

Cuadernos de Investigación



Caracterización general de la actual implantación de los consejos gestores municipales de políticas y programas en Brasil

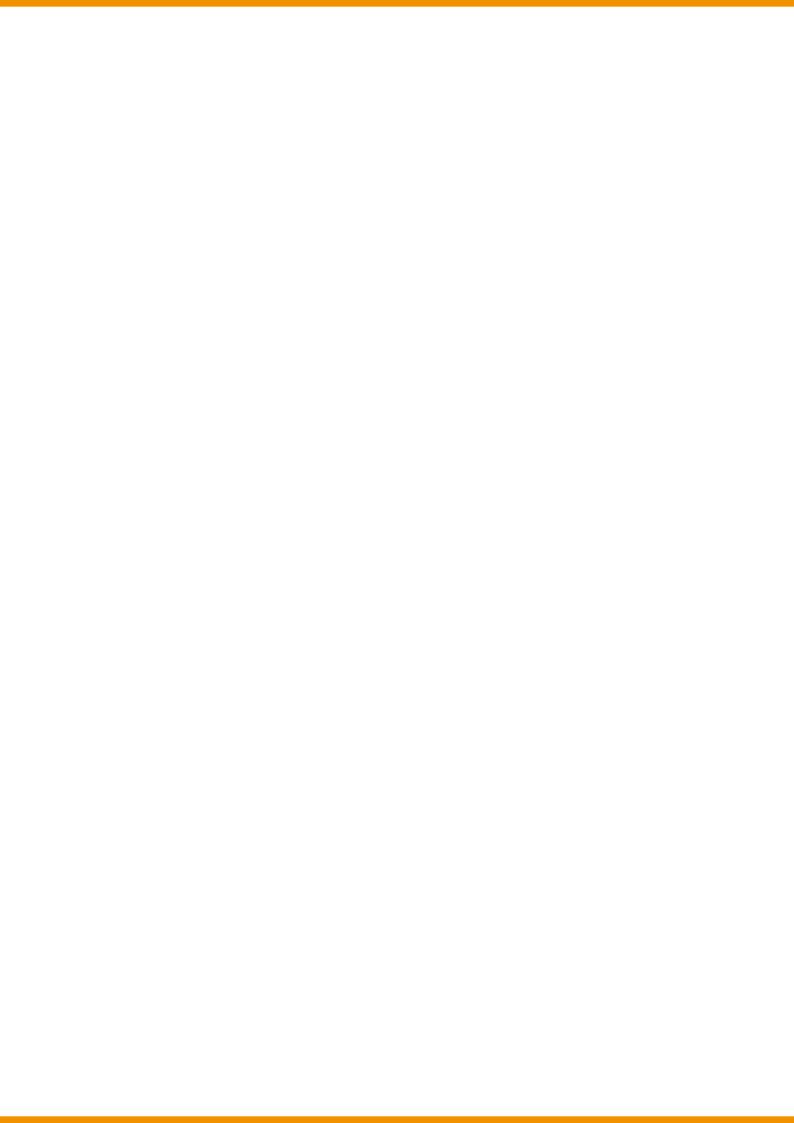
Danitza Passamai Rojas Buvinich Director: José Manuel Ruano de La Fuente.

CI 06/2012

ISSN: 2530-3570



Universidad Complutense de Madrid Facultad de Ciencias Políticas y Sociología



Índice

1.	INTRODUCCIÓN	7
2.	METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	9
	2.1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	
	2.2. DELIMITACIÓN DEL OBJETO	9
	2.3. CLASIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	11
	2.4. PROCEDIMIENTOS PARA LEVANTAMIENTO DE DATOS	12
	2.4.1. Especificación metodológica del Munic/2009	14
	2.5. ANÁLISIS Y PRESENTACIÓN DE LOS DATOS	14
	2.5.1. Presentación de los datos	15
	2.6. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN	15
3.	PARTICIPACIÓN SOCIAL: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?	16
	3.1. CONCEPTOS Y ENTENDIMIENTOS EN VIRTUD	
DF	E LAS DISTINTAS ÁREAS DE ANÁLISIS	17
	3.1.1. Participación comunitaria, participación popular y participación ciudadana: las distincion	ones
	conceptuales propuestas por GOHN	21
	3.2. LOS PARADIGMAS ANALÍTICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN	
	3.3. PARTICIPACIÓN SOCIAL X PARTICIPACIÓN POLÍTICA	24
	3.4. PROFUNDIZANDO EN EL DESARROLLO DEL CONCEPTO	
	DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA	27
	3.4.1. La democracia deliberativa: principales conceptos asociados a la participación política	29
	3.5. APLICACIÓN TEORICA Y CONCEPTUAL AL OBJETO DE INVESTIGACIÓN	34
4.	DATOS GENERALES DE BRASIL	
	4.1. 3.1 DATOS GEOGRÁFICOS Y SOCIALES GENERALES	
	4.2. LA DEMOCRACIA BRASILEÑA A PARTIR DE LA CONSTITUICIÓN DE 1988	37
5.	LOS CONSEJOS GESTORES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS BRASILEÑOS: HISTÓRICO,	40
	CARACTERÍSTICAS Y CLASIFICACIÓN	40
	DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS	40
	5.1.1. Antecedentes históricos de la creación de los consejos de salud	40 44
	5.1.1. Antecedentes historicos de la creación de los consejos de salud	44
	DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS BRASILEÑOS	47
	5.3. CLASIFICACIÓN DE LOS CONSEJOS	41 55
	5.5. GLASIFICACION DE LOS CONSEJOS	<i>ე</i> ე
6.	ANÁLISIS DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES BRASILEÑOS	58 50
	6.1. CONSEJOS FEDERALES	58
	6.2. CONSEJOS MUNICIPALES.	69 69
	6.2.1. Consejos de Educación	
	6.2.2. Consejos de Cultura	73

	6.2.3. Consejos de Deporte	79
	6.2.4. Consejo de las Ciudades	81
	6.2.5. Consejos de Transporte	83
	6.2.6. Consejos de Salud	85
	6.2.7. Consejos de Seguridad	91
	6.2.8. Consejos de Defensa de los Derechos de la Mujer	95
	6.2.9. Consejos de Medio Ambiente	98
	6.2.10. Consejos de Derechos Humanos	102
	6.2.11. Consejos de Protección a los Derechos de la Tercera Edad	107
	6.2.12. Consejos de Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente	110
	6.2.13. Consejos de Igualdad Racial	
	6.2.14. Consejos de Derechos de la Juventud	
	6.2.15. Consejos de Derechos de la Persona con Deficiencia	118
	6.2.16. Consejos de Defensa del Derechos de Lesbianas, Homosexuales,	
	Bisexuales, Travestis y Transexuales (LGBT)	121
	6.2.17. Consejos de Asistencia Social	
	6.3. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES	125
7.	CONCLUSIÓN	. 136
8.	REFERÉNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	. 145
9.	APÉNDICE 1 - PEDIDOS DE INFORMACIÓN	. 155
10). APÉNDICE 2 – CUADRO CON INFORMACIONES DE LOS CONSEJOS	. 159

AGRADECIMIENTOS

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que no por primera vez ha apoyado mi desarrollo intelectual y profesional; y a todos los colegas de trabajo que de alguna manera han aportado para que este proyecto se concretizara: espero retribuiros.

Al Prof. José Manuel Ruano de La Fuente por su apoyo paciente durante el curso; y a todos demás colegas y profesores.

A mis familiares, especialmente a mi padre y a Ceci, que fueron cruciales en momentos llaves y esenciales en momentos de relajación.

A Alicia, por el competente apoyo profesional con la lengua española.

A todos aquellos que han contribuido para nuestra estada en España.

Al Magrelo, por hacer todo en mi vida tornarse más agradable.

RESUMEN

Los consejos gestores de políticas y programas institucionalizados a partir de la reforma democrática de 1986 en Brasil, son un importante instrumento de participación política de la sociedad civil en la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas y programas públicos. Su aplicación ha sido ampliamente adoptada en el país, que actualmente cuenta con más de 40.000 consejos municipales. ¿Cuáles son las características generales que conforman esta amplia red participativa? Esta investigación, de tipo exploratorio, tiene como objetivo identificar características generales de los consejos municipales de políticas y programas en Brasil, a partir de un modelo de clasificación capaz de identificar las principales características institucionales y los posibles patrones regionales. El análisis se basa en fundamentos teóricos de la democracia deliberativa, conjugada a otras construcciones teóricas especialmente desarrolladas para la realidad brasileña por autores nacionales. Para alcanzar el objetivo general, se identifican cuáles son las políticas en que los consejos son obligatorios, la proporción de implementación municipal por área temática, la naturaleza de la representación (si son paritarios o no), y capacidad de decisión (si son deliberativos; consultivos, normativos o fiscalizadores). Se analizan 36 consejos federales, como requisito previo para el análisis municipal, y los consejos municipales de las siguientes áreas: Educación, Cultura, deporte, vivienda, transporte, Salud, Seguridad, Política de Género, Medio Ambiente y Derechos Humanos y Asistencia Social. El análisis se basó en una encuesta municipal llevada a cabo por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE, así como en leyes específicas y diversas publicaciones. Como resultado se encontró que la mayoría de los consejos brasileños no son obligatorios, sin embargo, existe una relación directa entre el requisito y el índice de implementación municipal. En ninguna de las políticas analizadas - incluso las obligatorias - hay implementación en el 100% de los municipios brasileños. La política con mayor índice de implementación es la de Asistencia Social y la menor es la de de Gays, Lesbianas, Bisexuales y Travestis - LGBT. También

se identificó que existen patrones institucionales regionales, los cuales determinan que la región Noreste sea más paritaria y deliberativa que la región del Sur y Sudeste. Por último, se sugieren algunas líneas de investigación que pueden componer una sistematización de los consejos de gestión de política y programas más amplia

Palabras-clave: participación; consejos gestores de políticas y programas; consejos brasileños.

ABSTRACT

The councils of policies and programs institutionalized after the Democratic Reform of 1986 in Brazil, are an important instrument of political participation of civil society in formulating, implementing and monitoring public policies and programs. Its implementation has been widely adopted in the country, which actually has more than 40,000 councils in the municipalities spread. How these spaces are institutionalized? What are the general characteristics that make up this broad participative web? This exploratory research, aims to identify the general characteristics of the municipal councils of policies and programs in Brazil, drawing a classification model able to identify the main institutional characteristics and possible regional patterns. The analysis is based on theoretical foundations of deliberative democracy, coupled with some buildings designed specifically for Brazilian reality by Brazilian authors. To achieve the general objective, we identify which policies have the councils as a management tool required; the proportion of municipal deployment by subject area, the nature of representation (if it is shared or not), and decision-making capacity (it is deliberative, consultative; supervisory and regulatory). We analyze 36 federal councils, as a prerequisite for analyzing municipal, and local councils of the following areas: Education, Culture, Deport, Housing, Transportation, Health, Security, Gender Policy, Environment y Human Rights y Social Assistance. Data analysis was based on local municipal survey conducted by the Brazilian Institute of Geography and Statistics - IBGE, as well as specific laws and various publications. As a result we found that most Brazilians councils are not obligatory, but that there is a direct relationship between the requirement and the index of municipal deployment. There is no policy, even if they have advice on mandatory in 100% of Brazilian municipalities. The area with the largest deployment is Social Assistance and the smaller is the defense of Gays, Lesbians and Bisexuals and Transvestites - LGBT. It was also identified that there are institutional patterns that characterize the regional councils in the Northeast as more deliberative and parity than the advice of South and Southeast. Finally, the paper suggests some lines of research that can compose a systematization of the broader policy management councils and programs in Brazil.

Key-words: participation, councils; Brazilian local democracy; participatory public spheres.

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del modelo de estado contemporáneo más allá de los ideales y de las estructuras políticas democráticas viene apuntando, con especial fuerza en los últimos veinte años, una nueva forma de legitimación del ejercicio del poder soberano del pueblo a través de su participación.

En Brasil este nuevo modelo ganó especial relevancia a partir de la Constitución Soberana de 1988, que marca el inicio de la llamada nueva república y el fin de un régimen autoritario de más de veinte años, en el cual la participación social era prácticamente inexistente, hacia un régimen democrático que consagró a nivel constitucional varios instrumentos de participación social.

La creación de esos espacios de participación, aliada a una fuerte política descentralizadora, medidas ambas determinadas por la nueva estructura jurídico-administrativa del Estado brasileño, lograron expandir la ciudadanía a nivel local, como destaca Avritzer (2009) al señalar:

que estas instituciones participativas han ampliado la ciudadanía al nivel local creando en forma efectiva oportunidades para la deliberación de reivindicaciones de derechos y servicios urbanos y redistribución del poder entre las autoridades centrales y locales (2009, p.1)¹

A partir de la estructura legal proporcionada por la Constitución Federal de 1988 (CF/88) y las reglamentaciones infra-constitucionales subsecuentes, los 5565 municipios del país pasan a regirse por Ley Orgánica propia, lo que les dio autonomía política y administrativa.

De esta forma los municipios adquieren capacidad para legislar sobre asuntos de interés local, establecer y recaudar tributos, crear, organizar y suprimir distritos, prestar servicios, entre otros. En la

gestión pública se crean los Consejos Municipales Gestores de Políticas (Salud, Educación, Asistencia Social, Derechos Del Niño, etc.) con el propósito de favorecer la práctica de la participación local en los procesos de toma de decisiones en las políticas públicas.

La diseminación de los diferentes espacios y formas de participación apoyados a partir de la Constitución de 1988 ha generado varios estudios sobre el tema. La mayoría de estos estudios centraba su análisis en los factores condicionantes del funcionamiento de esos espacios, así como el éxito de las instituciones en influir en las decisiones del gobierno local. A partir de esos trabajos, fueron identificados los siguientes factores que afectan el funcionamiento y explican su éxito o fracaso, en palabras de Pires y Vaz:

(i)El tipo de coalición y/o partido político y el grado de importancia que la participación adquiere en sus proyectos políticos (Dagnino, 2002; Wampler y Avritzer, 2004); (ii) la importancia de la presencia y el compromiso del gestor (Farias, 2005); (iii) el perfil asociativo de los municipios, o su densidad asociativa (Avritzer, 2002; Putnam, 1993); (iv) el diseño o formato institucional (Fung, 2006; Fung y Wright, 2003; Luchmann, 2002; Tatagiba, 2004); (v) la conjunción de cambios históricos en el ámbito de las sociedades civil y política y sus impactos en los formatos institucionales para la participación (Avritzer, 200); (vi) la capacidad administrativa y financiera de los municipios (Avritzer y Navarro, 2003; Grazia y Ribeiro, 2003); así como, (vii) el proceso de descentralización administrativa y territorial, que permiten el monitoreo más localizado de ejecución de proyectos aprobados en las instancias participativas (Wampler y Avritzer, 2005; Vaz y Nguehna, 2008; Grazia y Ribeiro, 2003). (PIRES y VAZ, 2010, p. 254-5)

La influencia que los diseños institucionales pueden tener en los resultados producidos por los

¹ Traducción del Inglés hecha por la autora.

consejos es tema bastante estudiado. En este sentido identificar las características institucionales generales y posibles patrones regionales puede contribuir para la identificación de diseños más adecuados a contextos culturales y políticos específicos, direccionando la implementación de modelos más aptos a producir resultados más efectivos.

Aunque haya mucha información producida sobre los consejos gestores de políticas y programas en Brasil esta es focalizada en apenas un área o región, de manera que una sistematización amplia sobre las características generales de los consejos municipales y eventuales patrones regionales es novedosa.

En este sentido, el problema de investigación se traduce en este trabajo por la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las características generales de la implantación de los consejos de políticas y programas en los municipios brasileños?

Para responder a esta cuestión se formularon los siguientes objetivos específicos que orientan este trabajo:

- Definir qué áreas de las políticas públicas (programas y temas) brasileñas utilizan el consejo como forma de gestión;
- Definir qué elementos institucionales caracterizan el funcionamiento de los consejos;
- Sistematizar un modelo clasificatorio a partir de los elementos institucionales identificados;
- Realizar el levantamiento de los consejos federales;
- Aplicar el modelo clasificatorio a los consejos federales y municipales existentes.

Para alcanzar estos objetivos en el capítulo 1, se delimita la naturaleza del trabajo y se presenta la metodología adoptada.

En el capítulo 2, se efectúa una revisión bibliográfica sobre los abordajes teóricos de la participación social, especialmente cuanto a los conceptos de participación política y proceso deliberativo. Los conceptos son contextualizados con abordajes contemporáneas de institucionalización de espacios públicos.

El capítulo 3 contiene una breve retrospectiva histórica sobre los acontecimientos políticos e institucionales que culminaron en la consolidación del marco jurídico implementado por la Constitución de 1988, en Brasil; además de una breve contextualización geográfica, económica y social, para mejor comprensión espacial de los datos que serán presentados.

En el capítulo 4, se presenta una retrospectiva histórica del desarrollo de los consejos brasileños, con especial énfasis al consejo de salud; además se establecen los elementos conceptuales y clasificadores esenciales para el análisis de los datos recopilados.

En el capítulo 5 se analizan los datos de los 36 consejos federales, aplicando las clasificaciones desarrolladas en el capítulo anterior, destacando las particularidades esenciales; bien como se analizan los datos municipales estableciendo rankings regionales.

Por último, en el Capitulo 6, son presentadas las principales conclusiones del trabajo que destaca los principales elementos caracterizadores de la actual configuración institucional de los consejos gestores brasileños, y sus posibles limitaciones y desafíos.

1

2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La atomización del modelo de gestión de políticas y programas públicos en la forma de consejos, en Brasil y en el mundo, no es novedad. Varios estudios han procurado describir de forma profundizada las especificidades de su funcionamiento.

La dificultad de esta tarea se basa, no en la falta de información, sino en la organización y sistematización del vasto conocimiento ya producido. Junto a esto está la dimensión del país objeto de análisis. Su extensión hace que la diversidad económica, política, administrativa y cultural sea enorme, y sus reflejos en los modelos institucionales inmediatos.

Analizar cómo están siendo implantados los consejos de políticas y programas en los municipios brasileños posibilita formar una visión sistémica amplia, raramente proporcionada en los estudios sobre el tema, que buscan en general enfocar una área temática específica, o una región determinada.

Esta sistematización posibilita una visualización macro-sistémica, que podrá ser complementada por las investigaciones en profundidad, sean de estudios de casos o comparativas.

La sistematización de las unidades deliberativas viabiliza, como propuso Cohen (apud FARIAS, 2000, p. 56), la creación de links, o sea, su organización en red, para una mayor "coordinación deliberativa", capaz de establecer un intercambio de experiencias de éxito.

Además, posibilita identificar patrones regionales que pueden servir de base para estudios sobre cultura política e institucionalización.

2.2. DELIMITACIÓN DEL OBJETO

Para la perfecta delimitación del tema y del alcance de la investigación, se hace necesaria la delimitación de su objeto, problema y objetivos. En este sentido se considera **objeto** de investigación a los consejos municipales de políticas y programas brasileños. La **unidad de investigación** son los municipios brasileños. Se entiende por municipio cada una de las unidades federativas descritas en la Resolución de la Presidencia del IBGE de n° 5 (R.PR-5/02) de 10 de octubre de 2002, publicada en el Diario Oficial de la Unión el 11 de octubre de 2002.

Se observa, sin embargo, que para que se pudiese caracterizar de manera más completa a los consejos municipales, resultaba necesario caracterizar los consejos federales, ya que las normas generales de organización de las políticas y programas en los cuales existían consejos gestores eran federales. De esa forma, los consejos federales constituyeron objeto de investigación como prerrequisito necesario para desarrollo del objeto principal.

En cuanto al **alcance geográfico**, la investigación se extiende a los 5.565 existentes en el territorio brasileño hasta el 31 de diciembre de 2008. Se levantan también las características de los 36 consejos federales creados hasta diciembre de 2011. En cuanto al **período de referencia**, los datos sobre los consejos municipales fueron levantados durante todo el año 2009, y divulgados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE en 2010; a su vez los datos referentes a los consejos federales se refieren a 2011.

El **problema de investigación** se traduce en este trabajo por la siguiente pregunta:

¿Cuáles son las características generales de la implantación de los consejos de políticas y programas en los municipios brasileños?

Se entienden por características generales especialmente las que tratan de la naturaleza de la representación (si hay paridad o no); y la competencia decisoria (si es deliberativo; consultivo; fiscalizador o normativo). Esas características fueron identificadas en todos los tipos de consejos analizados. Otras características específicas fueron añadidas al análisis para enriquecimiento, pero éstas estaban limitadas a los datos disponibles, por tanto, no siempre fue posible extender la información a las demás áreas.

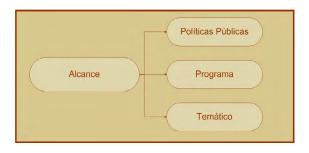
En cuanto a los consejos federales, además de la identificación de la naturaleza de la representación y de la competencia decisoria fue identificada la existencia de obligatoriedad legal de creación municipal del consejo, así como la naturaleza de la participación, que se traduce en la forma de selección de los representantes que componen cada consejo y su alcance. En lo que se refiere al alcance, la clasificación tomó en cuenta si el consejo era utilizado como instrumento de gestión para desarrollo de política pública, programa o de temas específicos (temático).

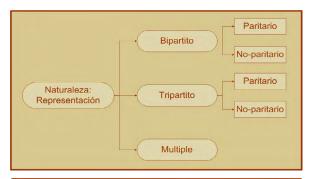
Para responder al problema de la investigación se definió como objetivo general la siguiente acción:

Identificar las características generales de implantación de los consejos de políticas y programas en los municipios brasileños, identificando posibles patrones regionales.

Para alcanzar este objetivo el trabajo fue dividido en dos partes: la primera tuvo como objetivo un levantamiento normativo general, capaz de identificar qué políticas públicas brasileñas utilizan el consejo como espacio de gestión de las respectivas políticas; se buscó también identificar las principales características institucionales de los consejos, o sea, los principales elementos de su funcionamiento. A partir de ahí fue posible montar un cuadro clasificatorio para analizar los datos empíricos.

El cuadro clasificatorio se ha organizado a partir de los siguientes elementos:











La segunda parte procuró hacer un levantamiento cuantitativo de los consejos de políticas y programas, trazando el perfil de implantación de los consejos municipales. Fueron investigados consejos en las siguientes áreas: Educación, Cultura, Deporte, Vivienda, Transporte, Salud, Seguridad, Política de Género, Medio Ambiente y Derechos Humanos y Asistencia Social.

Se establecieron patrones de análisis por regiones, desarrollando el siguiente modelo, reproducido en cada una de las áreas investigadas:

- Porcentaje de implantación de consejos por región;
- Clasificación porcentual de los consejos por competencia decisoria;
- Porcentaje de implantación de consejos en virtud de la competencia decisoria;
- Porcentaje de implantación de consejos en virtud de la naturaleza de la representación.

Eventualmente, fueron realizados análisis específicos en virtud de datos extras divulgados o de especificidades temáticas.

Las partes arriba mencionadas traducen la ejecución dirigida por los siguientes **objetivos específicos**:

- Definir qué áreas de las políticas públicas (programas y temas) brasileñas utilizan el consejo como forma de gestión;
- Definir qué elementos institucionales caracterizan el funcionamiento de los consejos;
- Sistematizar un modelo clasificatorio a partir de los elementos institucionales identificados;
- Realizar el levantamiento de los consejos federales;
- Aplicar el modelo clasificatorio a los consejos federales y municipales existentes.

