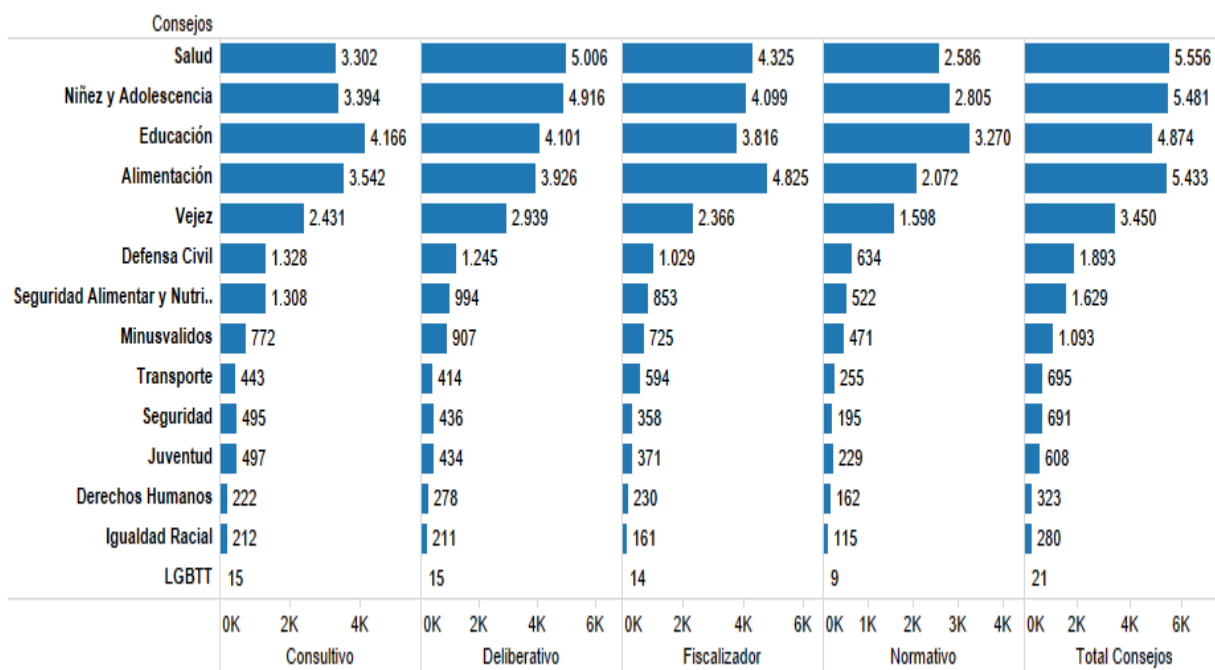
Como se ha dicho, no hay un criterio para esta definición. Aunque no existan estudios sobre el asunto, nuestra hipótesis es que la obligatoriedad de adoptar el consejo

como instrumento de gestión de políticas está relacionada por un lado con la fuerza de movilización y estructuración de la propuesta de concretización de la política nacional, y por otro con el hecho de que ya hay una cultura de gestión por consejo que facilita su institución, sin que la obligatoriedad sea la fuerza motriz de diseminación.

Sin embargo, la mayor proporción de implantación está directamente relacionada con esta obligatoriedad; en otras palabras, posee mayor índice de implantación los consejos obligatorios. Aun así, no hay ningún consejo implantado en el 100% de los municipios. Los últimos datos municipales recogidos en 2014 confirman la conclusión de 2009:

Gráfico 13 – Cantidad de Consejos implantados por temática

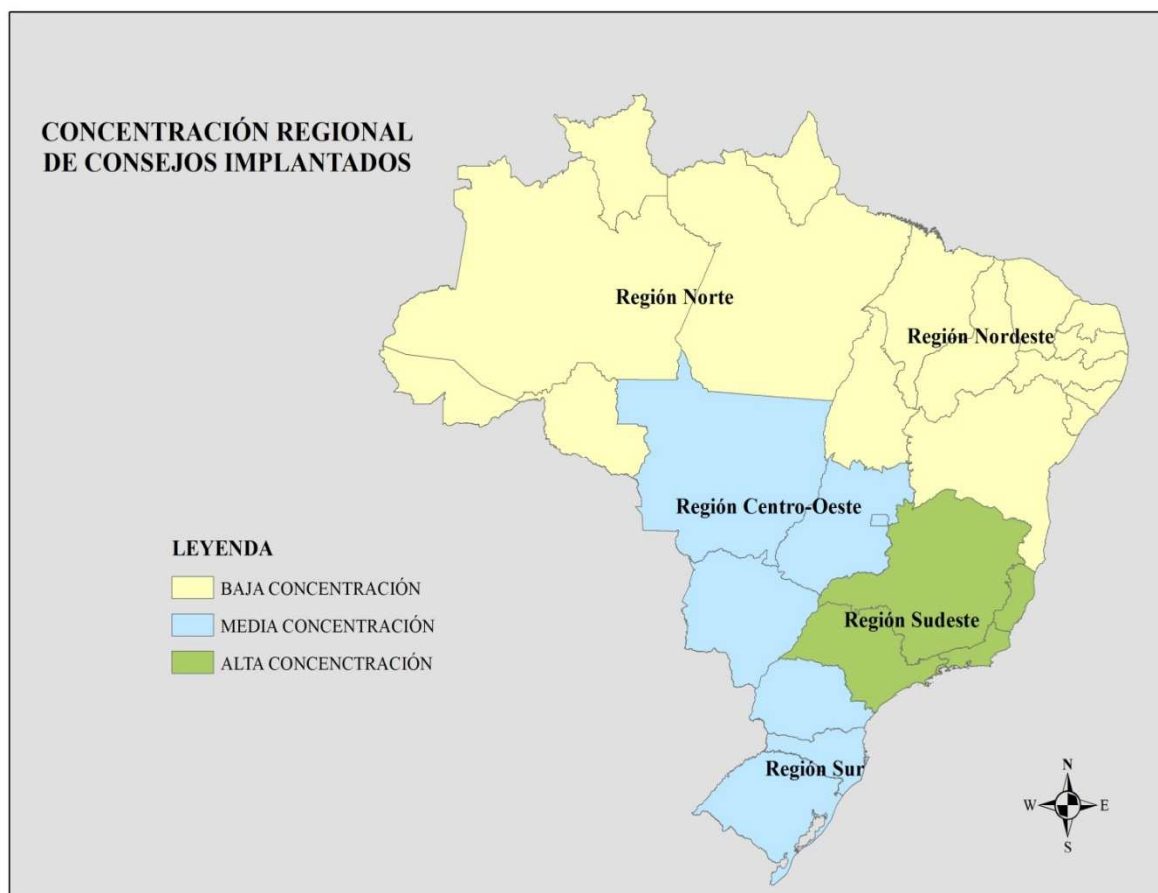
Consejos por Categoría, 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de IBGE, 2014

En términos regionales, la investigación también identificó que la mayor concentración proporcional de consejos implantados estaba en la región Sudeste; seguida de las regiones Sur y Centro-oeste, con un índice de implantación medio y seguidas a su vez por el Norte y Nordeste, que ostentaban los menores índices de implantación.

Mapa 1 – Concentración Regional de Consejos (2009)



Fuente: BUVINICH, 2012

De igual manera, los datos recogidos en 2014 confirman las conclusiones de 2009, lo que demuestra que no hubo cambio en el patrón de distribución de los consejos.

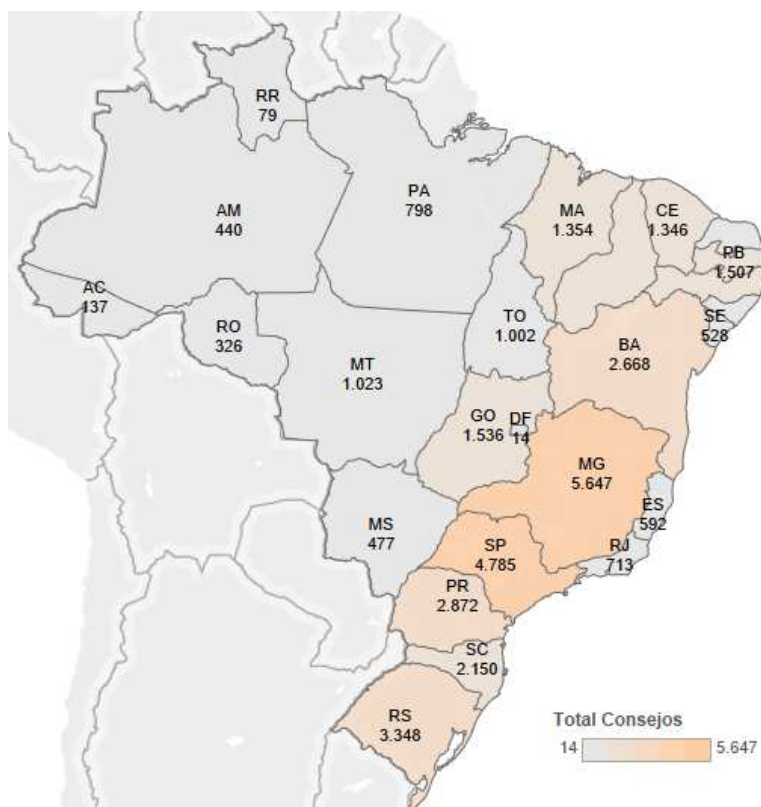
Tabla 16 – Consejos por Macro-región 2014

Consejos por Macro-región (%), 2014

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sur
Derechos LGBTT	9,52%	42,86%	0,00%	42,86%	4,76%
Igualdad Racial	8,21%	24,29%	2,50%	55,00%	10,00%
Derechos Humanos	11,76%	28,17%	8,05%	35,29%	16,72%
Derechos de la Juventud	5,92%	32,24%	7,40%	38,98%	15,46%
Seguridad	13,89%	15,48%	3,62%	42,26%	24,75%
Transporte Escolar	16,55%	18,71%	6,91%	23,02%	34,82%
Derechos Minusvalidos	8,05%	26,08%	7,59%	37,33%	20,95%
Seguridad Alimentaria y Nutricional	6,14%	31,37%	11,05%	29,40%	22,04%
Defensa Civil	3,86%	27,15%	2,80%	32,49%	33,70%
Educación	7,67%	32,17%	6,57%	31,35%	22,24%
Alimentación Escolar	8,26%	31,95%	7,91%	30,28%	21,59%
Derechos de la Niñez	8,34%	32,20%	7,95%	30,05%	21,46%
Control y Acompañamiento FUNDEB	8,27%	32,27%	7,87%	30,07%	21,52%
Salud	8,30%	32,22%	8,05%	30,02%	21,42%

Fuente: Elaboración propia a partir de Munic 2014/IBGE

Mapa 2 - Concentración Regional de Consejos (2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de Munic 2014/IBGE

La concentración regional de consejos está íntimamente relacionada con la municipalización de políticas públicas. El resultado no sorprende ya que la región Sudeste es económicamente más desarrollada y pudo sostener el proceso de descentralización de las políticas de manera más inmediata. Además, sumado a esto, es la región con mayor tradición de participación política, con importantes movimientos sociales. Por otra parte, las regiones Norte y Noreste empezaron su proceso de municipalización y de mayor autonomía hace poco más de 15 años, a causa de un déficit social y económico que se remonta a siglos de subdesarrollo. La emancipación social es un proceso aún en desarrollo.

En lo que atañe a la representación y la paridad, se puede decir que constituyen cuestiones de relevancia neurálgica para el funcionamiento adecuado de ese espacio, porque, como han teorizado Cohen, Bohman y Habermas, la igualdad entre los ciudadanos libres es un factor fundamental para que los debates (las discusiones) ocurran y sean inclusivos.

La paridad entre representantes de la sociedad civil y del gobierno es considerada una condición preliminar para la eventual disputa entre posiciones divergentes. Hay autores, sin embargo, que consideran que aunque exista igualdad numérica, esa igualdad no es suficiente para garantizar el equilibrio en el proceso decisorio (TATAGIBA, 2002, p. 57).

Establecer criterios que garanticen la efectiva igualdad tampoco parece simple, pues puede ser en sí una forma de exclusión de un proceso que exige lo contrario.

Esto ocurre porque la paridad no es una cuestión únicamente numérica, sino de las condiciones de cierta igualdad en el acceso a la información, disponibilidad de tiempo, y recursos, como apunta Gohn (2001):

La disparidad de condiciones de participación entre los miembros del gobierno y los provenientes de la sociedad civil es grande, los primeros trabajan en las actividades de los consejos durante su período de expediente de trabajo normal/remunerado; tienen acceso a los datos e informaciones, tienen infraestructura de soporte administrativo; están habituados al lenguaje tecnocrático, etc. o sea, tienen lo que los representantes de la sociedad civil no tienen (por ley, los consejeros municipales no son remunerados ni cuentan con estructura administrativa propia). Faltan cursos o capacitación para los consejeros, de forma que la participación sea cualificada como, por ejemplo, para la elaboración y gestión de las políticas públicas; no hay parámetros que fortalezcan la interlocución entre los representantes de la sociedad civil con los representantes del gobierno. Es preciso entender el espacio de la política para que se pueda fiscalizar y también proponer políticas; es precisa una capacitación amplia que posibilite a todos los miembros del consejo una visión general de la

política y de la administración. Usualmente, ellos actúan en porciones fragmentadas, que no se articulan (en sus estructuras) ni siquiera con las otras áreas o consejos de la Administración Pública (GOHN, 2001, p. 14).

Para que la participación sea efectiva, debe ser cualificada, hecho que pasa por el necesario acceso a la información. La cualificación de los consejeros es algo que viene siendo desarrollado ampliamente, especialmente en programas coordinados por los Consejos Federales. Aunque existan asociaciones que se ocupan de la cualificación, en general se identifica que ésta está a cargo del Estado. (Varias son las investigaciones que identifican los programas de cualificación de consejeros, a este respecto véase KEMPE, 2004)

Algo importante es la necesidad de cualificar la paridad, pues la representación desigual entre representantes del Estado de la sociedad civil no indica inmediatamente una desventaja social, ya que puede haber casos en que de hecho existe tal desigualdad, pero ésta es benéfica, porque amplía la cantidad de representantes de la sociedad civil.

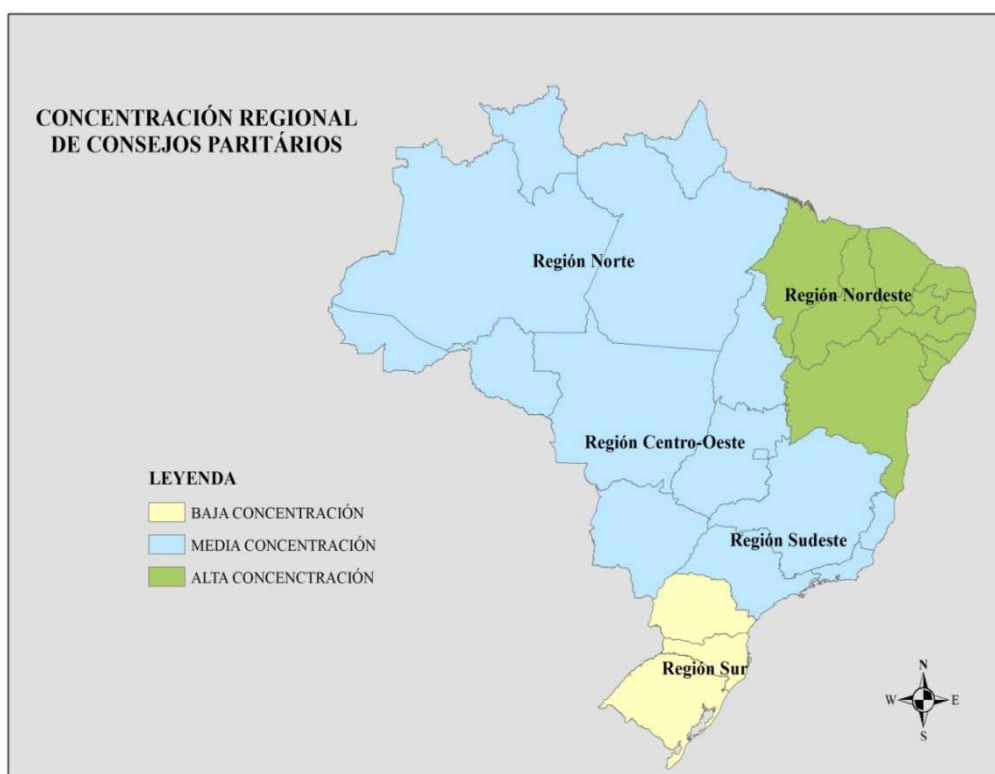
Destáquese, inclusive, que ésta fue una tendencia observada en los Consejos Federales, pero no fue posible identificar si la no paridad de los consejos municipales se da en virtud de la sub- o sobrerrepresentación social, dada la falta de cualificación del dato.

Volviendo específicamente a la cuestión de la equivalencia numérica entre las representaciones de la sociedad civil y del gobierno, la investigación (BUVINICH, 2012) identificó que el 52% de los Consejos Federales no eran paritarios, lo que contrasta con los datos municipales, los cuales en su mayoría eran paritarios, (el menor índice de paridad ocurre en los consejos LGBT, con un 75%).

En términos regionales, una vez más fue posible observar una tendencia de estandarización en la configuración de los consejos. En ese sentido, se observó que la región Nordeste posee los mayores índices de implantación de consejos paritarios, mientras que la región Sur posee los menores índices, o sea, viene implantando un mayor número de consejos no paritarios¹²⁹.

¹²⁹ El levantamiento Munic de 2014 ha identificado la paridad en todos los distintos tipos de consejos. Solamente lo hizo para el consejo de educación. Como no habían datos suficientes, se ha optado por no presentar los datos de 2014.

Mapa 3 – Concentración Regional de Consejos Paritarios (2009)



Fuente: BUVINICH, 2012

La constatación de que la región Sur posee los menores índices de paridad causa cierta sorpresa, pues esta región tiene gran tradición democrática participativa, especialmente por el desarrollo de los Presupuestos Participativos. Sin embargo, no es posible identificar, con los datos disponibles si esta falta de paridad se da por una eventual sobrerrepresentación social. La profundización del estudio relacionando las características institucionales de la región con la efectividad deliberativa sería bastante esclarecedor.

Como se ha visto, la paridad será definida no sólo por la equivalencia numérica entre la representación de la sociedad civil y del Estado, sino principalmente por el conjunto de condiciones que cualifican y viabilizan la igualdad de condiciones participativas: condiciones de cuño técnico, financiero y administrativo. Aliada a la paridad – entendida en su totalidad – está la representatividad, como bien apunta Tatagiba (2002, p. 59):

En ese sentido, parece correcto suponer que la obligatoriedad legal de la paridad como principio de equivalencia entre Estado y sociedad en los consejos, aunque sea absolutamente fundamental, no es, sin embargo,

suficiente para garantizar la equivalencia real: ésta implica la continua disputa por la hegemonía en el interior de los consejos.

En ese sentido, los estudios sobre el tema relacionan una serie de problemas relacionados con las disfunciones de la representación. Entre ellos, destaca la percepción distorsionada que algunos consejeros (o entidades) poseen sobre los objetivos de participación en los consejos. Muchos, en vez de pretender la representación de ideas o causas, buscan la aproximación para reivindicación de recursos en programas gubernamentales.

La relación consejero-entidad posee importancia también fundamental para el alcance de la efectividad deliberativa. Conforme Tatagiba (2002, p. 63): “Cuanto más fuerte es la relación consejero-entidad, mayor es la posibilidad de que diferentes intereses puedan hacerse representar de hecho en los consejos”.

Con los representantes del gobierno no es diferente. El mayor problema reside en la poca autonomía decisoria que algunos consejeros tienen para hablar en nombre del Estado. Eso deriva del proceso de vaciamiento, narrado por los estudios de casos, promovido por el gobierno, configurado en la gran rotatividad de representantes, en la poca autonomía de éstos, o en su ausencia deliberada.

La deficiencia de comunicación puede minar la capilaridad social de los consejos que son llevados al aislamiento y a la debilidad, de manera que los consejos quedan así reducidos a la existencia formal (TATAGIBA, 2002; MORÃES, 1998).

Buscando revertir esa situación, muchos consejos han procurado fortalecer estrategias de comunicación, a partir de la ampliación de los debates por internet, con la formulación de gacetas y periódicos y principalmente mediante la organización de las conferencias nacionales, estatales y municipales.

La heterogeneidad en la composición de los consejos, el respeto a las diferencias y la adhesión a proyectos específicos, construidos a partir del debate constructivo son condiciones necesarias para la eficacia de las acciones de los consejos y la consecuente ampliación democrática. “Es del enfrentamiento argumentativo y de la tentativa de diálogo entre grupos que defienden intereses distintos, y a veces claramente antagónicos, de donde el consejo extrae su fuerza” (TATAGIBA, 2002, p. 62).

El proceso deliberativo lleva entonces a la última característica estructuradora de los consejos de políticas y programas: la capacidad decisoria. En ese sentido, merece la pena destacar la distinción resaltada por Teixeira (2008, p. 232): “mientras el concepto de decisión remite al resultado de un proceso que involucra la elección u opción entre alternativas, la noción de deliberación se refiere a la calidad del proceso que lleva a la decisión”.

Como se ha dicho, la legitimidad del consejo no se concreta exclusivamente en la capacidad de decisión, sino en su capacidad de inclusión de las discusiones. No se puede decir que un consejo consultivo es más o menos legítimo, o produce un resultado mejor o peor que un consejo directivo. Como propone Carvalho (1998, *apud* TATAGIBA, 2002) el éxito de un consejo no puede ver su acción exclusivamente relacionada con la capacidad de decidir (“inducir al Estado a la acción”), o a una eficiente vocalización de las demandas; el éxito puede estar muchas veces relacionado con una eficiente fiscalización, en el sentido de “impedir al Estado transgredir”, incluso viendo sus competencias restringidas a la capacidad consultiva.

Otra importante constatación fue que, entre 2003 y 2010 (por tanto, durante el gobierno de Lula), hubo una expansión bastante considerable en la creación de Consejos federales, y por tanto, de la implementación del modelo de consejos en nuevas políticas y programas. Sin embargo, a los nuevos Consejos federales, en su gran mayoría, les fue atribuida la competencia consultiva.