2.3. CLASIFICACION DE LA INVESTIGACION

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 citan-

do a Fontenelle: "El arte de descubrir la verdad es más precioso que la mayoría de las verdades que se descubren" (2010, p. 27).

En este sentido, 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-deducible, que posee en sí dos procesos divergentes y complementarios: el "inductivo focaliza en la observación de algunos fenómenos de determinada clase para 'todos' los de aquella misma clase", mientras que el deductivo "parte de generalizaciones aceptadas por el todo, de leyes amplias para casos concretos" (MARCONI y LAKATOS, 2008, p.71)

Conforme prescribe 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-descriptiva (Perea; Martínez y Lago, 2009, p. 12). En cuanto a los fines, u objetivos, la presente investigación se clasifica como EXPLORATORIA, pues tiene como resultado el levantamiento de información acerca del tema específico propuesto. Pretende, por tanto, responder a la siguiente pregunta patrón: ¿Cómo?

Conforme con lo que recomienda CERVO, "ese tipo de investigación requiere [...] la consideración de los más diversos aspectos de un problema o de una situación" (CERVO, 2010, p. 64). Pretende, además, crear mayor familiaridad con el tema:

Se busca esa familiaridad mediante la prospección de materiales que puedan informar al investigador sobre la importancia real del problema, la fase en que se encuentra la información ya disponible, e incluso revelar nuevas fuentes" (SANTOS, 2002, p. 26)

Para ello, durante el período de julio de 2011 a mayo de 2012 fueron realizados los estudios y las investigaciones que tuvieron por base una amplia gama de publicaciones. De este modo, en lo que se refiere a los procedimientos de recogida de datos, o sea, en cuanto a los medios, la investigación se clasifica como BIBLIOGRÁFICA, pues utilizó como fuentes básicamente publicaciones diversas sobre el tema.

2.4. PROCEDIMIENTOS PARA LEVANTAMIENTO DE DATOS

Para definir el marco teórico, el levantamiento del desarrollo histórico de los consejos en Brasil, y la delimitación del modelo clasificatorio, fue realizada una amplia investigación bibliográfica por medio de búsquedas textuales en bases de datos como el Portal de periódicos de la Capes; Scielo; LILACS; Banco 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 Googlebooks. Varios portales federales también fueron consultados, entre ellos destacamos: www.ibge.gov. br; www.ipea.gov.br; www.planalto.gov.br

Para la identificación de los consejos federales se utilizó como principal referencia la obra BRASIL (2010), de la Secretaria Nacional de Articulación. La obra, sin embargo, presenta incoherencias, identificadas y comunicadas por e-mail a la Secretaria (Apéndice 1). En principio esto ocurre porque la publicación no incluye cuatro consejos que reúnen

las mismas características de los demás, pero no son mencionados: Consejo Nacional del Trabajo, reglamentado por el Decreto nº 1617/95; Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador-FAT, creado por la Ley 7.998/90 y reglamentado por el Decreto 6.827/09; Consejo Deliberativo de la Política del Café, reglamentado por el Decreto 4.623/03 y el Consejo Nacional de Política Agrícola, por el Decreto 5.741/06. Además, hay un error en la información sobre la ley creadora del Consejo Nacional de Deficientes – CONADE.

Fueron formulados cuestionamientos a la Secretaria Nacional de Articulación sobre las razones por las cuales los mencionados consejos no habían sido incluidos en la publicación, así como al Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE cuestionando el correcto instrumento legal. Los cuestionamientos formulados a la Secretaria no fueron respondidos, pero el 22 de mayo recibimos la respuesta del CONADE. (Apéndice 1)

Considerando que la publicación no fue suficiente para determinar todas las características definidas en el modelo clasificatorio, fue necesario realizar una investigación de las legislaciones específicas de los 36 consejos. Muchas veces la información no estaba especificada en la ley de creación del consejo, sino en la ley que instituyó la política o programa. Para ello se utilizó el portal electrónico de legislación federal de la Presidencia de la República: www.planalto.gov.br.

En algunos casos, además de consultar la legislación federal fue también necesaria la consulta de los portales específicos de los consejos para localización de normas internas, decretos y resoluciones. La lista con la dirección electrónica de los portales consta en el Apéndice 2, así como en BRASIL (2010).

Al persistir dudas, algunos contactos directos fueron realizados por e-mail, y por teléfono con los consejos y con el IBGE. Todos los contactos y sus respectivas respuestas están registrados y forman parte del Apéndice 1.

Específicamente, en cuanto a la sistematización cuantitativa de los consejos de políticas públicas el trabajo se basó en la publicación "Levantamiento de Informaciones Básicas Municipales" realizado por el Instituto Brasileño de Geografía Estadística en 2009. (Especificación de la metodología del Munic/2009 en el ítem 1.4.1)

Vale la pena remarcar que la publicación del IBGE divulgada al público y utilizada en esta investigación, no hizo disponibles las respuestas referen-

tes al año y al instrumento de creación de los consejos, aunque consten en los cuestionarios aplicados, como especificado en el ítem 1.4.1.

En virtud de la cantidad de publicaciones sobre el tema, se consideró conveniente establecer un cuadro referencial que especifica las principales obras consultadas para cada capítulo de este trabajo. La investigación no se limitó a la consulta de apenas esos autores, sino que sus contribuciones fueron estructuradoras para el desarrollo de los capítulos especificados:

Tabla 1 - Cuadro referencial de las principales obras consultadas por capítulo

Capítulo y tema	Autores (consulta de la obra en la Referencia Bibliográfica)
Capítulo 1 - Metodología Científica	Cervo, 2010
	Eco, 2009
	Gil, 2009
	Perea, 2009
Capítulo 2 - Participación social	Ammann, 1977
	Gohn, 2003
	Fajardo, 1981
	Diaz Bordenave, 1985
	Avritzer, 2010
Capítulo 4 - Consejos de Políticas y Programas	Côrtes, 2005
	Gohn, 2003
	Paim, 2003
	Draibe, 1998
	Moreira, 2001
Capítulo 5 – Análisis de los consejos en Brasil	IBGE, 2010
	BRASIL, 2010

Fuente: Elaboración propia

2.4.1. Especificación metodológica del 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. Tratase, básicamente, de un levantamiento pormenorizado de informaciones sobre la estructura, dinámica y funcionamiento de las instituciones públicas municipales, en especial a la prefectura, comprendiendo también diferentes políticas y sectores que incluyen al gobierno municipal y a 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 recolectados entre mayo y septiembre.

Utiliza como instrumento de recogida de informaciones un cuestionario, que identifica informaciones sobre los siguientes temas relativos a la administración pública municipal: informaciones sobre el actual prefecto; 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 identificadas las siguientes informaciones:

- Si había consejo municipal para aquella determinada área temática;
- 2). Cuál el instrumento legal y el año de la creación;

- 3). Si el consejo era paritario;
- 4). Y cuál era el carácter del consejo (deliberativo, consultivo, fiscalizador, normativo)
- Si hubo reunión del consejo en los 12 meses anteriores a la investigación.

2.5. ANÁLISIS Y PRESENTACIÓN DE LOS DATOS

El análisis de datos realizado fue cuali-cuantitativo, por medio de la Técnica de Análisis de Contenido, que por definición "es una técnica de investigación que a través de una descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de las comunicaciones, tiene por finalidad la interpretación de esas mismas comunicaciones". (BERE-LSON, 1952, apud GIL, 2009, p. 165)

Como el análisis de contenido constituye una técnica que trabaja los datos colectados, buscando la identificación de lo que está siendo dicho respecto a determinado tema (Vergara, 2005), existe la necesidad de una descodificación de lo que está siendo comunicado. 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 (Chizzotti, 2006, p. 98, apud MOZZATO, 2011, p. 734).

El proceso de análisis de datos en sí incluye varias etapas para extraer significación a los datos, entre las cuales: 1) pre-análisis, 2) exploración del material y 3) tratamiento de los resultados, inferencia e interpretación. (Bardin, 1977, apud MOZZATTO, 2011, p. 735).

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

Los cálculos efectuados para definición de patrones de análisis por regiones fueron realizados

Tabla 2 - Discriminación de los cálculos de los patrones de análisis de datos

PATRÓN DE ANÁLISIS	DISCRIMINACIÓN DEL CÁLCULO
Porcentaje de implantación de consejos por	Total de consejos de la región x 100 ÷ total de
región	municipios de la región
Porcentaje nacional de los consejos por competencia decisoria	Total de los consejos con la competencia espe- cífica que se pretende analizar x 100 ÷ por el total de consejos del área específica
Porcentaje regional de implantación de conse- jos 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, dividiéndose por el total de municipios de aquella región, identificándose entonces la media regional

Fuente: Elaboración propia

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:

El criterio utilizado para representar los patrones regionales en mapas que indican baja; media y alta concentración de implantación, paridad y capacidad deliberativa (p. 204, 208 y 214) fue de la frecuencia de mayor o menor porcentaje que una región ha presentado en los análisis de las tablas 74, 75, 77, 78, 80 y 81. De manera que se ha establecido la siguiente escala:

Tabla 2 – Discriminación de los cálculos de los patrones de análisis de datos

-	
Nivel de concentración	Frecuencia de mayor o menor porcentaje
Baja concentración	0 a 1
Media concentración	2 a 4
Alta concentración	Más de 5

2.5.1. Presentación de los datos

En lo que se refiere a la forma de presentación, el trabajo siguió los requisitos exigidos por las normas brasileñas de presentación de trabajo científico, especificados por las normas: 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.

2.6. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Definido el propósito y objetivos, cabe destacar los siguientes recortes limitativos:

- Los consejos gestores analizados son solamente aquellos constantes de políticas y programas ejecutados por el Poder Ejecutivo. Eventuales consejos implementados en el ámbito del Poder Judiciario o Legislativo no están incluidos en este análisis.
- No son objeto de la presente investigación los mecanismos de participación social no institucionalizados. Eso significa, conforme con la delimitación conceptual realizada (capítulo 2), que no están incluidas en el objeto de este trabajo las diversas asociaciones de la sociedad civil brasileña, sino solamente los consejos de

políticas y programas legalmente institucionalizados por el Ejecutivo federal y municipal.

- Los consejos estaduales no fueron analizados en virtud de la falta de datos oficiales. Percibiendo este hiato, el IBGE está realizando la primera investigación en los moldes de la que realiza para los municipios durante este año, 2012. Los resultados serán divulgados en 2013.
- El levantamiento de los consejos federales evidenció 36 diferentes áreas en las cuales hay consejo de políticas y programas instituido. Sin embargo, no todas las áreas identificadas a nivel federal pudieron ser investigadas a nivel municipal, por el hecho de que el Munic/2009 (base de datos utilizada como referencia), no las ha incluido en el levantamiento. Las áreas no identificadas a nivel municipal son: Desarrollo Económico y social; Combate a las Drogas; Acuicultura y Pesca; Ciencia y Tecnología; Desarrollo Rural Sostenible; Economía Solidaria; Política Agrícola; Política Criminal y Penitenciaria; Recursos Hídricos; Salud Suplementaria; Transparencia Pública; Turismo; Trabajo y Defensa Civil. Todas esas políticas poseen consejos como modelo de gestión participativa y los respectivos consejos federales. Como son políticas descentralizadas pueden tener los respectivos consejos municipales implantados. lo que no ocurre con el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio – Fondo Gestor del FGTS; Política de Cafés; Consejo deliberativo del FAT, Consejo de Inmigración y Seguridad Social, que poseen los respectivos consejos federales, pero sus políticas no pueden ser descentralizadas por ser de competencia del Gobierno Federal.

3. PARTICIPACIÓN SOCIAL: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Considerados la principal novedad del nuevo milenio en políticas públicas (Gohn, 2003), los consejos de políticas y programas son una de las diversas formas de participación sociopolítica implementadas, con especial intensidad a partir de 1988 en Brasil.

Determinar los contornos teóricos exactos del término "participación" es relevante no apenas como requisito esencial para la elaboración del presente estudio, sino especialmente porque el uso del término se tornó 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 abordajes 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 del referencial teórico sobre participación social; de Juan Carlos Fajardo, que analiza también en profundidad lo que viene a ser participación política; de María de la Gloria Gohn (2003), que 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 abordajes 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 a 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 abordajes 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.

3.1. 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, tornándolo 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, una vez que los acontecimientos históricos llevaron a los individuos a un alto nivel de concienciación social, culminando en diversos movimientos reformistas.

El abordaje de las ciencias sociales acerca del concepto "participación" se fundamenta en la premisa de que los miembros de la sociedad se hallan aptos no sólo a reproducirla, sino a 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.

La autora 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. (DIAZBOR-DENAVE, 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 resolutiva, 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. (DIAZBORDENAVE, 1985, p. 16)

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 consciencia 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.

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.

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:

Y 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 abordaje 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.

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 abordaje 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 apenas a través de la coacción física". (MOTTA, 1984, p.11).

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 hay apenas dos caminos para la difusión de la propiedad: el revolucionario y el evolutivo, siendo la cogestión 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/cliente, 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, bajo pena de tornarse 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 a 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).

3.1.1. Participación comunitaria, participación popular y participación ciudadana: las distinciones conceptuales propuestas por GOHN

En términos conceptuales, Gohn propone una interpretación del desarrollo de la participación política en el caso específico brasileño. Como señala, la participación política provendría de la idea de participación comunitaria, la cual "era pensada como incorporación de los individuos en acciones previamente elaboradas por las autoridades o grupos misionarios que desarrollan programas asistenciales en las comunidades" (GOHN, 2003, p.50)

La participación de los individuos en los procesos de elaboración de estrategias y tomas de decisión sólo surgiría en la década de los 80, en propuestas venidas de movimientos populares de actuación conjunta con comunidades eclesiales, sindicatos y algunas asociaciones de clase. Este tipo de participación política fue designado con el término "participación popular", definida como "esfuerzos organizados para aumentar el control sobre los recursos y las instituciones que controlaban la vida en sociedad" (GOHN, 2003, p. 50). Los actores de ese proceso eran los "excluidos de los círculos del poder dominante", o sea, el pueblo, "figura genérica, carente de estatuto teórico, bastante criticada en la literatura de las ciencias sociales". (Ídem)

La movilización popular estuvo íntimamente relacionada con la idea de participación popular en la época analizada por Gohn (final de la década de los 70) por el hecho de que Brasil estaba dominado por el régimen militar.

El eje articulador central de la temática de la participación aun continuó siendo, en los años 80, el de la ocupación de espacios físicos para que se hiciesen oír otras voces además de la de los que estaban en el poder, para que se democratizase la sociedad incluyendo la diferencia. Ese tipo de lucha se concentraba en dos direcciones: junto a las administraciones locales, como grupo de presión (...) y los representantes del Legislativo federal, en la búsqueda de construir una nueva institucionalidad para que el país contemplase nuevas leyes, más democráticas, que institucionalizasen los canales de participación. (GOHN, 2003, 55)

En estos términos, la noción de participación popular se asocia a un carácter más reivindicativo, característico de la acción de los movimientos sociales, buscando atender a las demandas sociales o a la realización de protestas, comprendiendo una posición combativa al Estado (TEIXEIRA, 2001, apud DIAS, 2007, p.8).

Solamente con la reforma democrática, ocurrida tras el fin del régimen militar y la reformulación constitucional de las instituciones brasileñas, en la segunda mitad de la década de los 80, hay una alteración en el paradigma de la gestión pública y consecuentemente en la elaboración teórica de la participación.

Segundo Gohn, en lugar de participación popular, se obtiene una "participación ciudadana". La diferencia crucial de los conceptos reside en el hecho de que los actores de la participación ciudadana no se restringen a grupos excluidos (comunidades o pueblo marginalizado), sino al "conjunto de individuos y grupos sociales, cuya diversidad de intereses y proyectos integra la ciudadanía y disputa con igual legitimidad espacio y atendimiento por parte del aparato estatal" (GOHN, 2003, p. 57)

La participación pasa a ser concebida como intervención periódica y planeada, asociada a la universalización de los derechos sociales. Las nuevas estructuras de representación actúan en redes y se constituyen como actores colectivos.

La participación social para Gohn pasa a ser un modelo de relación ideal entre sociedad y Estado. En este sentido, la participación adquiere el nuevo significado de "pertenecer", entendido como un sentimiento de identidad que genera motivación.

Gohn (2003) realiza además un abordaje transversal de los diversos sentidos que el término "participación" adquiere en función de los paradigmas analíticos, conforme son identificados en el apartado a continuación.

3.2. LOS PARADIGMAS ANALÍTICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN

María de la Gloria Gohn (2003) sugiere una interpretación analítica de las diversas corrientes doctrinarias que desarrollan el tema "participación", especialmente bajo el enfoque de la ciencia política. En ese sentido sugiere que hay cuatro paradigmas analíticos sobre la participación: el liberal, el autoritario, el revolucionario y el democrático.

No se trata de interpretaciones monolíticas; ellas generan, históricamente, otras interpretaciones a partir de composiciones tales como: liberal/comunitaria; liberal/corporativa; autoritaria (de derecha y de izquierda); revolucionaria (gradual o por acto de fuerza); democrática/radical etc. (2003, p. 15)

Por la interpretación de Gohn, en la concepción liberal la participación política persigue el fortaleci-

miento de la sociedad civil para que ésta sea capaz de evitar las injerencias del Estado en la vida del individuo. En ese sentido la participación sería un medio, por tanto cumple un papel instrumental, para buscar la satisfacción de las necesidades de los individuos de una sociedad dada, de forma igualitaria. Dentro de la concepción liberal existirían dos corrientes: la corporativa y la comunitaria.

En la primera, existe la comprensión de que la participación procede de una adhesión espontánea del espíritu del individuo. "Hay un sentimiento de identidad y concordancia con un cierto orden social, que crea algo superior llamado 'bien común'" (Gohn, 2003, p. 16). Sería ese 'bien común' la razón del impulso articulador de los individuos, y el impulso sería extrínseco al individuo, por tanto, estaría más allá de sus intereses personales.

Otro importante elemento de la concepción liberal-corporativa es la articulación entre la participación y las organizaciones, en que éstas serían directamente dependientes y consecuencia directa de la participación.

Por su parte la corriente liberal-comunitaria concibe el fortalecimiento de la sociedad civil a partir de la integración entre los órganos representativos, deliberativos y administrativos del Estado. La participación posee un carácter institucionalizado, de manera que los grupos deben participar en el interior del poder estatal, para que las esferas de lo público y lo privado se puedan fundir.

En la concepción democrática la participación se desarrolla tanto en la sociedad civil como en las instituciones formales. Esa concepción se opone al corporativismo. "El sistema representativo, vía proceso electoral, es el criterio supremo de organización de los individuos en las formas de representación institucionalizadas". (Gohn, 2003, p. 17)

La concepción democrática-radical busca fortalecer la sociedad civil (y en esto se aproxima a la concepción liberal), para la construcción de una nueva realidad social, más justa, ecuánime, inclusiva y no discriminatoria (en este caso el objetivo liberal sería distinto: el control de las interferencias estatales en las libertades individuales y de mercado).

Los partidos políticos son tan importantes como los movimientos sociales, y los agentes de organización de la participación social son múltiples. De manera general, toda forma de asociacionismo (lícito) es relevante. Los entes que componen el proceso participativo son considerados "entes sociales" y los individuos "ciudadanos".

Participar es visto como crear una cultura de dividir las responsabilidades en la construcción colectiva de un proceso, es dividir responsabilidades con la comunidad (Gohn, 2003, p. 19)

Para crear la mencionada "cultura", esa concepción defiende la constitución de un lenguaje democrático no excluyente en los espacios participativos; el acceso de los ciudadanos a todo tipo de información capaz de posibilitar el ejercicio de control de la Administración Pública y otras medidas fomentadoras por parte del Estado.

Siendo aún una corriente de concepción democrática, el tipo de participación "revolucionaria" se estructura en colectivos organizados que se oponen a las relaciones de dominación y por la división del poder político. El sistema de partidos es pieza clave en esta concepción, pues tiene como misión formar cuadros para una participación cualificada en el parlamento. Algunos teóricos tenidos como radicales por Gohn cuestionan y buscan sustituir la democracia representativa por la "democracia participativa": "ellos adjudican el control del poder en manos de la comunidad, lo que implica una redistribución total del poder" (CORI, 1990, p. 38 apud GOHN, 2003, p. 18).

La autora menciona además la concepción autoritaria, en la cual la participación "está orientada a la integración y el control social de la sociedad y de la política", que ocurre en regímenes políticos autoritarios de masa de derecha, como el fascismo, o de izquierda, como en regímenes socialistas, pudiendo además ocurrir en regímenes democráticos representativos, como una forma de participación de naturaleza co-optativa. (Gohn, 2003, p.17). En este caso, la autora menciona programas "de arriba a abajo" – en una posible mención a espacios creados por imposición del Estado – los cuales pretenderían apenas "diluir los conflictos sociales".

3.3. PARTICIPACIÓN SOCIAL X PARTICIPACIÓN POLÍTICA

A partir del desarrollo de los diversos abordajes que el concepto "participación social" puede adquirir, se hacen necesarias algunas delimitaciones para que se construya un marco teórico consistente.

En este sentido, merecen profundización las distinciones conceptuales entre "participación social" y "participación política", que se realizan principalmente a partir de las contribuciones de Ammann y Fajardo.

Así, conforme pretende Ammann (1977), participación social sería:

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:

La producción de bienes y servicios

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

La acción a la que se refiere Ammann, puede ocurrir en los tres niveles de dos maneras: directa o indirectamente. La participación directa vendrá determinada por el compromiso de los propios individuos en el sistema político o institucional, en el cual se generan las decisiones o en el sistema organizacional, que consubstancia esas decisiones. La participación indirecta se efectuaría a partir del compromiso de los individuos en asociaciones, que,

de acuerdo con la autora, pueden o no viabilizar la participación.

Ammann proporciona además una interpretación organizada sobre los diversos abordajes de estudio de la sociedad, que en cierta medida puede aclarar la confusión de conceptos entre "participación social" y "participación política".

Basándose en Touraine (1973), establece cuatro variables que componen los puntos cardinales de la Sociología:

	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 énfasis en el estudio de las fuerzas de la sociedad a nivel de los segmentos populares.

La columna del orden reúne aquellos vinculados a la sociología de las funciones, que interpreta la sociedad como una unidad de sistemas y valores, fundada en el consenso social, la 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 a la columna del movimiento, privilegian el estudio de las decisiones e investigan cómo es posible para los actores sociales 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.

Aunque acción y decisión sean inseparables para fines analíticos, la sociología de las decisiones centra su atención en la clase dirigente, mientras que la sociología de las acciones se coloca a nivel de las relaciones sociales y de los conflictos de control y apropiación de la capacidad de que la sociedad se transforme por su trabajo. (TOURAINE, 1973, apud AMMANN, 1977, 12)

A partir de esa concepción, el estudio de la participación social estaría focalizado en la columna del "movimiento", unas veces con mayor concentración en las "acciones", especialmente por parte de los estudios de movimientos sociales; otras veces con mayor concentración en las decisiones.

Ammann establece además condiciones para que la participación social ocurra, porque en virtud de esas condiciones la intensidad de participación será amplia o reducida. Así, la autora identifica que existen dos tipos de condiciones que condicionan la intensidad de la participación, condiciones de fondo psicosocial del individuo y condiciones de nivel social, en el cual la autora cree que se centran las barreras más estructuradoras.

A nivel social, indica mecanismos que operan en 3 niveles, los cuales establecerán la naturaleza, el grado y el tipo de participación. Esos niveles consisten en lo que Touraine (1973 y 1974) denomina: 1) historicidad; 2) nivel institucional o político; 3) nivel de la organización social.

La historicidad representa la acción transformadora de la sociedad, produce la estructura de las clases puestas en relaciones conflictuales y define el control social. (...)

Nivel institucional o político: para el autor [Touraine] las instituciones son siempre políticas, pues se constituyen 'en formas jurídicamente reguladas de toma de decisiones' (TOURAINE, 1973, p. 282). Ese nivel es representado por el 'conjunto de mecanismos por los cuales el campo de la historicidad, doblemente abierto, es transformado en un conjunto de reglas de la vida social que predeterminan, a su vez, el funcionamiento de las organizaciones' (TOURAINE, 1973, p. 212) (...)

Nivel de la organización social: para TOURAINE organización 'es un conjunto de medios gobernados por una autoridad, buscando asegurar una función reconocida como legítima, en una sociedad dada' (TOURAINE, 1973, P.282). Es una unidad de producción o de distribución de bienes o de servicios' (TOURAINE, 1974, p.103). (AMMANN, 1977, p.18-9)

Touraine propone, por tanto, que el nivel político o institucional refleje las acciones estructuradoras del nivel de historicidad, mientras que el nivel de organización social refleje las decisiones tomadas a nivel institucional político.

Una organización social será autónoma si sus normas internas definen con claridad las condiciones de intercambios con el exterior. Cuanto más autónoma sea una sociedad, mayor será la condición de participación, aunque la autonomía no garantice per se la participación, pero "puede ofrecer mejores condiciones para su ejecución, al permitir que los objetivos y orientaciones de la sociedad sean definidos por sus actores sociales". (AMMANN, 1977, p.21)

La autonomía, va a provocar, en el seno de la sociedad una tendencia a la apertura de los sistemas de relaciones sociales, o sea, una configuración de esos sistemas en los cuales los elementos del movimiento son predominantes, impulsando la sociedad a las negociaciones, transacciones entre fuerzas políticas, al desarrollo de los intercambios y de los objetivos de la organización social. (AMMANN, 1977, p. 21)

La participación también dependerá del tipo de relaciones sociales que fluyen dentro de la sociedad,

las cuales son respaldadas por los aparatos del Estado.

En la medida, pues, en que los sistemas políticos y organizacionales permiten y garantizan la dependencia de la sociedad en relación a las demás sociedades, en la medida en que, aún, incluso a nivel interno, por las relaciones de dominio, esos sistemas bloquean el acceso de los segmentos populares al génesis de las decisiones, esta sociedad está embargando la generación y la ejecución del proceso participativo. (AMMANN, 1977, p. 22)

En cuanto a las condiciones psicosociales, Ammann destaca la información, la motivación y la educación, como elementos que actúan sobre los individuos tornándolos más o menos inclinados a la participación.

En síntesis, la autora sugiere que la participación social es fruto de la interacción continua entre sus tres elementos básicos: producción, gestión y usufructo de los bienes de la sociedad. La participación directa para Ammann, apoyada en teorías sociológicas, es aquella en que el individuo actúa en los sistemas políticos o institucionales, siendo participación indirecta aquella mediada por asociaciones.

Entrando más profundamente en el concepto de participación política, Bobbio, Metteucci y Pasquino (2004, p. 888), la definen, en su sentido estricto, como las "situaciones en que el individuo contribuye directa o indirectamente a una decisión política". Resalta, sin embargo, que las contribuciones directas, al menos para la mayor parte de los ciudadanos, sólo podrán darse 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 relacionan, ejemplificando, algunas actividades políticas desempeñadas por los ciudadanos: el acto del voto, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la con-

tribución para cierta agremiación política, la discusión de acontecimientos políticos, la participación en comicios o una reunión; el apoyo a determinado candidato en el transcurso de una campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político y la difusión de informaciones políticas.

Una importante observación hecha trata de las manifestaciones de protesta. Pese a ser manifestaciones de participación política, 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, 889) (negrita nuestra).

Para esta interpretación la "participación política" sería una forma de ejercicio de la participación social, con un concepto más amplio. Se podría decir que la participación política sería una forma del género "participación social".

Siendo así, la participación social, por medio de movimientos sociales, actúa reivindicando determinados derechos. Esos derechos, tras ser debatidos y deliberados, son consolidados 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 movilización social puedan ser efectivamente consolidados y garantizados.

El avance obtenido en las últimas décadas fue inserir la participación de representantes comunitarios (o representantes de la sociedad civil) en el proceso de debate y deliberación, lo que en último análisis es participación política. Se amplió, por tanto el rol de actividades de la participación política, antes restringida a los votos en elecciones y referéndums. En realidad, se trató de institucionalizar la participación política, en el momento de formación y deliberación de la agenda política, y formulación y ejecución de políticas públicas.

Sin que se pretenda profundizar en la discusión teórica, puesto que no constituye el objeto de este trabajo, la construcción interpretativa realizada a partir de las propuestas de Ammann, Fajardo y Gohn es que participación popular, comunitaria y política son en realidad formas de participación social.

Para la interpretación de Gohn (2003), la participación comunitaria y la popular están más dirigidas a la acción social. Trasladando el análisis de la autora al esquema analítico propuesto por Ammann (1977) con base en Touraine, este tipo de participación correspondería a los movimientos por control y apropiación de capacidades y derechos.

La "participación comunitaria" sería una forma aun más restringida de participación popular, puesto que está adscrita a una comunidad específica. Por su parte, la participación ciudadana, a nuestro parecer, es una expresión más contemporánea que busca sustituir el término "participación social", pero que tiene el mismo sentido.

Lo que se constata es que la ampliación de los espacios de participación política, como los consejos y presupuestos participativos, fue fruto de movimientos sociales que buscaban apropiarse de la capacidad decisoria, y son por tanto fruto de la participación popular, pero los conceptos no se confunden: participación política y participación popular son, en realidad, formas de participación social por movimiento social.

Para los fines de delimitación del marco teórico a ser aplicado al objeto de análisis de esta investigación, sin embargo, interesa atenerse al concepto de **participación política**, ya que se analizan los consejos de políticas y programas como un nuevo espacio de decisión e influencia en las políticas públicas.

3.4. PROFUNDIZANDO EN EL DESARROLLO DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

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" (FA-JARDO, 1981, p.1), resaltando que los grandes embates teóricos se dan en virtud de la falta de determinación de cuáles acciones son efectivamente políticas.

En su análisis Fajardo parte de los trabajos de Gerraint analizando la participación política bajo dos aspectos: el instrumental y el de desarrollo. El primer abordaje entiende la participación como un medio para conseguir objetivos de carácter limitado, normalmente utilizado para describir sistemas políticos establecidos, mientras que el segundo pretende el perfeccionamiento del ser humano, asociado a propuestas de reordenamiento social. Las tipologías utilizadas por Fajardo para calificar la participación política se encajan en las teorías de democracia participativa y deliberativa desarrollada por diversos autores, pero enfocada en el contexto brasileño por Dagnino, 2002; Avritzer, 2000 y 2010; Tatagiba, 2002.

Bajo el enfoque instrumental, Fajardo analiza los desarrollos teóricos de varios autores: Weiner (1971), Verba y Nie (1971), Huntington (1968), Kasfir (1976), Bienen (1974), finalizando con Booth y Seligson (1978 y 1979). Los conceptos instrumentales de los autores van sufriendo una clara ampliación. La cuestión puesta por Fajardo es si esa ampliación de significado implicaría una pérdida de claridad conceptual, a lo que responde negativamente.

Por el contrario, se ha ido ganando mucho. La excesiva estrechez del enfoque inicial me parece una contradicción en los términos. Si participación implica "intervenir" y "política", pese a todas sus reinterpretaciones, mantiene la acepción aristotélica de estar referida al manejo de asuntos públicos y colectivos, entonces deja de lado el grueso de manifestaciones que reúnen todos esos requisitos reservando su aplicación a uno sólo, el de las especies del género, equivale a vaciar ambos términos de la mayor parte de su significado. (FAJAR-DO, 1981, p.53)

De acuerdo con el autor, el proceso de expansión conceptual está asociado a una mayor y me-

jor 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 abordaje 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. La autora 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 (el argumento puede ser identificado en pasajes en las páginas 65; 69 de PATEMAN, 1992) (negrita nuestra).

El abordaje 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, que no significa excluir la democracia indirecta, pero sí replantear sus conducciones de existencia. (BACHRACH, apud FAJARDO, 1981, p.62)

González (2000) destaca que los diversos autores que desarrollan teorías sobre la democracia participativa tienen en común la defensa de una mayor implicación directa de los ciudadanos en el sistema político. "La imposibilidad de la reproducción del modelo ateniense de democracia directa, debido a la dimensión de los estados lleva a la proposición de creación de instancias de participación directa de nivel local". (Ídem p. 69)

De este modo, el rescate de la idea de la participación y su reinterpretación como principal elemento de legitimación democrática representó un profundo cambio de paradigma el siglo pasado. En síntesis, se constata que la democracia participativa para ser efectivamente implementada exige un cambio cultural de la sociedad, en la cual los individuos pasan de consumidores a ejecutores.

La consecuencia social de la participación es la promoción de una mayor integración y cooperación, a partir del desarrollo de una mayor consciencia social. La mayor isonomía y homogeneidad de intereses resultaría de este proceso, y lo alimentaría, como un ciclo autosostenible, traspasando todo el proceso, siendo por tanto instrumento y producto.

Conforme critica Avritzer (2000), los autores de esa teoría no ocupan mucho espacio en los procesos decisorios, dejando una laguna acerca de la praxis del modelo.

Siendo la participación política un proceso de formulación, discusión y decisión de asuntos que afectan determinada población, la primera pregunta que viene a la mente es ¿cómo es implementado ese proceso?

Es justamente en las características institucionales, especialmente en la capacidad de deliberación y representación, donde este trabajo se centra. Se centra, por tanto, en el proceso y no en el resultado social de la participación. En otras palabras, significa decir que aunque se adopte como marco referencial un concepto, o un abordaje, que entiende la participación con una dupla función: como proceso (ó instrumento) y como acción social transformadora, el foco de este análisis está adscrito a la primera.

Considerando que el foco de análisis está en las características institucionalizadas del proceso de debate y deliberación presente en los consejos, se torna necesario delimitar conceptualmente algunos elementos que están asociados a esa participación política, como deliberación, consenso, representación, etc.

Esta discusión es desarrollada por una corriente de autores de la llamada "teoría de la democracia deliberativa", de la cual destacamos las principales ideas en el apartado que sigue.

3.4.1. <u>La democracia deliberativa: principales conceptos</u> asociados a la participación política

Avritzer (2000) contribuye con su interpretación sobre el desarrollo de la teoría de la democracia deliberativa, que focaliza justamente en el debate sobre el proceso deliberativo en los espacios de públicos, a partir de los trabajos de Habermas, Cohen y Bohman.

Habermas trabaja la idea del debate argumentativo en el análisis de lo político (AVRITZER, 2000). Para Habermas existe una dimensión argumentativa en el interior de la relación Estado/sociedad que ultrapasa la mera formación de la voluntad general.

En la obra Teoría de la Acción Comunicativa, Habermas inicia su tentativa de aplicar su concepción de la teoría del discurso a la política contemporánea. Y lo hace

A través de la percepción de que el problema de la legitimidad en la política no está ligado apenas, tal como supuso Rousseau, al problema de la expresión de la voluntad de la mayoría en el proceso de formación de la voluntad general, sino que también estaría ligada a un proceso de deliberación colectiva, que contase con la participación racional de todos los individuos posiblemente interesados o afectados por decisiones políticas. (AVRIT-ZER, 2000, p. 39)

Otro autor que prestó su contribución en la construcción de lo que Avritzer califica de "teoría de la democracia deliberativa" fue Bohman. Para él 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* FARÍAS, 2000, p. 59). En la visión del autor, la deliberación es una actividad cooperativa y pública, más que una forma de discurso o argumentación (como fue propuesto por los autores anteriores).

De esta manera, se constata que la teoría deliberativa agrega la participación, pero va más allá al focalizar no solamente en el proceso participativo, sino en los resultados que pueden ser extraídos de la participación. En este sentido, la deliberación gana importancia, pues sería el resultado concreto de la multiplicidad de intereses sociales confluyendo con un propósito específico.

Para llegar entonces al resultado, la participación, la argumentación pública, el respeto a la multiplicidad ideológica y la racionalidad pública serían elementos condicionantes y necesarios para que un proceso deliberativo sea legítimo.

¿Dónde ocurriría entonces ese proceso de argumentación y deliberación? Demostrando su preocupación con la formación de una esfera para argumentación, Habermas en su primera obra – la *Transformación Estructural de la Esfera Pública* – innova al proponer la existencia de "esferas públicas".

En ese espacio, los individuos interactúan unos con los otros, debaten las decisiones tomadas por la autoridad política, debaten el contenido moral de las diferentes relaciones existentes al nivel de la sociedad y presentan demandas en relación al Estado.

(...)

La idea aquí presente es que el uso público de la razón establece una relación entre participación y argumentación pública. (AVRITZER, 2000, p. 36)

La concepción de deliberación argumentativa propuesta por Habermas atribuye a la esfera pública el lugar de deliberación en el cual las diferentes concepciones morales e identidades culturales se pondrían en contacto, "formando una red de procedimientos comunicativos". (AVRITZER, 2000, p. 40).

Lo que Habermas defiende es que las esferas públicas sean no sólo una estructura sensible a los problemas sociales, limitada apenas a detectarlos y a identificarlos, sino que fuese también capaz de analizar sus problemas e incluirlos en la "agenda" parlamentaria.

Él admite, sin embargo, su limitación de acción, cuando afirma que sus actores pueden adquirir el máximo influencia. Ésta sería transformada en poder en el parlamento, por medio de ley, pero defiende que aunque sus capacidades de resolución sean limitadas, su potencial debe ser utilizado para supervisar el seguimiento posterior de las demandas en el centro del sistema político. (FARIAS, 2000)

El flujo de comunicación entre la formación de la opinión pública, las elecciones institucionalizadas y las decisiones legislativas está pensado para garantizar que influencias generadas por la publicidad y por el poder producido comunicativamente, sean transformadas, a través de la legislación, en poder administrativamente utilizable. (HABERMAS, 1997, p. 87 apud FARIAS, 2000, p. 53)

En palabras de Avritzer (2000, p. 41) "él [Habermas] se desobliga a pensar los elementos institucionales y/o decisorios del concepto de delibe-

ración argumentativa y, con eso deja de dar formato institucional (...) [a la] democracia deliberativa".

En crítica a Habermas, Cohen afirma que las esferas públicas necesitan de una fuerza mayor que su potencial autónomo para influir en el centro del sistema (el político, capaz de decidir). Para él, son tres las condiciones 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).

Así, es un factor fundamental que los debates y deliberaciones ocurran en espacios institucionalizados por el Estado, siendo así capaz de generar consecuencias políticas que sean formalizadas (por leyes, normas, políticas públicas, actividades estatales específicas, etc.). ³

La idea fundamental de la PDD "es institucionalizar soluciones de 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).

La sociedad civil aparece entonces como sujeto, como bien explicita Luchmann (2007, p. 147)

En este proceso de reconfiguración del concepto de sociedad civil, gana destaque la concepción habermasiana (Habermas, 1997; Cohen y Arato, 1992) caracterizada, en este modelo teórico, por un conjunto de sujetos colectivos que tematizan nuevas cuestiones y

² Definir lo que es agenda política

³ 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.

problemas, que claman por justicia social y que organizan y representan los intereses de los que son excluidos de los debates y deliberaciones políticas. De hecho, construyendo y ampliando la esfera pública, la sociedad civil pasa a articularse, o a constituirse en un núcleo central del concepto de democracia deliberativa.

Aunque la esencia de la democracia deliberativa sea la **discusión** (o el argumento justificado), Gutmann y Thompson destacan que la deliberación debe terminar en una decisión, que no siempre será consensual. Siendo así, "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" (2007, p. 4)

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.

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 a ella, carecen de cualquier mecanismo estable para controlarla o comunicarle preferencias" (Gurza Laballe, 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.)

Se rompe [o se trata de romper] la "noción de política como actividad exclusiva de "aparatos partidarios oligarquizados y de políticos profesionales con vocación pública discutible" (FONTANA, 2000, apud LUCHMANN, 2007, p. 145).

Otro importante elemento es la vinculación de la representación a la noción de esfera pública, en que se prioriza la dimensión del debate público por encima de la reformulación de las opiniones y preferencias: "la deliberación estimularía a las personas no sólo a expresar sus opiniones políticas, sino también a formar esas opiniones a través del debate público" (Vitullo, 2000, apud LUCHMANN, p.166).

Por medio de esa concepción un proceso de autorización eficaz está anclado en el

presupuesto de que la representación ocurre por intermedio de un movimiento de distanciamiento y aproximación entre representantes y representados, movimiento este mediado por la constitución de esferas públicas de discusión y de debate que definen agendas y reevalúan, por el intercambio de experiencias, informaciones y opiniones, las acciones y direcciones de la representación. Al final, "son las ideas y opiniones (o sea, el juicio en un sentido amplio) las que son políticamente representadas, y no los individuos" (Urbinati, 2006: 223). (LUCHMANN, 2007, p.167).

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

Los teóricos de la deliberación entienden que la finalidad de la participación política sea la capacidad efectiva de dirigir las decisiones de las autoridades políticas. Los debates contemporáneos se han centrado en la discusión de modelos institucionales capaces de posibilitar efectivamente un proceso de participación deliberativa.

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 el autor, el diseño institucional sería el elemento central en la estructura de participación brasileña, que habría sido influenciada además por otros dos elementos: cultura cívica y contexto político. Éstos habrían creado una condición adecuada para la interacción exitosa entre la sociedad civil y política. En este sentido afirma:

The way participatory design emerged and their bottom-up character was a key element in the success of institutions such as participatory budgeting and health councils. The new participatory institutions could never have succeeded without the willingness of civil society and political actors to radicalize participatory designs by making then bottom-up. (AVRITZER, 2009, p. 13)

Y completa:

Thus, against well-established theories that reduce the success of participation to design (Fung y Wright, 2003), I argue that it is how civil and political societies interact to make design bottom-up or horizontal that accounts for their success. (Idem)

En sus investigaciones, el autor identificó, mediante la aplicación de métodos comparativos entre ciudades equivalentes, que la calidad de vida (quality of civic life) y la específica configuración política de aquella sociedad determina diferentes diseños institucionales y consecuentemente diferentes niveles deliberativos y efectividad distributiva.

El elemento innovador de la teoría de Avritzer es el peso que él coloca en la sociedad política, como líder conductor de la institucionalización de espacios de participación – al menos en Brasil. Remárquese que las teorías basadas en los movimientos sociales y en la sociedad civil establecen esa centralidad de análisis en los ciudadanos. Avritzer al contrario, centra su foco en la interacción de la sociedad civil con la sociedad política, destacando el papel de conductor de estos últimos.

En Brasil, la conducción del Partido de los Trabajadores (PT) tiene especial importancia, y el autor atribuye ese destaque al hecho de que el partido haya surgido de la sociedad civil, como destaca Romão:

Así, el modelo por el cual Avritzer incorpora la sociedad política en el análisis se da por el lado de la sociedad civil, toda vez que el PT es visto como un partido con su origen en ella y portador de sus demandas participativas. Los cambios en la sociedad política – en suma, la aparición del PT – son derivados de los cambios ocurridos en la sociedad civil: el PT, heredero directo del asociacionismo revigorado de los años 70 y 80, habría actuado como cabeza de puente de la participación popular en el sistema político, facilitando la inserción de prácticas democratizadoras de la sociedad civil en el Estado⁴. (ROMÃO, 2010, p. 201)

En cuanto al diseño institucional, Avritzer (2009) distingue tres tipos de instituciones participativas: el primero sería tipo bottom-up⁵, del cual el presupuesto participativo sería el ejemplo más clási-

⁴ La caracterización del PT hecha por Avritzer tiene su base en la autonomía: "el proyecto político del PT nace de las demandas de autonomía en relación al Estado hechas por el nuevo sindicalismo y por la Iglesia Católica" (Avritzer, 2009, p. 47)

⁵ El término extranjero será mantenido en la traducción libre, pues la literatura especializada lo utiliza de esa manera.

co; el segundo, el cual califica de "more interactive", sería de "power-sharing", en el cual los actores estatales y los actores de la sociedad civil actúan simultáneamente; y finalmente el de ratificación decisoria, en el cual la sociedad civil no participa de la decisión, sino que es llamada a refrendarla públicamente. "En el caso de los primeros, la gran diferencia con el proceso de ratificación pública es que ellos no inician el proceso de deliberación política, sino que, por el contrario, finalizan un proceso como iniciado en el ámbito del propio Estado" (Avritzer, 2008, p.56).

El autor destaca la diferencia de la efectividad deliberativa existente entre los de diseños de los tres tipos de instituciones participativas. Así, existirían dos variables que caracterizarían los resultados de las distintas instituciones: la capacidad de tornar el diseño efectivo en la determinación de la política pública y capacidad de profundizar prácticas democráticas. La evaluación de la efectividad deliberativa de los tres tipos organizativos podría ser así configurada:

El análisis de las instituciones a partir de esa perspectiva propuesta por el autor tiene como base una serie de estudios empíricos, en distintas ciudades, de distintos arreglos. A partir de sus constataciones, el autor pudo formular las siguientes premisas:

 Los diseños bottom-up (OP) son los diseños participativos más democratizadores, debido a su capacidad de alterar la relación entre el Estado y la sociedad, incluyendo a la población en

- la deliberación sobre prioridades presupuestarias;
- Es también el diseño participativo más vulnerable a la voluntad de la sociedad política;
- 3). Los diseños en que se comparte el poder tienen una dependencia menor del sistema político.

Su contribución en cuanto a los diseños institucionales avanza sobre la teoría propuesta por Fung y Wright (2003), en la medida en que él relaciona el diseño con el contexto político y cultura cívica:

proponemos otra categoría que denominamos diseño participativo interactivo. En este caso, el éxito de los procesos participativos está relacionado no con el diseño institucional y sí con la manera en que se articulan diseño institucional, organización de la sociedad civil y voluntad política de implementar diseños participativos. (Avritzer, 2008, p. 47)

Avritzer (2008; 2009) afirma además que la falta de éxito de experiencias participativas estaría relacionada con la equivocada combinación del modelo institucional y el contexto político, y propone un análisis tipológico, caracterizado por tres variables, como explica:

Si analizamos de forma detallada los tres tipos de arreglos participativos podemos diferenciarlos a partir de tres variables: iniciativa en la proposición del diseño, organización de la sociedad civil en el área en cuestión y vo-

Esquema Gráfico 1 – Esquema evaluador de la efectividad deliberativa de los tipos organizativos

Tipo de diseño	Presupuesto partici- pativo Diseño de bajo hacia arriba	Consejos Gestores de Políticas Diseño de partición	Planes Directores Municipales
Capacidad Democratizadora	Alta	Mediana	Baja
Efetividad/ Dependencia del sistema político	Alta	Mediana	Baja

Fuente: Avritzer 2008, p. 60

luntad política del gobierno en implementar la participación. (ídem, p.46)

Queda clara, por tanto, la importancia destacada a la variación del contexto en la efectividad de la participación. Eso hace que la idea teórico-subjetiva de que la participación per se condicionaría la mejora de la democracia sea contradicha.