En la publicación del IPEA (2008), los investigadores resaltan que se ha comprobado una alta efectividad deliberativa en consejos del tipo consultivo, y sugieren que el supuesto motivo de esa efectividad podría ser atribuido a la naturaleza de la participación, o sea, la forma de selección de los consejeros:

Su principio orientador – la construcción de consensos – es dado por agentes aparentemente externos o por encima del juego político – en especial por sus conocimientos técnicos, pero también por la representación de actores sociales que expresan demandas e intereses diversos frente a aquella política pública. Esas características configuran los consejos consultivos. Su representación es normalmente mixta y múltiple, a ejemplo del CONSEA (IPEA, 2008, 387-8). (Subrayado nuestro)

Otro punto destacado como causa de éxito es la capacidad de establecer colaboraciones con instituciones académicas, políticas, agencias de financiación

internacional e instituciones sociales. De la manera construida, la interpretación que se hace sugiere que los consejos poseen una capacidad articuladora amplia, capaz de movilizar atención e involucrar recursos y acciones (políticas y sociales). El éxito del consejo estaría entonces condicionado a su capacidad de obtener compromisos públicos, sea del gobierno que de la sociedad civil:

Se constata, pues, que los contenidos y significados políticos de los consejos consultivos también dependen del estado del campo social y político. En los cuadros históricos actuales ser consultivo significa algo diferente que en los años 30. Por ejemplo, el CONSEA gana o pierde poder dependiendo de los compromisos políticos asumidos públicamente por el Ejecutivo tanto en el escenario externo, ante la opinión pública mundial y a ojos de agentes financiadores multilaterales de las políticas, como internamente, ante la opinión pública. Su papel legal es redefinido constantemente por la capacidad de aprovechar la coyuntura en el establecimiento de alianzas y acciones que potencialicen sus posiciones, o sea, sus sentidos dependen de la red de relaciones que logra aprovechar, siendo que la proximidad con las instituciones intelectuales, políticas y sociales son las más importantes (IPEA, 2008, p. 388).

Y complementa:

Los recursos políticos consisten en, por un lado, mantener las fuentes motivacionales organizadas, y, por otro, mantener las representaciones interesadas en transformar demandas sociales en acciones del poder público. Tales dificultades se presentan en los consejos gestores amplios, cuando los eslabones entre los representantes y las instituciones de origen son fragilizados. Con todo, ésta es una característica general de las representaciones gubernamentales, frecuentemente acusadas de ausencia e indisponibilidad para la deliberación. La posición de muchos de los representantes no garantiza que los órganos de origen implementen las proposiciones deliberadas. Los consejos consultivos a su vez dependen en mucho de la voluntad del gobernante; no poseen, en sus atribuciones, mecanismos coercitivos y normativos. Paradójicamente, es en esa fragilidad y en la fuerza y prestigio de sus componentes donde esos consejos encuentran su fuerza (IPEA, 2008, p. 389).

Uno de los principales espacios de participación instituidos por el gobierno Lula fue el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), más conocido como “Consejón” (*conselhão*), creado por la Ley n° 10.683, de 28 de mayo de 2003. Presidido por el propio presidente de la República, el CDES reúne a 90 representantes de la sociedad civil, entre los cuales líderes expresivos de diversos movimientos sociales, trabajadores y empresarios, además de 18 ministros de Estado.

El CDES fue definido como un órgano de carácter consultivo, al cual compete “asesorar al presidente de la República en la formulación de políticas y directrices

específicas, y apreciar propuestas de políticas públicas, de reformas estructurales y de desarrollo económico y social que le sean sometidas por el presidente de la República, con vistas a la articulación de las relaciones de gobierno con representantes de la sociedad”.

La creación del CDES amplió la interlocución entre el gobierno y la sociedad y la capacidad de tomar decisiones de forma compartida, sobre los grandes rumbos del país. A partir de sugerencias del Consejo, el gobierno reglamentó, por ejemplo, las operaciones de crédito consignado en nómina, la cuenta-inversión, el direccionamiento de recursos para microcrédito y la Ley de Quiebras (BRASIL, 2014, p. 68).

La cuestión que surge es: ¿hasta qué punto ésta sería una tendencia de modelo, y hasta qué punto sería una forma de restringir la participación política o de ampliar la efectividad deliberativa?

Los datos de la investigación confirman que las Regiones Sudeste y Sur de Brasil, que tradicionalmente poseen contemporaneidad, encabezando tendencias, poseen los menores índices de consejos con capacidad deliberativa. Junto al dato de que la mayoría de los consejos federales creados en los últimos años fueron consultivos, se podría estar ante una transformación del modelo con capacidad directiva de los consejos brasileños.

El poder de decisión de los consejos tiene relación con las atribuciones previstas en la ley de creación, pero se consolida dependiendo del contexto político en que está inserto, y de la capacidad de inclusión de intereses. Cuanto mayor es el número de interesados debatiendo un tema, más legítima será la decisión.

Como afirman Tatagiba y Teixeira (2007), es muy importante analizar la calidad del proceso de deliberación que involucra importantes variables: la existencia de debate y discusión previos a la decisión; la pluralidad de los intereses involucrados en la disputa, la naturaleza de las razones presentadas, el nivel de autonomía de los sujetos involucrados para sostener posiciones; el mayor o menor poder de cada participante/segmento en la construcción de la agenda, etc. (TEIXEIRA, 2008, p. 234).

Las dificultades prácticas existentes en el proceso de discusión apuntan como procedimientos para la toma de decisiones: una incapacidad (o reducida capacidad) de explicitación de los intereses, una incapacidad de reconocer la legitimidad del conflicto y por último, el intercambio de ideas.

Además de las dificultades señaladas, el estudio realizado por Tatagiba (2002) sobre las pautas de discusiones de determinados consejos, apunta hacia una cuestión previa a la discusión: la poca claridad sobre los objetivos de las finalidades de los consejos. En ese sentido, se constata la dificultad de establecer los exactos perfiles de lo que sería “formular política pública”, en cada uno de los niveles federales en que los consejos actúan. Para unos, el objetivo sería trazar las grandes directrices que guían, definiendo prioridades de inversión, trazando metas a largo plazo; para otros el objetivo es debatir y buscar soluciones para las demandas más inmediatas de la población.

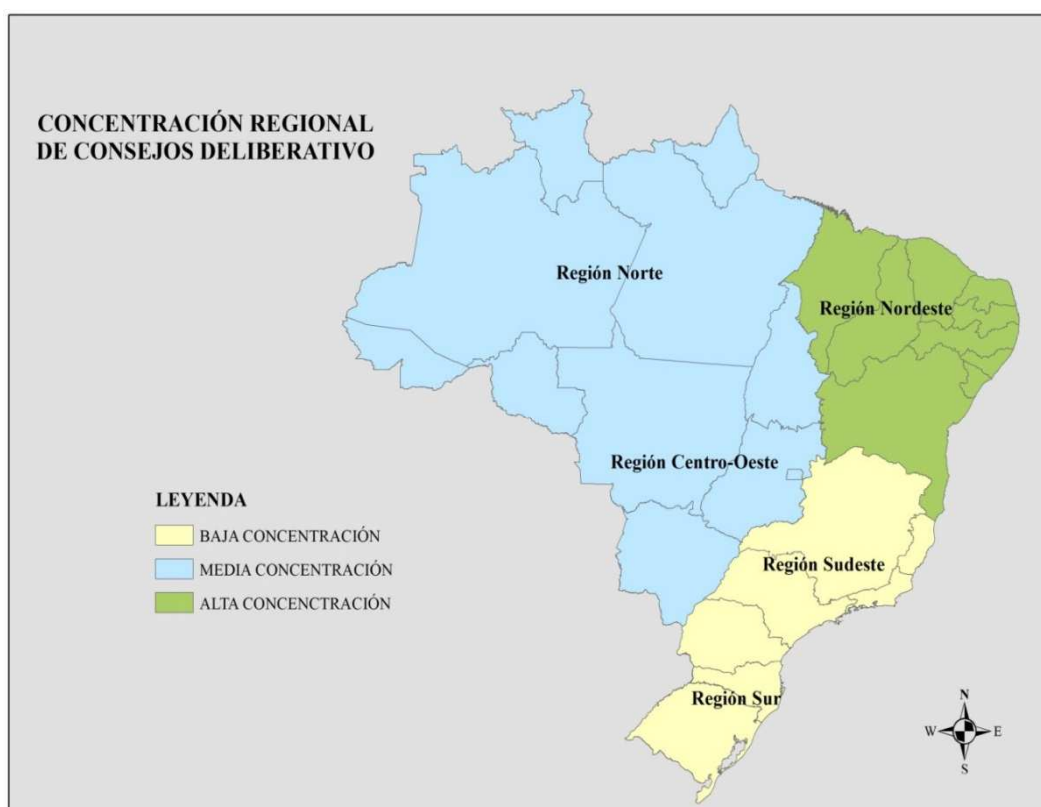
El reconocimiento de que el éxito de un consejo no está restringido únicamente a su poder decisorio, y sí a un conjunto de elementos que conjugan pluralidad representativa, paridad, calidad del proceso deliberativo (de la discusión), no desplaza, sin embargo, la importancia de la deliberación como precepto legal de profundo impacto.

La capacidad directiva (o poder de decisión) es señalada por la mayoría de autores como el efectivo compartir del poder político y el gran diferencial otorgado a los consejos en la reforma constitucional. Sin esta capacidad, muchos creen que los consejos continuarían ejerciendo el papel de “consejo de notables” de principios del siglo pasado.

Nuevamente, la investigación de BUVINICH (2012) identificó que la mayoría de los consejos brasileños (municipales y federales) son directivos. El porcentaje de consejos consultivos es bastante próximo al de los directivos, porque la deliberación presume también la capacidad consultiva.

En cuanto a la concentración regional de los consejos con capacidad deliberativa, se observa el gran predominio de la región Noreste. En la mayor parte de las áreas investigadas, el Noreste es la región con mayor concentración proporcional de consejos directivos. Las regiones con las menores concentraciones de consejos directivos son el Sur y Sudeste.

Mapa 4 - Concentración Regional de Consejos Directivos (2009)



Fuente: BUVINICH, 2012.

De las competencias trabajadas, se observa que la más restringida es la normativa. En todas las áreas investigadas el menor porcentaje siempre estuvo relacionado con la capacidad normativa de los consejos. Aunque se perciban desvíos en consejos específicos, se observa una tendencia a que los consejos con mayor porcentaje de implantación tengan también un mayor porcentaje de capacidad normativa.

En conclusión, se puede afirmar que el modelo de consejos de gestión de políticas y programas en Brasil no sólo se consolidó en los últimos 9 años, sino que se amplió. Los estudios especializados (FUNG, 2006; FUNG y WRIGHT, 2003; LUCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2004; AVRITZER, 2007, 2010; LUNGHMANN, 2005; FARIAS, 2007 y 2010, *apud* AVRITZER, 2010, p. 97) indican una relación directa entre los arreglos institucionales y la efectividad deliberativa, motivo por el cual el constante monitoreaje de las características generales de implantación de los consejos se torna esencial no sólo para formar una macro-visión de la sistemática de gestión de las políticas públicas, sino principalmente para identificar qué estructura institucional

empleada en los consejos gestores produce los mejores resultados. Dado que el modelo institucional siempre está inserto en un contexto político influido por una cultura política, el establecimiento de modelos ideales se altera en virtud de las distintas realidades culturales.

La identificación de la existencia de patrones regionales así como la identificación de una posible tendencia de alteración del patrón de modelo indicado, más que respuestas, incita nuevas preguntas y propuestas de estudios, pero da un paso en dirección a la práctica de la sistematización de las informaciones de gestión nacional.

Resumen Analítico

Tras la exposición detallada de los elementos históricos, políticos y sociales que conformaron las condiciones contextuales para el surgimiento de una nueva institucionalidad en Brasil, este capítulo buscó detallar las características institucionales que definen la participación deliberativa en los consejos gestores de políticas públicas.

Como se ha visto, la participación social fue prevista como condición estructural de gestión de la mayoría de las políticas públicas brasileñas después de la redemocratización. La nueva estructura institucional alteró el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas de Brasil, instituyendo, legalmente, la intervención social periódica y planeada, a lo largo del circuito de formulación e implementación.

Son, por tanto, instituciones cuyo sentido es la repartición del poder de decisión¹³⁰ y la garantía de control social de las acciones y políticas, persiguiendo la consecución final de los bienes sociales jurídicamente tutelados por la Constitución Federal.

Partiendo del modelo de la salud, los primeros consejos tuvieron, en su mayoría, su marco inicial establecido en las nuevas normas de organización de la gestión de las políticas, especialmente las sociales. Como característica básica eran órganos colegiados, públicos, permanentes, paritarios (con participación de la sociedad civil), directivos, de constitución obligatoria en los tres niveles nacionales.

¹³⁰ Destáquese que no todos los consejos implementados en Brasil poseen capacidad directiva.

Las atribuciones de los consejos deben ser determinadas por ley, pero de manera general deben formular estrategias y definir las prioridades de las políticas en las cuales son creados. Además deben tener cierta estructura para su funcionamiento, incluso con autonomía financiera, para que no queden dependientes del gestor público al cual el consejo está vinculado.

En cuanto a los elementos de refuerzo inicial, identificamos y explicamos la importancia de la NOB 01/1991. La norma del Consejo Nacional de Salud que detalla la manera por la cual los estados y municipios deberían elaborar los instrumentos de gestión establecidos en la Ley n. 8.142/1990. Además, esta norma hizo más rigurosas las comprobaciones de implementación de los consejos como prerrequisito para recibir los aportes financieros.

Una secuencia de normas fue publicada, para reforzar las competencias de los consejos, especialmente la de fiscalización. Se demostró la relación positiva entre la publicación de las normas y el consecuente incremento del número de consejos, lo que demuestra que los “estímulos” normativos, en general, ejercieron un gran efecto. La mayoría de los consejos creados entre 1990 y 2002 poseen características muy semejantes, y entre las que más llaman la atención, está la obligatoriedad de implementación.

Según fue destacado en la investigación de Buvnich (2012) la mayoría de los consejos federales (72%) en la actualidad no es obligatoria. Sucede que de aquellos consejos que son obligatorios solamente dos fueron creados después de 2002. Eso significa que durante el período de consolidación del modelo (1990 a 2002), la obligatoriedad era un patrón.

Sin embargo, además de ser un fenómeno jurídicamente inducido, los consejos fueron un fenómeno social, y no “frutos desgobernados de una normatividad oficial destituida de nexos o de razón” (CARVALHO, 1997, p. 71). El proceso reformador, el modelo de participación instituido en diversas políticas sectoriales al mismo tiempo reforzó el asociacionismo civil. Los consejos, y creemos que las demás experiencias deliberativas, son percibidos como resultado de un proceso de reforma democratizadora.

El patrón que determinaba la obligatoriedad de institución de consejos en las políticas públicas no se mantuvo a partir de 2003. Aún así, es el período (hasta 2010) en el cual se ha constatado el mayor incremento en la disseminación de los consejos. Tal

hecho se explica por algunas razones. Inicialmente, creemos que la asunción de la presidencia por parte del Partido de los Trabajadores (PT) es un factor de interferencia. Al tener como propuesta de gobierno el refuerzo de las políticas sociales, y siendo los consejos la principal interfaz para esta clase temática (IPEA, 2012), es natural que haya habido un incremento en la formación de consejos.

Si por un lado la obligatoriedad deja de ser un patrón, la competencia fiscalizadora en el proceso de descentralización de las políticas se ha tornado evidente. Además, hubo un aumento general de programas con interfaces socio-estatales, que refuerzan la cultura de participación, tanto en el interior de la sociedad, como en el interior de la máquina pública.

El capítulo también ha evidenciado la manera en que los consejos están implantados en Brasil. Para eso, fue propuesta una tipología clasificatoria que identificase la naturaleza de la representación, composición, paridad, capacidad de decisión así como la obligatoriedad de institución.

En resumen, se ha identificado que hay patrones regionales de implementación de los consejos en Brasil: la región Sudeste es la que presenta mayor concentración proporcional de consejos. Sin embargo, la región Noreste es la que presenta una mayor proporción de consejos paritarios y con competencia directiva.

Toda esa información es importante para generar la identificación de las secuencias reactivas de la implantación de la participación deliberativa en consejos. La existencia de secuencias causales deterministas puede generar un proceso de reproducción inercial de la institución, que a lo largo del tiempo genera un *modus operandi* en términos de ideas, valores y diseños organizativos.

En este sentido, el apartado siguiente presenta el análisis conclusivo sobre la existencia de un proceso de desarrollo institucional que sigue el modelo de la trayectoria de dependencia institucional, *path dependent*, así como presenta las conclusiones de esta investigación.

CONCLUSIONES

Esta investigación ha estado dirigida por su objetivo general de identificar los factores que se conjugaron e influyeron en el surgimiento del modelo de participación deliberativa de los consejos gestores de políticas públicas brasileñas. Al mismo tiempo, la investigación analiza el resultado del legado de este modelo y los factores que han reforzado esa nueva institucionalidad en las políticas públicas de Brasil.

Para alcanzar este objetivo se ha optado por utilizar el enfoque neo-institucionalista histórico, que considera, además de los modelos normativos, el sistema compartido de ideas y valores en la formación de las restricciones (*constraints*), que van a determinar la estabilización institucional. Complementariamente, se ha propuesto identificar y analizar si el modelo brasileño de participación deliberativa en consejos gestores de políticas ha tomado un proceso de reproducción *path dependent*. Además de identificar estos factores, el modelo ha permitido, también, identificar los resultados e interpretar su legado.

En el análisis del proceso de desarrollo del modelo institucional, se ha constatado que las condiciones ideológicas son producto de una interacción contextual de varios actores: de las agencias internacionales, que abogaban instrumentos de participación comunitaria en los temas de Medio Ambiente y Salud; de los activistas católicos de la Teología de la Liberación, del movimiento operario comandado por la Central Única de Trabajadores (CUT), de los políticos progresistas, especialmente los del Partido de los Trabajadores (PT), y de los activistas del Movimiento por la Reforma Sanitaria (MRS).

En cuanto a las ideas e ideales, la interacción complementaria de los actores hizo que la participación deliberativa tuviera las siguientes premisas subyacentes: representatividad inclusiva, paridad e isonomía entre sus miembros, capacidad decisoria a partir de debates dialógicos y públicos y en fin, publicidad de las decisiones. Eso significa que aunque existiera una previsión de estructuras administrativas como los consejos y conferencias (que fueron previstos ya en la década de los años 30), tales estructuras no tenían la misma esencia y por lo tanto no podrían ser consideradas deliberativas.

El contexto histórico en el cual surgió y se perfiló el modelo deliberativo de participación y su posterior consolidación en la estructura jurídica nacional – que demandó un exhaustivo trabajo de revisión documental - ha sido discutido con detalle en los capítulos

precedentes de este trabajo. No obstante, es importante rescatar para nuestras conclusiones que el modelo de atención a la salud propuesto por el Movimiento de los Sanitaristas (MRS), con apoyo de las agencias de las Naciones Unidas, fue el primero en proponer como principio los ideales de participación como derecho.

Por otro lado, la organicidad propuesta por el MRS tuvo como modelo operativo las reuniones y asambleas de los operarios y, las reflexiones de los de los activistas católicos de las Comunidades Eclesiásticas de Base que organizaban a la comunidad en consejos populares.

El sector de Medio Ambiente fue pionero en iniciar la formalización de los Consejos de Políticas con competencias normativas en la década de los 70. Sin embargo, el punto de inflexión del modelo ocurrió con el reconocimiento, por parte del Estado de São Paulo en 1979, del primer consejo de estado de salud con competencia efectiva de interferencia en las políticas del sector.

La estrategia adoptada por los diferentes actores del MRS fue la de ocupar cargos estratégicos en la Administración Pública, tanto a nivel subnacional, como federal. Las experiencias municipales de participación, paulatinamente, fueron ganando proporciones mayores hasta alcanzar la estructura nacional. La ocupación de cargos, así como las experiencias locales, posibilitaron que el MRS elaborase una primera propuesta consistente de un sistema público de salud que tuviera como uno de los instrumentos de funcionamiento la participación deliberativa.

La importancia atribuida al Movimiento Sanitario (que en aquella época aún no estaba organizado bajo esta denominación) fue la de haber tenido la capacidad de concienciar políticamente a agentes comunitarios bajo un “manto temático” (de la salud) que pudiese organizarse, sin generar rechazo en el gobierno militar, y buscar permeabilidad en el sistema.

La ruptura de la nueva institucionalidad fue marcada con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, que incluyó la participación social como un derecho subjetivo de todo ciudadano. El propio proceso de elaboración de la Constitución fue participativo, y gracias a él las principales políticas en las cuales la participación había sido incentivada pudieron consolidarse.

El modelo consolidado previó instituciones participativas permanentes, definidas legalmente como parte de la estructura del Estado, cuya función es incidir en las políticas públicas en áreas específicas, produciendo decisiones (que algunas veces pueden asumir la forma de norma estatal), y que cuentan en su composición con la participación de representantes del Estado y de la sociedad en iguales condiciones para debatir.

A partir del momento de ruptura, iniciado con la Constitución de 1988, diversos fueron los marcos intermedios que determinaron el desencadenamiento del proceso de consolidación de la participación deliberativa en consejos. El primero, y tal vez el más importante momento crítico, fue el establecimiento de la lógica de funcionamiento y del diseño institucional de los consejos de salud determinados por la Ley n° 8.142/90.

El elemento estructurador para la efectividad de la implementación fue el establecimiento de la obligatoriedad normativa. La obligatoriedad, sin duda, tuvo correlación con la capacidad de diseminación en niveles subnacionales. De los cinco tipos de consejos con mayor número de implantación municipal, fue constatado que cuatro son obligatorios.

Además, la estructura de descentralización de la participación fue, en gran medida, viabilizada por haber sido vinculada a la lógica de financiación de las acciones de salud. El contexto contingente de estar en un amplio proceso de reestructuración de las atribuciones federativas, también viabilizó que toda una nueva organización administrativa fuese implantada.

En ese sentido, al tener directrices muy claras, procedimientos definidos y modelo especificado, los municipios consiguieron rápidamente “copiar” el consejo nacional para cumplir con las determinaciones impuestas por el nuevo modelo de gestión de las políticas de salud. Fundamentalmente, el proceso de consolidación en la salud se dio por un proceso de isomorfismo coercitivo.

A pesar de existir políticas cuya estructura de participación fue prevista en el mismo momento que la de salud, el proceso de implementación del Sistema Unificado de Salud fue el que mejor se organizó y llevó a cabo la descentralización (aunque el proceso no fuese perfecto). Eso hizo que otras políticas recién estructuradas de alguna manera copiasen el modelo implementado por la salud. Cuanto más similar era la estructura del sistema de una política con el de la salud, más similar también fue el

diseño institucional del consejo. Tal hecho hizo que las primeras políticas que instituyeron consejos en la década de los 90 y siguientes lo hiciesen en un proceso de replicación mimética.

En consecuencia, diversas normas apoyaron la estructuración de la política por los municipios, a partir de manuales de aplicación del modelo creado. La trayectoria de los consejos en ámbito municipal indica que sus diseños fueron determinados por difusión, constituyendo ejemplos claros de isomorfismo coercitivo y mimético. La organización detallada y descriptiva del “paso a paso” para la implementación de los consejos también fue importante para garantizar la implementación del modelo.

Decimos isomorfismo coercitivo porque hubo una presión por parte del nivel federal para su creación, siendo inclusive puestos a disposición modelos de replicación; decimos mimético, porque puesto que el modelo era una innovación para la mayoría de los municipios, la copia del diseño sería más segura (CUNHA, 2002).

La inducción normativa, determinante en el primer período, no se mantuvo en el período de diseminación. Al contrario, la mayoría de las políticas que instituyeron espacios/instrumentos de participación deliberativa no tenían la obligatoriedad como directriz. Lo que sí que va a marcar, al menos en el caso de los consejos, el proceso de diseminación municipal es la condición de fiscalizador de los fondos financieros que los consejos poseen. En este sentido, el incentivo al incremento presupuestario que los diversos fondos creados para políticas específicas posibilitaba, tenía en el consejo el instrumento de gestión más adoptado.

Fue factor fundamental en el proceso de diseminación que asumiese la presidencia un partido que tenía como plan de gobierno la inclusión social. Diversas nuevas políticas para segmentos específicos fueron desarrolladas, y consecuentemente fue insertado en ellas el modelo de gestión por medio de instrumentos/espacios de participación deliberativa¹³¹.

¹³¹ Podemos mencionar algunos consejos creados a partir del desarrollo de políticas para inclusión social: Consejo de los Derechos de la Persona Humana, Consejo Nacional de Economía Solidaria, Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial, Consejo Nacional de Seguridad Alimenticia y Nutricional, Consejo Nacional de Juventud, Consejo Nacional de Política Cultural y Consejo Nacional de Combate a la Discriminación.

Considerando que la participación deliberativa es un modelo conceptual que puede adquirir formas distintas de “operación”, también son incluidas como secuencias vinculadas a la implantación de los consejos, la disseminación y popularización de otros espacios e instrumentos de participación, tales como las conferencias, audiencias, consultas públicas y foros de presupuesto participativo.

Incluso en las políticas de infraestructura y desarrollo económico, tradicionalmente con mayores barreras a la inserción de la participación social por su alegado tecnicismo, se produjo, como bien queda demostrado en la investigación Ipea (2012), la inserción de instrumentos y espacios de participación.

El legado instituido por la participación deliberativa es considerable. Además de la propia ampliación de la gama de derechos sociales, Brasil cuenta hoy día con una gran red diversificada de participación. Son más de 43.000 consejos de políticas, que movilizan cerca de 79.000 consejeros. Hay, por lo tanto, más concejales que parlamentarios¹³². Las conferencias realizadas movilizan, en las tres esferas federativas, a cerca de 6,5% de toda la población nacional, lo que representa cerca de 13 millones de personas. Los números de movilización de las audiencias y consultas públicas no pueden ser estimados con precisión, aunque igualmente movilizan grandes colectivos. Existe, por lo tanto, una contingente importante de personas que se moviliza para participar.

En el contexto del modelo de *path dependence*, utilizado en la investigación, abajo se presenta una matriz resumen con las principales categorías aplicadas al análisis de la participación deliberativa en Brasil.

¹³² Son 5.568 plazas de alcalde; 57.931 plazas de concejal; 513 diputados federales; 58 senadores; 27 gobernadores y 1 presidente.

Tabla 17 – Análisis de *path dependence*

CONDICIONES PRECEDENTES	
<p>Antes de la ruptura la condición política brasileña era centralizada, autoritaria, cerrada (sin instrumentos que hiciesen posible el control social). Aunque hubiesen existido consejos y conferencias en la estructura administrativa, estos no tenían la misma propuesta deliberativa.</p> <p>Resultado: Presión social para redemocratización y formación de una estructura jurídica y administrativa que garantizase mayor participación social en la dirección del público</p>	
DESARROLLO DEL MODELO INSTITUCIONAL	
Actores que transfieren las ideas	Ideas transferidas
Activistas de la Iglesia Católica que seguían la Teología de la Liberación	Dinámicas de organización de las CEBs en grupos comunitarios; Movilización para mejoría de las principales necesidades y carencias comunitarias;
Los académicos del Movimiento por la Reforma Sanitaria	Reforma del modelo de asistencia a la salud, que se basase en la integralidad, en la universalidad y en la descentralización de los servicios y de la gestión; Participación y control social en la definición de las prioridades de inversión y en el acompañamiento de la ejecución de las acciones de salud. Participación como derecho
Los políticos del Partido de los Trabajadores	Construcción legal de los derechos sociales Promoción de la participación a través de mecanismos que incluyesen sus miembros en los procesos de decisión del partido; Capacidad de movilización en masa atribuida especialmente al liderazgo carismático de Luiz Inácio Lula da Silva;
Organismos Internacionales	Diseminación en los países de América Latina de los programas de medicina comunitaria dirigidos a grupos más pobres, que contaban con la participación de la comunidad en su ejecución.
MOMENTO DE FORMALIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN	
Ruptura	Momento crítico
Promulgación de Constitución Federal de 1988, que instituyó la participación como directriz en diversas políticas: i) audiencias públicas (art. 58, § 2º); ii) la participación para formulación de las políticas públicas: política agrícola (art. 187); salud (art. 198, III); asistencia social (art. 204, II); educación (art. 206, V); cultura (art. 216-A, § 1º, § 2º, II y III); erradicación de la pobreza (art 79 y 82	La ley 8.142/90 consolidó la estructura de participación por medio de consejos y conferencias en la misma lógica sistémica y descentralizada con que estaba construido el SUS; y como forma de garantizar su implantación, vinculó las transferencias “fondo a fondo” a la creación e implantación de los consejos estaduais y municipales, teniendo el CNS como consejo central (a nivel federal)

de los Actos de las Disposiciones Transitorias de la CF/88). Etc...	
<p>Modelo Creado: Instituciones participativas permanentes, definidas legalmente como parte de la estructura del Estado, cuya función es incidir en las políticas públicas en áreas específicas, produciendo decisiones (que algunas veces pueden asumir la forma de norma estatal), y que cuentan en su composición con la participación de representantes del Estado y de la sociedad en la condición de miembros con igual derecho de voz y voto. Tienen como premisas: representatividad inclusiva, paridad, isonomía entre sus miembros, capacidad decisoria, debates dialógicos para formulación de políticas públicas, publicidad de sus decisiones.</p>	
ANÁLISIS DE PATH DEPENDENCE	
Elemento de Refuerzo inicial	Resultado
La primera NOB que reglamenta el funcionamiento del sistema (01/1991), detalla lo establecido en ley, creando una estructura de coordinación del Ministerio de Salud, que garantice que las inversiones presupuestarias estén vinculadas a la comprobación de existencia del consejo (municipal o estadual)	Ampliación del número de consejos de salud de 137 (en 1990) para 1006 (en 1991)
Elementos de Refuerzo Secuenciales	Resultados
Publicación de la Resolución nº 33, de 23 de diciembre de 1992, que definía, detalladamente, lo que se entendía por consejo, y establecía reglas de composición, estructura y competencias.	Posibilidad de diseminación mimética. Mayor actuación de los concejales. Mayor visibilidad de las actividades de los consejos por la población.
Publicación de la NOB 01/1993, que exigió de los niveles regionales (estados) los mismos criterios para recibir los ajustes financieros/presupuestales transferidos por el Gobierno central.	Mismo proceso de ampliación en la implementación de consejos, especialmente a nivel regional, aunque en menor medida, ya que la mayoría de los municipios con proceso de descentralización ya lo habían instituido.
Replicación del modelo sistémico de consejo en otras políticas públicas. i)Medio Ambiente Ley 8.028/90 ii)Niños Ley. 8.242/91 iii)Asistencia Social Ley 8.742/93 iv)Previdencia Social Ley 8.213/91	Consolidación del modelo de participación deliberativa en diversas políticas y programas gubernamentales. Diseminación vertical y horizontal de los consejos.

<p>Adopción obligatoria, en sectores diversificados, de otros espacios/instrumentos de participación deliberativa</p> <p>Resolución Conama n° 09/1987 para audiencia pública</p> <p>Ley Federal n° 8.666/1993 audiencia pública en compras del gobierno</p> <p>Presupuesto Participativo - Ley Complementaria n° 101/2000</p> <p>Etc.</p>	<p>Ampliación de formas de interfaces socio-estatales;</p> <p>Estructuración de los procesos de trabajo de la Administración Pública para recibir y tratar las demandas sociales.</p>
<p>El reconocimiento del Presupuesto Participativo por las Naciones Unidas como una de las 40 mejores prácticas en la Conferencia del Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos)</p>	<p>Visibilidad Internacional de las prácticas de participación</p>
<p>Condicionamiento de inversión extra en políticas como cultura, diversidad, deporte, para municipios y estados que creasen consejos específicos para promoción de esas políticas.</p>	
<p>ESTABILIZACIÓN INSTITUCIONAL</p>	
<p>Tendencia Inercial de reproducción</p>	<p>Coste de Reversión</p>
<p>Consejos Federales:</p> <p>6 consejos, creados antes de 1990</p> <p>14 creados entre 1990 y 2002;</p> <p>16 entre 2003 y 2010.</p>	<p>Necesidad de alteración normativa para que deje de figurar como estructura y alteración de la lógica de gestión de la política;</p> <p>Reorganización de la estructura administrativa de gestión de las políticas;</p> <p>Dejaría de movilizar aproximadamente a 500 instituciones civiles que actualmente se relacionan con los consejos nacionales;</p>
<p>Consejos Municipales:</p> <p>1999 había 26,9 mil</p> <p>2009 había 43.156</p>	<p>Necesidad de alteración normativa para que deje de figurar como estructura y alteración de la lógica de gestión de la política;</p> <p>Reorganización de la estructura administrativa de gestión de las políticas;</p> <p>Dejaría de movilizar aproximadamente a 79.000 consejeros que actualmente se relacionan con los consejos (MOREIRA, 2009)</p>

	Los estados y municipios dejarían de recibir inversiones vinculadas (aunque se mudara la ley)
Presupuesto Participativo Ampliación de 12 iniciativas en 1989 a 351 en 2014	Reducción del asociacionismo comunitario; Empeora en el proceso de transparencia y planificación de las cuentas públicas Posible impacto en beneficios redistributivos identificados en estudios de caso.
Conferencias 26 conferencias ente 1990 y 2002 104 entre 2003 y 2014	Necesidad de alteración normativa para que deje de figurar como estructura de la política Dejaría de movilizar aproximadamente a 6,5% de la población brasileña que actualmente se relaciona con las conferencias
Ampliación de aproximadamente 30 % en la cantidad de los órganos de la Admon. Pública con programas con interfaz socio-estatal de 2002 a 2010	Reorganización de la estructura administrativa de gestión de las políticas; Necesidad de alteración normativa para que deje de figurar como estructura de la política; Pérdida de la cultura (en construcción y consolidación) de interlocución entre gobierno y sociedad;

LEGADO

Amplia y compleja estructura jurídica que articula el proceso decisorio gubernamental con las participaciones sociales organizadas;

Red nacional, bastante ramificada, de estructuras de participación deliberativa;

Capital social en proceso de desarrollo crítico para control gubernamental;

Amplio espectro de asociacionismo cívico;

Importantes resultados han sido relatados por estudios de caso, relacionando el proceso de participación social con la mejoría de las condiciones sociales, comunitarias y de derechos.

Fuente: Elaboración propia a partir de consultas diversas

Se concluye, de todo el análisis y levantamiento de información realizado, que el modelo de participación deliberativa en consejos posee una gran influencia de los

actores con tendencias izquierdistas. Al incluir este modelo de gestión de políticas en la estructura jurídica y administrativa del Estado brasileño, los idealizadores del espacio de participación crearon, además de un puente a los segmentos sociales, una garantía de ocupación en la estructura.

La forma de vinculación del modelo de participación con la estructura de financiación fue, en gran medida, el elemento organizativo que posibilitó la reproducción en cadena del modelo. El proceso de municipalización de la participación está anclado en la capacidad de descentralización de las políticas. La constatación de la distribución regional de los consejos demuestra que tanto la concentración como la diversidad de consejos por región está relacionada con la capacidad estadual (regional) y municipal (local) de asumir responsabilidades de gestión en cada uno de los sectores en los cuales el consejo fue previsto.

Sin embargo, no se puede desconsiderar que el fomento generado por iniciativa del Estado – a partir de la institución de reglas que obliguen la participación - ha generado algún desarrollo social para control y direccionamiento de las políticas. Tampoco se puede pretender que tales medidas – de creación de estructuras formales de participación - sean suficientes para calificar la producción de políticas públicas más inclusivas.

Aún así, aunque de manera impositiva, la participación deliberativa en Brasil es un derecho social que no puede – ni debe - ser ignorado. El hecho de que los consejos hayan sido implantados por un proceso que siguió un patrón dependiente de la trayectoria, trae como consecuencia una condición positiva: la de haber conseguido consolidarse y volverse estable como institución, generando altos costes de reversión, pero también una condición de alerta: la posibilidad de volverse inflexible y no permitir la adaptación gradual del modelo institucional a los códigos culturales que se van ajustando con el pasar del tiempo.

Ser considerada una institución significa ser resultado de una dinámica socialmente construida que haya conseguido agregar intereses e ideas que trasciendan la voluntad de cada uno de los individuos transformándose en un conjunto de *constraints* que favorecen el establecimiento de significados, orientando la formación de preferencias. Estos significados deben continuar existiendo para mantener el impulso que justifica las instituciones.

Podemos identificar en el discurso realizado, que el desarrollo de la participación deliberativa, además de haber sido el resultado de una dinámica construida, fue capaz de estructurarse para favorecer y ofrecer nuevos significados. Así, es necesario que en estos contextos políticos de controversias los espacios de participación deliberativa sean, cada vez más, espacios sociales y no espacios partidarios.

En los últimos años se ha observado un gran cambio en las formas de interacción social, especialmente mediadas por el uso de las nuevas tecnologías de información y las herramientas de comunicación. El modelo de participación deliberativa implantado no debe encerrarse en una forma organizativa que no dialogue con las nuevas prácticas.

En este sentido, los intelectuales pueden colaborar con estudios que propongan la identificación de formas eficaces de interacción y coproducción de políticas y servicios, que no dejen o debiliten las competencias formales que de alguna manera aún le dan soporte a la presencia de estos espacios deliberativos en los más lejanos municipios de este país continental.

Se propone también que sean realizadas investigaciones que identifiquen mejor el grado de influencia ejercido por los diversos mecanismos de difusión de las prácticas de participación deliberativa. Como se ha demostrado, fueron identificados algunos patrones regionales que merecen ser estudiados con más profundidad. Para ello se sugiere la producción de estudios que desarrollen la aplicación de la metodología de *Event History Analysis* a los eventos identificados en este trabajo (BERRY; BERRY, 1990, *apud* COÊLHO, 2013).

Por último, es importante registrar que los consejos son hoy, entre los diversos tipos de formas de participación deliberativa adoptados en Brasil, un método de gestión de políticas públicas, especialmente las de cuño social, que representan la consolidación práctica de un derecho socialmente reivindicado y legítimamente adquirido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACÚRCIO, F. de A. **Evolução histórica das políticas de saúde no Brasil**. [Faculdade de Farmácia da UFMG]. Minas Gerais, [s.d]. Disponível em: <<http://www.farmacia.ufmg.br/cespmed/text1.htm>>. Acesso em: 15 de abril de 2014.

AMMANN, S.B. **Participação Social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1977.

ANDRADE, V.; COELHO, M. A. S. M. O processo educacional na promoção de ações comunitárias em Saúde. **Revista Brasileira de Cancerologia**. v. 43, n. 1, . Jan/Fev/Mar. Brasília:INCA/Ministério da Saúde, 1997. [s.p.]

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA – ABRASCO. Reforma Sanitária: estratégias políticas para a constituinte (mesa redonda do Seminário da ABRASCO). In: **Revista Saúde em Debate**. O Ministério da Radioatividade. Constituinte e Saúde. Suds. A organizações dos serviços. v. 20. Abril/88. Paraná: Cebes, 1988. p. 18 - 20

AUAD, D.; PEDROSA, J.; MARTIMIANO, M.; TENGANELLI, R. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, jan./jun. São Paulo: Escola Superior de Direito Constitucional, 2004.

AVELINO, D. P. DE. **Democracia em Conselhos: análise do processo decisório em conselhos nacionais**. 2012. 156 f. Tese (Doutorado em Política Social) Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, n. 49, p. 25-46, 2000. Disponível em: www.periodicos.capes.gov.br. Acesso em: 8 de agosto de 2011.

_____. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. [s.e.] Belo Horizonte: Plataforma Democrática, 2002. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12479_Cached.pdf. Acessado em: 16 de agosto de 2014.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

AZEVEDO, Dermi. A Igreja Católica e seu papel político no Brasil. **Estudos Avançados**, v.18, n. 52. São Paulo: s.ed., 2004, p.109-20.

BAIERLE, S.G. **Um novo principio etico-político: pratica social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. 396 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 1992.

BARBOSA, Fabiane Machado. **Comunidades eclesiais de base na história social da Igreja: Cariacica (1973-1989)**, 2007. Dissertação (Mestrado – Centro de Ciências

Humanas e Naturais, Programa de pós-graduação em história social das relações políticas) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. [tradução: Luís Antero Reto]. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARZOTTO, L. F. **A democracia na Constituição**. Rio Grande do Sul: Editora Unisinos, 2005.

BASSO, L. A.; VERDUM, R. **Avaliação de Impacto Ambiental: Eia e Rima como instrumentos técnicos e de gestão ambiental** in: VERDUM, R. & MEDEIROS, R.M.V. (org.) Relatório de impacto ambiental: legislação, elaboração e resultados. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2006.

BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**. v. 41. jan./jun. 2012. São Paulo: UNESP, 2012. p. 137- 67.

BETTO, Frei. **O que é Comunidades Eclesiais de Base**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BEZERRA, C. de P. **Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças de significado da participação para o Partido dos Trabalhadores**. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

BOBBIO, N.; METTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 5. ed. São Paulo: UnB, 2004.

BÓGUS, C.M.; MARTINS, C.L.; DIMITROV, P. (et. al.). Programa de Capacitação Permanente dos Conselheiros Populares de Saúde na cidade de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, v.12, n.2, jul-dez, São Paulo, 2003. p.56-67. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n2/06.pdf>> Acesso em: 27 de junho de 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **A construção do SUS. Histórias da Reforma Sanitária e do Processo Participativo**. [Pesquisadores: FALEIROS, V. de P.; DA SILVA, J. de F. S.; VASCONCELLOS, L.C.F. de; SILVEIRA, R.M.G.] Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BUVINICH, D.P.R. **Caracterización General de la Actual Implantación de los Consejos Gestores Municipales de Políticas y Programas en Brasil**. 2012. 267 f. Dissertação [tesina] (Máster en Gobierno y Administración Pública). Universidad de Madrid. Madrid, 2012.

CABRAL, F. DE L. **Poder, Sujeito e Instituições: reflexões a partir das teorias da ação de Hannah Arendt e Jürgen Habermas**. 2012. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

CALDARELLI, C. E. A avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental no Brasil: reflexões a partir do caso do complexo terrestre. **Cyclone** 4. 2011. 179 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais E Projetos Sociais). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, R. M. **A iniciativa popular legislativa da assembleia nacional constituinte ao regime da constituição de 1988: um balanço.** 162 f. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. (Mestrado em Direito). Rio de Janeiro: PUC, 2010.

CARVALHO, A.I. **Conselhos de saúde no Brasil.** Rio de Janeiro:FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO, M. do C. A.A. **Participação social no Brasil hoje.** Pólis *Papers*. São Paulo: Pólis, 1998. Disponível em:
<http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169>. Acesso em: outubro de 2011.

CARVALHO, G. A saúde pública no Brasil. **Estudos Avançados**, v.27 n.78. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2013. p. 7-26.

CERVO, A.L.; BERVIAN, P.A.; SILVA, R.da.. **Metodologia Científica.** 6 ed. São Paulo:Pearson Prentice Hall, 2010.

CHAPANI, D. T.; CARVALHO, L.M.O de . **Entre o sistema e o mundo da vida:** possibilidades de ação comunicativa na trajetória formativa de professores de ciências. *Práxis Educacional*. v. 6, n. 9. jul./dez. 2010. Vitória da Conquista:UESB, 2010.p.187-208.

CLEMENTE, A. J. **Democracia Deliberativa e Esfera Pública:** a experiência das audiências públicas de Curitiba. 2011. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade Federal do Paraná, 2011.

COÊLHO, D.B.; TURGEON, M. Mecanismos de difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do Programa de Saúde da Família. **8º Encontro da ABCP**, 01 a 04/08/2012, Gramado-RS. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ciência Política, 2013.

CORREIA, M.V.C. **O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da Política de Saúde Brasileira: mecanismos de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais.** 2005. 345 f. Doutorado em Serviço Social (Pós-Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2005.

CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, n. 25. Curitiba: UFPR, 2005. p. 143-174

COSTA, D.M.D. Vinte Anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG**, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewArticle/3190>> Acesso em: 27 de fevereiro de 2012.

COSTA, Fabrício Roberto; ZANGELMI, Arnaldo José; SCHIAVO, Reinaldo Azevedo. **Comunidades Eclesiais de Base e Teologia da Libertação:** algumas reflexões sobre

catolicismo liberacionista e ritual. **INTRATEXTOS**, Rio de Janeiro. vol 2, nº 1, pp 33 – 50, 2010

COSTA, S., AVRITZER, L. **Teoria crítica, democracia y esfera pública: concepciones y usos en America Latina**. In: BRAIG, M.; HUFFSCHMID, A. (ed.). **Los poderes de lo público. Debates, espacios y actores en América Latina**. Madrid/Frankfurt am Main: Iberoamericana/Vervuert, 2009. pp. 27-51.

COSTA, S. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997.

CREMESP. **Revista Ser Médico**. ed. 48. Jul- 2009. São Paulo:CREMESP, 2009. p. 30.
DALLARI, D. de A. O que é participação política. Coleção Primeiros Passos 2. São Paulo:Abril Cultural Brasiliense, 1984.