Por lo propuesto por Avritzer (2008; 2009), una conjugación del contexto político, aliado a un análisis crítica de la cultura cívica de la sociedad local posibilitan una mejor elección en cuanto al diseño institucional a ser empleado, siendo esta elección fundamental para la continuidad de estas experiencias en el futuro.

3.5. APLICACIÓN TEORICA Y CONCEPTUAL AL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Para los fines de la base teórica de esta investigación fue necesaria la conjunción de una red de conceptos, desarrollados por distintos autores y en distintos contextos. La expectativa es que la conjunción de esas comprensiones, desarrolladas durante las últimas décadas, posibilite la máxima aproximación a la realidad investigada.

Así, a la definición propuesta por Bachrach (1975) - para quien participación política es un proceso de formulación, discusión y decisión de asuntos que afectan a determinada población - conjugamos el entendimiento acerca de lo que viene a ser proceso deliberativo para Bohman: "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).

A partir de ese entendimiento, la participación política realizada por medio de un proceso deliberativo sería el resultado de la multiplicidad de intereses confluyendo con un propósito específico, lo que no exigiría necesariamente un consenso, como bien delimita Cohen (1998), porque la legitimidad reside en el proceso de discusión, que debe ser inclusivo.

La inclusión en el proceso deliberativo estaría garantizada por la representación colectiva, realizada especialmente por organizaciones de la propia sociedad civil. La participación directa de los ciudadanos ocurriría principalmente en esas organizaciones. Como es destacado por Luchmann (2007), la gran distinción de ese tipo de organización colectiva es la representación de ideas, o ideales.

Como propone Cohen el locus de los procesos deliberativos sería en espacios públicos, institucionalizados y reglamentados, capaces de generar efectos políticos.

El éxito de implementación de esos espacios, conforme propone Avritzer (2008) estaría relacionado con la correcta combinación entre los elementos extrínsecos (factuales), como son contexto histórico y cultura cívica con un elemento intrínseco (normativo/modelo) el diseño institucional de las instituciones participativas.

La propuesta del autor viabiliza un análisis de la realidad para aplicación del modelo que más se adecue al contexto, siendo, por tanto, más flexible y práctico. La base de su argumento reposa en el hecho de que la participación no puede ser concebida como un "remedio a cualquier mal", sino que para que los modelos de participación y deliberación produzcan resultados efectivos, es necesario considerar cuál es el mejor modelo a ser introducido.

En conclusión se constata que los consejos gestores son un modelo institucionalizado de participación política, en la cual se discuten y deciden cuestiones públicas de interés general, por medio de un proceso deliberativo y representativo.

La conjunción de las construcciones teóricas explicitadas traduce la concepción de funcionamiento de los consejos gestores de políticas y programas analizados aquí, constituyendo el marco teórico referencial de la investigación. Cabe, aún, explicitar algunos enfoques conceptuales aplicados en el análisis de los datos sobre los consejos municipales, que consta en el Capítulo 5:

- Se diferencia lo que es "proceso deliberativo" de "capacidad deliberativa" o "competencia deliberativa", términos bastante empleados especialmente en el capítulo de análisis de datos. Por proceso deliberativo se entiende un proceso dialógico de intercambio de razones, anteriormente explicitado. La competencia deliberativa es la capacidad legalmente establecida de que un consejo determinado produzca decisiones definitivas sobre determinado tema. Se considera como el mayor grado de autonomía conferido a un consejo, y por tanto defendido como necesario para la efectiva influencia de los ciudadanos en las políticas públicas.
- La representación implementada en el interior de los consejos gestores de políticas y programas, puede presentarse de diversas maneras. la preferida es la representación paritaria (término también bastante empleado), que se caracteriza por la equivalencia cuantitativa en el número de representantes de la sociedad civil y del Estado. Esta equivalencia es reivindicada, pues se cree que de esa manera los representantes sociales poseen una mayor capacidad de influencia en las decisiones. Paridad es por tanto equivalencia cuantitativa en la representación dentro de los consejos.

Se constata que los consejos gestores son una forma contemporánea, e incluso en desarrollo, de participación política. Los resultados que pueden generar en términos de transformación social aún son objeto de infinitas investigaciones académicas. La dificultad reside en la complejidad de aislarse de todas las variables implicadas en el proceso de desarrollo social.

Lo que sí se puede afirmar es que la institucionalización de mecanismos de participación política en el interior del Estado como gran conquista y un primer paso. El desarrollo del potencial transformador que la influencia decisoria puede venir a tener en la elaboración de políticas públicas, y principalmente en los impactos sociales de esas mismas políticas, ciertamente aun ocupará gran espacio en las luchas de las conquistas sociales.

4. DATOS GENERALES DE BRASIL

Para que se pueda dar al lector una mejor comprensión espacial de los datos que serán presentados, se consideró oportuna la inclusión de información geográfica y social general; como también un histórico sobre la transición democrática del país como introducción al trabajo..

4.1. 3.1 DATOS GEOGRÁFICOS Y SOCIALES GENERALES

Brasil es una República Federativa organizada políticamente en 26 estados, 5.565 municipios y 1 distrito, en el cual está su capital Brasilia. Posee una extensión territorial de poco más de 8 millones y medio de quilómetros, haciendo frontera con 10 países además del Océano Atlántico.

Colômbia

Colômbia

Colombia

Colomb

Mapa 1 - Fronteras de Brasil

Fuente: IBGE

Una observación relevante se refiere a la distinción existente entre lo que es estado y regiones en el contexto brasileño y español. En Brasil, el estado es una unidad federal intermedia entre el municipio y el poder central, con autonomía política y financiera, el equivalente a una Comunidad Autónoma española. Las regiones brasileñas son identificadas por características naturales y culturales similares, exclusivamente para fines geográficos, y no tienen ninguna capacidad política o administrativa, sería el equivalente a las comarcas españolas (exceptuadas las comarcas que tienen gobiernos locales de Cataluña, Aragón y Castilla y León).

Mapa 2 - Estados y capitales de Brasil



Fuente: IBGE

En términos poblacionales, en 2010 Brasil tenía poco más de 190 millones de habitantes, según datos del Censo del IBGE. La distribución poblacional en el territorio es bastante heterogénea, con áreas bastante pobladas y otras escasamente habitadas, pudiendo ser representada⁶ como sigue:

Mapa 3 - Distribución Poblacional de Brasil



No hay, en Brasil, una división regional formalizada, es decir, a diferencia de otros países, la identificación de los estados en regiones no está vinculada a una estructura política o administrativa. Esa identificación toma en consideración características generales de cuño social y económico. Desde 1970, se divide Brasil en cinco regiones, a saber: Sur; Sudeste; Centro-oeste; Noreste y Norte.

Mapa 4 - Regiones brasileñas



Fuente: escuela Brasil (http://www.brasilescola.com/brasil/regioes-brasileiras.htm)

Por la extensión territorial y gran diversidad de clima, desarrollo económico y social, Brasil posee realidades y culturas bastante distintas. En líneas generales, y de manera bastante resumida, se puede decir que la Región Sudeste es la que concentra mayor desarrollo económico, siendo responsable de la producción del 56,4 % del PIB brasileño, a pesar de ser

⁶ El mapa presentado está basado en las cantidades poblacionales del Censo de 2000. El nuevo recuento fue realizado en 2010, pero no existe un mapa elaborado tomando como base los datos actuales. De todas maneras, la concentración poblacional representada continúa bastante semejante.

la segunda menor en territorio. Posee la mayor concentración poblacional, cerca del 42,2% del total de habitantes y también el mayor índice de ocupación urbana: cerca del 92,1% del territorio total de los 1668 municipios que forman la región son áreas urbanas. (Brasil Escuela, [s.d])

La Región Sur de Brasil es la menor en extensión territorial, formada únicamente por 3 estados. Posee los mejores índices sociales brasileños: las menores tasas de mortalidad infantil y analfabetismo, y una de las mayores rentas per cápita. Posee como gran fuente económica la agricultura, y es responsable de casi la mitad de toda la producción brasileña de legumbres. El conjunto de su producción es responsable de cerca del 16,6% del PIB brasileño.

El Centro-Oeste es la segunda región brasileña mayor en extensión territorial. Compuesto por apenas 466 municipios es una región con baja densidad demográfica, cuya ocupación viene dada por procesos migratorios en ciclos económicos determinados. Existe una economía caracterizada por la producción agrícola y pecuaria, pero con un importante polo industrial en el estado de Goiás. En esa región se encuentra el Distrito Federal, que abriga Brasilia, sede del Gobierno Federal. El Distrito Federal no es un Estado y no posee municipios. Está compuesto por 30 regiones administrativas, que son una especie de barrios. Posee una organicidad política híbrida, en unas ocasiones con competencias y autonomía equivalentes a las de estado, en otras ocasiones con competencia y autonomía de municipio.

La región Noreste, aunque no sea la mayor en extensión territorial, es la que presenta el mayor número de estados, 9, y concentra el 28% de la población brasileña. La participación económica en el PIB es del orden de 13,1%, destacando la producción de petróleo, crustáceos y el turismo. Es la región brasileña con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH), posee las mayores tasas de mortalidad infantil del país, cerca de 33 en 1000 nacidos vivos; sus regiones aún cuentan con un déficit urbano considerable: cerca del 55% de las residencias no poseen sistema de saneamiento y

la expectativa de vida es la más baja del país, 70 años. Es, sin embargo, una región que viene presentando grandes mejorías en los últimos 10 años, y con un gran potencial de desarrollo.

Por último, la Región Norte es la mayor región brasileña, ocupando cerca del 45% del territorio nacional, y la segunda con menor cantidad absoluta de habitantes, cerca del 8% de la población total, sólo por debajo del Centro-Oeste. Participa sólo en el 5% del PIB nacional, y tiene como principales actividades la extracción y la minería. Gran parte del territorio de la región está ocupado por la Selva Amazónica, y posee uno de los más ricos biomas del mundo.

En los últimos 15 años Brasil pasó por profundas transformaciones sociales y económicas, estabilizó la economía, fortaleció la moneda, invirtió en el desarrollo macroeconómico. Desarrolló políticas sociales que consiguieron retirar más de 30 millones de personas de la condición de miseria. A pesar de los avances, es un país que aún posee realidades muy dispares y distinciones regionales bastante profundas. Tales características son reflejadas en la organización administrativa, como se observará a partir del análisis a continuación.

4.2. LA DEMOCRACIA BRASILEÑA A PARTIR DE LA CONSTITUICIÓN DE 1988

El artículo 1º de la Constitución Federal de Brasil (CF/88) proclama que el país se constituye en un Estado Democrático de Derecho. El parágrafo único de este mismo artículo determina que "todo poder emana del pueblo que lo ejerce por medio de representantes elegidos o directamente, en los términos de esta Constitución" (BRASIL, 1988).

Pero esta es una realidad relativamente novedosa, instituida en medios de la década de 1980, después de veintidós años de un duro régimen militar. Como en todo régimen autoritario, el periodo fue caracterizado por la falta de democracia, supresión de los derechos constitucionales, censura, persecución política y represión. En los últimos años del gobierno militar, Brasil presentaba varios problemas: alta inflación, recesión, insatisfacción popular. La oposición gana fuerzas, especialmente con el surgimiento de nuevos partidos políticos y con el fortalecimiento de los sindicatos.

En 1984 ocurre el Movimiento "Directas Ya", que congregó millones de brasileños, artistas, políticos de oposición, etc. La derrocada del sistema vendría en el siguiente, con la elección por el Parlamento de Tancredo Neves, político de oposición que posibilitó la apertura para las reformas democráticas.

Contraviniendo una percepción inicial, la movilización social ocurrida en Brasil en el período comprendido entre el final de la década de los setenta y principios de los noventa dio origen a una amplia reforma democrática brasileña, culminando en el derribo del régimen militar y consagrando una estructura jurídica participativa y bastante avanzada. Tal movilización es ampliamente destacada por la literatura especializada⁷:

A partir de mediados de los años 80 e inicio de los 90 se observa en Brasil una serie de iniciativas de los diversos sectores de la sociedad civil (campaña de las derechas, movimiento pro-constituyente, campaña por la ética en la política, campaña de la acción de la ciudadanía contra el hambre, la miseria, por la vida...) que propician un nuevo flujo de comunicación entre los actores de la sociedad civil y las instituciones políticas (Avritzer, 1996). Un flujo cuya dirección es contraria a lo que históricamente ocurre en el país. Este parte de los movimientos de la sociedad civil e impone límites a la sociedad política. A partir de ahí, las diversas demandas oriundas de estos sectores pueden ser institucionalizadas en

la arena política, permitiendo, así, una relación Estado - sociedad más legítima y, por qué no, más eficaz. (FARIAS, 1996, p. 83) En este sentido, complementa Bornedave:

Es como si la civilización moderna, con sus enormes complejos industriales y empresariales y con sus medios electrónicos de comunicación masiva, hubiese llevado a los hombres primero a un individualismo masificador y atomizador y, más tarde, como reacción defensiva frente a la alienación creciente, los llevase cada vez más a la participación colectiva. (DIAZ BORDENAVE, 1985, p.7)

Además de las estructuras de la democracia representativa expresamente previstas en la CF/88⁸, Brasil institucionalizó mecanismos de participación y de deliberación que ampliaron las formas de discusión y de decisión de algunas políticas públicas, como será detallado más adelante.

Tal hecho representó una reforma de estructura paradigmática. El país, recién salido de un régimen autoritario, podría haberse reorganizado privilegiando las estructuras representativas – lo que en sí ya sería considerado un avance significativo, pero fue más allá. Como apunta Gugliano:

Actualmente, estaríamos viviendo una nueva fase de este proceso [el autor se refiere al proceso de resurrección de la sociedad civil, término empleado por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1998)], especialmente en los países occidentales democráticos, en la cual la movilización ciudadana no busca una ruptura con el régimen, sino que desea fundamentalmente ganancias para la colectividad, como la recuperación de espacios públicos (plazas, escuelas, calles), la mejora de servicios sociales y la mejora de la calidad de vida de la comunidad. (GUGLIANO, 2004, p. 279)

⁷ Sobre los movimentos sociales brasileños consultar: Coniff, 1975; Boschi 1987; Singer, 1980; Moisés, 1975; Gohn, 1992; Santos, 1993; Whitaker, 1994; Avritzer, 2000; Silva 2001

⁸ Artículos: Art. 1°, par. un.; Art. 2°; Art. 8°; Art. 14; Art. 17 y otros complementarios.

Las acciones que transformaron (o vienen transformando) la relación del Estado con la sociedad ocurrieron por dos vías: una fomentada por el propio Estado, y otra, fruto de la iniciativa de sectores específicos y organizados de la propia sociedad (OSCIPs y ONG, por ejemplo).

Con todo, ambas las (sic) vías poseen como vínculo de conexión el hecho de colocar al ciudadano en el centro del proceso político de gestión pública, abriendo un espacio considerable para la ampliación de las pautas de la democracia involucrando desde nuevas formas de producción económica (...) hasta cambios en el campo de las relaciones interpersonales y de la intimidad, basadas en el respeto mutuo y la solidaridad. (GUGLIANO, 2004, p. 280)

Aunque la interpretación extensiva de Gugliano sobre el espectro del alcance de la democracia cause discordancias, vale la pena resaltar al menos un aspecto del cambio causado por todos los movimientos sociales de la década de los ochenta (al menos en Brasil): la alteración del modelo de gestión de algunas políticas públicas.

Tal hecho es atribuido por Avritzer ([s.d.]) a los siguientes fenómenos: (i) crecimiento exponencial de las asociaciones civiles (Boschi, 1987; Santoz, 1993; Avritzer, 2000, apud Avritzer, [s.d], p. 3); (ii) una reevaluación de la idea de derechos; (iii) la defensa de la idea de autonomía organizacional en relación al Estado; (iv) la defensa de formas públicas de presentación de demandas y de negociación con el Estado.

La gran distinción existente en el proceso de construcción de esta nueva estructura democrática en Brasil fue el hecho de que la ampliación de la participación consagrada por la CF/88 fue inserida gracias a las enmiendas populares⁹ propuestas durante

la Asamblea Nacional Constituyente, como enfatiza Galante:

La convocación de la constituyente y su instalación representan un marco en la historia brasileña, en especial por la participación permitida por la acogida de la propuesta de 'enmiendas populares', fruto de la lucha del pueblo organizado que a través del 'Plenario Nacional Pro- Participación Popular en la Constituyente' consiguió inserirla en el Regimiento de la Asamblea Nacional Constituyente. (GALANTE, 2004, p. 438)

En total fueron propuestas 122 enmiendas populares, que alcanzaron millones de firmas. Específicamente en cuanto a los mecanismos de participación popular, fueron aprobados en primer turno o plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

Las enmiendas populares, algunas aprobadas y otras incorporadas al proceso de construcción constitucional a través de la fusión con enmiendas parlamentarias, generaron una legislación participativa bastante amplia en Brasil, probablemente sin paralelo en cualquier otro país. (AVRITZER, [s.d.], p.22)

Además de los instrumentos jurídicos de participación legislativa directa, la CF/88 previó otros mecanismos de participación social (el funcionamiento de cada uno dos mecanismos será detallado en el capítulo correspondiente): las audiencias públicas (art. 58, § 2°, II); las participaciones en la formulación de las políticas públicas (la mayoría de ellas por medio de consejos): agrícolas (art. 187); seguridad social (art. 194, parágrafo único, éste inserido por la Enmienda Constitucional nº 20 en 1998); salud (art. 198, III), asistencia social (art. 204, II); educación (art. 206, VI), familia, niño y adolescente (art. 227, § 1º, éste inserido por la Enmienda Constitucional nº 65, en 2010); Fondo de Erradicación de la Pobreza (art 79 e 82 de los Actos de las Disposiciones Transitorias de la CF/88); la Comisión Permanente de Legislación Participativa de la Cámara de los Diputados (a nivel federal, prevista por la Resolución 21, de 5 de mayo de 2001 (GALANTE, 2004, p. 41)).

⁹ Enmiendas Populares eran propuestas presentadas por los propios electores ante el Congreso Constituyente. CONGRESO NACIONAL, 1988.

Hemos de destacar que los mecanismos no se restringen a éstos, visto que fueron mencionados apenas aquellos que tuvieron previsión constitucional. Hay, sin embargo, otros, que aunque no tengan ese status jerárquico, fueron previstos en instrumentos infra-constitucionales.

Ciconello (2008) destaca que actualmente existen en Brasil cerca de 40.000 consejos sectoriales, en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), solamente en el Poder Ejecutivo.

Los consejos son hoy una realidad que ya no puede pasar desapercibida. Ellos crearon, de acuerdo con Carvallo, 'una oferta institucional de oportunidades de participación sin precedentes en la historia política del país' (1997, 24). Prácticamente todos los municipios brasileños, independientemente del número de habitantes, o del nivel de renta, poseen hoy por lo menos un tipo de consejo. (AVRITZER, [s.d.], p. 25)

Innúmeros espacios públicos de participación y de deliberación fueron formalmente instituidos en el ordenamiento jurídico brasileño. Muchos resultados directos vienen siendo relatados por las investigaciones académicas y por los propios órganos públicos de monitoreado de políticas, percibiéndose así una ampliación— al menos formal, en los derechos sociales de la población brasileña.

No obstante, establecer una relación causal directa entre la participación y la realización de los derechos individuales y colectivos no es tarea fácil, una vez que aislar todas las variables que reflejan en las políticas públicas, especialmente en las redistributivas, es bastante complejo.

En este sentido, una discusión que surge es sobre la capacidad de que las instituciones participativas transformaren el modelo democrático, pasándolo del representativo al participativo/deliberativo.

Conforme apunta González (2000), parece ser que las prácticas de participación y deliberación social implantadas en Brasil a partir de la Constitución de 1988 no condicionaron la implementación total de un modelo de democracia distinto de la representativa, aunque ha caminado en la dirección de la ampliación de sus limitaciones.

Las estructuras jurídicas implementadas en la CF/88 indican, sin embargo, el direccionamiento social que se pretende emprender. Como bien apunta G.D.H. Cole "la suerte de mecanismos que el hombre quiere instalar en la sociedad dependerá de lo que él piense que dicha sociedad debe ser" (COLE, 1970, p.7). En este sentido el avance impulsado por la estructura formal al menos fuerza – aunque no garantice el desarrollo práctico a seguir en dirección al ideal.

El desarrollo de aspectos ligados a la gestión para mayor eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas públicas diseñadas, así como el fortalecimiento de las instituciones de control (aquí incluido también el control por parte del ciudadano), aliado a una mayor eficiencia y rigor punitivo del sistema judiciario, se cree que podrá complementar todas las iniciativas participativas y proyectar de manera más evidente sus resultados positivos.

5. LOS CONSEJOS GESTORES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS BRASILEÑOS: HISTÓRICO, CARACTERÍSTICAS Y CLASIFICACIÓN

5.1. ANTECEDENTE HISTÓRICO DE LOS CONSEJOS GESTORES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Los consejos¹⁰ son espacios de participación institucionalizados por el Estado para promover su articulación con la sociedad, buscando la discusión y deliberación de los más variados temas y políticas públicas. Conforme conceptuación de Gohn (2003, p.7):

Se trata de canales de participación que articulan representantes de la población y miem-

¹⁰ No hay distinción entre los consejos de políticas públicas y los "consejos de derechos", son apenas denominaciones diversas utilizadas por los autores para hacer referencia al mismo instrumento de participación.

bros del poder público estatal en prácticas que tratan de la gestión de bienes públicos. Constituyen, en el inicio del nuevo milenio, la principal novedad en términos de políticas públicas.

Etimológicamente, el vocablo es de origen greco-latino. En latín, *consilium* trae la idea de "reunión de convocados", lo que supone participación en decisiones precedidas de análisis, de debates. En griego, se refiere a la "acción de deliberar", "cuidar", "pensar", "reflexionar", "exhortar". (TEIXEIRA, 2004, p. 692).

Históricamente la forma de gestión pública en "consejo" remite a los inicios y data su origen de los clanes visigodos. En Portugal el modelo fue utilizado en los siglos XII y XV como forma político-administrativa de control de sus colonias (GOHN, 2003).

El consejo apuntado por la doctrina como el más importante, por haber sido la primera experiencia de autogestión obrera, fue la Comuna de París, en 1871. Durante dos meses los trabajadores franceses administraron París a partir de comités que "fijaban salarios, jornada de trabajo, selección de los jefes, etc., con la participación de todos los trabajadores organizados" (GOHN, 2003, p. 66).

Otros consejos obreros son señalados: los soviets rusos (1917), los consejos alemanes de 1918 a 1923, los italianos (consejos de Turín estudiados por Gramsci), en España a partir de la creación de las comunas por parte de la Federación Anarquista Ibérica (FAI), así como los casos registrados en Hungría (1950), Polonia (1969-70) y Yugoslavia, en la posguerra. (GOHN, 2003, p. 65-70).

La concepción de la gestión por medio de consejos no es nueva en Brasil, pues hay registros de ese tipo de estructura desde la época del Imperio.