DANIEL, C. Participação Popular. **Teoria e Debate**, n. 2, ano 2, 1988. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

DEMO, P. **Participação é conquista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DELLA CAVA, Ralph. “The People’s Church, the Vatican, and Abertura”. Em STEPAN, Alfred. **Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation**. New York, Oxford University Press, 1989, pp. 143-167.

DE TONI, J. A participação social no planejamento governamental, a experiência do governo Lula. **XI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 7 - 10 de noviembre de 2006.

DIAS, R. A.M. **Marcos Teóricos, Paradigmas e Sentidos da Participação: Faces Diversas de um Mesmo Espelho**. VI Conferencia Regional de ISTR para America Latina y el Caribe, 2007, Salvador. Universidade Federal da Bahia – UFBA, 2007.

DIAZ BORDENAVE, J.E. **O que é participação?** 2. ed. Coleção Primeiros Passos 95. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DINIZ, N. S. Ambiente e **Democracia Participativa: A Experiência do CONAMA**. Monografia. 104 f. (Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais). UFMG, 2010.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. DOIMO, Ana Maria. RJ: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DOWBOR, M. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974 – 2006)**. 2012. 288 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

ESCOREL, S.; MOREIRA, M.R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. (org.); ESCOREL, S.; LOBATO, L. de V.C. et. al. **Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2009. p. 979 -1010.

ESCOREL, S. **História das Políticas de Saúde no Brasil de 1964 a 1990: do Golpe Militar à Reforma Sanitária**. In: GIOVANELLA, L. (org.); ESCOREL, S.; LOBATO, L. de V.C. et. al. **Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2008. p. 385-434.

FAJARDO, J. C. Teorías de la participación política: un análisis conceptual. **Revista Socialismo y Participación**. n. 16, diciembre 1981. Peru: CEDEP, 1981.

FARIAS, C.F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen, Bohman. **Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, n. 49, p. 47-68, 2000. Disponível em: www.periodicos.capes.gov.br. Acesso em: 8 de agosto de 2011.

_____. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte**. 1996. 158f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1996.

_____; RIBEIRO, U.C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

FERNANDES, A.S.A. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. n. 53, 2002. Rio de Janeiro: ANPOCS, 2002. p. 79-102.

FERRAZ, M. I. M. **Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul**. 2012. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, 2012.

FREITAS, F. **Parceiros na vitória: administração participativa no mundo**. São Paulo: Cultura, 1991.

GIOVANELLA, L.; ESCOREL, S.; LOBATO, L de V.C. et. al. **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2009.

GOHN, M da G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Teoría de los Movimientos Sociales: paradigmas clásicos y contemporáneos**. 2. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2000

_____. Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Pública. In: INFORMATIVO CEPAM. **Conselhos municipais das áreas sociais**. 2.ed. Unidade de Políticas Públicas, v.1, n. 3, 2001. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 2001. p. 7 – 17.

_____. História dos Movimentos e Lutas Sociais. A Construção da Cidadania dos Brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

GOMES, M. de F. C. M. **Política social e o pensamento de Paulo Freire**. Aleph – Formação de Profissionais da Educação. [s.l], [s.ed.], [s.d.]. Disponível em: <http://www.uff.br/aleph/textos_em_pdf/politica_social_e_o_pensamento_de_paulo_freire.pdf> Acesso em: 24 de maio 2012.

GUGLIANO, A. A. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas** - Revista de Ciências Sociais, v. 4, n. 2, p. 257-83, jul-dez 2004. Porto Alegre: ediPUCRS, 2004.

GUIMARÃES, Juarez. **As culturas brasileiras da participação democrática**. Texto da disciplina “A Trajetória do Local, o Desenvolvimento Sustentável e os Processos de Globalização”. UFMG. 2009

GUTMANN, A. THOMPSON, D. O que significa democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais** – RBEC. Belo Horizonte: Fórum, ano 1, n. 1, janeiro.2007.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. [tradução Paulo Astor Soethe]. São Paulo: Wmfimarfinfontes, 2012.

_____. **Direito e Democracia, Entre Facticidade e Validade**. Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**. a. 10, n. 58, São Paulo: CEDEC, 2003. [s.p] Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>> Acesso em: julho 2013.

HOFF, D. N. A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de path-dependence. **Ensaio FEE**. v. 32, n. 1, Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2011. p. 7-30.

IMMERGUT, E. M. **The Theoretical Core of the New Institutionalism**. Politics & society. v. 26, n. 1. EUA: Sage, 1998. p. 5-34.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. [relatório de acompanhamento]. Brasília: Ipea, 2007.

_____. **TD 1500 – O Brasil em 4 décadas**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. [PIRES, R. (org)]. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. [Comunicado Ipea nº 132, de 25 de janeiro de 2012]. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120125_comunicadoipea132.pdf. Acessado em: 11 de abril de 2012.

_____. **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas:** subsídios à formulação de um sistema de participação. [Nota Técnica nº 3º]. Brasília: Ipea, 2012 b.

JACOBI, P. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: RIBEIRO, W. (org.). **Patrimônio Ambiental**. São Paulo: EDUSP, 2003.

JURKEVICS, V. I. A guerra dos deuses: religião e política na América Latina. **Revista História: Questões & Debates**, Curitiba, n. 38, p. 241-249, 2003. Editora UFPR

KECK, M. E. **PT - a lógica da diferença: O partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

KRISTCH, R. Esfera Pública e sociedade civil na teoria política habermasiana. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n.3, Brasília: UnB, 2010. p. 317-42.

LEVCOVITZ, E.; LIMA, L.D. de; MACHADO C.V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 6, n. 2. Rio de Janeiro: Abrasco, 2001. p. 269-91.

LOPES, J. S. L. Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, v.12 n. 25, Jan./June. Porto Alegre, 2006.

LÖWY, M. **Rapports entre le religieux et Politique em Amérique Latine**. Paper, 2001.

_____. A contribuição da teologia da libertação. **Brasil de Fato**. São Paulo, 08/01/13. Disponível em <<http://antigo.brasildefato.com.br/node/11478>>. Acesso em 16/06/2016.

LUCHMANN, L.H.H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, a. 7, n. 70, São Paulo: CEDEC, 2007. p. 139-170.

MAINWARING, S. **A Igreja e a Política no Brasil (1916-1985)**. Tradução: Heloísa Braz de Oliveira Prieto. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MALHEIROS, R. A. T. **Conselho Gestor de Saúde como ferramenta para a implementação do SUS - experiência do Conselho Gestor de Saúde da Supervisão Técnica de Saúde de Guaianases na região Leste do município de São Paulo, no período de 2002 a 2009**. 2010. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Especialização em Saúde Pública). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, nov. 2008. Curitiba: p. 121-142.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E.V. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2008.

MARINS, J. **Comunidades Eclesiais de Base na América Latina**: origem, conteúdo, perspectivas. São Paulo: Ed. Paulinas, 1977.

MARQUES, E. C. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. n. 43. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1997. p. 67 – 102.

MAZZUOLI, V. de O.; AYALA P. de A. Cooperação Internacional para a Preservação do Meio Ambiente: o Direito Brasileiro e a Convenção de Aarhus. **Revista de Direito GV**, v.8, n.1, jan./jun. 2012. Rio de Janeiro, 2012. p. 297-328.

MEDEIROS, D. H. de. **A Formação da Consciência Histórica como Objetivo do Ensino de História no Ensino Médio: o lugar do material didático**. 2005. 208 f. Dissertação (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2005.

MELO, R. S. **O uso público da razão como procedimento: pluralismo, discurso e democracia em Habermas**. 2004. 170 f. Dissertação. (Mestrado em Filosofia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MENEGOZZO, C. H. M. **Partido dos Trabalhadores: bibliografia comentada (1978-2002)**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MENEGUELLO, R. **PT: a formação de um partido, 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____; AMARAL, O. E. do. **Ainda novidade: uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil**. [Occasional Paper 02-08, Brazilian Studies Programme], Oxford: Latin American Centre - University of Oxford, 2008.

MENEZES, J. S. B. **Saúde, participação e controle social: uma reflexão em torno de limites e desafios do Conselho Nacional de Saúde na atualidade**. 2010. 194 f. Dissertação (Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP. Rio de Janeiro, 2010.

MOTTA, F. C. P. **Participação e co-gestão: novas formas de administração**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

MOZZATTO, A.R; GRZYBOVSKI, D. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **Revista RAC**, v. 15, n. 4. Curitiba: Anpac, 2011. p. 731-747.

NASCIMENTO, E. O. do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 1, janeiro-junho. Brasília: UnB, 2009. p. 95-121.

NEDER, C. A. P. **Participação e Gestão Pública: A experiência dos Movimentos Populares na Saúde no Município de São Paulo**. 2001. 275 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Campinas, 2001.

OUTHWAITE, W; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

PAIM, J.S. **Políticas de Saúde no Brasil**. In: ROUQUAYROL, M.Z.; ALMEIDA FILHO, N. **Epidemiologia e Saúde**. 6. ed. Rio de Janeiro, 2003.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PEREA, E.A.; MARTÍNEZ, I. C.; LAGO, M. M. **Metodología de la ciencia política**. 2. ed. **Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas-CIS**, 2009.

PINHEIRO, L.; TRIGUEIRO, A. Audiência Pública como instrumento da política ambiental: um balanço analítico. **Anais da Semana de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo**, 12 a 14 de novembro de 2014. v. 1. Vitória:Ufes, 2014.

PIRES, R.R.C.; VAZ, A.C.N. **Participação faz a diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros**. In: AVRITZER, L. (coord.). **Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil**. Belo Horizonte: DCP/UFMG, 2009. Disponível em: www.democraciaejustica.org. Acesso em: 12 de agosto de 2011.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas**. v. 5, n. 1, jan.-jun. Porto Alegre: PUCRS, 2005. p. 11-28.

RODRIGUEZ NETO, E. **A Reforma Sanitária e o Sistema Único de Saúde: suas origens, suas propostas, sua implantação, suas dificuldades e suas perspectivas**. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Incentivo à participação popular e controle social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 1998. p. 7-17.

SACARDO, G. A.; CASTRO, I. E. do N. **Conselhos de Saúde**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2002.

SADER, E. (org.) **Movimentos Sociais na Transição Democrática**. São Paulo: Cortez, 1987.

SCATENA, J.H.G.; TANAKA, O. Y. Os instrumentos normalizadores (NOB) no processo de descentralização da saúde. **Revista Saúde e Sociedade**, ed. 10, n. 2. São Paulo: USP, 2001. p. 47-74.

SCHEVISBISKI, R. S. **Regras institucionais e processos decisórios de políticas públicas: uma análise sobre o Conselho Nacional de Saúde (1990-2006)**. 2007. 130

f. Dissertação (Pós-Graduação em Ciências Políticas). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

SCHIAVO, R. A. As comunidades eclesiais de base no Brasil: um balanço historiográfico, **Anais do 3º. Seminário Nacional de História da Historiografia: aprender com a história?** Ouro Preto: Edufop, 2009.

SILVA, B. (coord.) et. al. Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1986.

SILVA, F.A.B da; ABREU, L.E. de L. **Saúde: capacidade de luta - a experiência do Conselho Nacional de Saúde.** [texto de discussão nº 933]. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0933.pdf>. Acesso em agosto de 2013.

SILVA, M. Meio Ambiente na Constituição de 88 – lições da história. In: SENADO FEDERAL, **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois.** Os Cidadãos na Carta Cidadã, v. V, Brasília:Senado, 2008.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4. São Paulo: SEADE, 2001.

SOUZA, L. M. de. Estado e democracia no programa do PT e nos governos petistas. **CADERNO CRH**, n. 35, jul./dez. Salvador: UFBA, 2001. p. 227-262.

_____. **Das marcas do passado à primeira transição do PT.** Perseu, n. 2, ano 2, 2008. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

_____. **Os modos petistas de governar.** [publicação eletrônica independente]. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/1864/1831>>. Acesso em: 26 de maio de 2014.

TAPIA, J.R.B.; GOMES, E.R. Ideias, Interesses e Mudanças Institucionais. **Tempo Social**. v. 20, n. 1. São Paulo: USP, 2008. p.238-264.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade? p. 97-120. In: CARVALHO, M do C.A.A.; TEIXEIRA, A.C. (org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo: Pólis, 2000.

_____. Movimentos Sociais e Conselhos. In: ABONG, A participação popular nos conselhos de gestão. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 15, jul. 1996.

TEIXEIRA, F. L. C. **A Gênese das CEBs no Brasil: elementos explicativos.** São Paulo: Edições Paulinas, 1988.

_____. Histórias de fé e vida nas CEBs. In **Concilium**, v. 296, n. 3, 2002, pp. 38-46. Instituto Teológico Franciscano. Petrópolis, Rio de Janeiro. 2002. Disponível em <<http://www.itf.org.br/revista-concilium>>. Acesso em 20 Jun 2016.

TOBAR, F. YALOUR, M.R. **Como fazer teses em Saúde Pública**: conselhos e ideias para formular projetos e redigir teses e informes de pesquisa. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001.

VILELA, D. L. M. **Sinal do Reino: no presente e no futuro**. Organizadora: Maria da Luz Fernandes. Mitra Arquidiocesana de Vitória, Vitória, [2012]

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, jun. Campinas: Unicamp, 2008. p. 65-95.

YODA, A. J. V. Recensão de “A Democracia na Constituição Brasileira de 1988”. **Revista da Presidência da República**, v. 7, n. 75, out/Nov. Brasília: PR, 2005.

DOCUMENTOS

BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Gestão estratégica e Participativa do SUS – ParticipaSUS. Brasília, 2009. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_estrategica_participasus_2ed.pdf. > Acesso em: 15 de abril de 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Mapa nº 5. Audiências realizadas. Brasília: Edições Câmara, s.d.

_____. Audiências Públicas Na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Brasília: Edições Câmara, 2009.

_____. Resolução 2 - 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Aprovado em 19 de março de 1987. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento_interno_anc

CARTA DE BELGRADO. Uma Estrutura Global Para A Educação Ambiental 13 a 22 de outubro de 1975 *in*: SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, COORDENADORIA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL. Educação ambiental e desenvolvimento: documentos oficiais, São Paulo: Secretaria de Meio Ambiente de SP, 1994.

COMISSÃO NACIONAL DE REFORMA SANITÁRIA. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Documentos I. [Discurso do Exmo. Sr. Presidente da República, José Sarney por ocasião da 8.^a Conferência Nacional de Saúde; Relatório Final da 8.^a Conferência Nacional de Saúde; Portaria Interministerial que Institui a Comissão Nacional da Reforma Sanitária; e outros documentos]. Rio de Janeiro: Assessoria de Imprensa da Comissão Nacional da Reforma Sanitária, 1986

_____. Documentos II. [Proposta para o Componente Saúde da Nova Constituição Brasileira e Proposta de Conteúdo para uma Nova Lei do Sistema Nacional de Saúde]. Rio de Janeiro: Assessoria de Imprensa da Comissão Nacional da Reforma Sanitária, 1987.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, IV ,1967, Rio de Janeiro. Anais da IV Conferência Nacional de Saúde, 1967. Disponível em : http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/anais_4_conferencia_nacional_saude.pdf.

_____. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE V ,1975, Brasília. Relatório Final, Brasília ,1975.Disponível em: < http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_5.pdf>.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, VIII, 1986, Brasília. Relatório Final, Brasília, [s.ed.], 1986. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_8.pdf. Acessado em: 1 de março de 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros 2009. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro:IBGE, 2010. Disponível em: [WWW.ibge.gov.br/home/estatistica/.../perfilmunic/2009/munic2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/.../perfilmunic/2009/munic2009.pdf). Acessado em: 30 de agosto de 2011.

_____. Perfil dos Municípios Brasileiros 2009 – Assistência Social. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro:IBGE, 2010a.

_____, Perfil dos Municípios Brasileiros 2014- Assistência Social. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

_____, Perfil dos Municípios Brasileiros 1999. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). O Conselho Nacional de Saúde na Visão de seus Conselheiros. [Relatório de Pesquisa]. Brasília: Ipea, 2012a.

_____. Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal: análise preliminar e bases para avaliação. [Relatório de Pesquisa]. Brasília: Ipea, 2012b.

_____. Conselhos Nacionais - Perfil e atuação dos conselheiros. [Relatório de Pesquisa]. Brasília: Ipea, 2013.

_____. Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal. [Relatório de Pesquisa]. Brasília: Ipea, 2013.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Documento de encaminhamento da lei geral das telecomunicações comentando-a. Brasília, 10/12/1996.

RESOLUÇÕES DE ENCONTROS E CONGRESSOS. Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Diretório Nacional do PT/Secretaria Nacional de Formação Política/Fundação Perseu Abramo, 1998.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 18, de 1989. Adapta o Regimento Interno do Senado Federal as disposições da Constituição da República Federativa do Brasil, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1989/resolucao-18-18-abril-1989-481186-publicacaooriginal-1-pl.html>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei : ADI 1483420000 SP. Relator Márcio Bonilha. 1994.

NORMATIVAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14274:2011. Normalização de Trabalho Acadêmico. São Paulo, 2011.

_____. NBR 6023:2000. Elaboração de Referências. São Paulo: ABNT, 2011.

_____. NBR 6024:2003. Informação e Documentação. São Paulo: ABNT, 2011.

_____. NBR 6028:2003. Resumo e Resenha. São Paulo: ABNT, 2011.

_____. NBR 10520:2002. Normas para Citações. São Paulo: ABNT, 2011

BRASIL. Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil (De 24 De Fevereiro De 1891). publicado no DOU 24.2.1891. Compêndio eletrônico da Presidência da República. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm.

_____. Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil (De 16 De Julho De 1934). publicado no DOU de 16.7.1934 - Suplemento e republicado em 19.12.1935. Compêndio eletrônico da Presidência da República. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm

_____. Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil (De 10 De Novembro De 1937). publicado no DOU 10.11.1937, republicada em 11.11.1937, republicado 18.11.1937 e republicado 19.11.1937. Compêndio eletrônico da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm

_____. Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil (De 18 De Setembro De 1946). publicado no DOU de 19.9.1946, republicado em 25.9.1946 e 15.10.46. Compêndio eletrônico da Presidência da República. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Publicado no DOU 24.1.1967. Compêndio eletrônico da Presidência da República. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Compêndio eletrônico da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 de outubro de 2011.

_____. Decreto nº 8.659, de 5 de Abril de 1911. Approva a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica. Diário Oficial da União - Seção 1 - 6/4/1911, Página 3983 (Publicação Original). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-norma-pe.html>.

_____. Decreto nº 16.782-a, de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a diffusão do ensino primario, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundario e o superior e dá outras providencias. Publicado no DOU de 7.4.1925 e republicado em 16.4.1925. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16782a.htm.

_____. Decreto nº 19.850, de 11 de Abril de 1931. Crêa o Conselho Nacional de Educação. Diário Oficial - 15/4/1931, Página 5799 (Publicação Original). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-norma-pe.html>.

_____. Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936. Organiza o Conselho Nacional de Educação. Publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 14/01/1936. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-174-6-janeiro-1936-556088-publicacaooriginal-75752-pl.html>

_____, Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 15 de janeiro. 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html>>

_____. Lei nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Altera a constituição federal de 1937. Publicado no DOU, de 1º.3.1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT009.htm

_____. Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953. Cria o Ministério da Saúde e dá outras providências. Publicado no DOU de 29.7.1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1920.htm

_____. Decreto nº 34.596, de 16 de Novembro de 1953. Aprova o Regulamento do Ministério da Saúde, criado pela Lei de nº 1.920, de 25 de julho de 1953, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/11/1953, Página 19803 (Publicação Original). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-34596-16-novembro-1953-328248-publicacaooriginal-1-pe.html>

_____,Decreto-lei nº 34.347 ,de 08 de abril de 1954.Aprova o regime do conselho nacional de saúde e da outras providências. Senado Federal. Rio de Janeiro,08 de abril.1954.Disponível em :<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=166997>>.

_____, Lei nº 4.024, Lei de Diretrizes Básicas da Educação, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 27 de dezembro. 1961. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

_____, Decreto-lei nº 847, de 05 de abril de 1962. Aprova o Regimento do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 11 de abril. 1962. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretoconselhodeminstros-847-5-abril-1962-353039-retificacao-42761-pe.html>>.

_____, Decreto-lei nº 55.242, de 18 de dezembro de 1964. Decreta a competência do Conselho Nacional de Saúde ,sua composição e da outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 21 de dezembro de 1964. Disponível em:<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=55242&tipo_norma=DEC&data=19641218&link=s>.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Publicado no DOU de 20.10.1969, retificado em 21.10.1969 e republicado em 30.10.1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm

_____, Decreto-lei nº 67.300, de 30 de setembro de 1970. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Saúde e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 01 de outubro. 1970. Disponível em :<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67300-30-setembro-1970-408661-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

_____, Lei nº 5.692/71, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau, e da outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 de agosto. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>.

_____, Lei nº 6767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivo de Lei nº 5682 , de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) nos termos do Artigo 152 da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil .Brasília, 20 de dezembro. 1979. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6767>>.

_____, Lei nº. 6.229, de 17 julho de 1975. Constitui o Sistema Nacional de Saúde Organizado e Disciplinado nos Termos desta lei, abrangendo as atividades. Presidência da República, Brasília, 18 de julho. 1975. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6229.htm >.

_____, Decreto-lei nº 79.056, 31 de dezembro. 1976. Dispõe sobre a organização do Ministério da Saúde e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-79056-30-dezembro-1976-428077-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

_____. Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 3.7.1980. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Publicado no DOU de 2.9.1981. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>

_____, Decreto-lei nº 86.329, de 2 de setembro de 1981. Institui o Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária – Conasp. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 03 de setembro.1981. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/decreto_86329-81.pdf> Acesso em: 3 de julho de 2013.

_____, Decreto-lei nº 99.060 de 7 de Março de 1990 . Vincula o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS ao Ministério da Saúde, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 08 de março.1990. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99060-7-marco-1990-328511-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Publicado no DOU 16.7.1990 e retificado em 27.9.1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm.

_____, Decreto-lei nº 99.438, de 7 de agosto de 1990. Dispõe sobre a organização e atribuições do Conselho Nacional de Saúde, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 8 de agosto.1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99438.htm>. Acesso em: 2 de março de 2012.

_____, Lei nº 8080 , de 19 de setembro de 1990. Fundou o SUS. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e da outras providências. Presidência da República, Brasília, 19 de setembro.1990. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>.

_____, Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 31 de dezembro.1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2012.