Los primeros consejos municipales de educación fueron creados durante el Imperio en Brasil (WERLE, 1998). Sin embargo, no tenían carácter deliberativo o expresiva participación de usuarios, trabajadores o padres y alumnos. (CORTES, 2005, p.150)

En un análisis histórico de la política contemporánea brasileña, aún en 1960, en la gestión de Adhemar de Barros en el municipio de São Paulo, hay registros de 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 – fase 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 prefecto o a la coordinación de las Administraciones Regionales. (GOHN, 2003, p. 73)

Sin embargo, fue entre la década de los 70 y la de los 80 cuando este modelo ganó fuerza, gracias a las reivindicaciones de acciones democratizantes de la sociedad, que era contraria al régimen militar.

En vista del período histórico vivido por el país, la temática era debatida a partir de dos concepciones: "como estrategia de gobierno, dentro de las políticas de la democracia participativa; y como estrategia de un poder popular autónomo, estructurado a partir de movimientos sociales de la sociedad civil" (GOHN, 2003, p. 75).

En 1974, a partir de la toma de poder del presidente Ernesto Gesel¹¹, y ante la desaceleración económica y creciente debilitamiento de las bases sociales de apoyo, el gobierno pasó a demostrar mayor preocupación por la promoción de políticas que llevasen a la expansión de la oferta de bienes y servicios sociales.

El nuevo presidente militar, habiendo asumido el cargo aquel año, proponía una gradual liberalización política y un nuevo discurso social, fundamentado en el II Plan Nacional de Desarrollo. (CORTES, 2005, p.151)

En 1975, en un encuentro de entidades que discutía nuevos rumbos para la ciudad de São Paulo 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.

El estímulo a la constitución de mecanismos de participación provino en gran medida a partir de iniciativas municipales, gobernadas en general por opositores militares.

La apertura democrática da lugar, a partir de 1978 y de 1982, a la participación de candidatos de izquierda, más vinculados a los intereses populares, en las disputas parlamentarias y del ejecutivo. 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, pues la participación popular, además de reivindicación y conquista de los nuevos movimientos sociales es tam-

Los consejos populares fueron propuestas de los sectores de la izquierda o de oposición al régimen militar y surgieron con papeles diversos como:

organismos del movimiento popular que actuaban con parcelas de poder en el Ejecutivo (con la posibilidad de decidir sobre determinadas cuestiones de gobierno); como organismos superiores de lucha y organización popular, generando situaciones de doble poder – una especie de poder popular paralelo a las estructuras institucionales; o como organismos de Administración Municipal, creados por el gobierno, para incorporar el movimiento popular al gobierno en el sentido de que sean asumidas tareas de consejo, de deliberación y/o ejecución. (GOHN, 2001, p. 8-9)

Fue en 1979, por medio del Decreto Municipal nº 16.100 (São Paulo), reglamentado por el Decreto nº 75, que el primero consejo comunitario fue estructurado con el objetivo real de institucionalizar las demandas populares:

múltiple, organizado por Administraciones Regionales (regiones administrativas dentro de la ciudad de São Paulo), con la finalidad de discutir el presupuesto municipal y participar en la elaboración de programas y proyectos de los órganos de la municipalidad. (GOHN, 2003, p. 72)

En el transcurso del año 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 atendimiento estaba restringida a los "gabinetes".

La discusión sobre los consejos populares, en los años 80, tenía como núcleo central la cues-

bién una antigua bandera de la izquierda. (CARVAL-HO, 1998)

¹¹ Ese año Brasil aún estaba bajo régimen militar.

tión de la participación popular. Reivindicada por la sociedad civil a lo largo de las décadas de luchas contra el régimen militar, había varios entendimientos sobre su significado. El término recurrente era: Participación Popular y la categoría central es la de las clases populares que remite a la de "pueblo" - figura genérica, carente de estatuto teórico, bastante criticada en la literatura de las ciencias sociales. La participación popular fue definida, en aquel período, como esfuerzos organizados para aumentar el control sobre los recursos y las instituciones que controlan la vida en sociedad. Esos esfuerzos deberían partir fundamentalmente de la sociedad civil organizada en movimientos y asociaciones comunitarias. El pueblo, los excluidos de los círculos del poder dominante, eran los agentes y los actores básicos de la participación popular. (GOHN, 2001, p. 9)

Entre los consejos que son señalados por la doctrina como ejemplos significativos, conviene destacar: los consejos populares de Campinas, en el inicio de los años 80, el de Salud, de la Zona Este de Sãn Paulo, de 1976, el Consejo de Padres de Lages, de Santa Catarina, el Consejo de Desarrollo Municipal de Boa Esperança, en Espíritu Santo; y el Consejo de Piracicaba, en São Paulo.

A partir de los consejos comunitarios, que representaron un avance en cuanto al aspecto de abertura política para ausculta de la población, como forma de expresión y movilización en torno a los derechos, Brasil avanzó hacia una discusión sobre la participación como canales institucionalizados.

La participación se convirtió en uno de los principales términos articuladores

en el repertorio de las demandas y movimientos, DEMO (1988), señaló en aquella época que la participación envuelve más que la demanda, envuelve la creación de canales; de ello resultó una discusión sobre cómo serían y cuáles serían esos canales. Ya se comenzaba a perfilar una discusión sobre si hay canales, cuáles canales, con qué calidad, cómo participar. El debate denotaba que se estaba pasando de una fase de la participación como simple presión por la demanda de un bien, y entrando en otra fase en que hay una cierta participación cualificada. (GOHN, 2001, p. 9)

Tuvo especial importancia para la configuración del modelo de gestión participativa en consejos el movimiento sanitarista del final de la década de los 70 e inicio de los 80. 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 salud brasileño.

Resulta importante destacar que aunque la Constitución Federal haya instituido la participación como directriz o incluso como instrumento de construcción de políticas públicas, fueron las normas infra-constitucionales las que especificaron de qué manera se efectuaría esta participación.

En este sentido, se puede afirmar que la primera estructura formalmente creada como consejo, tras la redemocratización del Estado brasileño, fue la creada por la Ley nº 8.142, en 1990, en el área de la salud, o sea, a pesar de que la Constitución hubiera determinado como directriz organizativa, en 1988, la participación social (la Carta Magna utiliza el término "participación de la comunidad" la comunidad en 1990 el país formalizó (por medio de Ley federal) la estructura de funcionamiento de esa gestión participativa.

La participación pasó a ser concebida como intervención social periódica y planeada, a lo largo de todo el circuito de formulación e implementación de una política pública, porque las políticas públicas ganaron destaque y centralidad en las estrategias de desarrollo, transformación y cambio social. La sociedad civil no es el único actor social pasible de innovación y dinamización de los

¹² Art. 198, III de la Constitución Federal.

canales de participación, sino que la sociedad política, por medio de las políticas públicas, también pasa a ser objeto de atención y análisis. (GOHN, 2001, p. 10)

Nacía entonces el modelo consejero brasileño, que mucho difería de aquellos predecesores de la década de los 80 y que pasaría a ser reproducido (con algunas adaptaciones a causa del tipo de política o programa) en las demás áreas.

5.1.1. <u>Antecedentes históricos de la creación de los</u> consejos de salud

Debido a su importancia - sin duda los consejos de salud son hoy en Brasil el tipo más diseminado - es relevante rescatar la historia de la formación del modelo que culminó en la estructura actual. Para ello, se hace necesario retomar un poco la historia del desarrollo del modelo de asistencia sanitaria brasileño.

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 acuerdo con la ideología liberal dominante, el Estado sólo debería actuar en aquello y solamente en aquello en que el individuo o la iniciativa privada noudiese hacerlo. En principio, no tendría por qué intervenir en la salud. (PAIM, 2003, p. 589)

A causa de las precarias condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones urbanas, comienzan a surgir en Brasil, alrededor de la década de los 30, los movimientos obreros, que reivindicaban mejores condiciones.¹³

En las décadas siguientes la salud pública en Brasil se desarrolla de manera "trifurcada" en el ámbito estatal (salud pública, medicina previdenciaria y salud del trabajador) y fraccionada en el sector privado – medicina liberal, hospitales benéficos o filantrópicos y lucrativo (empresas médicas). (PAIM, 2003, p. 590).

De esa forma, las acciones del Ministerio de la Salud y de las Secretarías municipales y estaduales 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, por medio de los Institutos de Jubilaciones y Pensiones (IAPs), que les garantizaban la asistencia médico-hospitalaria.

Los ciudadanos que no tenían una relación de empleo formalizada (por "cartilla de trabajo firmada"), y que no podían arcar con los costes del servicio de atendimiento médico privado, no tenían ninguna seguridad de asistencia médica en el 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.

En el período histórico del Autoritarismo (1964-1984) las condiciones de salud de la población brasileña se agravan. Altos índices de mortalidad infantil, tuberculosis, malaria, mal de Chagas, accidentes de trabajo. "El perfil epidemiológico reflejaba la concomitancia de la morbidez moderna con la morbidez de la pobreza". (PAIM, 2003, p. 591).

Ante esa situación se inicia un movimiento por la reforma del sistema de salud, a partir de la profundización de las discusiones propuestas por la

Pública; y de una política específica para atención a la infancia, que tenía como objetivo el refuerzo alimenticio y la disminución de la mortalidad infantil; el control de tuberculosis, lepra y enfermedades de transmisión sexual.

¹³ Las reivindicaciones resultaron en la creación: de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones (no había en esta época ninguna asistencia social, el foco era meramente de seguridad social); del Departamento Nacional de Salud

Medicina Social, que 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 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 Gesel (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 actualmente práctica, fue realizada por el Centro Brasileño de Estudios de Salud (Cebes) y por la Asociación Brasileña de Posgraduación en Salud (Abrasco) en el Primer Simposio de Política Nacional de Salud, promovido por la Cámara de los Diputados en 1979.

Esa propuesta, tomando en cuenta experiencias de éxito en otros países, proponía, junto a la democratización general de la sociedad, la universalización del derecho a la salud, un sistema de salud racional, de naturaleza pública, descentralizada, integrando las acciones curativas y preventivas y democrático, con participación de la población. (RODRIGUEZNETO, 1998, p. 7)

En 1984, sabedor de que necesitaba realizar reformas legitimadoras, el Gobierno lanza el Programa "Acciones Integradas de Salud" (AIS), que pretendía la reducción de los costes del sistema de Seguridad Social. "El principal objetivo era mejorar la red de servicios diseminada en los tres niveles de gobierno" (CORTES, 2003, p. 25)

Para facilitar la integración de las acciones de los proveedores públicos de servicios, fueron creadas comisiones interinstitucionales en los niveles federal, estadual, regional, municipal y local de la administración pública. Esas comisiones eran denominadas, respectivamente, Comisión Interministerial de Planificación y Coordinación (CIPLAN), Comisión Interinstitucional de Salud (CRIS), Comisión Regional Interinstitucional de Salud (CRIS), Comisión Interinstitucional Municipal de Salud (CIMS) y Comisión Local Interinstitucional de Salud (CLIS).

La CIPLAN, la CIS y la CRIS eran comisiones que preveían la participación de representantes de los prestadores de servicios y del gobierno, mientras que en la CIMS y en la CLIS participaban entidades comunitarias, sindicales, gremiales, y representativas de la población. (BRASIL, 1984, *apud* CORTES, 2003)

A excepción de la CRIS, las demás comisiones se institucionalizaron, y se transformaron en importantes instrumentos de integración interinstitucional, pero principalmente, de importantes canales de representación política dentro de la organización estatal.

Particularmente en las capitales y en las ciudades de gran tamaño, con movimientos sociales y sindicales fuertes, grupos de intereses tales como asociaciones de vecinos, sindicatos, organizaciones que representaban a profesionales y trabajadores de la salud – presionaban por la ampliación de la pauta de

discusiones. Ellos veían en el fortalecimiento de esos fórums la apertura de posibilidades inéditas de participación en el proceso de decisión política sectorial. (CORTES, 2003, p.26)

Conforme Côrtes (2003, p. 30), las comisiones formadas en el ámbito del Programa de las AIS tuvieron especial importancia en la estructuración de espacios institucionalizados de participación social, siendo, por así decirlo, los embriones de lo que vendrían a ser los consejos de salud: "En la mayor parte de los casos, los consejos se originaron en la adaptación de las comisiones interinstitucionales existentes a las nuevas exigencias legales, desde la segunda mitad de la década de los 80".

La propuesta presentada por el Cebes en 1979, en el Primer Simposio de Política Nacional de Salud, que de alguna forma venía siendo implementada, aunque de manera no integral, por el Programa AIS, fue re-presentada y legitimada en la VIII Conferencia Nacional de Salud, ocurrida entre los días 17 y 21 de marzo de 1986, en la cual participaron cerca de 4.000 personas, de entre los cuales mil delegados. (CONFERENCIA NACIONAL DE SALUD, 1986)

La propuesta aprobada¹⁴ fue fruto de las discusiones habidas en los 135 grupos de trabajo:

[un] proceso altamente participativo, democrático y representativo que permeó todo el debate en la 8ª CNS permitió un alto grado de consenso, caracterizando una unidad en cuanto al encaminamiento de las grandes cuestiones, a pesar de la diversidad de propuestas en cuanto a la forma de implementación(CONFERENCIA NACIONAL DE SA-LUD, 1986, p.1)

Así, además de la organización de la estructura de funcionamiento de ese nuevo sistema de salud (jerarquizado, descentralizado, integrado, universal)¹⁵ la propuesta consolidada y legitimada en la VIII Conferencia Nacional de Salud en los tres temas tratados: Salud como Derecho, Reformulación del Sistema Nacional de Salud y Financiación Sectorial, destacó la importancia de la participación social como eje motor de la gestión.

Ése es el carácter distintivo de la propuesta del sistema de salud brasileño, pues con su modelo de participación intentó aproximarse al máximo a las concepciones ideales de la Medicina Comunitaria:

De esta manera, además de que la propuesta de reestructuración del sistema de salud presentada por el Movimiento de Reforma Sanitaria hubiera incluido la participación social como directriz, ésta

4. En cuanto a la gestión del sistema, las dos principales directrices fueron la descentralización de las acciones, dando al municipio mayor autonomía decisoria y financiera, y la participación social en la formulación, planificación, gestión, ejecución y evaluación de las acciones de salud.

15 Es importante intentar destacar a quienes no poseen familiaridad con la Reforma Sanitaria promovida en la época, la amplitud de la reestructuración que precisó ocurrir para que fuese efectivamente implantado un Sistema Único de Salud, en el cual todos los ciudadaónos tuviesen derecho a atención sanitaria. Sin profundizar en el tema, destacan las siguientes reformas: 1) la descentralización de las políticas sociales, las cuales pasaron a ser gestionadas por el municipio. Tal hecho exigió una inmensa reestructuración de competencias, además de la formación de estructura física que fuese capaz de atender a las nuevas demandas, antes concentradas en el gobierno federal; 2) Reforma tributaria, para proporcionar a los municipios un presupuesto capaz de financiar las acciones; 3) Reforma de gestión, la forma de planificación y ejecución, control presupuestario, fiscalización, en definitiva, todo el proceso de gestión de las políticas tuvo que ser adaptado a las nuevas competencias.

¹⁴ En líneas generales la propuesta contenía las siguientes directrices:

Necesidad de reformulación del concepto de salud, ampliándolo y revisando la legislación en lo que respecta a la promoción, protección y recuperación de la salud; en ese sentido el texto enfatiza la necesidad de proyectos políticos integradores de políticas sociales, para abarcar el conjunto de derechos sociales.

La estatalización del sistema de salud, siendo la participación del sector privado por medio de concesiones regidas por contratos de derecho público.

La necesidad de separación de las políticas y de la gestión de los sistemas de salud y seguridad social;

fue fruto de un proceso altamente participativo y representa un marco en las políticas públicas brasileñas, no sólo por haber sido Inicialmente debatida, ampliada y legitimada en una Conferencia Nacional en la cual participaron una gran cantidad de usuarios, trabajadores y representantes de instituciones del área de salud. La incorporación de los principios y directrices del movimiento sanitario en la Constitución Federal de 1988 fue realizada mediante enmienda popular, subscrita por más de 500 mil ciudadanos brasileños. (MINISTÉRIO DE LA SALUD, 2007)

Así, tras la Constitución de 1988 las políticas sociales brasileñas, capitaneadas por la política de salud, pasaron a estructurarse de forma descentralizada, teniendo los órganos del gobierno federal la incumbencia de formar las macro-directrices de gobierno, a ser ajustadas e implementadas a nivel local de manera que atiendan a las especificidades regionales.

Otra importante característica fue la inserción de espacios de participación en las estructuras formales del gobierno, con capacidad y competencia de formulación y fiscalización de esas políticas. Como son estructuras formales y como Brasil es un Estado federativo, los espacios de participación pasaron a replicar la estructura tripartita: Nacional (central); Estadual (regional) y Municipal (local).

En consecuencia, en toda política social en la cual fue aplicada la gestión participativa formalizada se da (o debería darse) la existencia de consejos municipales, estaduales y un consejo nacional.

De esta manera, la formación de consejos pasó a caracterizar una nueva institucionalidad de las políticas sociales que "se apoya y alimenta de este modelo de expresión, articulación de intereses y de procesamiento de las demandas" (DRAIBE, 1998, p. 1). La implementación de ese modelo, sin embargo, no cumple un patrón riguroso. Aunque muchas de las normas de formación estén establecidas legalmente, se verá que el perfil de los consejos en

Brasil varía de región a región y de política a política

5.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONSEJOS GESTORES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS BRASILEÑOS

Como fue descrito en el ítem anterior, 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. Enseguida, 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 E TEIXEIRA, 2007b, apud TEIXEIRA, 2008, p.227).

La participación social es, por lo tanto, condición estructural de la gestión de políticas públicas.

Los consejos gestores son nuevos instrumentos de expresión, representación y participación; en teoría, están dotados de potencial de transformación política.

Si son efectivamente representativos, podrán imprimir un nuevo formato a las políticas sociales, pues se relacionan con el proceso de formación de las políticas y de toma de decisiones.

(...)

Con los consejos, se genera una nueva institucionalidad pública, pues crean una nueva esfera socio-pública o pública no estatal. Se trata de un nuevo patrón de relaciones entre Estado y sociedad, porque viabilizan la participación de segmentos sociales en la formulación de políticas sociales, y posibilitan a la población el acceso a los espacios en que se toman las decisiones políticas. (GOHN, 2001, p. 11)

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 de todo el circuito de formulación e implementación. El modelo implica la existencia

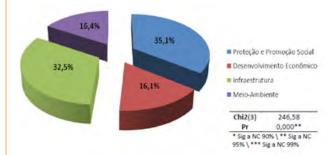
de la confrontación (que se supone democrática) entre diferentes posiciones político-ideológicas y proyectos sociales. Todas las demandas son, en principio, tenidas como legítimas. Los nuevos sujetos políticos construyen por medio de interpelaciones recíprocas. (GOHN, 2001, p. 10)

Son, por tanto, instituciones cuyo sentido es la repartición del poder de decisión¹⁶ 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.

Una característica importante de los consejos brasileños fue destacada en la reciente investigación divulgada en el Comunicado Ipea nº 132, en enero de 2012. La investigación hace un análisis de las interfaces socio-estatales en los programas del gobierno federal. Entre los datos destacados, uno es especialmente relevante en esta investigación. Al realizar la categorización de los programas federales la investigación identificó cuatro clases temáticas: protección y promoción social; medioambiente; infraestructura; y desarrollo económico.

Dentro de esas categorías los programas se dividían en la siguiente proporción (Ipea, 2012, p. 17):

Grafica 1 - Distribución porcentual de las clases temáticas por programas (2002-2010)



Fuente: Comunicado Ipea nº 132, de enero de 2012.

Se constató que de todos los canales disponibles, los consejos son más utilizados en el sector de Protección y Promoción Social, alcanzando el 51%, seguido del sector de Infraestructura y medioambiente, conforme especifica la tabla abajo (Ipea, 2012, p.18):

Tabla 3 – Porcentual de clases temáticas por interface socio-estatal (2002-2010)

						1	
	Ouvidora	Audiênci a Pública	Consulta Pública	Reunião Grupos Interesse	Discussão em Conselho Setorial	Discussão em Conferências	Outro
Infraestrutura	37,6%	42,8%	33,0%	26,4%	19,9%	11,9%	23,9%
Desenvolviment o econômico	17,4%	10,1%	15,9%	15,2%	12,1%	19,0%	20,7%
Proteção e Promoção Social	36,5%	31,5%	30,8%	33,9%	51,0%	52,4%	37,5%
Meio ambiente	8,4%	15,6%	20,3%	24,5%	17,1%	16,7%	17,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Chi2(18)	148,81**						

^{*} Sig a NC 90% | ** Sig a NC 95% | *** Sig a NC 99%

Fuente: Comunicado Ipea nº 132, de enero de 2012.

La investigación afirma que determinados tipos de programas tienden a corresponder a determinados tipos de interfaces socio-estatales, aunque haya variaciones finalistas entre programas de la misma clase. 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.

No obstante, es preciso considerar que los programas también se diferencian en fun-

¹⁶ Destáquese que no todos los consejos implementados en Brasil poseen capacidad deliberativa.

^{**} Categoria outros inclui formatos diversos de interfaces como sitios de internet, comités gestores, telefones disponibilizados (SCA), bem como ações pontuais com objetivo de divulgação das ações do programa.

ción de su carácter, esto es, de su característica como medio o fin. En este caso, conforme se ha visto anteriormente, se asume la hipótesis de que los programas de apoyo, por ser característicamente más administrativos y técnicos, necesitan menor contacto con el público-destino que los programas finalistas y, por eso, tenderán a tener tipos específicos de interfaces socio-estatales que se ajusten a tal necesidad. (IPEA, 2012, p.20)

Aunque están ampliamente difundidos como método de gestión en las políticas sociales, no hay en Brasil una estandarización que unifique el modelo de consejo a ser implementado, habiendo variaciones en cada una de las distintas políticas públicas analizadas.

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 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 estaduales 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.

En 2003 fue creado, por el entonces Presidente Lula, la Secretaría Nacional de Articulación Social que tiene por objetivo coordinar y articular las relaciones políticas del gobierno federal con los diferentes segmentos de la sociedad civil, además de proponer la creación, promover y acompañar la implementación de instrumentos de consulta y participación popular, a ejemplo de los Consejos y Conferencias Nacionales. Pero los consejos mantienen sus autonomías sin ningún tipo de dirección por parte de este órgano.

Según fuentes oficiales (BRASIL, 2010) en 2010 Brasil contaba con 36 consejos federales¹⁷. Destaca el aumento en la cantidad de consejos nacionales ocurrido durante el gobierno del presidente Lula (2003-2010). En este período, fueron creados 16 nuevos consejos y otros 15 fueron reformulados (BRASIL, 2010)¹⁸.

¹⁷ Cabe destacar que en la época la publicación consultada, contabilizaba 32 consejos, porque aún no había sido formado el Consejo Nacional de Salud Suplementario, instituido por la Ley nº 12.314/10, que integra, junto con el Consejo Nacional de Salud, la estructura del Ministerio de la Salud.

La publicación, aún así, considera la existencia de 32 consejos, pues contabilizaba el Consejo Brasileño del Mercosur Social y Participativo (CBMSP), que es en realidad un programa, como un consejo. Para los objetivos de este trabajo, sin embargo, el CBMSP no es contabilizado entre los consejos nacionales brasileños, dado que no posee legislación, estructura y funcionamento de consejo de política pública bajo análisis.