_____. Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994. Dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 31.8.1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1232.htm

_____. Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de

1968, e dá outras providências. Publicado no DOU de 19.10.1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/661.htm

_____. Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Publicado no DOU de 9.1.1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8977.htm

_____. Decreto nº 1.651, de 28 de setembro de 1995. Regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do Sistema Único de Saúde. Publicado no DOU de 29.9.1995 e republicado em 2.10.1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1651.htm

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 26.12.1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Publicado no DOU de 17.7.1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9472.htm

_____. Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998. Implanta a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2455.htm

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Publicado no DOU de 1.2.1999 e retificado em 11.3.1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm

_____. Decreto nº 3.327, de 5 de janeiro de 2000. Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, e dá outras providências. Publicado no DOU de 6.1.2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3327.htm

_____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicada no DOU de 5.5.2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

_____. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Publicado no DOU de 6.6.2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm

_____. Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicado no DOU de 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.

_____. Medida provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 25.8.2001 (Edição extra). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm

_____. Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006. Dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e aprova o seu regulamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5731.htm

_____. Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde - CNS e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 12.7.2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm

_____. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Publicado no DOU de 29.6.2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm

_____. Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. Publicado no DOU de 29.4.2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12401.htm

_____. Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Publicado no DOU de 16.1.2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm

_____, Decreto-lei nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de maio.2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 12 de julho de 2014.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. Resolução nº 01, 23 de janeiro de 1986. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 17 de fevereiro.1986.Seção 1.

_____. RESOLUÇÃO CONAMA no 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Publicada no DOU, de 5 de julho de 1990, Seção 1, página 12945. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – CONSEMA. Deliberação nº 50, de 20 de novembro de 1992. Norma de convocação e condução de Audiências Públicas. Disponível em: http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/estadual/deliberacoes/1992_Delib_Consema_50.pdf

CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL – COPAM. Deliberação Normativa nº 12, de 13 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a convocação e realização de audiências públicas. Publicação - Diário do Executivo - “Minas Gerais” - 23/12/1994. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=109>.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Lei nº 3.163, de 04 de outubro de 1973. Cria, na Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, o Conselho Estadual de Proteção Ambiental, CEPRAM e dá outras providências. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?script_name=%23%21--%20%23executive%3Ascript_name%20--%23f%3Did%24id%3DLO19733163.xml%24an%3DLO_3_163#LO_3_163

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006. Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto. Publicada no Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 23 de fevereiro.2006. Brasília, 2006.

_____. PORTARIA nº 545, DE 20 DE MAIO DE 1993. Estabelece normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde, através da Norma Operacional Básica – SUS 01/93. Disponível em: file:///C:/Users/Danitza/Downloads/PORTARIA_545-20-05-03-NOB-93.pdf

_____. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 33, de 23 de dezembro de 1992. Recomendações para a Constituição e Estruturação de Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/2/docs/ma_-_pga_2008_-_cns_-_resolucao_33.pdf

_____. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 333, de 4 de novembro de 2003. Diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde. Disponível em: [file:///C:/Users/Danitza/Downloads/resolucao-do-conselho-nacional-de-saude-n-33303-\[4-110810-SES-MT\].pdf](file:///C:/Users/Danitza/Downloads/resolucao-do-conselho-nacional-de-saude-n-33303-[4-110810-SES-MT].pdf)

_____. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012. Aprova as seguintes diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Disponível em:
<http://bibliofarma.com/resolucao-no-453cns-conselho-nacional-de-saude-de-10-de-maio-de-2012/>

_____. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Portaria nº 2.056, de 14 de dezembro de 2015.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 204, de 20 de dezembro de 1978. Institui o Fundo Estadual de Saúde - FUNDES e dá providências correlatas. Disponível em: <http://tc-legis2.bvs.br/leisref/public/showAct.php?mode=PRINT_VERSION&id=2610>.
Acesso em: 18 de julho de 2013.

_____. Decreto nº 15.707, de 20 de fevereiro de 1979. Dispõe sobre a criação de Comissões Regionais de Representantes de Entidades Sociais. Diário Oficial do Município de São Paulo, 21/02/1979. Disponível em:
<http://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-15707>

_____. Decreto nº 16.100, de 12 de setembro de 1979. Dispõe sobre a criação de Conselhos Comunitários. Disponível em:
<<http://camaramunicipal.sp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/decretos/D16100.pdf>>
Acesso em: 27 de junho de 2013.

_____. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. Portaria SMS.G nº 1507, de 26 de junho de 2001. Disponível em:
<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=23062001P%20015072001SMS%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&secr=30&depto=0&descr_tipo=PORTARIA> Acesso em: 18 de julho de 2013.

_____. Constituição do Estado de São Paulo. Promulgado em 5 de outubro de 1989. Disponível em:
http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cesp_completa.htm.

APENDICE I

Tabla 2 – Clasificación de los instrumentos/espacios de participación social según los criterios de la investigación

Espacio/instrumento de participación	Descripción del instrumento/espacio	¿Está en el ámbito del Poder Ejecutivo?	¿Está formalmente instituido o por Norma?	¿Posee plazo de existencia temporal?	¿Está inserido en el objeto de la investigación?	i) Proceso dialógico, construcción conjunta de entendimientos (soluciones; propuestas; normas, etc.)
Plebiscito	De manera general, plebiscito es una consulta previa a la población sobre el objeto de una proposición legislativa, que posee amplio e impactante interés colectivo. (adaptado de AUAD, 2004)	NO	SÍ	SÍ	NO	NO APLICA
Referéndum	El Referéndum es un mecanismo de consulta popular para la confirmación o rechazo de determinada ley, proyecto de ley, enmienda (AUAD, 2004)	NO	SÍ	SÍ	NO	NO APLICA
Iniciativa Popular	La iniciativa popular puede ser ejercida por la presentación a la Cámara de los Diputados de proyecto de ley suscrito por, como mínimo, uno por ciento del electorado nacional, distribuido por lo menos por cinco Estados, con no menos de tres décimos por ciento de los electores de cada uno de ellos. (AUAD, 2004)	NO	SÍ	NO	NO	NO APLICA
Consejo Consultivo	Instancia colegiada temática, instituida por acto normativo, creada para el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno en torno de objetivo específico, con plazo de funcionamiento vinculado al cumplimiento de sus finalidades; (Decreto nº 8.243/14)	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ

Comisión de políticas públicas	Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades; (Dec. Nº 8.243/14)	Sí	Sí	Sí	NO	NO APLICA
Conferencias de políticas públicas	Son eventos que ocurren con periodicidad específica (generalmente bianual) en los cuales las principales cuestiones y direccionamientos normativos de áreas temáticas en políticas públicas son determinados. Las conferencias ocurren generalmente en los tres niveles de gobierno, municipal, estadual y nacional, siendo que, en cada nivel, problemáticas correlacionadas son discutidas y, conforme avanzan las negociaciones, son llevadas al siguiente nivel. La participación es abierta al público aunque, en los niveles estadual y nacional, solo los delegados escogidos en el ámbito de las conferencias del nivel anterior tengan poder de voto (IPEA 2012: Teixeira, Souza y Lima p. 14 y 15). Instancia periódica de debate, de formulación y de evaluación sobre temas específicos y de interés público, con la participación de representantes del gobierno y de la sociedad civil, pudiendo contemplar etapas estaduais, distritales, municipales o regionales, para proponer directrices y acciones acerca del tema tratado; (Dec. 8.243/14)	Sí	Sí	NO	Sí	Sí
Defensor del Pueblo (ouvidoria pública)	Instancia de control y participación social responsable del tratamiento de las reclamaciones, solicitudes, denuncias, sugerencias y elogios relativos a las políticas y a los servicios públicos, prestados bajo	Sí	Sí	NO	Sí	Sí

	cualquier forma o régimen, con vistas a la mejora de la gestión pública; (Concepto del Decreto nº 8.243/14)					
Mesa de diálogo	Mecanismo de debate y de negociación con la participación de los sectores de la sociedad civil y del gobierno directamente implicados en la intención de prevenir, mediar y solucionar conflictos sociales;(Concepto del Decreto nº 8.243/14)	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO APLICA
Audiencias públicas	Las audiencias públicas son encuentros públicos presenciales, promovidos por el gobierno en torno a temáticas específicas, con el objetivo de discutir aspectos concernientes a una determinada política, siendo abierta la participación de los individuos y grupos interesados. Es muy común, por ejemplo, la realización de audiencias públicas en el área ambiental, cuando, en general, el gobierno está obligado a analizar los impactos no solo ambientales, sino también sociales, de determinados proyectos y, por eso, decide consultar a la sociedad acerca de sus principales opiniones y demandas para el caso específico. (IPEA 2012: Pires y Vaz p. 13) Mecanismo participativo de carácter presencial, consultivo, abierto a cualquier interesado, con la posibilidad de manifestación oral de los participantes, cuyo objetivo es subsidiar decisiones gubernamentales (Dec. 8.243/14)	SÍ	SÍ		SÍ	SÍ

Consultas públicas	Mecanismo participativo, a ser realizado en plazo definido, de carácter consultivo, abierto a cualquier interesado, que busca recibir contribuciones por escrito de la sociedad civil sobre determinado asunto, en la forma definida en su acto de convocación (Dec. 8.243/14)	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Presupuesto Participativo	Mecanismo participativo que permite a los ciudadanos intervenir directamente en la gestión financiera, presupuestaria y contable de las instituciones públicas. (COSTA, D., 2010)	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Fórum Interconsejos	Mecanismo para el diálogo entre representantes de los consejos y comisiones de políticas públicas, con la intención de acompañar las políticas públicas y los programas gubernamentales, formulando recomendaciones para mejorar su intersectorialidad y transversalidad; (Dec. 8.243/14)	SÍ	NO	NO	NO	NO APLICA
Ambiente virtual de participación social	Mecanismo de interacción social que utiliza tecnologías de información y de comunicación, en especial internet, para promover el diálogo entre la administración pública federal y la sociedad civil.	SÍ	NO	NO APLICA	NO	NO APLICA

Espacio/instrumento de participación	ii) Los argumentos/justificaciones/razones presentados deben ser inteligibles y públicos	iii) Inclusión: la inserción del mayor número de ideas acerca de un tema	iv) Criterios transparentes de elección de las instituciones y de sus representantes	v) Homogeneización y publicación de las informaciones necesarias para discusión	vi) Garantía de homogeneidad en las condiciones que interfieren en la capacidad de vocalización	vii) Garantía de estructura logística para promoción de las discusiones	viii) Tiene por finalidad la producción de una decisión
Plebiscito	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA
Referéndum	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA
Iniciativa Popular	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA
Consejo Consultivo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Comisión de políticas públicas	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA
Conferencias de políticas públicas	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Defensor del Pueblo (ouvidoria pública)	NO	NO	SÍ	NO APLICA	SÍ	SÍ	NO
Mesa de diálogo	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA
Audiencias públicas	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Consultas públicas	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Presupuesto Participativo	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Fórum Interconsejos	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA
Ambiente virtual de participación social	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA

APENDICE II

Solicitações de informação

- 1) Meu questionamento está direcionado para SEMAD/COPAM - **192047 e assunto "Lei de Acesso à Informação"**.

Gostaria de saber se existe previsão legal para realização de audiência pública que seja anterior à Lei 7.772/80?

Gostaria de saber quantas audiências foram realizadas entre 1980 e 1990, com a descrição da quantidade e ano em que foram realizadas.

Gostaria de saber também se o órgão possui algum documento que contenha o registro histórico das audiências feitas.

Grata,

- 2) CONAMA: **Prezado(a) Senhor(a),**

Seu pedido de informação foi processado com sucesso e recebeu o número de protocolo 02680.000349/2015-50 .

- 3) ANATEL - 53850.000325/2015-32

Prezados Senhores,

Gostaria de saber qual norma regulamentava a realização das consultas públicas antes da Lei nº 9742/97?

Gostaria também de saber se existem registros compilados das consultas realizadas. Se sim, gostaria de ter acesso.

- 4) SENADO

Sr.(a) DANITZA BUVINICH

*O Senado Federal agradece a colaboração.
Sua participação é muito importante para nós.*

O número de protocolo da sua solicitação é: **0003986/15/WW**
Você poderá acompanhar sua solicitação pelo 0800 61 2211

O seu pedido foi registrado com sucesso. Por favor anote o número do protocolo:
00077.000180/2015-21 – IN pedindo as publicações de CP e AP que tenham
ocorrido entre 1980 e 1990.

APENDICE III

Relación de Normativas

I - Audiencia Pública

Nº da Norma	Data da Norma	Assunto
Lei Estadual nº 7.772 (Minas Gerais)	8 de setembro de 1980	Proteção, conservação e melhoria do meio ambiente
Dec. Estadual nº 21.228 (Minas Gerais)	10 de março de 1981	Regulamenta a Lei nº 7.772, de 08 de setembro de 1980, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no Estado de Minas Gerais
Resolução Conama nº 01	23 de janeiro de 1986	Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente
Resolução Conama nº 09	3 de dezembro de 1987 Aprovada na 15ª Reunião Ordinária do CONAMA, porém, só foi referendada pelo presidente do Conselho por ocasião da 24ª Reunião realizada em 28 de junho de 1990.	Regulamenta o procedimento de audiência pública.

Resolução nº 02 Assembleia Nacional Constituinte	25 de março de 1987	Aprova o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte
Lei Federal nº 8.666	21 de junho de 1993	Regulamenta as compras públicas governamentais
Decreto Federal nº 1.937	21 de junho de 1996	Estabelece regras para a redação de atos normativos do Poder Executivo sujeitos à aprovação do Presidente da República
Lei Federal nº 9.427	26 de dezembro de 1996	Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências
Lei Federal nº 9.472	16 de julho de 1997	Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.
Lei Federal nº 9.478	6 de agosto de 1997	Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.
Portaria MME Nº 349 (Ministério de Minas e Energia)	28 de novembro de 1997	Aprova o Regimento Interno da Aneel

Resolução Aneel n° 233	14 de julho de 1998	Aprovar a Norma de Organização ANEEL
Lei Federal n° 9.784	29 de janeiro de 1999	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
Decreto n° 3.029/99	16 de abril de 1999	Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências
Lei Federal Complementar n° 101	4 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências
Lei Federal n° 10.233	5 de junho de 2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências
Lei Federal n° 10.257	10 de julho de 2001	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências
Decreto no 4.176/2002	28 de março de 2002	Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a

		alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências
Lei Federal nº 11.182	27 de setembro de 2005	Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.
Decreto no 5.731/2006;	20 de março de 2006	Dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e aprova o seu regulamento.
Resolução ANTAQ nº 646	6 de outubro de 2006	Aprova o Regimento Interno da ANTAQ
Lei Federal nº 11.445	5 de janeiro de 2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.
Lei Federal nº 12.305	2 de agosto de 2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências
Lei Federal nº 12.345	9 de dezembro de 2010	Fixa critérios para instituição de datas comemorativas

Norma de Execução Incrá nº 95	27 de agosto de 2010 (republicado em 3/9/2010)	Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais
----------------------------------	--	---

II - Conferencias

Nome	Ato convocatório
Conferência da Criança e do Adolescente	RESOLUÇÃO Nº 86 DE 12 DE MARÇO DE 2003
Conferência da Criança e do Adolescente	RESOLUÇÃO Nº 103 DE 27 DE ABRIL DE 2005
Conferência da Criança e do Adolescente	RESOLUÇÃO Nº 120 , DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006
Conferência da Criança e do Adolescente	RESOLUÇÃO Nº 134 DE 16 DE MARÇO DE 2009
Conferência da Cultura	Portaria nº 180 de 31/08/2005
Conferência da Cultura	Portaria nº 46 de 10/07/2009
Conferência da Juventude	DECRETO DE 5 DE SETEMBRO DE 2007.
Conferência da Juventude	DECRETO DE 12 DE AGOSTO DE 2010
Conferência da Promoção da Igualdade Racial	Decreto de 23 de julho de 2004
Conferência da Promoção da Igualdade Racial	Decreto de 19 de outubro de 2007
Conferência das Cidades	Decreto sem número de 22/05/2003
Conferência das Cidades	Decreto sem número de 11/02/2005
Conferência das Cidades	Resolução Normativa nº 4 de 06/12/2006
Conferência das Cidades	Resolução normativa nº 10 de 30/06/2009
Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior	Não se aplica
Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior	Não se aplica
Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior	Não se aplica
Conferência de Aprendizagem Profissional	Não se aplica
Conferência de Aqüicultura e Pesca	PORTARIA Nº 179, DE 28 DE AGOSTO DE 2003
Conferência de Aqüicultura e Pesca	DECRETO DE 22 DE DEZEMBRO DE 2005
Conferência de Aqüicultura e Pesca	DECRETO DE 20 DE JANEIRO DE 2009
Conferência de Arranjos Produtivos Locais	Não se aplica
Conferência de Arranjos Produtivos Locais	Não se aplica
Conferência de Arranjos Produtivos Locais	Não se aplica

Conferência de Arranjos Produtivos Locais	Não se aplica
Conferência de Arranjos Produtivos Locais	Não se aplica
Conferência de Assistência Social	Portaria nº 262 de 12/08/2003
Conferência de Assistência Social	Resolução nº 111 de 14/06/2005
Conferência de Assistência Social	Portaria nº 292 de 30/08/2006
Conferência de Assistência Social	Portaria conjunta nº 1 de 04/09/2008
Conferência de Assistência Social	Portaria conjunta nº 1 de 17/12/2010
Conferência de Ciência Tecnologia e Inovação	Sem informação
Conferência de Ciência Tecnologia e Inovação	Decreto de 3 de agosto de 2009
Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Portaria Interministerial nº 453 de 17 de março de 2004
Conferência de Comunicação	Decreto de 16 de abril de 2009
Conferência de Defesa Civil e Assistência Humanitária	Decreto de 27 de outubro de 2009
Conferência de Direitos Humanos	Sem informação
Conferência de Direitos Humanos	Sem informação
Conferência de Direitos Humanos	Sem informação
Conferência de Direitos Humanos	DECRETO DE 29 DE ABRIL DE 2008.
Conferência de Economia Solidária	Portaria Interministerial Nº 2, de 6 de abril de 2006
Conferência de Economia Solidária	Resolução Nº 1. de 30 de dezembro de 2009
Conferência de Educação	Portaria Normativa nº 10 de 3 de setembro de 2008
Conferência de Educação Básica	Portaria Normativa nº 11 de 24 de abril de 2007
Conferência de Educação Escolar Indígena	Portaria Nº 1062 de 26 de Agosto de 2008
Conferência de Educação Profissional e Tecnológica	Portaria Ministerial nº 1506, de 31 de agosto de 2006
Conferência de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde	Portaria Ministerial nº 592 de 20 de abril de 2005
Conferência de Medicamentos e Assistência Farmacêutica	Portaria Ministerial nº 879, de 8 de maio de 2002.
Conferência de Políticas para Mulheres	DECRETO DE 18 DE DEZEMBRO DE 2003
Conferência de Políticas para Mulheres	DECRETO DE 17 DE JANEIRO DE 2007
Conferência de Políticas para Mulheres	DECRETO DE 15 DE MARÇO DE 2011
Conferência de Recursos Humanos da Administração Pública Federal	Portaria Nº 16, de 29 de janeiro de 2009
Conferência de Saúde	Decreto de 5 de maio de 2003
Conferência de Saúde	Decreto de 10 de maio de 2007
Conferência de Saúde	Decreto de 3 de março de 2011
Conferência de Saúde Ambiental	Decreto de 14 de maio de 2009.
Conferência de Saúde Bucal	Portaria Ministerial nº 318, de 04 de março de 2004
Conferência de Saúde do Trabalhador	Portaria Interministerial nº Não se aplica4, de 28 de abril de 2004

Conferência de Saúde Indígena	Portaria Ministerial nº 963, de 23 de junho de 2005
Conferência de Saúde Mental	Decreto de 29 de abril 2010
Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional	Decreto sem número de 03/09/2003
Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional	Decreto sem número de 01/12/2006
Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional	Decreto sem número de 01/12/2010
Conferência de Segurança Pública	Decreto de 8 de dezembro de 2008
Conferência do Desenvolvimento Rural Sustentável	Não se aplica
Conferência do Esporte	Decreto de 21 de janeiro de 2004
Conferência do Esporte	Portaria Ministerial nº 133, de 20 de outubro de 2005
Conferência do Esporte	Portaria Ministerial nº 009, de 14 de janeiro de 2009
Conferência do Meio Ambiente	Decreto de 05 de junho de 2003
Conferência do Meio Ambiente	Portaria nº 241, de 31 de agosto de 2005
Conferência do Meio Ambiente	Portaria Ministerial nº 539, de 25 de outubro de 2007
Conferência dos Direitos da Pessoa com Deficiência	DECRETO DE 14 DE JULHO 2005
Conferência dos Direitos da Pessoa com Deficiência	DECRETO DE 29 DE ABRIL DE 2008
Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa	Sem informação
Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa	DECRETO DE 05 DE MARÇO DE 2008
Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa	DECRETO DE 10- DE JUNHO DE 2011
Conferência dos Povos Indígenas	Decreto sem número de 16/03/2006
Conferência Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente	Decreto de 5 de junho de 2003
Conferência Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente	Não se aplica
Conferência Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente	Não se aplica
Conferência LGBT	DECRETO DE 28 DE NOVEMBRO DE 2007
Conferência LGBT	DECRETO DE 18 DE MAIO DE 2011

ADJUNTO I

RECOPIACIÓN DE IMÁGENES HISTÓRICAS PARA LA ILUSTRACIÓN DE LA TESIS

I - GOLPE MILITAR EN 1964



ICONOGRAPHIA. **Los victoriosos del 1º de abril:** general Antonio Carlos Muricy, diputado José Maria Alkmin, general Olímpio Mourão Filho y gobernador Magalhães Pinto (de izq.a der.). 1964. Imagen JPEG, p&b, 740px x 440px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/golpe-militar-depoe-governo-constitucional>> Acceso en: 04 jul.2016.



CTRL V MANOLO, Blog. **Militares celebrando el golpe en el Maracaná.** 1964. Imagen JPEG, p&b, 1.313px x 618px. Disponible en: <<http://ctrlvmanolo.blogspot.com.br/2013/10/incriveis-fotos-que-entraram-para.html>> Acceso en: 28 jun.2016.



SUPERINTERESSANTE. **Tropas del ejército ocupan las calles de las principales ciudades del país, para deponer Jango.** 1964. Imagen JPEG, p&b, 1,280px x 877px. Disponible en: <<http://super.abril.com.br/jogo-ditadura-militar/>> Acceso en: 04 jul.2016.