¹⁷ En cuanto al número de Consejos de ámbito federal existentes, cabe destacar que no son computados en este trabajo los consejos de asesoría directa de la Presidencia de la República, tales como: Consejo Nacional de Política Energética; Consejo Deliberativo del Sistema de Protección de la Amazonia; Consejo Deliberativo para el Desarrollo del Nordeste; Consejo Deliberativo del Fondo Constitucional de Financiación del Centro-Oeste; Consejo Director del Fondo de Garantía a la Exportación - CFGE; Consejo Nacional de Política de Hacienda; Consejo Superior Del Cine; Consejo Nacional de Informática y Automatización; Consejo de Defensa Nacional; Consejo de Aviación Civil; Consejo de Articulación de Programas Sociales; Consejo Gestor del Programa Beca Familia. Por último vale la pena mencionar que la publicación dejó de incluir - creemos que por error- el Consejo Nacional del Trabajo, pero es incluido en este trabajo y por eso contabilizado entre los consejos nacionales.

¹⁸ La publicación mencionada considera además de los 16 consejos 2comisiones, por lo tanto 18 en total. En este trabajo no estamos considerando las mencionadas comisiones como consejos.

En cuanto a esos números, es importante resaltar que

En ese análisis se observa que el aumento en la creación de los consejos federales genera un efecto en cascada, y el consecuente aumento del número de consejos estaduales y municipales. Se estima que existen en Brasil cerca de 30.000 consejos entre municipales, estaduales y federales. (IBGE, 2010) 19

La obligatoriedad de estructurar consejos estaduales 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 5.656 municipios.

La mayor amplitud de implementación de consejos municipales se da en "Asistencia Social", donde en 2010, según censo realizado por el IBGE, existían 5.527 municipios con consejos implantados.

algunos autores (MORONI, 2009) al enumerar los consejos existentes - especialmente cuando analizan las alteraciones habidas durante el gobierno Lula - tienden a cometer un error, incluyendo entre los consejos nacionales de políticas y programas a instituciones públicas que se denominan consejo, como por ejemplo Consejo Administrativo de Defensa Económica – CADE, Consejo Nacional de Metrologia, Normalización y Calidad Industrial - Conmetro, que son en realidad autarquías con competencias ejecutivas.

Aunque existan especificidades que diferencian los consejos de políticas públicas, de los de programas gubernamentales y de los temáticos, éstos no se confunden con las instituciones públicas colegiadas que forman parte de la estructura ejecutiva, como brazos de los Ministerios, que también utilizan el término "Consejo" en sus denominaciones.

Los primeros, aunque tengan función ejecutiva y competencia deliberativa, tienen como principio básico la participación de representantes de la sociedad elegidos como delegados en conferencias, o nombrados por instituciones representativas, con mandato específico, pero sin vínculo laboral con el órgano al cual el consejo se vincula (diferentes Ministerios dependiendo de la materia). Por otro lado, los segundos, como se ha dicho, son órganos públicos, integrantes de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, que tienen su cuerpo funcional determinado y actúa exclusivamente por medio de ellos.

19 Publicaciones oficiales estiman que existen en Brasil cerca de 30.000 consejos entre municipales, estaduales y federales. (IBGE, 2010). Esta investigación ha constatado, como será presentado en el capítulo 5, que este número es mayor

Según datos del IPEA (2007, p.11) en esos colegiados participan más de 400 organizaciones representativas de diversos segmentos de la sociedad civil. De ésas (en la época), 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.), conforme el cuadro a continuación:

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 deliberativa y la consultiva.

La función movilizadora se refiere al estimulo a la participación popular en la gestión pública y a las contribuciones para formulación

122 120 100 92 80 32 32 17 10 9 Cultura Defesa de Religiosos Educacionais Patronal/ Populares direitos empresarial e meio e esporte classes

Grafica 2 - categorías de representantes por entidad de la sociedad civil

Fuente: Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Articulação

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 deliberativa, 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 deliberativa. Éste sería el más profundo y amplio instrumento de reparto y participación.

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 privilegiado²⁰;
- 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;
- g). Establecimiento previo, en reglamento, de normas sobre quórum de votación; para la realiza-

²⁰ 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.

ción de la sesión; para la adopción de ciertas decisiones relevantes.

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 prefecto).²¹ En general son órganos permanentes, deliberativos o consultivos, vinculados a las Secretarías (municipales o estaduales) 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 deliberativo colegiado y autónomo, el Consejo es formado por consejeros, que se reúnen en plenario, y debe disponer de instancia directiva representada 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 públicos.²² No hay, por regla, retribución pecuniaria para el ejercicio de la función, pero es considerada "actividad de relevancia pública" y como tal posee algunas prerrogativas.²³

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 segmentos.²⁴ 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, entre tanto, 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 Ejecutivo.

Deben estar orgánicamente ligados al sector gubernamental que representan, pues

²¹ El Poder Judiciario ya se pronunció reafirmando la competencia exclusiva del Ejecutivo: "ACCIÓN DIREC-TA 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 prefecto 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)."

²² 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. 23 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.

²⁴ 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.

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)

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 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 Judiciario. (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 conjunto. Cualquier miembro del plenario puede solicitar aclaraciones y/o información adicional antes de decidir.

Si el consejero es vencido en la votación, tiene el sagrado 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. (BOR-GES, 2005, p. 8)

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 crea²⁵, 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 monitoreado y evaluación de las acciones de gobierno.

²⁵ 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 importante 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.

La capacidad deliberativa 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 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 deliberativa 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 propo-

ner 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).
- Deliberativo (con atribuciones para deliberar 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)

De esta manera, 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 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 Ejecutivo. 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.

Las variaciones, sin embargo, son muchas, y reflejan la dificultad de delimitación de patrones clasificatorios como se describe a continuación.

5.3. CLASIFICACIÓN DE LOS CONSEJOS

Como fue señalado, las variedades de estructuras de los consejos en Brasil dificulta la proposición de clasificaciones estancas, estandarizadas.

Por este motivo, 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. Teniendo en cuenta que el objetivo del trabajo es presentar los diversos abordajes sobre el tema, se presentarán las distintas propuestas de clasificación encontradas, sin establecer una como la más adecuada.

Inicialmente conviene registrar nuestra percepción de que 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 TATA-GIBA, 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.

Es común encontrar más de un consejo para la misma área, como es el caso de la educación. En estos casos, el consejo con las competencias más amplias y genéricas sería el "consejo de política", pudiendo los demás actuar en temas que exigen una estructura para acompañamiento más directo. Se forman entonces consejos temáticos.

Pese a la racionalidad de la propuesta conceptual desarrollada, al analizar la *práctica de los* conse-

jos (incluso los nacionales, que son más bien estructurados) se perciben distorsiones.

Eso ocurre porque no todos los consejos que, en teoría, representarían temas más amplios, poseen una política formalizada. De igual manera, se observan áreas que deberían ser programas de políticas más amplias, con una organicidad mayor que el área principal.

Un ejemplo es el tema "Derechos Humanos". Por lógica, debería haber un desarrollo bastante consistente de una política genérica de derechos humanos, de la cual vendrían programas específicos, como por ejemplo: protección de los derechos de la mujer, protección a los derechos del anciano, del niño y adolescente, etc.

Sin embargo, en la práctica actual, se observa que programas específicos como niño y adolescente y ancianos (por citar algunos), poseen una estructura, no sólo administrativa, sino normativa, mucho mayor que la "principal", de derechos humanos.

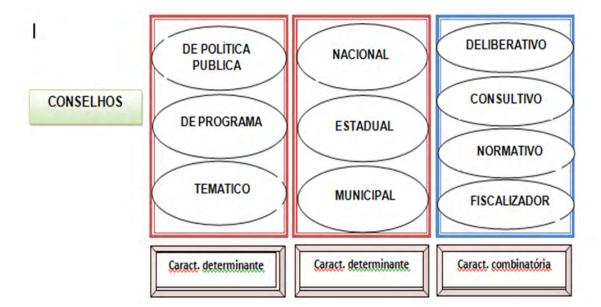
Además, la mayoría de los autores no hace distinción entre lo que sería un consejo de política y uno de programa. Los consejos también pueden ser clasificados, según su forma de intervención, en consultivos, normativos y deliberativos. El IBGE utiliza además la clasificación "fiscalizador".

Siendo así podemos ilustrar esas tipologías clasificatorias de la siguiente manera:

El esquema presentado exhibe que aquellas características presentadas en las columnas rojas, son determinantes, no permitiendo combinación entre las tipologías presentes en la misma columna; mientras que las características presentadas en la columna azul pueden ser combinadas entre sí. Eso significa que un consejo de políticas pública, de ámbito municipal, puede ser deliberativo, consultivo, normativo y fiscalizador al mismo tempo.

Quizá el trabajo de clasificación más sólido publicado sea el de Draibe (1998). La autora 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 no obedecen a un único modelo de representación,



Esquema Gráfico 2 – Tipologías de los consejos de Políticas y Programas

Fuente: elaboración propia

reclutamiento e indicación de los miembros. De manera que la representación puede ser: vinculada, no vinculada; 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, la 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: Bipartitos y paritarios: formados por gobierno y sociedad civil con el mismo número para cada segmento;
 - a). Bipartitos y no-paritarios: formados por miembros gubernamentales y de la sociedad civil, sin equivalencia entre ambos;
 - b). 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;
 - c). 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.

La autora no lo menciona, pero es interesante incluir un tipo identificado en este trabajo, que son los consejos tripartitos no-paritarios, como es el caso emblemático de la salud. En él hay representantes del gobierno, de los trabajadores y de los usuarios. Sucede que el 50% del total de miembros son representantes de los usuarios, mientras que el 25% viene del gobierno y el 25% restante, de los trabajadores.

Otro elemento importante que debe ser incluido como característica para la clasificación es la obligatoriedad de implantación de consejos estaduales 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 capítulo.

En conclusión, a partir de todo lo expuesto en este capítulo, se observa que el modelo de participación social en consejos viene evolucionando a partir de una concepción meramente asistencial, consultiva, hacia un espacio de deliberación colegiada.

La institucionalización de esos espacios en el marco normativo del Estado fue efectuada a partir de la movilización alrededor de la idea de que la participación es un derecho del ciudadano.

A partir de la concretización de esa institucionalización normativa, los esfuerzos sociales fueron dirigidos en el sentido de estructurar y hacer efectiva la práctica de los consejos. Esta estructuración aún es un proceso en curso, en el cual las diversidades históricas, sociales y económicas de los municipios marcan distinciones de desarrollo regionales.

Las diversidades de configuración, de amplitud, de organización y de potencial deliberativo de los consejos advienen y reflejan, o sea, son al mismo tiempo causa y consecuencia, de la heterogeneidad de desarrollo de las regiones nacionales.

Lo que se puede afirmar es que los consejos son hoy, de entre los diversos tipos de formas de participación social adoptados en Brasil, un método de gestión de políticas públicas, especialmente las de cuño social. Como tal, al mismo tiempo que representa la consolidación práctica de un derecho socialmente reivindicado, refleja las variedades de estilos y formas de gestión.

6. ANÁLISIS DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES BRASILEÑOS

A partir de la revisión del contexto general de desarrollo y características de los consejos brasileños, se pretende analizar en este capítulo, con base en datos oficiales, cómo están implementados los consejos de políticas y programas en Brasil y cuáles son sus principales características, especialmente en lo que respecta a la capacidad decisoria y naturaleza de la representación, elementos considerados como importantes por la bibliografía especializada, en la evaluación del potencial de influencia en las políticas públicas.

Se iniciará el análisis de la información a partir de los consejos federales, o sea, aquellos ligados a la estructura del Gobierno central. Para este análisis, se aplicarán las clasificaciones descritas en el ítem 4.3 del capítulo anterior, a saber: naturaleza de la representación (paritario o no paritario); naturaleza de la participación (vinculado, no vinculado o mixto); competencia (o capacidad) decisoria; y obligatoriedad de implantación.

En los consejos federales tal información fue identificada, organizada y compilada a partir del análisis de la legislación federal de todos los consejos del Poder Ejecutivo federal.

En cambio para los municipios, se analizará la información obtenida por el Munic 2009²⁶ sobre

los 5.565 municipios brasileños, referente a las siguientes áreas: Educación, Cultura, Deporte, Vivienda, Transporte, Salud, Seguridad, Política de Género, Medio Ambiente y Derechos humanos.

Específicamente en lo que se refiere a los consejos municipales, fueron identificadas las siguientes informaciones: i) Si había consejo municipal para aquella determinada área temática; ii) Si el consejo era paritario; iii) Cuál era el carácter del consejo (deliberativo, consultivo, fiscalizador, normativo) y iv) Si hubo reunión del consejo en los 12 meses anteriores a la investigación.

A partir de esos datos se identifican las características generales de cada uno de los consejos municipales, estableciendo las características regionales especialmente en cuanto a la concentración de consejos; concentración proporcional de consejos paritarios; y concentración proporcional de consejos con competencia deliberativa.

6.1. CONSEJOS FEDERALES

Los consejos federales son aquellos creados por el Poder Ejecutivo Federal, por leyes federales, y vinculados a los Ministerios responsables por la gestión de la respectiva política a los cuales se refieren. Funcionan como coordinadores de los consejos estaduales y municipales, pero la capacidad de influencia en éstos depende de la legislación específica de cada área. Como regla, la autonomía de los consejos estaduales y municipales vigora, siendo el consejo federal un articulador, y captador de las demandas regionales, para que de manera integrada se delimiten las directrices de acción nacional de una determinada política.

Hay casos, sin embargo, como en el Consejo Nacional de Medio Ambiente y Consejo Nacional de Recursos Hídricos, en que los consejos federales no sólo determinan la estructura y funcionamiento de los consejos estaduales y municipales, sino que son

informaciones básicas de los 5565 municipios brasileños, realizada por el IBGE.

²⁶ Conforme se especifica en el capítulo referente a la metodología científica, se trata de la investigación sobre

instancias superiores para juicio de posibles conflictos que puedan surgir entre consejos.

Hodiernamente, existen 36 consejos federales, conforme expone la Tabla 4:

Tabla 4 - Relación de Consejos Federales

Nombre del Consejo	Año de Creación
Consejo Responsable del FGTS (CCFGTS)	1990
Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES)	2003
Consejo Deliberativo de la Política del Café	2003
Consejo Deliberativo del FAT	1990
Consejo de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH)	2003
Consejo Nacional Antidrogas (Conad)	2006
Consejo Nacional de las Ciudades (Conciudades)	2003
Consejo Nacional de Acuicultura y Pesca (Conape)	2003
Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS)	1993
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CCT)	1996
Consejo Nacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales y Travestis (LGBT)	2010 (1998)
Consejo Nacional de Defensa Civil (Condec)	2005
Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Condraf)	1999
Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES)	2003
Consejo Nacional de Educación (CNE)	1995
Consejo Nacional de Deporte (CNE)	1998
Consejo Nacional de Inmigración (CNIg)	1993 * (creado en 1980)
Consejo Nacional de Juventud (Conjuve)	2005
Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama)	1990* (creado en 1981)
Consejo Nacional de Política Agrícola	1991
Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP)	1984
Consejo Nacional de Política Cultural (CNPC)	2005
Consejo Nacional de Seguridad Social (CNPS)	1991
Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (CNPIR)	2003
Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	1997
Consejo Nacional de Salud (CNS)	1990* (creado en 1937)
Consejo Nacional de Salud Suplementaria	2010
Consejo Nacional de Seguridad Alimenticia y Nutricional (Consea)	2003
Consejo Nacional de Seguridad Pública (Conasp)	2009

Fuente: formulación propia a partir de datos de BRASIL, 2010 y legislación específica.

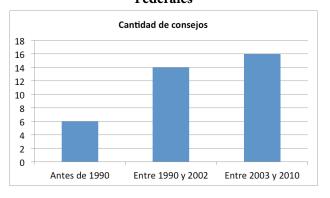
^{*} Algunos de los consejos mencionados fueron creados por leyes bastante antiguas, pero ninguno de ellos tenía las competencias y la conformación actual. De esta manera, es indicado primero el año de reformulación para funcionamiento en los moldes contemporáneos, aunque se indique el año de creación original entre paréntesis.

Nombre del Consejo	Año de Creación
Consejo Nacional de Transparencia Pública y Combate a la Corrupción (CT-PCC)	2003
Consejo Nacional de Turismo (CNT)	2003 * (1966)
Consejo Nacional del Trabajo	1995
Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (Conanda)	1991
Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM)	2008 * (1985)
Consejo Nacional de los Derechos de la Persona Portadora de Deficiencia (Conade)	1999
Consejo Nacional de los Derechos de la Tercera Edad (CNDI)	2002

Fuente: formulación propia a partir de datos de BRASIL, 2010 y legislación específica.

A partir del análisis de los datos de la tabla, se verifica que la mayor parte de los consejos existentes actualmente, el 44%, fueron creados entre 2003 y 2010; el 38% fueron creados entre 1990 y 2002, y apenas el 16%, lo equivalente a seis consejos, fueron creados antes de 1990. Conforme se visualiza en la gráfica a continuación:

Gráfica 3 – Período de creación de los Consejos Federales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Brasil, 2010.

Un dato interesante es el hecho de que la mayoría de los consejos creados antes de 1990 datan de décadas anteriores a la nueva Constitución de 1988, pero como ya se ha mencionado anteriormente, esos consejos tenían competencias distintas, sirviendo más como "consejo de notables" de carácter consultivo que como un espacio de participación social, en los moldes actuales. Otra información interesante se refiere a la media de creación de consejos 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 cuanto a las peculiaridades de los consejos, merece destaque el caso de la Educación. 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 nº 2.178-36, del 24 de agosto de 2001, que regula el Fondo del Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE, determinó, en su art. 3º, la obligatoriedad de creación de los Consejos de Ali-

^{*} Algunos de los consejos mencionados fueron creados por leyes bastante antiguas, pero ninguno de ellos tenía las competencias y la conformación actual. De esta manera, es indicado primero el año de reformulación para funcionamiento en los moldes contemporáneos, aunque se indique el año de creación original entre paréntesis.

²⁷ El FUNDEF fue posteriormente sustituido por el FUNDEB, en vigor a partir de la Ley n° 11.494/07. Mientras que el primero se dirigía a la educación primaria, el segundo amplió el ámbito de alcance al incluir el bachillerato.

mentación 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. El Gobierno Federal, en el área de educación, solamente está obligado a proporcionar educación universitaria y profesional, no atendida por los citados programas.

De este modo, los consejos mencionados fueron previstos en el ámbito de programas federales como estructura esencial y de cumplimiento obligatorio por parte de los estados y municipios. Sin embargo, no poseen un equivalente en el nivel central que controle la actuación estadual y municipal. Los temas, en este caso, son tratados por el Consejo Nacional de Educación.

Otro dato interesante es el hecho de que algunas políticas prevean consejos ejecutores que no se confunden con los consejos de políticas o programas aquí analizados.

Es el caso de los consejos escolares en el área de la educación. Éstos, que no se confunden con los Consejos de Educación, están formados por padres y maestros en cada una de las escuelas públicas. Sus atribuciones se restringen a la discusión de la dirección pedagógica y de gestión específicamente de aquella escuela.

En el área de defensa de los derechos del Niño y del Adolescente, existen los consejos tutelares, que tienen la atribución de atender quejas, reclamaciones, reivindicaciones y solicitudes hechas por los niños, adolescentes y familias; y contribuir para la protección de los menores, solicitando medidas judiciales protectoras y acompañando casos de malos tratos.

Por otro lado, en salud existen los consejos de gestores: Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud - CONASEMS y Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud - CONAS. Formados, respectivamente, por los secretarios de salud de los municipios y por los secretarios de salud estaduales; estos consejos además de reunir a los secretarios municipales y estaduales de salud, eligen representantes para participación en otros espacios públicos: en el Consejo Nacional de Salud y en las Comisiones Inter-gestores (bipartita - CIB y tripartita - CIT)²⁸.

Esos consejos (CONAS y CONASEMS), así como las comisiones (CIB y CIT), son espacios restringidos a los gestores y no se confunden con los consejos municipales y estaduales de salud, ni tampoco con el Consejo Nacional de Salud.

En cuanto a los criterios clasificatorios enumerados en el capítulo anterior: naturaleza de la representación; naturaleza de la participación; obligatoriedad y alcance y competencia decisoria, los consejos federales²⁹ pueden ser caracterizados de la siguiente manera:

²⁸ Esas Comisiones son espacios de negociación y articulación restringidos a los gestores públicos. La Comisión Inter-gestores Bipartita (CIB) está compuesta por el secretario estadual y por los respectivos secretarios municipales de aquel estado, por tanto cada estado brasileño posee una CIB; y la Comisión Inter-gestores Tripartita está compuesta por representantes del CONAS y del CONASEMS junto con el Ministro de Estado de la Salud, para discutir las demandas de los gestores estaduales y municipales de salud.

²⁹ En esta tabla se incluyó además de los 36 consejos federales, el consejo del Fundeb y el consejo de alimentación escolar (CAE), que como ya se ha explicado es de implantación obligatoria en todo territorio nacional, pero no tiene un equivalente de actuación estrictamente federal.

Tabla 5 - Clasificación de los consejos federales ³⁰

TEMA **	Nombre del Con- sejo	CLASIFICACIÓN	NAT. REPRE- SENT.	NAT. PARTICIP.	OBLIGATORIO? ³⁰	Competencia decisoria
Derechos humanos	Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH)	POLÍTICAS PÚ- BLICAS	Bipartito y no-paritario	vinculado	No	Consultivo (Investigativo)
	Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adoles- cente (Conanda)	PROGRAMA	Bipartito par- itario	vinculado	Sí	Deliberativo; consultivo y fiscalizador
	Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM)	PROGRAMA *	Bipartito par- itario	mixto	No	Consultivo; fiscalizador (se manifiesta en propuesta legislativas)
	Consejo Nacional de los Derechos de la Tercera Edad (CNDI)	PROGRAMA	Bipartito par- itario	vinculado	Sí	Deliberativo; consultivo; Normativo y Fiscalizador
	Consejo Nacional de los Derechos de la Persona Porta- dora de Deficiencia (Conade)	PROGRAMA	Bipartito par- itario	vinculado	No	Deliberativo y fiscalizador
	Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (CNPIR)	PROGRAMA *	Bipartito par- itario	mixto	No	Consultivo
	Consejo Nacional de Juventud (Conjuve)	PROGRAMA *	Bipartito no paritario	mixto	No	Consultivo
	Consejo Nacional de Combate a la Discriminación (CNCD)	TEMÁTICO	Bipartito par- itario	Vinculado	No identificado	Deliberativo y consultivo

pretendidas, dada la imposibilidad de identificación de la norma, general o específica, que contenía (o debería contener) la especificación operacional. En estos casos se optó por utilizar en la tabla la información "no identificado".

Los casos en que la tabla indica "No aplica" son para los casos en que la materia es de competencia exclusiva del Ejecutivo Federal y por tanto no puede ser replicada en estados y municipios.

³⁰ En cuanto a la verificación de obligatoriedad, fue necesaria la identificación de las leyes que reglamentaban las políticas públicas para las cuales los consejos habían sido creados. No siempre la norma que definía las directrices de implementación especificaba la forma de hacer operativas las acciones de participación social. A partir de la norma general, se identificaba la existencia de normas complementarias que pudiesen informar con claridad la obligatoriedad o no de formación de los consejos. No siempre fue posible identificar las informaciones

TEMA **	Nombre del Con- sejo	CLASIFICACIÓN	NAT. REPRE- SENT.	NAT. PARTICIP.	OBLIGATORIO? ³⁰	Competencia decisoria
Trabajo y	Consejo Nacional del Trabajo	POLÍTICA	Tripartito paritario	vinculado	No	Consultivo y fiscalizador
Empleo	Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES)	TEMÁTICO	Bipartito no paritario	vinculado	No	Deliberativo, consultivo y fiscalizador
	Consejo Nacional de Inmigración (CNIg)	PROGRAMA	Múltiplo	mixto	No	Deliberativo y Normativo
	Consejo Responsa- ble del FGTS (CCF- GTS)	PROGRAMA	Tripartito no paritario	vinculado	No aplica	Deliberativo, Fiscalizador y normativo
	Consejo Deliberati- vo del FAT	PROGRAMA	Tripartito paritario	Vinculado	No	Deliberativo, Fiscalizador y normalizador
	Consejo Nacional de Seguridad Social (CNPS)	PROGRAMA	Bipartito no paritario	vinculado	No aplica	Deliberativo y Fiscalizador
Desarrollo Económico y Social	Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS)	POLÍTICA	Bipartito par- itario	vinculado	Sí	Deliberativo, Fiscalizador y Normativo (executivo, emite licencia para funcio- namiento de entidades)
	Consejo de Desar- rollo Económico y Social	TEMÁTICO	Bipartito no paritario	No vincu- lado	No aplica	Consultivo
Urbanismo	Consejo Nacional de las Ciudades (Conci- udades)	POLÍTICA	Bipartito no paritario	vinculado	Sí	Deliberativo, Fiscalizador y Normativo
	Consejo Nacional de Defensa Civil (Condec)	POLÍTICA	Bipartito no paritario	No vincu- lado	No	Consultivo (executivo: actúa en la prevención y auxilio de de desastres)

TEMA **	Nombre del Con- sejo	CLASIFICACIÓN	NAT. REPRESENT.	NAT. PARTICIP.	OBLIGATORIO? ³⁰	Competencia decisoria
Educación	Consejo Nacional de Educación (CNE)	POLÍTICA	Bipartito no paritario	vinculado	No	Consultivo y fiscalizador
Buddenon	Consejo del Fundeb ³¹	PROGRAMA	Tripartito no paritario	Vinculado	Sí	Consultivo y fiscalizador
	Consejo de Alimentación Escolar	PROGRAMA	Múltiple	vinculado	Sí	Deliberativo, Consultivo y fiscalizador
Salud	Consejo Nacional de Salud (CNS)	POLÍTICA	Tripartito no paritario	vinculado	Sí	Deliberativo, Consultivo, Normativo y Fiscalizador
	Consejo Nacional de Seguridad Alimen- ticia y Nutricional (Consea)	PROGRAMA	Bipartito no paritario	vinculado	Sí	Consultivo y fiscalizador
	Consejo Nacional de Salud Suplementaria	PROGRAMA	Aún no fue reglamentado		Aún no reglamen- tado	Aún no reglam- entado
Cultura	Consejo Nacional de Política Cultural (CNPC)	POLÍTICA	Múltiplo	misto	No	Consultivo y Fiscalizador
Turismo	Consejo Nacional de Turismo	POLÍTICA	Bipartito no paritario	misto	No	Consultivo
Medio Ambiente	Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama)	POLÍTICA	Bipartito no paritario	Vinculado	Sí	Deliberativo, Consultivo, Fiscalizador y Normativo (ejecutivo: emite licencias ambientales y juzga recursos)
	Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	PROGRAMA	Bipartito no paritario	vinculado	Sí	Deliberativo, Consultivo y Normalizador (ejecutivo: juzga recursos y conflictos entre consejos estaduales y municipales)

³¹ Los consejos del Fundeb y de Alimentación Escolar son consejos que poseen alcance nacional (o sea, están presentes en estados y municipios), pero no son consejos federales, conforme se ha explicitado anteriormente. Se

optó por incluir los mencionados consejos en esta relación, en razón de su relevancia, como podrá ser observado en el análisis de los consejos municipales.

TEMA **	Nombre del Con- sejo	CLASIFICACIÓN	NAT. REPRE- SENT.	NAT. PARTICIP.	OBLIGATORIO?30	Competencia decisoria
Seguridad Pública	Consejo Nacional de Seguridad Pública (Conasp)	POLÍTICA	Bipartito no paritario	vinculado	No identificado	Deliberativo y Normativo
T doned	Consejo Nacional de Política Crimi- nal y Penitenciaria (CNPCP)	PROGRAMA	Bipartito no paritario	No vincu- lado	No identificado	Deliberativo, Consultivo y Fiscalizador
	Consejo Nacional Antidrogas (Conad)	PROGRAMA	Bipartito par- itario	vinculado	No identificado	Consultivo y Fiscalizador
Producción	Consejo Nacional de Acuicultura y Pesca (Conape)	POLÍTICA	Bipartito par- itario	vinculado	No	Deliberativo y Fiscalizador
	Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Con- draf)	PROGRAMA	Bipartito par- itario	vinculado	No	Consultivo
	Consejo Deliberativo de la Política del Café	TEMÁTICO	Bipartito no paritario	Vinculado	No aplica	Deliberativo
	Consejo Nacional de Política Agrícola	POLÍTICA	Múltiple	Vinculado	Sí	Consultivo
Combate a la Corrup- ción	Consejo Nacional de Transparencia Pública y Combate a la Corrupción	PROGRAMA	Bipartito par- itario	mixto	No	Consultivo
Deporte	Consejo Nacional de Deporte (CNE)	POLÍTICA	Bipartito no paritario	No vin- culado (vinculado funcional)	No	Deliberativo y Fiscalizador
Ciencia y Tecnología	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CCT)	POLÍTICA	Tripartito no paritario	No vincu- lado	No identificado	Deliberativo, Consultivo y Fiscalizador

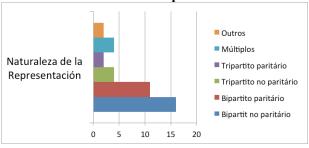
Fuente: elaboración propia a partir de consulta a la legislación

^{*} los consejos señalados sufrieron en los últimos años alteraciones importantes. Los temas antes gestionados por estructuras vinculadas a algún Ministerio de mayor alcance, pasaron en el Gobierno del Presidente Lula, a tener Secretarías (con *status* de Ministerio) propias. Las primeras Conferencias Nacionales ya fueron realizadas y las políticas específicas de las áreas están en proceso de elaboración. Así, para fines de clasificación, se optó por considerarlas "programas" dentro de una política de defensa de derechos humanos (de más alcance), pues aunque algunos de éstos tengan programas bien estructurados e inclusive estructura administrativa y presupuesto propio, aún no poseen Políticas Públicas reglamentadas por ley.

^{**} los consejos fueron agregados en macro-temas según el libre convencimiento de la autora. La organización aquí propuesta no posee atribución con el Ministerio o Secretaría gestora de los consejos.

A partir del levantamiento realizado, se observa que el 44,4% de los consejos federales en Brasil son bipartitos no-paritarios; mientras que el 28,9% son bipartitos paritarios. El porcentaje de consejos tripartitos no paritarios es idéntico a los de conformación múltiple, el 10,5%, mientras que apenas el 5,25%, lo correspondiente a dos consejos, son tripartitos paritarios, conforme se puede observar en las gráficas siguientes:

Gráfica 4 – Representación gráfica de la clasificación de los consejos federales según la naturaleza de la representación



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Se observa que el 52% de los consejos federales son "no-paritarios". Sin embargo, eso no significa necesariamente que la representación gubernamental en estos fórums sea mayor. A veces, inclusive es menor, siendo mayoritaria la representación social.

De nuevo de acuerdo con el análisis de los parámetros de la Tabla 5, se observa que el 65,78% de los consejos tiene forma de participación vinculada, y el 44% de los consejos no son obligatorios.

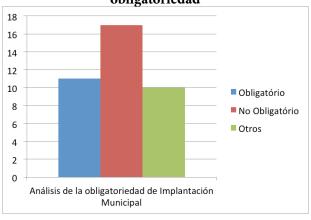
En cuanto a la obligatoriedad, cabe destacar que apenas 11 consejos, o sea, el 28% son, con seguridad, obligatorios. Los demás no pudieron ser clasificados, teniendo en cuenta la imposibilidad de identificar la obligatoriedad en la legislación consultada. Se optó, en este caso, por no deducirla, sino destacar la ausencia de la información.

Gráfica 5 – Representación gráfica de la clasificación de los consejos federales en cuanto a la naturaleza de la participación



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Gráfica 6 – Representación gráfica de la clasificación de los consejos federales en cuanto a la obligatoriedad



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

A este respecto, cabe resaltar que aunque muchos autores afirmen que la previsión de formación de consejos en áreas como Salud, Asistencia Social y Niño y Adolescente deriven de la Constitución Federal, al analizarla con mayor rigor se identificó que ésta no hace ninguna referencia expresa a la organización de la participación popular en forma de consejo. Lo que la Constitución Federal establece es la participación social como directriz, pero en todos los casos analizados, la Carta Magna remite a la ley la reglamentación de cómo esta participación funcionará.

De esta manera, la Constitución brasileña no determina la formación obligatoria de consejos. Al identificar cada una de las leyes que reglamentan la política referente a las áreas, se verifica que es obligatoria la creación de consejos como forma de organización de la participación social en 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. Cabría una discusión hermenéutica acerca del entendimiento de que la directriz sea obligatoria o no, pero tal discusión transciende el objeto de esta investigación.

Eso significa que aunque en las demás áreas las políticas muchas veces se refieran a la constitución de consejos como directriz, solamente las anteriormente mencionadas reglamentan efectiva y normativamente que esa organización será obligatoria. Lo que sí quedó claro es que falta criterio normativo sobre la obligatoriedad o no de formación de esos espacios participativos.

Lo que se observa, sin embargo, 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, especialmente porque gran parte de la nueva sistemática de gestión de las políticas públicas brasileña adoptó fondos de adjudicación de partidas presupuestarias para 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 adjudicación, en general, el Gobierno Federal impone la creación de estructuras administrativas y los consejos han sido utilizados en gran medida, como órganos fiscalizadores de esos fondos.

Otro punto a ser destacado es la edición de la Ley nº 10.683, de 2003, que promovió una profunda reformulación ministerial en el Gobierno Federal, y que resultó en la creación de diversos consejos nacionales. Los consejos pasaron a ser órganos comunes de la estructura de la Administración Directa federal, dirigiendo también la actuación de los consejos municipales y estaduales en las más distintas áreas, representando una clara tendencia gerencial, por parte del Gobierno Central³².

Una interesante observación al modelo es hecha por Dombrowski (2007), que destaca las exigencias legales en el área de Educación. En cuanto a la exigencia de creación obligatoria de los consejos del Fundeb y de los CAEs, mencionada anteriormente, el autor destaca que esos dos consejos distintos podrían ver sus atribuciones alcanzadas por los consejos de educación, y evitar así el fraccionamiento, como señala:

Tanto las atribuciones de los Consejos del FUN-DEF, como de los Consejos de la Alimentación Escolar podrían, perfectamente, ser absorbidas por los Consejos Municipales de Educación, sin el desgaste de la organización y manutención de dos consejos más en cada municipio con funciones muy próximas, si no solapadas. (DOMBROWSKI, 2007, p. 492-3)

A propósito de este problema, en entrevista con un alcalde de un municipio de pequeño porte este investigador oyó la siguiente reclamación: "Son

³² Es importante observar que en los casos en que la formación de consejos en los ámbitos estadual y municipal no es obligatoria, resta la competencia legislativa de los estados y municipios. Así, se puede tener la situación de que un estado, utilizando sus prerrogativas legislativas, exija la creación de consejos municipales, aunque la legislación federal no lo exija.

Frecuentemente, sin embargo, se observa que las políticas son dirigidas por el Gobierno Federal, siendo raras las situaciones en que las legislaciones estaduales son más avanzadas que las federales.

tantos consejos que no se consigue gente para cubrirlos todos" (DOMBROWSKI, 2007, p. 493)

De manera que la ampliación de la utilización de los consejos como modelos de participación social en las políticas y programas, al tiempo que representa una tentativa de avance en la democratización de la gestión de los asuntos públicos, imprime una excesiva sobrecarga en las Administraciones municipales, especialmente en las menores.

En cuanto al potencial deliberativo, se observa que del total de consejos federales, 18 son deliberativos, mientras que 16 son apenas consultivos, lo que representa respectivamente el 47% y el 42%. De los consultivos, se observa que 7 de ellos poseen también la competencia de fiscalización expresamente mencionada en la ley que lo regula.

En cuanto a la competencia fiscalizadora vale la pena mencionar que se restringe al monitoreo de las actividades determinadas por la norma, sin significar necesariamente un Poder sancionador. Es decir, el hecho de que el consejo tenga competencia de fiscalizar no significa necesariamente que puede aplicar multas al identificar las irregularidades. De manera general, las sanciones quedan a cargo de órganos específicos para esos fines, como los Tribunales de Cuentas y Ministerio Público.

En síntesis, se verifica que de los actuales 36 consejos federales, el 44% fueron creados entre 2003 y 2010, resaltando la directriz participativa implementada por el gobierno del ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. La mayoría de los consejos, 20 de los 36, tienen formación no paritaria, lo que no significa necesariamente que la representación gubernamental sea mayor en detrimento de la representación social.

Otra constatación es que más del 65% de los consejos federales tienen forma de participación vinculada, lo que equivale a decir que los representantes son recomendados directamente por las organizaciones de la sociedad civil, aunque los cri-

terios internos de recomendación varíen. (DRAIBE, 1998). Otro dato importante es que solamente el 28% de los consejos brasileños son de formación obligatoria. Esa obligatoriedad, al contrario de lo que algunas veces se afirma, no procede directamente de la Constitución. Como fue resaltado, hay que distinguir la obligatoriedad de participación social, constitucional, de la obligatoriedad de implementación de consejos, que en general procede de leyes, o incluso de resoluciones de los consejos nacionales.

Por último, se constata que la mayoría de los consejos federales posee competencia deliberativa, teniendo el Poder (deber) de decidir sobre direccionamiento de las políticas, prioridad de inversión e inclusive en áreas como Salud y Asistencia Social, aprobando el presupuesto nacional del sector.

La capacidad deliberativa es una importante variable en el análisis del Poder de influencia social en el Estado. Sin embargo, han sido narradas importantes iniciativas de influencia social en el ámbito de consejos consultivos.

Un consejo temático que ha llamado la atención es el de Desarrollo Económico y Social (CDES). No posee carácter deliberativo, pero apunta como interesante espacio de legitimación de las macro-políticas gubernamentales por medio de la discusión con diferentes fuerzas sociales (representantes de los medios de producción, sindicatos, asociaciones de consumidores, etc.). Aunque esté distante del modelo deliberativo para definiciones económicas que parte de la crítica demanda, la iniciativa parece constituir la primera (no fue posible identificar casos semejantes en otros países) que implica la discusión de aspectos económicos de peso. En este consejo participan 18 ministros y 90 ciudadanos brasileños, siendo éstos recomendados³³.

³³ Para nombrar a los integrantes, el Presidente busca combinar la representatividad sectorial, alcance social, densidad política y capacidad para contribuir y repercutir en los debates sobre temas fundamentales para el desarrollo del País. (BRASIL, 2010, p.22)

6.2. CONSEJOS MUNICIPALES

Tal como los estados, los municipios poseen autonomía para legislar dentro de los límites que son establecidos por las constituciones estaduales. En ambos casos, como ya se ha mencionado, es poco común que las legislaciones de los estados ultrapasen el alcance de la estructura federal, así como es poco común que los municipios tengan estructuras de participación más amplias que las de los estados.

Para facilitar la presentación de la información sobre el perfil de los consejos municipales brasileños, se analizarán los datos a partir de la política pública o programa.

6.2.1. Consejos de Educación

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 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.

Respecto al proceso de municipalización de la Educación, destaca el estudio:

Una constatación es que más y menores municipios, en lo que respecta al porte pobla-



Gráfica 7 - Comparación del porcentaje de municipios con secretaría de educación exclusiva (2006-2009)

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básica: Municipais 2006/2009.

Nota: As classes de tamanho da população dos municípios têm por base as estimativas de população residente nos municípios em 1º de julho.

2006

cional, han buscado adquirir una autonomía financiera, gerencial y político-pedagógica de los Estados en lo que atañe a asuntos educacionales. Pero es preciso decir que, en 2009, la municipalización de la educación es un ciclo que aún está lejos de completarse. Basta observar los porcentajes de municipios vinculados al sistema estadual de enseñanza en las Grandes Regiones, variando entre el 43,4% en la Región Sur y el 50,8% en la Región Norte, para entender la inequívoca presencia de los estados en la oferta de los servicios educacionales y en la política sectorial de enseñanza. (IBGE, 2010, p. 43)

Resulta interesante remarcar que aunque el porcentaje de municipios que tienen estructura de educación propia sea apenas de un 52,1%, lo que corresponde a 2.899 municipios, según el levantamiento del Munic/2009, el 79,1% de la totalidad de municipios posee 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 no responde directamente a esa pregunta, pero algunos motivos pueden ser inducidos: 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)

En cuanto a la distribución regional de las implantaciones de los consejos de Educación se constata que la mayor proporción se concentra en la región Sudeste, con un 87% de los municipios con consejos educacionales, seguida por la región Sur, con un 81% y las regiones Centro-oeste y Noreste, ambas con 75%. Aunque posea un porcentaje de implantación idéntico al del Centro-oeste, el Noreste posee la mayor concentración de municipios de Brasil, 1794, mientras que el Centro-oeste posee la segunda menor concentración, apenas 466 municipios. De esa forma, está claro que el esfuerzo de implantación de los consejos es proporcionalmente mayor cuanto mayor sea la cantidad de municipios en la región.

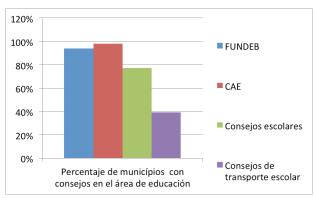
Tabla 6 - Proporción de implantación de consejos de Educación por región

Región	Total de Municipios	Total de Consejos	Porcentaje de implantación
Sudeste	1668	1455	87%
Sur	1188	973	81%
Centro-oeste	466	354	75%
Noreste	1794	1359	75%
Norte	449	262	58%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En cuanto a los demás consejos existentes en el área de Educación (Fundeb y CAEs) la investigación procuró identificar la cantidad de municipios que habían regulado en ley sus creaciones, lo que no significa necesariamente que los consejos estén en actividad. Tampoco se constataron datos sobre la naturaleza representativa y decisoria, pero aun así, los resultados sorprenden:

Gráfica 8 – Comparación del porcentaje de implantación de los distintos consejos existentes en el área de Educación



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

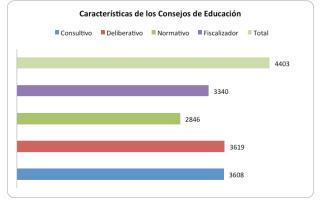
Por los datos, se constata que la casi totalidad (98,22%) de los municipios brasileños implantó los CAEs, tan sólo 99 no lo hicieron, y 94% poseen consejo del Fundeb. Además de eso, un porcentaje alto, 77% poseen consejos de Gestión Escolar – que no se confunden con los consejos de Educación, ya que éstos tratan la política de educación, mientras que los primeros tratan específicamente la gestión

de la escuela, estando presentes en todas las escuelas.

Otro dato interesante es la presencia de consejos para gestión del transporte escolar, factor que puede ser decisivo en la manutención del alumno en la escuela, teniendo en cuenta la dimensión de nuestro país y la dificultad de transporte en algunas regiones aisladas.

Profundizando en la identificación de características del funcionamiento del Consejo de Educación, específicamente en lo que se refiere a la paridad de la representación y competencia decisoria (la investigación usa la expresión "carácter del consejo"), se identifica que:

Gráfica 9 – Clasificación de los consejos de educación según la competencia decisoria



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

De los 4.403 consejos de educación implantados en los municipios brasileños, la gran mayoría, el 82%, lo que equivale a 3.610, posee capacidad deliberativa, teniendo, por tanto autonomía decisoria plena. Igual porcentaje es atribuido a la competencia consultiva, lo que genera un hiato en los datos, que la investigación no soluciona, porque no distingue el porcentaje de consejos que eventualmente son exclusivamente consultivos.

Fraccionando los datos en regiones, se constata que (ver Tabla 7 y 8):

La región con mayor proporción de consejos con competencia deliberativa es el Noreste, con un 85%, seguido del Sudeste. Otro dato interesante, es que solamente el Norte y el Noreste poseen más consejos deliberativos que consultivos; en los demás casos la proporción de consejos consultivos es mayor, o igual, en el caso del Centro-oeste. Si se establece la diferencia entre la proporción de consejos consultivos y deliberativos, se identificará que la mayor diferencia está en la región Sur, conforme se verifica (ver Tabla 9):

Se puede concluir, por tanto, que la media nacional, de un 82% de los consejos deliberativos, fue alcanzada en virtud del mayor nivel de consejos deliberativos del Nordeste y del Norte, ya que la diferencia entre los consultivos y deliberativos alcanza, respectivamente el 5 y el 3%, mientras que en las demás regiones es negativo.

En cuanto a la paridad, se verifica que la gran mayoría de los 4.403 consejos de Educación implantados, 3.918, lo equivalente al 89%, poseen una composición paritaria entre representantes del gobierno y representantes de la sociedad (padres de alumnos, profesores y profesionales de educación).

Cuando se fracciona la información en regiones, se observa que el mayor porcentaje de paridad está concentrado en el Noreste, con el 94% de los consejos. Por debajo están, con un 87% el Norte y el Sudeste, seguidos por el Sur y Centro-oeste, ambos con un 86%.

Tabla 7 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Educación por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	1455	1209	1187	898	998
Sur	973	816	785	633	739
Centro-oeste	354	282	281	202	271
Noreste	1359	1100	1158	945	1123
Norte	262	201	208	168	209

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Tabla 8 - Análisis regional de la proporción de consejos de Educación según la competencia decisoria

Región	Total de	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
	Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	1455	83%	81%	61%	68%
Sur	973	83%	80%	65%	75%
Centro-oeste	354	79%	79%	57%	76%
Noreste	1359	80%	85%	69%	82%
Norte	262	76%	79%	64%	79%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Tabla 9 - Diferencia de proporción entre consejos de educación consultivos y deliberativos

Región	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Diferencia
Sudeste	83%	81%	- 2%
Sur	83%	80%	- 3%
Centro-oeste	79%	79%	0
Noreste	80%	85%	+ 5%
Norte	76%	79%	+3%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010

Tabla 10 - Porcentaje regional de paridad de los consejos de Educación

Región	Consejos Paritarios	Porcentaje de Paridad
Sudeste	1278	87%
Sur	838	86%
Centro-oeste	306	86%
Noreste	1287	94%
Norte	230	87%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010

Por último, la investigación cuestionó cuáles son las principales medidas o acciones adoptadas por el gestor público en el desarrollo y mejora de la educación. Como resultado, identificó que el 42% del total de municipios, lo que equivale a 2.374, ha invertido en el aumento de la participación comunitaria en la gestión escolar como instrumento de mejora. Aunque no se pueda determinar una relación directa entre las variables, el dato indica una tendencia a que el gestor identifique la participación como herramienta de mejora. Junto a las acciones de ampliación de la participación están: capacitación de los profesores, disminución del abandono escolar, reglamentación y valorización de la carrera de magisterio, mejora del transporte escolar, campañas para matrícula de los niños, etc.