ICONOGRAPHIA. **Arthur da Costa e Silva**, representante del Ejército en el Comando Supremo de la Revolución, firmó el Acto Institucional de la ditadura, primero de una serie de decretos autoritarios. 1964. Imagen JPEG, p&b, 849px x 483px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/ato-1-da-ditadura-rasga-a-constituicao#card-10>> Acceso en: 04 jul.2016.



CURTO ESPAÇO, Blog. **Postureo del mariscal Humberto de Alencar Castelo Branco**. 1964. Imagen JPEG, p&b, 956px x 500px. Disponible en: <<https://curtoespaco.wordpress.com/2015/04/12/discurso-de-posse-do-marechal-humberto-de-alencar-castelo-branco-na-presidencia-da-republica-em-15-de-abril-de-1964/>> Acceso en: 28 jun.2016.



ICONOGRAPHIA. Militares en la “Torre de TV”, en Brasília, en el día de la elección del Castelo Branco en el Congreso. 1964. Imagen JPEG, p&b, 740px x 440px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/castelo-se-impoe-a-congresso-mutilado#card-12>> Acceso en: 04 jul.2016.

II - LAS MANIFESTACIONES CONTRA EL RÉGIMEN MILITAR



ICONOGRAPHIA. Ejército reprime manifestantes en Porto Alegre en el día del golpe militar. 1964. Imagen JPEG, p&b, 1,407px x 800px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/golpe-militar-depoe-governo-constitucional>> Acceso en: 04 jul.2016.



JORNAL DO BRASIL, Reprodución. **Depredación e fogo en el prédio de la UNE en Flamengo.** Rio de Janeiro, 1964. Imagen JPEG, p&b, 1,407px x 800px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/golpe-militar-depoe-governo-constitucional>> Acceso en: 04 jul.2016.



UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. **Sede de la UNE en llamas.** Rio de Janeiro, 1964. Imagen JPEG, p&b, 400px x 444px. Disponible en: <<http://une.org.br/descomemoracaodogolpe/#/step-2>> Acceso en: 04 jul.2016.



FUNDO ÚLTIMA HORA, APESP. **Manifestación contra el golpe en la Cinelândia.** Rio de Janeiro, 1964. Imagen JPEG, p&b, 1,405px x 800px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/golpe-militar-depoe-governo-constitucional>> Acceso en: 04 jul.2016.



ICONOGRAPHIA. **Paralizaciones y manifestaciones de los trabajadores,** como en la Huelga de los 700 mil, de noviembre de 1963, son prohibidas por la Ley contra la Huelga. Rio de Janeiro, 1964. Imagen JPEG, p&b, 1,073px x 800px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/nova-lei-antigreve-golpeia-sindicatos#card-17>> Acceso en: 04 jul.2016.



ICONOGRAPHIA. Luís Travassos (à der.) habla en el corto comício del Congreso de la UNE, en la Plaza Sé, en São Paulo. 1967. Imagen JPEG, p&b, 740px x 440px. Disponible en: <<http://m.memorialdademocracia.com.br/card/une-mostra-a-cara-e-desafia-o-regime>> Acceso en: 04 jul.2016.



CPDOC JB. Grupo popular se une a los artistas en la protesta que llevó a la huelga de 72 horas. 1968.
Imagen JPEG, p&b, 1,196px x 800px. Disponible en:
<<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/image/639>> Acceso en: 05 jul.2016.



TEIXEIRA, Evandro. **Marcha de los 100 mil.** Rio de Janeiro, 1968. Imagen JPEG, p&b, 900px x 590px. Disponible en: <<http://guia.uol.com.br/rio-de-janeiro/exposicoes/noticias/2014/02/12/duas-exposicoes-relembra-m-o-periodo-da-ditadura-militar-no-brasil.htm>> Acceso en: 28 jun.2016.



SANTOS, W., CPDoc JB. **Manifestantes fuera de la catedral Sé, el evento organizado por el Movimiento contra el costo de vida.** 1978. Imagen JPEG, p&b, 1,275px x 800px. Disponible en: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/image/2388>> Acceso en: 05 jul.2016.

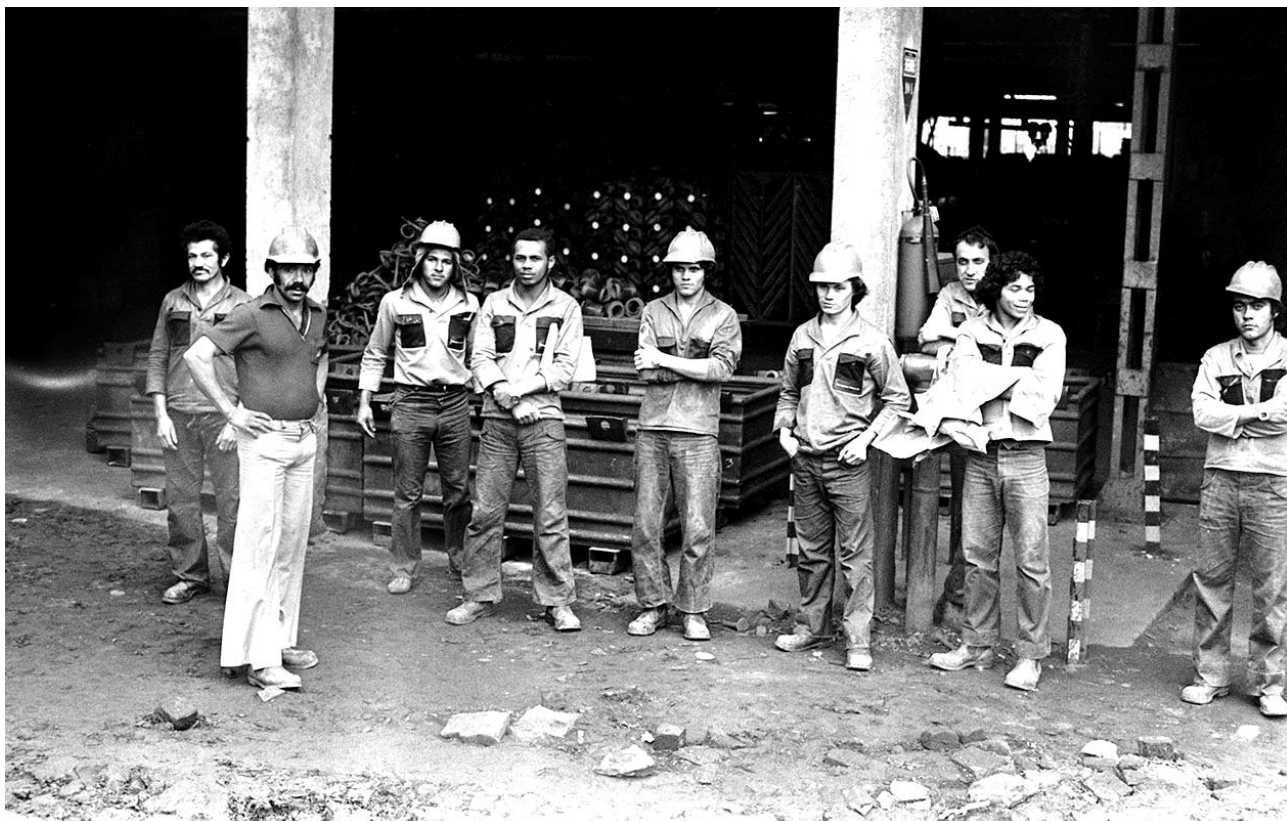


TRINDADE, Vidal, CPDoc JB. **Grupo popular llena las calles en el centro del Rio en el día del comicio de la Candelária.** 1984. Imagen JPEG, p&b, 503px x 800px. Disponible en: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/image/7513>> Acceso en: 07 jul.2016.



BRASIL, J.C., CPDoc JB. **No Anhangabaú, el mayor y ultimo comicio por las "Diretas" reunió 2 millones de personas en São Paulo.** 1984. Imagen JPEG, p&b, 1,267px x 800px. Disponible en: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/image/7527>> Acceso en: 07 jul.2016.

III - HUELGA GENERAL EN ABC



FEITOSA, Isaias, CPDoc JB. **Metalúrgicos del Villares, de São Bernardo do Campo, en huelga.** 1978.
Imagen JPEG, p&b, 1,258px x 800px. Disponible en:
<<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/image/2372>> Acceso en: 05 jul.2016.



DOS SANTOS, Ariovaldo, CPDoc JB. **Reunión de conciliación en TRT entre el Sindicato de los metalúrgicos, representada por Luiz Inácio da Silva, y ejecutivos de las empresas do ABC.** 1978. Imagen JPEG, p&b, 740px x 440px. Disponible en: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/thumb/2373/740/440>> Acceso en: 05 jul.2016.



PEREIRA, Fernando, CPDoc JB. **Lula habla a metalúrgicos arriba de una mesa en el estadio de Vila Euclides, en São Bernardo do Campo, en asamblea que decidió por el inicio de la huelga.** 1979. Imagen JPEG, p&b, 740px x 440px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/publico/thumb/2157/740/440>> Acceso en: 05 jul.2016.



PEREIRA, Fernando, CPDoc JB. **Asamblea de los trabajadores en huelga en la región del ABC.** 1979. Imagen JPEG, p&b, 1,242px x 800px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/publico/image/2161>> Acceso en: 05 jul.2016.



BRASIL, J.C, CPDoc JB. **Los delanteros votan en la reunión del 13 de mayo en el estadio municipal de Vila Euclides en Sao Bernardo do Campo.** 1979. Imagen JPEG, p&b, 499px x 800px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/publico/image/21631>> Acceso en: 05 jul.2016.

IV - ELECCIONES MUNICIPALES EN 1978



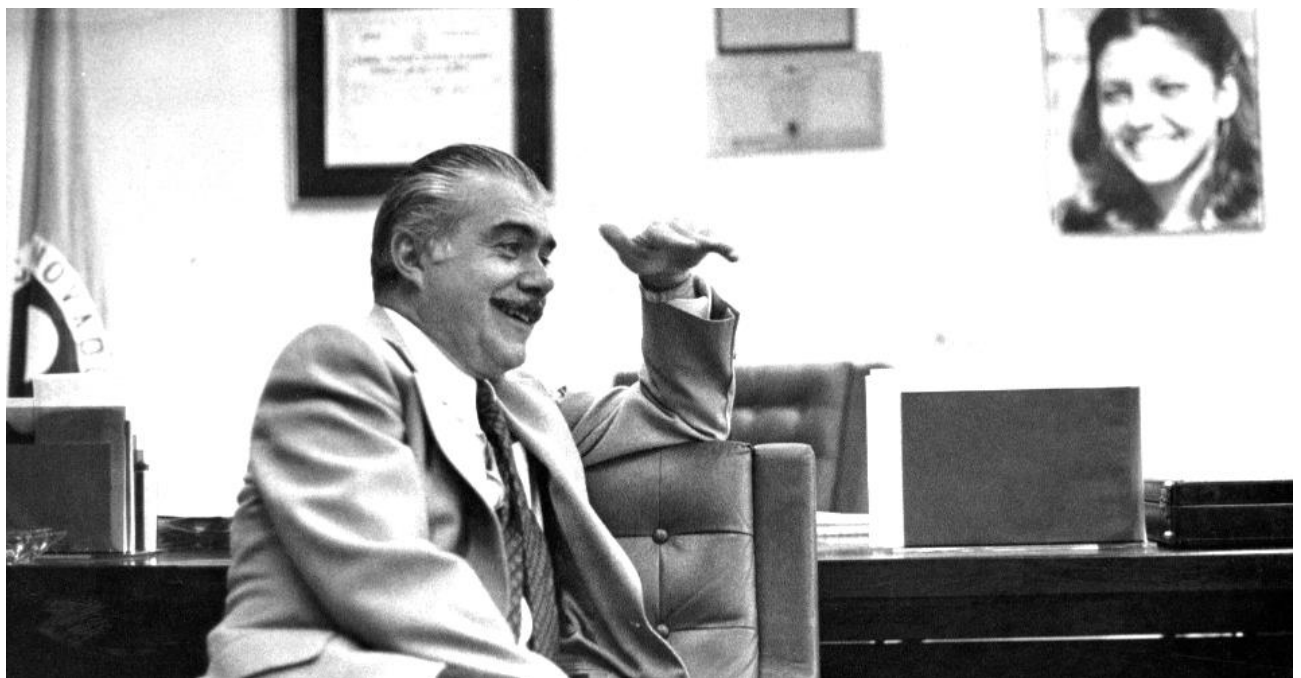
O ATALAIA, Blog. **La distribución de folletos por Lula y FHC en 1978 en la puerta de la fábrica de Mercedes-Benz en São Bernardo do Campo.** En ese momento, FHC era candidato al Senado e, junto a Lula, pedían votos a los trabajadores. 1979. Imagen JPEG, p&b, 601px x 395px. Disponible en: <<https://adilsonzappa.wordpress.com/page/37/>> Acceso en: 17 jul.2016.



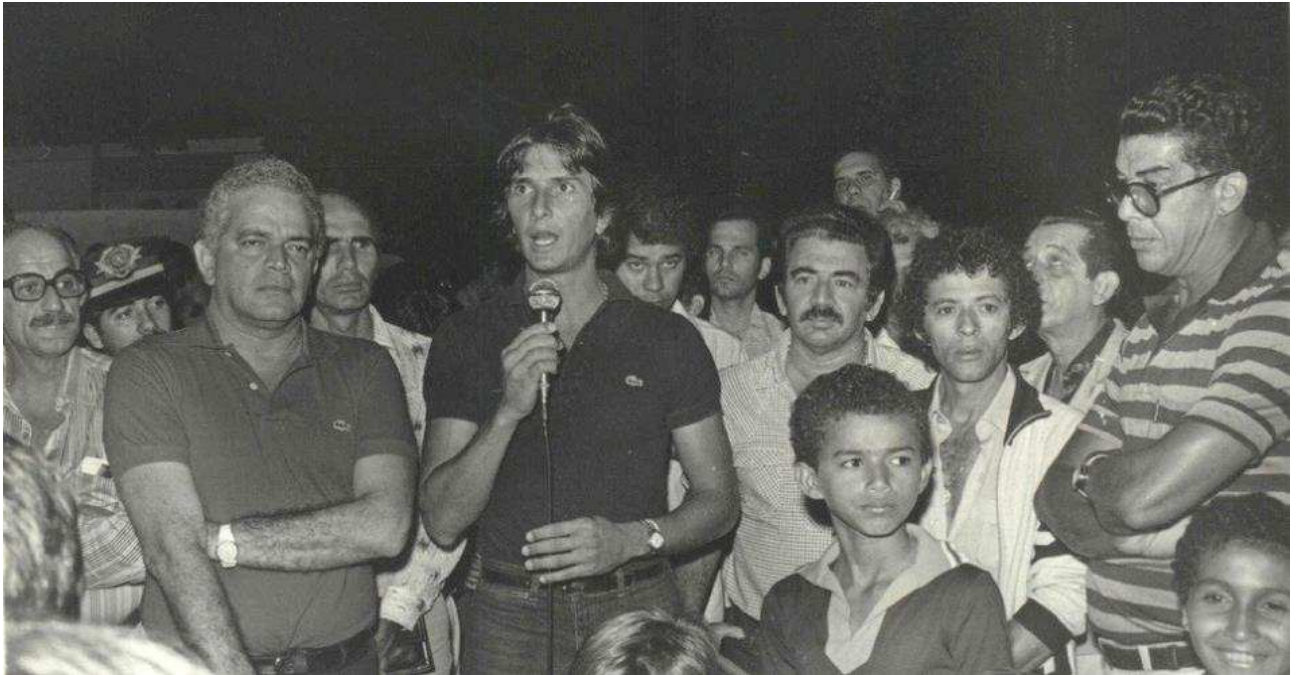
FOLHAPRESS, Colección UH. **Fernando Henrique Cardoso fue candidato a senador por el partido, pero perdió la elección y se convirtió en senador adjunto Franco Montoro (MDB).** 1978. Imagen JPEG, p&b, 956px x 500px. Disponible en: <<http://educacao.uol.com.br/album/2014/02/14/conheca-os-politicos-que-fizeram-oposicao-e-os-que-apoiaram-a-ditadura.htm#fotoNav=1>> Acceso en: 18 jul.2016.



FOLHAPRESS, Colección. **Paulo Maluf fue alcalde y gobernador de Sao Paulo por el partido Arena**, que apoyó la dictadura militar. Imagen JPEG, p&b, 956px x 500px. Disponible en: <http://educacao.uol.com.br/album/2014/02/14/conheca-os-politicos-que-fizeram-oposicao-e-os-que-apoiaram-a-ditadura.htm#fotoNav=1> Acceso en: 18 jul.2016.



FOLHAPRESS, Colección. **Sarney ocupaba el cargo de senador Maranhão**. 1979. Imagen JPEG, p&b, 956px x 500px. Disponible en: <http://educacao.uol.com.br/album/2014/02/14/conheca-os-politicos-que-fizeram-oposicao-e-os-que-apoiaram-a-ditadura.htm#fotoNav=1> Acceso en: 18 jul.2016.



REVELACIÓN FERNANDO COLLOR. **Fernando Collor de Mello fue nombrado alcalde de Maceió por Arena partido que apoyó el gobierno militar.** 1979. Imagen JPEG, p&b, 956px x 500px. Disponible en: <<http://educacao.uol.com.br/album/2014/02/14/conheca-os-politicos-que-fizeram-oposicao-e-os-que-apoiaram-a-ditadura.htm#fotoNav=1>> Acceso en: 18 jul.2016.

V - FORMACIÓN DEL PARTIDO DE LOS TRABAJADORES (PT)



AGENCIA PT NOTÍCIAS. **Partido de los Trabajadores fue fundado en São Paulo.** 1980. Imagen JPEG, p&b, 771px x 402px. Disponible en: <<http://www.pt.org.br/nossa-historia/>> Acceso en: 05 jul.2016.



SINDICATO DOS METALURGICOS DO ABC. **Primera dirección provisional del PT, fundado en 1980.**
 Imagen JPEG, p&b,490px x 320px. Disponible en:
http://www.smabc.org.br/smabc/materia_print.asp?id_CON=28563 Acceso en: 05 jul.2016.



SALGADO, Benedito, AE. **Primer encuentro nacional de la Parte de los trabajadores (PT).** São Paulo, 1980. Imagen JPEG, p&b, 700px x 525px.
 Disponible en: <http://www.ocafezinho.com> Acceso en: 07 jul.2016.

VII - ELECCIONES MUNICIPALES EN 1982



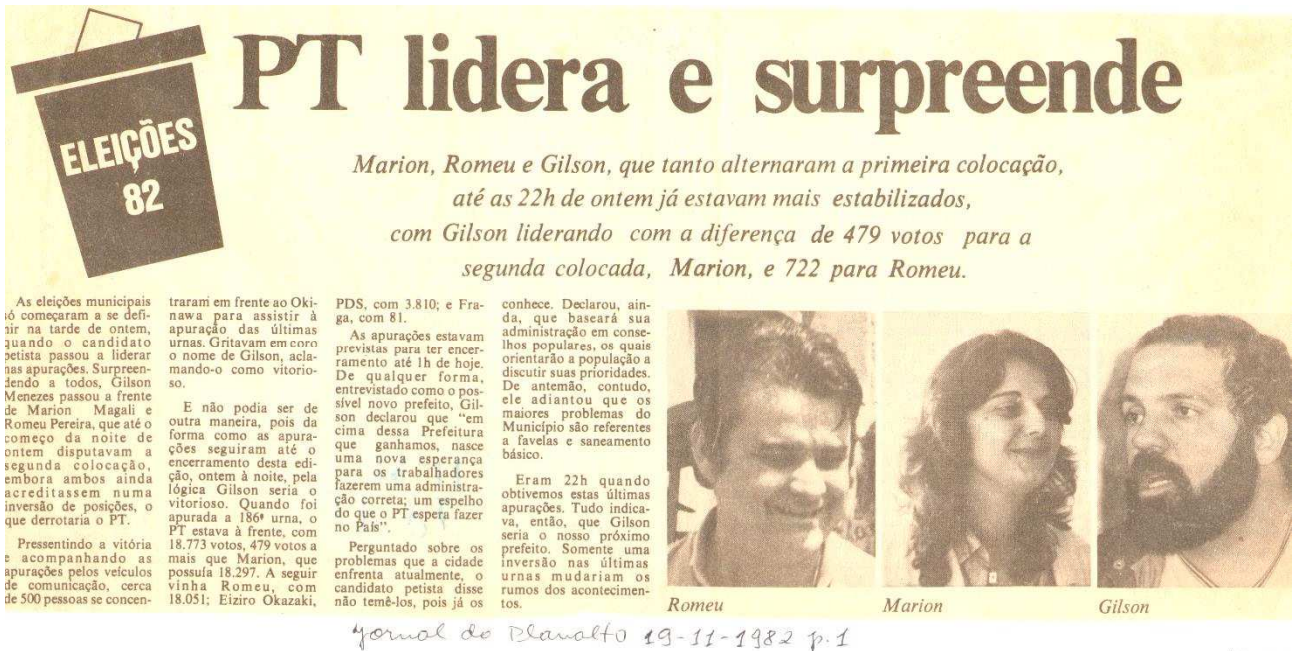
GOMES, Ari, CPDoc JB. **Comício del PT en Cinelandia, el centro de Río de Janeiro.** 1982. Imagen JPEG, p&b, 805px x 493px. Disponible en: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/image/3509>> Acceso en: 05 jul.2016.



RAMOS, Aguinaldo, CPDoc JB. **Demostración del PT en Rio antes del comicio del candidato del partido al gobierno del estado, Lysâneas Maciel.** 1982. Imagen JPEG, p&b, 498px x 800px. Disponible en: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/image/3511>> Acceso en: 05 jul.2016.



DOS SANTOS, Ariovaldo, CPDoc JB. **Convención del PMDB-SP** com Ulysses Guimarães rodeado por Orestes Quercia (izquierda.) Y Franco Montoro, a continuación, elegido candidato al gobierno del estado. 1982. Imagen JPEG, p&b, 1,265px x 800px. Disponible en: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/image/4489>> Acceso en: 05 jul.2016.



ELEIÇÕES 82

PT lidera e surpreende

Marion, Romeu e Gilson, que tanto alternaram a primeira colocação, até as 22h de ontem já estavam mais estabilizados, com Gilson liderando com a diferença de 479 votos para a segunda colocada, Marion, e 722 para Romeu.

As eleições municipais começaram a se definir na tarde de ontem, quando o candidato petista passou a liderar nas apurações. Surpreendendo a todos, Gilson Menezes passou a frente de Marion Magali e Romeu Pereira, que até o começo da noite de ontem disputavam a segunda colocação, embora ambos ainda acreditassem numa inversão de posições, o que derrotaria o PT.

Presentindo a vitória e acompanhando as apurações pelos veículos de comunicação, cerca de 500 pessoas se concentraram em frente ao Okinawa para assistir à apuração das últimas urnas. Gritavam em coro o nome de Gilson, aclamando-o como vitorioso.

E não podia ser de outra maneira, pois da forma como as apurações seguiram até o encerramento desta edição, ontem à noite, pela lógica Gilson seria o vitorioso. Quando foi apurada a 186ª urna, o PT estava à frente, com 18.773 votos, 479 votos a mais que Marion, que possuía 18.297. A seguir vinha Romeu, com 18.051; Eiziro Okazaki, PDS, com 3.810; e Franga, com 81.

As apurações estavam previstas para ter encerramento até 1h de hoje. De qualquer forma, entrevistado como o possível novo prefeito, Gilson declarou que "em cima dessa Prefeitura que ganhamos, nasce uma nova esperança para os trabalhadores fazerem uma administração correta; um espelho do que o PT espera fazer no País".

Perguntado sobre os problemas que a cidade enfrenta atualmente, o candidato petista disse não temê-los, pois já os conhece. Declarou, ainda, que baseará sua administração em conselhos populares, os quais orientarão a população a discutir suas prioridades. De antemão, contudo, ele adiantou que os maiores problemas do Município são referentes a favelas e saneamento básico.

Eram 22h quando obtivemos estas últimas apurações. Tudo indicava, então, que Gilson seria o nosso próximo prefeito. Somente uma inversão nas últimas urnas mudariam os rumos dos acontecimentos.

Romeu Marion Gilson

Jornal do Planalto 19-11-1982 p.1

JORNAL DO PLANALTO, Reprodución. **PT conduce y sorprende.** 1982, p1. Imagen JPEG, 1,044px x 673px. Disponible en: <http://www.sitiopolemico.com/?page_id=950> Acceso en: 28 jun.2016.

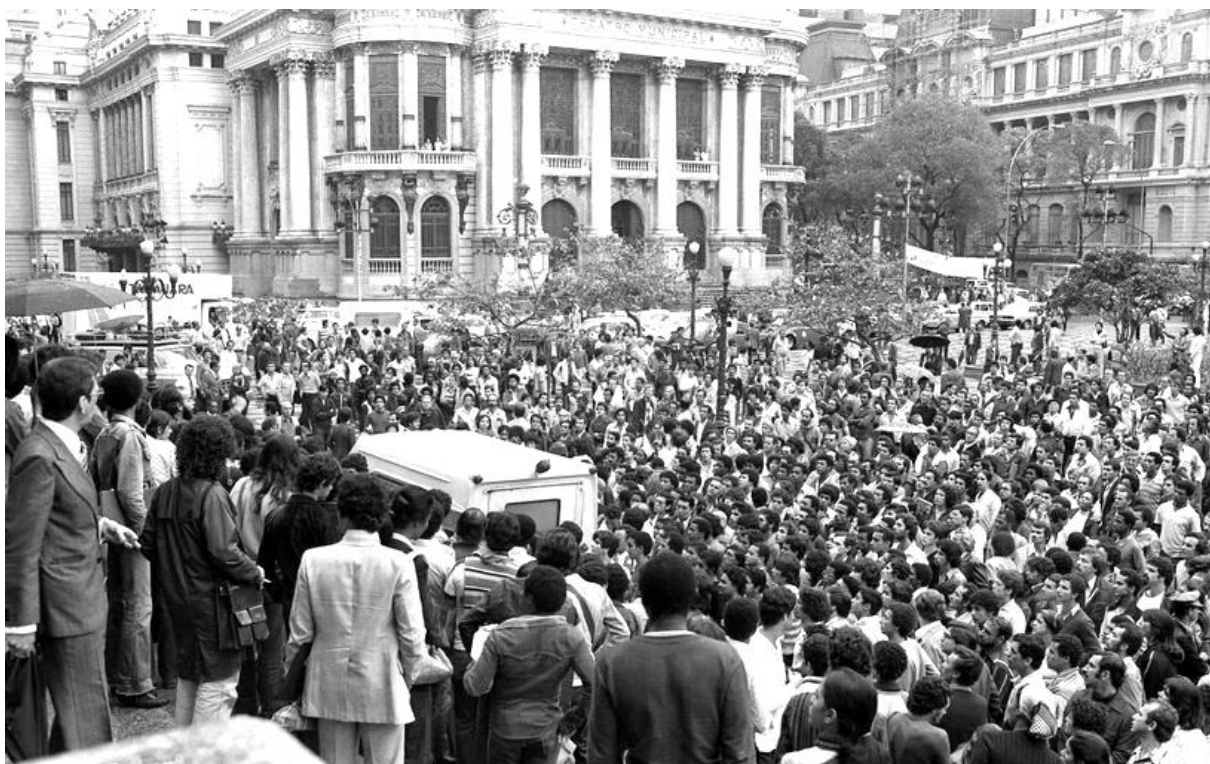


TWITTER, Brasil en fotos. **Gilson Menezes, empleado de Scania, fue el primer alcalde de ser elegidos por PT.** Diadema, 1982. Imagen JPEG, 600px x 357px. Disponible en: <https://pbs.twimg.com/media/Cj14yFgWYAAVK9_.jpg> Acceso en: 07 jul.2016.

IX - IMAGEN DE LOS SIGUIENTES MOVIMIENTOS DE LA OPOSICIÓN QUE HAN ACTUADO ENTRE 1970 E 1990: OAB, de la Asociación Brasileña de Prensa (ABI), de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC) y el Movimiento por la Amnistía; Movimiento de la Carestía



JORNAL GGN, Cadeurno Cidadanía. **Invasión OAB-DF por parte de la dictadura militar.** De izquierda a derecha: Amauri Serralvo José Paulo Sepúlveda pertenece, Luiz Carlos Sigmaringa Seixas, Mauricio Correa, Antonio Carlos Seixas Sigmaringa y Reginaldo de Castro. 1983. Imagen JPEG, 750px x 500px. Disponible en: <<http://jornalggn.com.br/sites/default/files/admin/sigmaringa.jpg>> Acceso en: 07 jul.2016.



CPDoc JB. **Comisión de la Verdad publica los resultados de la investigación del ataque contra la sede del Colegio de Abogados.** La secretaria fue muerta víctima de los oficiales del ejército. Rio, 1980. Imagen JPEG, 819px x 510px. Disponible en: <http://www.jb.com.br/media/fotos/2015/09/11/900x510both/bomba_CPDdoc6.JPG> Acceso en: 07 jul.2016.



AGENCIA SENADO. **OAB tuvo un papel importante en el movimiento para el retorno a la democracia.** 1984. Imagen JPEG, 860px x 570px. Disponible en: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/06/sessao-do-congresso-na-terca-feira-homenageia-os-85-anos-da-oab/oab_02.jpg> Acceso en: 07 jul.2016.



MESQUITA, Carlos, CPDoc JB. **Mesa que presidió la puesta en marcha del Comité de Amnistía de Brasil en el auditorio Asociación Brasileña de Prensa.** 1978. Imagen JPEG, 755px x 449px. Disponible en: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/thumb/2141/740/440>> Acceso en: 07 jul.2016.



MESQUITA, Carlos, CPDoc JB. **Marcos de Castro y Fernando Gabeira en el ala de los periodistas durante la "marcha de los cien mil"**. Dentro de los dos regímenes dictatoriales, ABI medió en la liberación de los periodistas encarcelados y sometidos a investigaciones de la policía, acusado de subversión. 1968. Imagen JPEG, 622px x 350px. Disponible en: <<http://www.abi.org.br/abi-106-anos-de-luta-pelas-liberdades/>> Acceso en: 07 jul.2016.

A ABI INSTALA SUA REPRESENTAÇÃO DE BRASÍLIA COM UM APELO AO CONGRESSO

- Vamos nos dar as mãos na luta pela democracia

• Primeiro chefe de representação da Capital, Pompeu de Souza fez vigorosa conclusão aos congressistas para que se empenhem, junto com os jornalistas, em favor dos "rúmos a que todos aspiramos: os da liberdade, da justiça social, da dignidade do homem"; "Numa palavra, a Democracia."

• Em importante pronunciamento na cerimônia, realizada na sede do Clube do Congresso, o presidente do Congresso, Senador Petrólio Portela, fez a exaltação da liberdade de Congresso e Imprensa: "Políticos e jornalistas, vivemos em comunhão com a liberdade — em um vínculo que não se dissolve."

• O Presidente da ABI, Prudente de Moraes, neto, disse que para os jornalistas a liberdade de Imprensa não é um interesse profissional particularista: "Defendemos também o direito do povo a ser informado, orientado e esclarecido, o que não é possível senão pelo livre noticiário e pelo livre debate." Páginas 16, 17, 18, 19 e 20.

Eles



Três mil

Em 7 de junho de 1977, Perfilado a princípio por 2.174 assinaturas de jornalistas do Distrito Federal e nove Estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Bahia, Santa Catarina, Espírito Santo, Paraná), o manifesto agora reúne cerca de 3.000 assinaturas de toda parte: é o Brasil inteiro, por seus jornalistas, contra a censura.

O DOCUMENTO — Já incorporado à História — constitui a maior manifestação coletiva contra a censura dos 169 anos de existência da imprensa brasileira, iniciada em 1698 em Londres por Hipólito José da Costa, e alcançou repercussão sem precedente: além de divulgado para o exterior pelas agências internacionais de notícias, foi lido da tribuna do Senado pelo Senador Lázaro Barbosa (MDB-CE) e da Câmara Federal pelo Deputado Alvaro Dias (MDB-PR). Nenhuma autoridade se pronunciou sobre as formulações feitas no manifesto, mas um dos porta-vozes do Governo no Senado, Senador Eurico Rangel (ARENA-ES), alegou que haja restrições à liberdade de Imprensa no Brasil.

A DIVULGAÇÃO do texto do documento foi feita simultaneamente em várias capitais, em atos públicos convocados especialmente para esse fim, dentro das comemora-

Manifesto de quase 3000 jornalistas reclama um basta a todas as formas de cerceamento de imprensa, rádio e TV

BRASIL, 7 DE JUNHO DE 1977

Esse é o fecho da maior manifestação coletiva
contra a censura da imprensa brasileira

mais de 2.500 jornalistas contra a censura a órgãos de imprensa, rádio e TV. Prudente se deteve na análise dos aspectos jurídicos da censura, sustentando que ela é feita com caráter discriminatório e merece de amparo legal mesmo no quadro de exceção existente no País, porque constitui uma exorbitância em relação ao próprio Ato Institucional nº 5, que não

O manifesto

Nós jornalistas brasileiros, abaixo assinados, conscientes dos deveres e da responsabilidade social de nossa profissão e diante da crise econômica social e polít.

pela ameaça constante que o Ato Institucional nº 5 representa para as publicações sem censura prévia;

pela apreensão arbitrária de edições inteiras;

pelo estímulo que toda esta situação representa às mais variadas formas de autocensura;

pela subjugação sistemática do conhecimento da realidade brasileira a milhões de pessoas que têm como única fonte de informação um rádio e uma televisão sujeitos a uma censura ainda mais rigorosa.

O AI-5, a Lei de Imprensa, a Lei de Segurança Nacional e o Código Brasileiro de Telecomunicações — sob o qual se somam o arbítrio e a prepotência da autoridade — fornecem os instrumentos para a manutenção desse quadro sombrio de violação do direito de expressão e do direito à informação.

Conscientes que esse quadro, além de impedir o pleno exercício de nossa profissão, que tem a liberdade como pressuposto básico, não pode contribuir para manter a população brasileira na ignorância dos problemas nacionais e, portanto, impedida de participar conscientemente da busca de soluções.

Temos plena convicção de que só um regime de liberdades democráticas, no qual a imprensa, o rádio e a televisão sejam livres para registrar, criticar e debater opiniões, críticas, divergências e contradições, poderá devolver à população o direito de manifestação.

Da mesma forma, a liberdade de informação contribuirá para garantir o pleno respeito aos direitos humanos.

Filés a essas convicções, nós, jornalistas,

REPRODUCCIÓN ABI, Biblioteca. Capa del "Boletín ABI", que trae noticias sobre el lanzamiento del manifiesto contra la censura. 1977. Imagen JPEG, 740px x 440px. Disponible en: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/thumb/4669/740/440>> Acceso en: 07 jul.2016.



MARQUES, Lula, Folha Press. Barbosa Lima Sobrinho ofrece la destitución de Collor en la Cámara 1992. Imagen JPEG, 956px x 500px. Disponible en: <<http://www.abi.org.br/abi-106-anos-de-luta-pelas-liberdades/>> Acceso en: 07 jul.2016.



SANTILLI, Marcos, Editora Abril. **Participantes de la reunión de la SBPC llenan o Tuca, el Teatro de la Universidad Católica de Sao Paulo. Los científicos se reúnen en contra dictadura.** 1977. Imagen JPEG, 755px x 449px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/publico/thumb/1014/740/440>> Acceso en: 07 jul.2016.



SBPCNET. **Reunión Anual de la 34ª SBPC.** Transición democrática y las relaciones con el poder. SBPC: foro de la política pública para el país. Campinas/SP, 1982. Imagen JPEG, 755px x 449px. Disponible en: <<http://www.sbpnet.org.br/site/a-sbpc/historico/linha-do-tempo.php?decada=1980#i>> Acceso en: 08 jul.2016.



INSTITUTO JOÃO GOULART, Archivo. **Funeral del presidente João Goulart en San Borja (RS)**. La palabra amnistía ganaría espacio en 1976: en el entierro de João Goulart en su ciudad natal. San Borja / RS 1976. Imagen JPEG, 697px x 475px. Disponible en: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/08/conheca-a-historia-do-movimento-pela-anistia>> Acceso en: 08 jul.2016.



MARIA DO RESQUARDO, Blog. **Amnistía amplia, general y sin restricción.** 1979. Imagen JPEG, 1,008px x 673px. Disponible en: <<http://www.mariadoresguardo.com.br/search?q=anistia>> Acceso en: 08 jul.2016.



MOVIMENTOS SOCIAIS DA DÉCADA DE 70, Blog. **CBA - Comité Brasil  de Amnistia**. 1979. Imagen JPEG, 623px x 439px. Disponible en: <http://movimentossociaisde1970.blogspot.com.br/2013_11_22_archive.html> Acceso en: 08 jul.2016.



Forte: Arquivo Edgard Leuenroth

MOVIMENTOS SOCIAIS DA DECADA DE 70, Blog. Archivo Edgard Leuenroth. **CBA - Reunión Amnistia Comité**. 1979. Imagen JPEG, 688px x 419px. Disponible en: <movimentossociaisde1970.blogspot.com.br/2013_11_22_archive.html> Acceso en: 08 jul.2016.



MOVIMENTOS SOCIAIS DA DÉCADA DE 70, Blog. Archivo Edgard Leuenroth. **Cartaz CBA**. 1979. Imagen JPEG, 287px x 419px. Disponible en: <movimentossociaisde1970.blogspot.com.br/2013_11_22_archive.html> Acceso en: 08 jul.2016.



MOVIMENTOS SOCIAIS DA DECADA DE 70, Blog. **Movimento contra Carestia**. El movimiento había recogido 1,3 millones de firmas en contra de los altos precios, pero todos se cree que es falso por el presidente Geisel. 1978. Imagen JPEG, 734px x 561px. Disponible en: <<http://movimentossociaisde1970.blogspot.com.br/2013/09/movimento-contra-carestia.html>> Acceso en: 08 jul.2016.



MARTINS, Juca, Olhar Imagem. **Movimientos muestran que el apoyo de la democracia dependería de la nueva estrategia económica**. 1978. Imagen JPEG, 460px x 345px Disponible en: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/sociedade/paralelos-entre-1988-e-2013>> Acceso en: 09 jul.2016.

X - REUNIONES DE LAS COMUNIDADES ECLESIALES DE BASES (CEBs) EN SÃO PAULO



TREM DAS CEBs, Blog. **Más de 200 representantes de las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs) de las 47 diócesis del Estado de Sao Paulo (SP), se reunieron en el 20 Seminario de la CEB. 2010.** Imagen JPEG, 837px x 673px. Disponible en: <<http://tremdascebs.blogspot.com.br/2010/07/20-seminario-das-cebs-em-sao-paulo.html>> Acceso en: 17 jul.2016.



CNBB SUL 1, Blog. **CEBs de São Paulo en busca de la sociedad del buen vivir y vivir bien.** 2012. Imagen JPEG, 1,600px x 1,064px. Disponible en: <<http://cnbbsul1.blogspot.com.br/2012/07/cebs-de-sao-paulo-na-busca-da-sociedade.html>> Acceso en: 17 jul.2016.

XI - MOVIMIENTO POPULAR DE LA SALUD EN LA ZONA ESTE DE SÃO PAULO

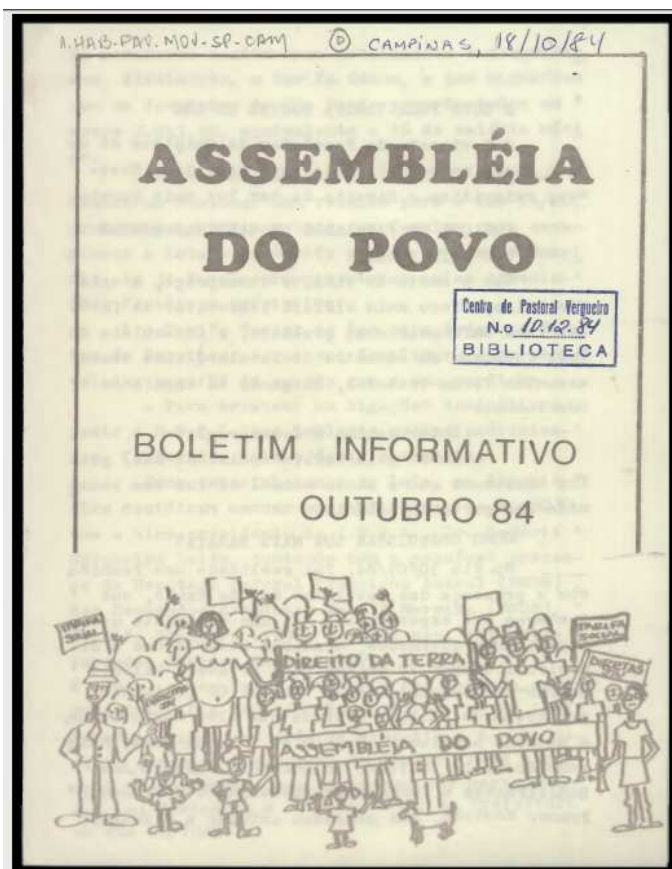


HATAKEYAMA, Edson, Ayuntamiento de São Paulo. **Alrededor de mil personas participaron en el movimiento anti-asilo en el este de Sao Paulo.** 2012. Imagen JPEG, 575px x 383px. Disponible en: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/noticias/?p=217712>> Acceso en: 19 jul.2016.



VIRADA DA SAÚDE SÃO PAULO. Movimento “Virada da Saúde” em la Zona Este. 2016. Imagen JPEG,800px x 534px. Disponible en: <<http://viradadasaude.org.br/saopaulo/atividades/viradinha-da-saude-leste/>> Acesso en: 19 jul.2016.

XII - ASAMBLEA DEL PUEBLO DE CAMPINAS (1979)



CENTRO DE PASTORAL VERGUEIRO. **Boletín Asamblea Popular CAMPINAS**. 2016. Imagen PNG, 524px x 703px. Disponible en: <<http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PASSPSP101984000.pdf>> Acceso en: 19 jul.2016.



BLOG DO ZÉ PEDRO MARTINS, Blog. **Assembleia Popular** señala nueva etapa de la movilización en **Campinas en Brasil**. 2013. Imagen JPEG, 894px x 671px. Disponible en: <https://blogdozepedromartins.wordpress.com/2013/07/01/assembleia-popular-sinaliza-nova-etapa-da-mobilizacao-em-campinas-e-no-brasil/comment-page-1/> Acceso en: 19 jul.2016.

XIII - CONSEJO POPULAR MUNICIPAL DE OSASCO (1980)



HAGOP GARAGEM. **Osasco Antigua, Cuando se creó el consejo popular.** 1980. Imagen JPEG, 720px x 480px. Disponible en: <http://www.hagopgaragem.com/familia_antiorio.html> Acceso en: 19 jul.2016.

XIV - MOVIMIENTO "DIRETAS JÁ"



NUNES, Helio, O Popular. **O comício de Goiânia fue el primer acto por las elecciones directas en el país el la plaza cívica de la cidade. 1983.** Imagen JPEG, 900px x 524px. Disponible en: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/image/4967>> Acceso en: 08 jul.2016.



BRASIL, J.C, CPDoc JB. **En Anhangabaú, el más grande y por último comício directo reunieron 2 millones de personas en Sao Paulo. 1984.** Imagen JPEG, 1,267px x 800px. Disponible en: <<http://www.memorialdademocracia.com.br/publico/image/7527>> Acceso en: 08 jul.2016.



AGÊNCIA BRASIL, Portal EBC. **En las calles de Brasília, ante el Congreso Nacional, la gente se manifiesta y exige el restablecimiento de las elecciones directas para presidente.** 1984. Imagen JPEG, 1,002px x 673px. Disponible en: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/galeria/2004-04-23/23-de-abril-de-2004#>> Acceso en: 12 jul.2016.



AGÊNCIA SENADO. **Sesión conjunta de la Cámara y el Senado, que fue votado en la modificación de las elecciones directas. 1984.** Imagen JPEG, 1,000px × 664px. Disponible en: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/galerias/diretas-ia>> Acceso en: 12 jul.2016.

XV - CONSTITUYENTE



EBC E CAMERA DOS DEPUTADOS, Archivo. **Constituyente instalada. Las personas llenan la Esplanada dos Ministérios.** 1987. Imagen JPEG, 600px x 398px. Disponible en: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-04/marco-entre-ditadura-e-democracia-constituicao-de-1988-completa-25-anos>> Acceso en: 12 jul.2016.



BITTAR, Jamil, Ag.O Globo. **Los movimientos populares entregan 122 enmiendas propuestas a la Constitución.** 1987. Imagen JPEG, 755px x 449px. Disponible en: <<http://memorialdademocracia.com.br/publico/thumb/5299/740/440>> Acceso en: 13 jul.2016.



SANTOS, Dino, CUT PR. **Constituyentes caravanas.** 1987. Imagen JPEG, 640px x 392px. Disponible en: <<http://www.cutpr.org.br/galeria-de-fotos/28/caravana-constituente>> Acceso en: 13 jul.2016.



EBC E CÂMERA DOS DEPUTADOS, Archivo. **Fue aprobado en una sola ronda, el proyecto de Constitución definitivo** compuesto por 315 artículos, de los cuales 245 permanentes y 70 disposiciones temporales. 1988. Imagen JPEG, 610px x 393px. Disponible en: <<http://img.estadao.com.br/resources/jpg/2/5/1409875632652.jpg>> Acceso en: 12 jul.2016.



EBC E CÂMERA DOS DEPUTADOS, Archivo. **Fin de intenso trabajo.** "Declaro promulgado el documento de la libertad, la democracia y la justicia social en Brasil", dijo Ulysses Guimarães hablando en la conclusión de los trabajos de la Asamblea Constituyente. 1988. Imagen JPEG, 610px x 393px. Disponible en: <<http://img.estadao.com.br/resources/jpg/0/0/1409875627200.jpg>> Acceso en: 12 jul.2016.



PROGRAMA RADIS/FIOCRUZ, Colección. **La votación del texto de la salud por el Congreso Constituyente.** Brasília, 1988. Imagen JPEG, 600px x 394px. Disponible en: http://observatoriahistoria.coc.fiocruz.br/local/File/na-corda-bamba-cap_8.pdf Acceso en: 13 jul.2016.



XAVIER, Carlos, Charge. **Sumario**, nº 23. 1988. Imagen JPEG,808px x 565px. Disponible en: http://observatoriohistoria.coc.fiocruz.br/local/File/na-corda-bamba-cap_8.pdfv Acceso en: 13 jul.2016.

XVII - 8ª CONFERENCIA NACIONAL DE SALUD

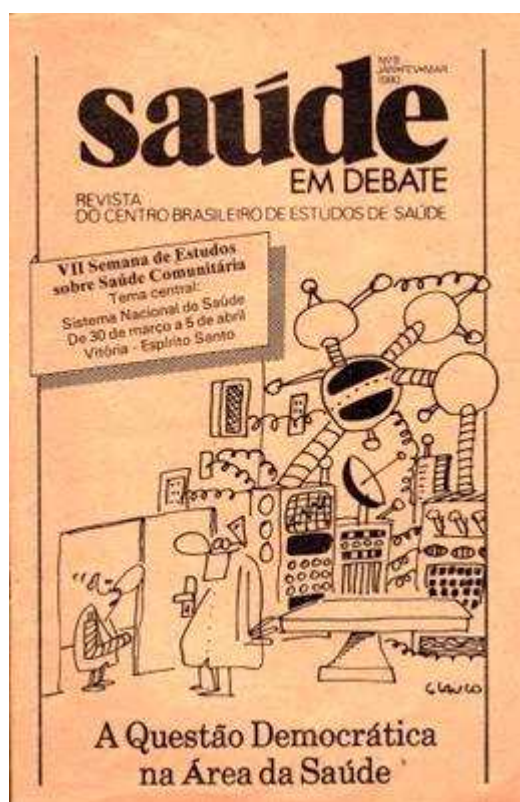


CASA OSWALDO CRUZ, Colección. **Sesión Plenaria de la Conferencia Nacional de Salud VIII.** Brasília, 1986. Imagen PNG, 832px x 486px. Disponible en: <http://observatoriohistoria.coc.fiocruz.br/local/File/nacorda-bamba-cap_8.pdf> Acceso en: 13 jul.2016.



CASA OSWALDO CRUZ, Colección. **Abertura de la mesa de la Conferencia Nacional de Salud VIII.** Brasília, 1986. Imagen PNG, 708px x 363px. Disponible en: <http://observatoriohistoria.coc.fiocruz.br/local/File/nacorda-bamba-cap_8.pdf> Acceso en: 13 jul.2016.

XVIII - PRIMER SIMPOSIO DE POLÍTICA NACIONAL DE SALUD, PROMOVIDO POR LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS EN 1979.

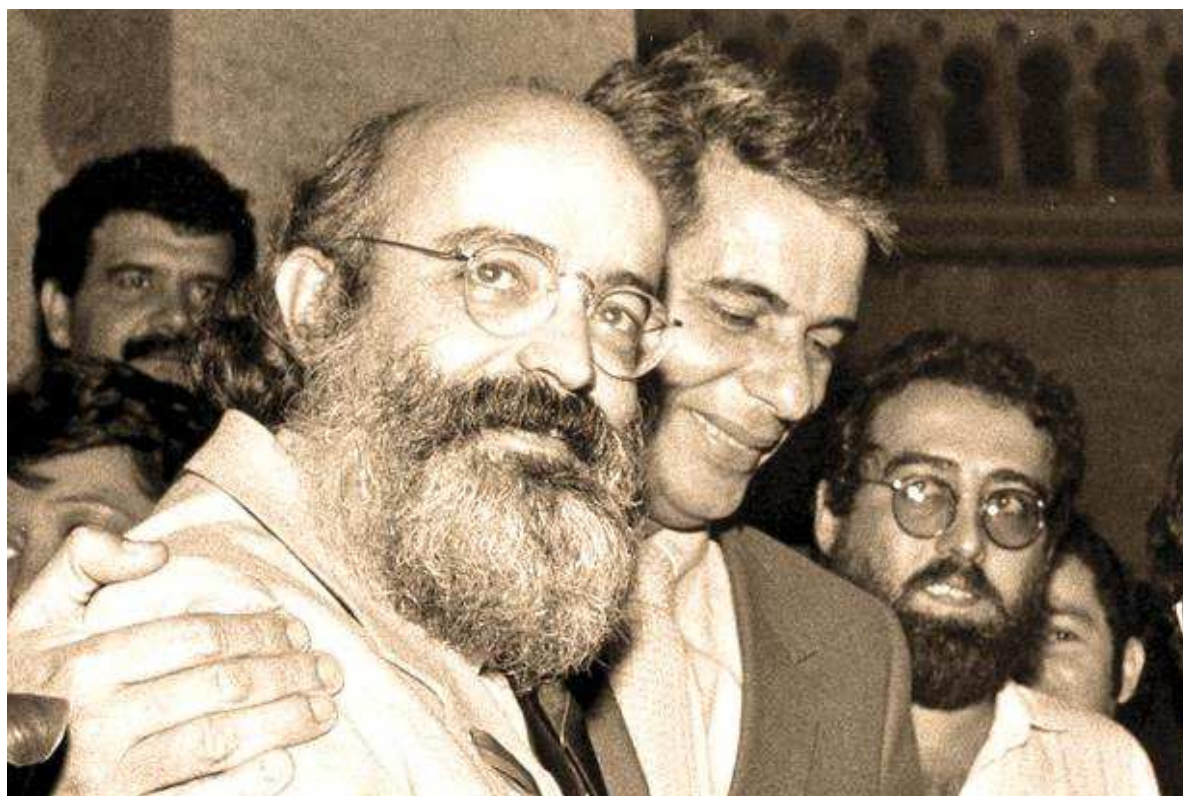


CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE. En octubre de 1979, Cebes presentó en el 1er Simposio de Política Nacional de Salud en la Cámara Federal, el documento titulado "La cuestión democrática en la salud", identificado a partir de entonces, como una propuesta colectiva del Movimiento para la Reforma de la Salud en esa coyuntura. 1979. Imagen JPEG, 260px x 397px. Disponible en: <<http://cebes.org.br/linha-do-tempo/ano-1979/>> Acceso en: 13 jul.2016.

XIX - MOVIMIENTO DE LA REFORMA SANITARIA



PINTO, Erik, Programa Radis/Fiocruz. **Pro-Constituyente manifestación realizada por entidades de la industria. La participación popular en el SUS se remonta a las luchas por la democratización y universalización de los servicios de salud.** Rio de Janeiro, 1987. Imagen PNG, 630px x 374px. Disponible en: <http://observatoriohistoria.coc.fiocruz.br/local/File/na-corda-bamba-cap_8.pdf> Acceso en: 13 jul.2016.



FIOCRUZ/COC, Imágenes. **El sanitario Sérgio Arouca fue uno de los principales teóricos y líderes del "movimiento de la salud", que cambió el tratamiento de la salud pública en Brasil.** Rio de Janeiro, 1987. Imagen PNG, 615px x 402px. Disponible en: <<http://www.icict.fiocruz.br/content/aceso-aberto-a-redemocratizacao>> Acceso en: 13 jul.2016.



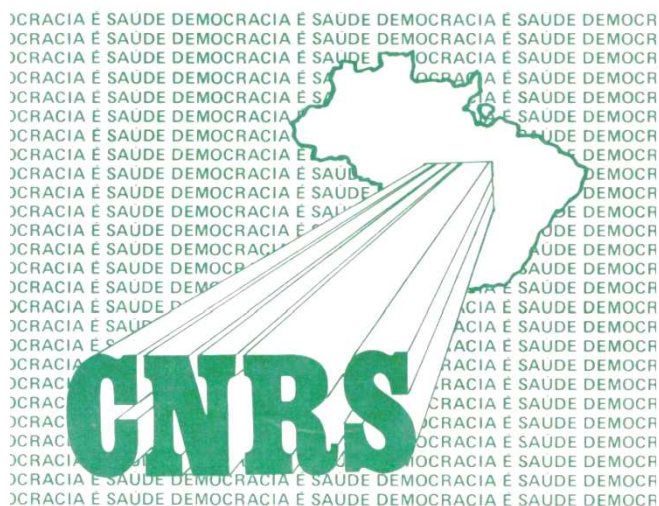
ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIA, Colección. **Reunión del PMDB con la presencia de los líderes del movimiento de salud.** Los sectores progresistas del partido fueron un importante aliado de los trabajadores de la salud en la lucha por la democratización de la salud durante la transición a la Nueva República. 1986. Imagen PNG, 624px x 428px. Disponible en: <http://observatoriahistoria.coc.fiocruz.br/local/File/na-corda-bamba-cap_8.pdf> Acceso en: 13 jul.2016.

XX - COMISSÃO NACIONAL DE REFORMA SANITARIA (CNRS)



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SERGIO AROUCA, Livro del aprendiz. **Se formó la Comisión Nacional de Reforma de la Salud (CNRS), una de las principales recomendaciones aprobadas por el extremo plenaria de la Conferencia Nacional de Salud VIII.** 1986. Imagen PNG, 1886px x 900px. Disponible en: <http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_858538200.pdf> Acceso en: 15 jul.2016.

Documentos III



**COMISSÃO
NACIONAL DA
REFORMA
SANITÁRIA**

MINISTERIO DE SAUĐE. **Primera coleccı́on de documentos destinados a difundir bases polı́ticas - Derecho en los que basa la labor de la Comissı́on Nacional de Reforma de la Salud (CNRS)**. Imagen PNG, 878px x 1,262px. Disponible en: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_07.pdf> Acceso en: 15 jul.2016.

XXI - CONSEJO NACIONAL DE LA SALUD



MOREIRA, Zeca, Radis/Fiocruz. **El Consejo Nacional de Salud aprueba por mayoría la política LGBT:** Victoria de los movimientos sociales después de la derrota en el Comité Senatorial de Asuntos Sociales. 2010. Imagen JPEG, 568px x 210px Disponible en: http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/sites/default/files/radis_89.pdf Acceso en: 15 jul.2016.



CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE. **CNS rechaza voto del Congreso en contra de la PEC 358, que modifica el proceso de financiación del SUS.** Brasília, 2015. Imagen JPEG, 600px x 400px. Disponible en: <http://cebes.org.br/2015/02/cns-rejeita-votacao-do-congresso-nacional-contra-o-sus/> Acceso en: 15 jul.2016.



ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SAÚDE PÚBLICA. **Reunião do Conselho Nacional de Saúde, em Brasília.** 2016. Imagen JPEG, 1,080px x 720px. Disponible en: <<http://apsp.org.br/?p=7949>> Acceso en: 15 jul.2016.

XXIV - IMAGEN DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS



MAIS PB. **Audiências Regional de Joao Pessoa Presupuesto Participativo (PP)**. Paraíba, 2015. Imagen JPEG, 1,012px x 671px. Disponible en: <<http://www.maispb.com.br/98340/bairro-de-mangabeira-recebe-audiencia-do-orcamento-participativo.html>> Acceso en: 17 jul.2016.



PREFEITURA VITÓRIA DA CONQUISTA. **2.000 personas asistieron a las discusiones sobre el presupuesto participativo. 2011.** Imagen JPEG, 600px x 396px. Disponible en: <http://www.pmvc.ba.gov.br/100-dias-de-governo-orcamento-participativo-reune-mais-de-2-duas-mil-pessoas-durante-as-plenarias-deste-ano/> Acceso en: 17 jul.2016.



JORNAL GGN. **El presupuesto participativo se ha extendido en todo el mundo y se rompió la lógica clientelista de la política.** Porto Alegre, 2014. Imagen JPEG, 900px x 675px. Disponible en: <<http://jornalggn.com.br/noticia/orcamento-participativo-como-surgiu-e-cresceu-o-modelo-de-participacao-popular>>. Acceso en: 17 jul 2016

XXV - VOTACIÓN EN EL CONGRESO DEL DECRETO-LEY QUE HA DERROCADO LA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL (DECRETO 8.243/2014) EN 2015.



COELHO, André, Agência O Globo. **Diputados de la oposición celebran la caída del decreto presidencial.** Porto Alegre, 2014. Imagen JPEG, 900px x 675px. Disponible en: <<http://oglobo.globo.com/brasil/camara-derruba-decreto-de-dilma-que-regulamenta-os-conselhos-populares-14390651>> Acceso en: 17 jul.2016.



COELHO, André, Agência O Globo. **Henrique Eduardo Alves contradice el gobierno y pone en cuestión voto en contra del decreto que crea los consejos populares.** Imagen JPEG, 699px x 420px. Disponible en: <http://oglobo.globo.com/brasil/camara-derruba-decreto-de-dilma-que-regulamenta-os-conselhos-populares-14390651> Acceso en: 17 jul.2016.

ADJUNTO II

Periódicos noticiaban la Constituyente



Foram poucas as contribuições à comissão.

25 ABR 1987

Constituinte: como foi a audiência pública.

Interpretando à sua maneira o regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte, a subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias — presidida pelo deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE) — promoveu ontem, na Assembléia Legislativa paulista, a primeira de uma série de audiências públicas fora de Brasília. A próxima será realizada no dia 29, em Recife. Para maio, estão marcadas as audiências no Rio de Janeiro (dia 2), Belo Horizonte (4) e Salvador (6).

Ferreira Lima justificou a decisão dizendo que o deslocamento da subcomissão para as principais capitais dos Estados "simboliza a vontade dos constituintes de elaborar uma Constituição em consonância com as aspirações populares". Outros cinco membros da subcomissão participaram da audiência realizada ontem no Auditório Teotônio Vilela: o relator Lysáneas Maciel (PDT-RJ), Gonzaga Patriota (PMDB-PE), Uldurico Pinto (PMDB-BA), Samir Achôa (PMDB-SP) e João Rezek (PMDB-SP).

Apesar das expectativas, nenhuma das 15 entidades que se fizeram representar conseguiu dar contribuições substantivas aos trabalhos da subcomissão. Cerca de 200 pessoas apareceram, mas meta-

dos desenvolvidos até agora pela subcomissão, Ferreira Lima informou que as tendências de seus membros são favoráveis à manutenção do voto obrigatório e contrários ao direito do voto para os jovens com mais de 16 anos (que implicaria também a extensão da responsabilidade criminal).

Quanto à reeleição, a subcomissão "tem abertura" em relação à Presidência da República, está indecisa quanto aos governadores, mas é contrária à reeleição dos prefeitos. A maioria é favorável ao direito de iniciativa, pelo qual a população — com um número mínimo de assinaturas — poderá propor projetos de lei ao Congresso, e também ao direito de audiência, que estabelece a obrigatoriedade de consulta à população em casos de grandes obras e projetos de impacto (especialmente os nucleares).

Na mesma reunião, o presidente da Assembléia, deputado Luiz Máximo, empossou os 11 membros do grupo de trabalho incumbido de acompanhar os trabalhos da Constituinte e de elaborar o anteprojeto da nova Constituição estadual. Composta por deputados indicados pelas lideranças dos partidos, a comissão é presidida por Luiz Carlos Santos (PMDB), tem como vice Nahi Abi Chedid (PFL) e como secre-

Constituinte promove debates sobre informática e segurança

Brasília — Muitas audiências públicas e vários painéis foram programados para hoje pelas subcomissões da Constituinte. Personalidades de diversas áreas irão a Brasília para debater temas como o regime de governo, o conceito de segurança nacional ou a influência da informática no cotidiano do brasileiro. Os integrantes da subcomissão de política agrária partirão para Ipitanga, em Pernambuco, para conhecer um projeto de assentamento.

1) Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher

a) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais — 17h30min: painel sobre "Soberania e Relações Internacionais", com o professor Vicente Marotta Rangel, diretor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo;

b) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais — 9h30min: palestra do presidente da Associação dos Atores do Rio de Janeiro, Jorge José Ramos, sobre "Violação dos Direitos dos Artistas — Direito Autoral e Conexos"; 11h — debate sobre "A Informática e os Direitos Individuais", com Artur Pereira Nunes; 17h — palestra do presidente do conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, Márcio Thomaz Bastos, sobre "Direitos e Garantias Individuais".

dos na Organização das Polícias Militares", com a presença de comandantes da PM de vários estados;

b) Subcomissão dos Municípios e Regiões — 9h30min: painel sobre "O Vereador e a Constituição", com a participação de representantes da União dos Vereadores do Brasil e da Confederação Nacional das Associações de Moradores.

3) Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

a) Subcomissão do Poder Legislativo — 10h: audiência pública sobre o tema "Parlamentarismo ou Presidencialismo", com a presença de Bolívar Lamounier, Miguel Reale, Pinto Ferreira e César Saldanha;

b) Subcomissão do Poder Executivo — 9h30min: audiência pública com o ministro da Justiça, Paulo Brossard e os integrantes da subcomissão do poder Judiciário e do Ministério Público.

4) Comissão da Organização Eleitoral e Partidária, e de Garantias das Instituições

a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos — audiência pública com presidentes de partidos;

b) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança — 10h: debate sobre "Conceito de Segurança

5) Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

a) Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas — 9h30min: audiência pública sobre "Reforma Tributária", com Carlos Alberto Longo e Pedro Jorge Viana. 17h: o mesmo tema será discutido por Hugo Machado e Orlando Calman.

6) Comissão da Ordem Econômica

a) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte — painel sobre os setores marítimo, aéreo e terrestre, com representantes de trabalhadores e empresários de cada área;

b) Subcomissão de Política Agrária e Fundiária e Reforma Agrária — os integrantes desta subcomissão viajarão hoje para Pernambuco, a fim de conhecer o projeto de assentamento de Ipitanga.

7) Comissão da Ordem Social

a) Subcomissão da Saúde, Segurança e Meio Ambiente — 8h30min: audiência pública com as entidades de trabalhadores CUT, Conclat e CGT;

b) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias — 9h em diante: várias reuniões sobre a situação do negro no Brasil.

8) Comissão da Família, de Educação, Cultura, Esporte, Comunicação,

Meio ambiente, questão isolada na Constituinte

Os ecologistas estão preocupados com o tipo de encaminhamento que pode ser dado à questão do meio ambiente na Constituinte. Somente Fábio Feldmann (PMDB-SP) conhecido por sua militância em favor da ecologia parece estar mais otimista. Sua confiança está no fato de que as lideranças partidárias garantiram que a ecologia, assim como a problemática das populações indígenas, não serão negligenciadas.

A desconfiança quanto a um bom encaminhamento do tema está no fato de ter ficado isolado na Comissão de Ordem Social. Anteriormente, bem colocado junto com a questão de Saúde, ficou prejudicado, com a entrada na subcomissão, da temática sobre Seguridade. A partir daí, a tendência, temem os ecologistas, é passar a existir uma preocupação maior com a Previdência Social, em prejuízo do meio ambiente, tendo em vista um cerrado lobby por parte da classe médica.

Com relação a este ponto, Feldmann explicou que houve excesso de pressão sobre o senador Fernando Henrique Cardoso, especialmente por parte do líder do governo, deputado Carlos Sant'Anna, interessado em vincular as temáticas Saúde e Previdência, em face do lobby médico. O deputado ecologista admite que houve uma derrota dos ecologistas neste primeiro

momento, mas espera que no decorrer dos trabalhos isto não represente um esvaziamento do tema ambiental.

Mas Feldmann espera obter uma posição de destaque nas subcomissões do Meio Ambiente e de Populações Indígenas. E começa a organizar uma Frente Verde na Constituinte, formada por parlamentares das mais variadas tendências políticas, interessados na proteção à ecologia.

Para Fábio Feldmann, entretanto, é preciso entender que a futura Constituição não vai resolver todos os problemas do País. De qualquer forma, espera mudanças e destacou a importância de haver debates sobre o tema na Constituição.

Na opinião dos grupos ecologistas já começa a se formar uma consciência ambientalista por parte da população. Todavia, não pode haver comparação com a atuação popular na Europa. Enquanto os brasileiros ainda estão lutando por seus direitos básicos, os europeus já ultrapassaram esse estágio. Além disso, a problemática nuclear está muito distante do brasileiro, que não convive com os europeus, com mísseis atômicos, praticamente no quintal de suas casas.

MILITARES

Apesar dos esforços empenhados, os ecologistas têm es-

barrado no poder do lobby das empresas multinacionais. Sem qualquer rodeio, Fábio Feldmann acusa do envolvimento direto de setores militares e de direita na questão nuclear, além dos grandes interesses econômicos nacionais e internacionais, engajados em lobbies contra a proteção ao meio ambiente. Feldmann exemplifica o problema enfrentado pelos indígenas pressionados em suas terras pelas empresas de mineração.

Ainda na chamada Nova República podem ser encontradas as mesmas pessoas ligadas ao lobby das usinas nucleares, ocupando posições de destaque, especialmente no Ministério das Minas e Energia, afirmou Feldmann.

Os ecologistas, por sua vez, estão formando um bloco junto ao Congresso para acompanhar as futuras decisões sobre a instalação de usinas nucleares. Eles organizarão uma espécie de placar nuclear para computar quais os deputados e senadores que votarão contra a preservação do meio ambiente.

Para que possa existir de fato uma proteção ecológica, Feldmann mostrou que é preciso haver normas de caráter instrumental, tanto que uma das reivindicações dos ecologistas é que seja obrigatório o estudo de impacto ambiental antes da implantação de projetos de desenvolvimento.