De manera general, se observa que incluso sin ser obligatorios, los Consejos de Educación están presentes en el 79% de los municipios brasileños, estando la mayor proporción de ellos en el Sudeste. En cuanto a los consejos obligatorios en la Política Nacional de Educación (Fundeb y CAEs), se observa que están presentes respectivamente en el 94 y el 98%, de los municipios, representando el mayor índice de implantación. Éste último supera, inclusive, el índice de implantación de los consejos de salud.

En cuanto a la competencia decisoria, los consejos educacionales son, en su mayoría, deliberativos y consultivos, ambos con un 82%. La mayor proporción de consejos deliberativos está en el Noreste. El Sur posee la mayor diferencia proporcional entre consejos deliberativos y consultivos, aunque no posea la menor tasa general. Por último, se observa que la mayoría es paritaria, siendo la mayor proporción de consejos paritarios, también nordestina.

6.2.2. Consejos de Cultura

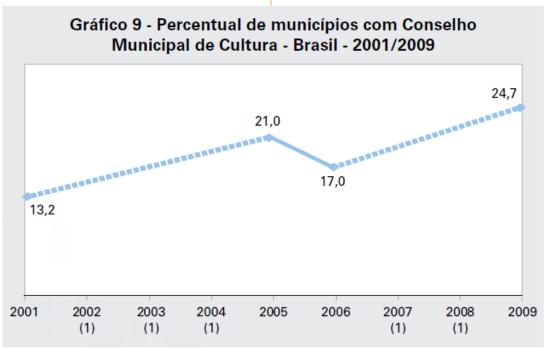
Como se mencionó en el ítem 5.1 (consejos federales), la política de cultura no determina la obligatoriedad general de implementación de los consejos en los estados y municipios. La exigencia ocurre cuando el ente federado decide formar parte del sis-

tema nacional de cultura y recibir partida presupuestaria para el desarrollo de acciones específicas de cultura a partir del Fondo Nacional de Cultura. En este caso, la creación del consejo es obligatoria.

El IBGE investiga la existencia de consejos municipales de Cultura desde 2001, siendo evidente el crecimiento en la cantidad nacional (conforme muestra la Gráfica 10). En 2001, primer año in-

vestigado, el 13,2% de los municipios brasileños ya poseían consejos de Cultura. En 2009 este número subió al 24,7%; el mayor aumento se dio entre los años 2007 y 2009. Sólo en 2007 fueron implantados consejos en el 3,7% de los municipios, lo equivalente a 206 ciudades. (IBGE, 2010)

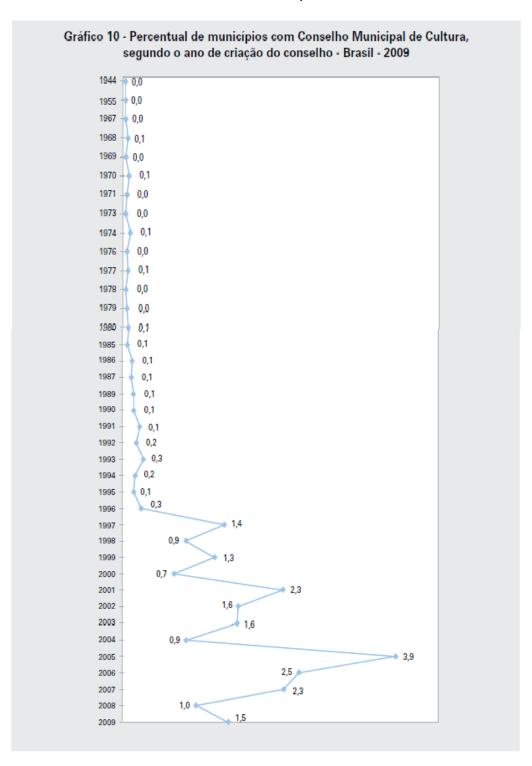
Gráfica 10 - Evolución de la cantidad de consejos de Cultura en Brasil



Fuente: IBGE, Dirección de Investigaciones, Coordinación de Población e Indicadores Sociales, Investigación de Informaciones Básicas Municipales 2001/2009.

La variación de creación de los consejos puede ser visualizada año a año en la gráfica que sigue:

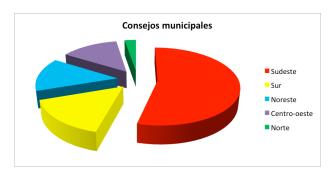
Gráfica 11 - Evolución de los consejos de Cultura en Brasil



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001/2009.

En 2009 Brasil contaba con 1.372 consejos municipales (25%), estando la gran mayoría, 742, localizada en la región Sudeste, seguida por la región Sur, con 215, conforme muestra la gráfica inferior:

Gráfica 12 – Concentración regional de los consejos municipales de Cultura



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

En el 84% de los consejos de Cultura la representación es paritaria, lo que representa 1159 consejos implantados en Brasil hoy:

A partir del análisis de paridad por región, se observa que el mayor índice de consejos paritarios está en el Noreste, seguido por el Centro-Oeste, quedando el Sudeste en la tercera posición de las regiones con mayor cantidad de consejos paritarios:

Tabla 11 – Proporción de paridad de los consejos de Cultura por región

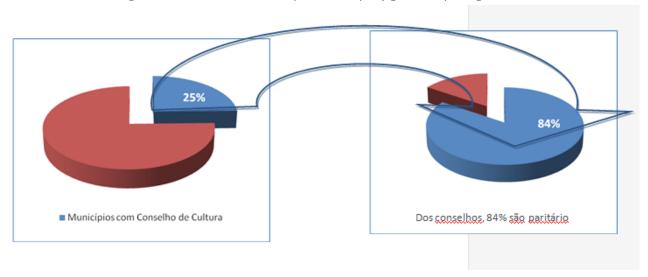
Región	Consejos Paritarios	Porcentaje de Paridad
Sudeste	627	84%
Sur	159	73%
Centro-oeste	165	89%
Noreste	177	91%
Norte	31	83%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En cuanto a la capacidad decisoria de los consejos de Cultura, se observa que el 77% son consultivos, mientras que 73% son deliberativos. Como también fue apuntado en el caso de la Educación, la investigación deja una laguna al no especificar cuántos consejos son exclusivamente consultivos. De esa forma, se infiere que al ser todos los consejos deliberativos también consultivos, habría cerca de un 4% de los consejos exclusivamente consultivos, pero esta deducción no es una relación necesaria, y por tanto, imprecisa.

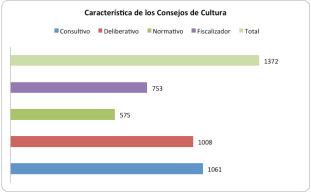
Otra característica se refiere a la capacidad normativa de los consejos, que se configura de manera bastante reducida, alcanzando apenas el 42% del total, conforme la gráfica que sigue:

Esquema Gráfico 3 - Porcentaje de consejos y porcentaje de paridad



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Gráfica 13 – Clasificación de los consejos de Cultura según la competencia decisoria



Fuente: elaboración propia a partir de datos IBGE, 2010.

En términos regionales, se observa que el Centro-oeste es la región que posee mayor porcentaje de consejos deliberativos, alcanzando el 80% del total. En contrapartida, es también la región con el menor índice de consejos normativos. El Sur destaca por ser la región que además de tener menor proporción de paridad (gráfica 11), también posee la menor proporción de consejos deliberativos, conforme se exhibe en las tablas 12 y 13:

Tabla 12 – Cantidad absoluta de las características de los consejos de Cultura por región

Los datos destacan cierta homogeneidad entre las regiones, en lo que se refiere a la caracterización del funcionamiento de los consejos. Llama la atención la baja capacidad normativa de los consejos culturales, especialmente si se compara con otras áreas, como Salud y Educación. Aun así, se observa un considerable aumento en los índices si se comparan las cifras de 2006 y 2009, de acuerdo con el cuadro a continuación:

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	742	567	539	305	381
Sur	215	168	139	88	124
Centro-oeste	185	144	149	70	100
Noreste	193	154	152	94	128
Norte	37	28	29	18	20

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

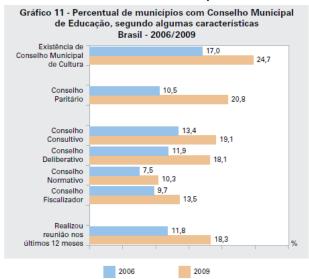
Tabla 13 – Análisis regional de la proporción de consejos de Cultura según la competencia decisoria

Región	Total de Con- sejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	742	76%	72%	41%	51%
Sur	215	78%	64%	39%	57%
Centro-oeste	185	77%	80%	37%	54%
Noreste	193	79%	78%	48%	66%
Norte	37	75%	78%	48%	54%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del

IBGE, 2010

Gráfica 14 – Comparación de datos de los consejos de Cultura entre 2006 y 2009



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006/2009.

Se observa que la ampliación del número de consejos municipales en tres años superó el 7%. En números absolutos significa la creación de 388 consejos de Cultura, una media de casi 130 consejos al año.

Se constata también que en ese período muchos consejos pasaron por reestructuraciones de su naturaleza representativa, ya que prácticamente se duplicó el número de consejos paritarios, del 10,5% al 20,8%.

En cuanto a la evolución de los consejos en lo que atañe a la capacidad decisoria, se observa que la mayor evolución en términos de porcentajes fue de consejos de tipo deliberativo, un 6,2%; seguido de los consultivos, 4,7; fiscalizadores, 3,8 y normativos, 2,8.

Por último, se observa que de la totalidad de consejos el 74% realizaron reuniones en los últimos 12 meses³⁴. Sobre este dato, es interesante la relación que se hace entre la frecuencia de las reuniones y el tamaño (en población) de los municipios. En este caso, el mayor porcentaje es verificado en mu-

nicipios pequeños, de hasta 5.000 habitantes, con un 83% de consejos con frecuencia en el último año, seguido de los municipios de 10 a 20 mil habitantes, según la tabla 14.

Tabla 14 – Frecuencia de reuniones de los consejos de Cultura por tamaño de municipios

Clases de tamaños municipales	Total de Munici- pios	Total de consejos que realizaron reunión	Porcen- taje
Ates 5.000	212	178	83%
5001 a 10.000	251	196	78%
10.001 a 20.000	298	213	71%
20.001 a 50.000	305	217	71%
50.001 a 100.000	130	82	63%
100.001 a 500.000	143	104	72%
+ de 500.000	40	26	65%

F uente: elaboración propia a partir de los datos de IBGE, 2010.

En cuanto a la frecuencia por región, se observa que el mayor porcentaje está concentrado en la región Sudeste, seguida de la Centro-oeste y Sur. La región Norte es la que presenta el menor porcentaje de frecuencia de las reuniones, 56%.

Tabla 15 – Porcentaje regional de frecuencia de reuniones de los consejos de Cultura

Región	Total de Conse- jos	Total de consejos que realizó reunión en el período	Porcen- taje
Sudeste	742	587	79,1%
Sur	215	148	68,8%
Centro-oeste	185	144	77,8%
Noreste	193	116	60,1%
Norte	37	21	56%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IBGE, 2010.

³⁴ El período comprende los meses que antecedieron a la aplicación del formulario de investigación.

En síntesis, se observa la existencia de consejos de Cultura en el 24,7% de los municipios brasileños. La mayoría de ellos, el 54%, está concentrada en la región Sudeste. En cuanto a las características generales se constata que el 84% de los consejos poseen representación paritaria y que la mayoría, el 77%, posee competencia consultiva.

6.2.3. Consejos de Deporte

Los consejos de Deporte, así como los anteriores, no son obligatorios por política nacional. El levantamiento Munic de 2009 apunta que solamente el 11,2% de los municipios brasileños, lo equivalente a 623, poseían consejos de Deporte implantados, aunque el 83,2% de la totalidad de municipios (4.631) tuviese política de deporte contemplada en sus respectivas leyes orgánicas.

La publicación (IBGE, 2010, p.68), relativiza, no obstante, ese resultado, pues la actividad deportiva en algunas situaciones es alcanzada por otras políticas y otros consejos, como Niño y Adolescente, Educación y Asistencia Social.

El análisis de los datos apunta hacia una correlación positiva entre el tamaño poblacional y el porcentaje de implantación de consejos. Eso significa que la implantación de los consejos de Deporte es más común en municipios mayores, conforme muestra la gráfica siguiente:

En cuanto a las regiones, se observa que el Sur se destaca con 339 consejos implantados, seguido por el Sudeste, con 178; el Noreste, con 46, el Centro-oeste, con 42 y el Norte, con 18.

Gráfico 15 - Percentual de municípios com Conselho Municipal de Esporte, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2009 47,5 32.2 28,5 19.0 12,1 11,2 10,7 9,1 9,0 8,3 2,6 De 50 001 a 100 000 100 001 Nordeste Sudeste Até 5 000 Brasil SL 2 2

Gráfica 15 - Porcentaje de implantación de consejos de Deporte por tamaño de los municipios

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Nota: As classes de tamanho da população dos municípios têm por base as estimativas de população residente nos municípios em 1° de julho.

En cuanto a la paridad, se observa que el 79% de los consejos de deporte municipales son paritarios. En cuanto al análisis de la paridad por región, se nota que hay cierta homogeneidad en el porcentaje de paridad, que oscila entre el 82 y el 83%. Destaca sólo la región Sur, que una vez más presentó el menor índice de paridad, 76%.

Tabla 16 - Proporción de paridad de los consejos de Deporte por región

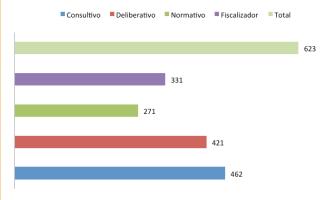
Región	Total de Consejos	Total de consejos paritarios	Porcentaje
Sudeste	178	146	82%
Sur	339	261	76%
Centro-oeste	42	35	83%
Noreste	46	38	82%
Norte	18	15	83%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IBGE, 2010.

El análisis de la capacidad decisoria demuestra que la mayoría de los consejos de Deporte, el 74% (461), son apenas consultivos, y el 68% (423) son deliberativos, siendo, una vez más, imposible precisar cuántos son exclusivamente consultivos.

Gráfica 16 – Clasificación de los consejos de Deporte en cuanto a la competencia decisoria

Características de los Consejos de Deporte



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IBGE, 2010.

Tabla 17 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Deporte por región

Región	Total de Con- sejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	178	141	113	59	74
Sur	339	246	238	156	200
Centro-oeste	42	28	27	25	23
Noreste	46	34	31	21	25
Norte	18	13	12	10	9

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Tabla 18 - Análisis regional de la proporción de consejos de Deporte según la competencia decisoria

Región	Total de Con- sejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	178	79%	63%	33%	41%
Sur	339	72%	70%	46%	58%
Centro-oeste	42	66%	64%	59%	54%
Noreste	46	73%	67%	45%	54%
Norte	18	72%	66%	55%	50%

Al fraccionar este análisis en regiones, se constata que el mayor índice de capacidad decisoria de tipo deliberativo es de la región Sur, seguida por la Noreste. Un dato que llama la atención es la baja capacidad normativa de los municipios del Sudeste, apenas el 33% de la totalidad. El mayor índice es el de la región Centro-oeste, 59%.

En síntesis, se constata que los consejos de Deporte están presentes en el 11% de los municipios brasileños, donde hay una relación directa entre el tamaño poblacional y la incidencia de los consejos. Se observa que el 47,5% de los municipios con consejos poseen más de 500.000 habitantes. La región sur figura con la mayor concentración de consejos, cerca del 54% del total. En cuanto a las características generales se constata que la mayoría de los consejos de Deporte en Brasil posee formación paritaria y son consultivos.

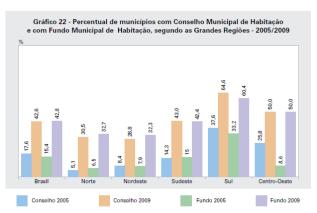
6.2.4. Consejo de las Ciudades

Instituido por la Medida Provisional nº 2001/2.220, y regulado por el Decreto nº 5.031/04, los consejos de las Ciudades son considerados obligatorios para implementación de las directrices y acciones instituidas por la Política Nacional de Desarrollo Urbano – PNDU. Antes denominado "Consejo Municipal de Vivienda", los consejos de las ciudades están presentes en el 43% de los municipios brasileños, cerca de 2.373.

Al analizar la distribución regional de los consejos se observa que la mayor concentración proporcional está en la región Sur, en que el índice supera el 60%, seguido por el Centro-oeste, con 50% de sus municipios con consejos de Ciudad. El Sudeste, que posee la mayor concentración poblacional y mayor porcentaje de ocupación urbana, posee el 43% de sus municipios con consejos. La más baja concentración, sin embargo, está en el Noreste.

Los números son muy superiores a los obtenidos en la investigación realizada en 2005. En aquel año, había un 17,6% de municipios con consejos de Ciudad implantados, un crecimiento del 25% en 4 años, lo equivalente a casi 350 consejos creados por año.

Gráfica 17 - Comparación del porcentaje de municipios con consejo de Ciudad 2005/2009



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2009.

En cuanto al análisis de la paridad, se observa que el 88% de los consejos son paritarios. Al fraccionar ese dato en regiones, se constata la siguiente configuración:

Tabla 19 - Distribución regional de los consejos de ciudades

Región	Total de Municipios	Total de Consejos	Porcentaje de Implantac- ión
Sudeste	1668	718	43%
Sur	1188	768	64%
Centro-oeste	466	233	50%
Noreste	1794	517	28%
Norte	449	137	30%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

Tabla 20 - Porcentaje de paridad de los consejos de Ciudad por región

Región	Total de Consejos	Total de consejos paritarios	Porcentaje
Sudeste	718	643	89%
Sur	768	652	84%
Cen- tro-oeste	233	206	88%
Noreste	517	467	90%
Norte	137	111	81%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IBGE, 2010.

El Noreste posee la mayor proporción de consejos paritarios, el 90%, seguido del Sudeste y Centro-oeste. Al identificar la paridad en relación al

tamaño poblacional del municipio, se observa que existe una relación directa entre la proporción de paridad y el tamaño de la ciudad, pues cuanto mayor es la ciudad, mayor resulta la incidencia de paridad en los consejos municipales, conforme se observa en la Tabla 21 y Gráfico 18.

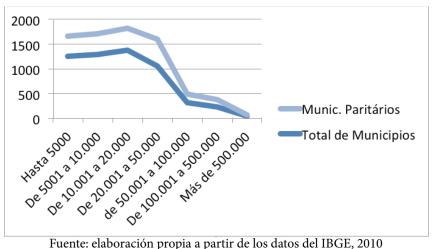
En cuanto a la capacidad decisoria de los consejos, se observa que el 83% son deliberativos, seguidos por los consultivos, con el 54% del total. La diferencia de porcentajes entre los tipos de consejos llama la atención, siendo la mayor entre todos los otros tipos de consejos, considerando que la diferencia entre los dos tipos de competencia en general era bastante exigua y a veces idéntica.

Tabla 21 - Análisis de la proporción de los consejos de ciudad paritarios por tamaño de municipio

Municipios por Tamaño Poblacional	Total de Munic- ipios	Total de consejos paritarios	Porcentaje
Ates 5000	1257	410	32%
De 5.001 a 10.000	1294	423	32%
De 10.001 a 20.000	1370	448	32%
De 20.001 a 50.000	1055	454	43%
De 50.001 a 100.000	316	171	54%
De 100.001 a 500.000	233	147	63%
Más de 500.000	40	26	65%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del IBGE, 2010.

Gráfica 18 - Relación entre tamaño del municipio y proporción de paridad



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del IBGE, 2010

Tabla 22 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de ciudad por región

Región	Total de Con- sejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	718	449	595	32	349
Sur	768	416	623	278	386
Centro-oeste	233	137	195	74	137
Noreste	517	314	446	211	321
Norte	137	94	115	360	84

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IBGE, 2010

Tabla 23 - Análisis regional de la proporción de consejos de Ciudad según la competencia decisoria

Región	Total de Con- sejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	718	62%	82%	44%	48%
Sur	768	54%	81%	36%	50%
Centro-oeste	233	58%	83%	31%	58%
Noreste	517	60%	86%	40%	62%
Norte	137	68%	83%	26%	61%

Al fraccionar el dato por regiones se observa que la región Norte es la que presenta el mayor índice de consejos consultivos, al tiempo que presenta el menor entre aquellos normativos. En cuanto a la capacidad deliberativa, se constata que, una vez más, el Noreste tiene el mayor índice proporcional de consejos deliberativos.

En resumen, se observa que el 43% del total de municipios brasileños poseen consejos de Ciudades, y la mayor concentración se da en la región Sur, en que el 64% de los municipios poseen consejos implantados. La mayoría de los consejos de Ciudades brasileños son paritarios, un 84%, y la mayor proporción de paridad se encuentra en el Noreste, como los deliberativos, correspondiendo al 83% del total.

6.2.5. Consejos de Transporte

Aunque no son obligatorios, los consejos de Transporte están presentes en 5,9% de los municipios brasileños, lo correspondiente a aproximadamente 328 municipios. Curiosamente, esa cantidad no sufrió ninguna alteración en relación al año anterior, como apunta el Munic/2009:

Gráfica 19 – Comparación del porcentaje de municipios con consejo de Transporte 2005 x 2009



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008-2009.

Al analizar la proporción de implantación regional de los consejos, se observa que el Sur presenta un índice casi dos veces mayor que el Sudeste, región con el segundo mayor resultado, respectivamente 11 y 6%. La región Norte le sigue, siendo el Noreste la región con menor proporción de implantación de consejos de Transporte.

Tabla 24 – Distribución regional de los consejos de Transporte

Región	Total de Municipios	Total de Consejos	Porcentaje de Implantación			
Sudeste	1668	110	6,59%			
Sur	1188	132	11,11%			
Centro- oeste	466	18	3,86%			
Noreste	1794	48	2,6%			
Norte	449	20	4,4%			

De los consejos implantados, la mayoría, cerca del 76%, son paritarios. Regionalmente, se observa que la región que presenta mayor índice proporcional de consejos paritarios es el Noreste, con 87%, seguido del Sudeste. El Norte posee el menor índice, 70%, seguido del Sur, con 73%.

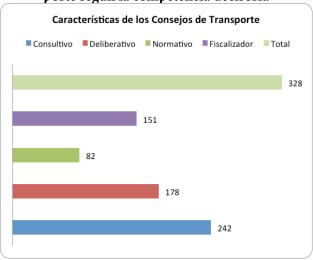
Tabla 25 - Porcentaje de paridad de los consejos de Transporte por región

Región	Total de Consejos	Total de consejos paritarios	Porcentaje
Sudeste	110	87	79%
Sur	132	97	73%
Cen- tro-oeste	18	12	66%
Noreste	48	42	87%
Norte	20	14	70%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En cuanto a la capacidad decisoria, se constata que la mayoría de los consejos, el 74% de la totalidad, posee capacidad consultiva. Al fraccionar el dato regionalmente, se constata que el menor porcentaje de competencia deliberativa está en la región Centro-oeste, siendo la mayor, un 70% en el Noreste, seguido del Norte. El Noreste también presentó el mayor porcentaje de consejos normativos, un 37,5%, conforme se verifica en la gráfica siguiente:

Gráfica 20 - Clasificación de los consejos de Transporte según la competencia decisoria



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Tabla 26 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Transporte por región

Región	Total de Con- sejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	110	80	52	21	41
Sur	132	100	71	30	61
Centro-oeste	18	10	8	4	10
Noreste	48	35	34	18	27
Norte	20	17	13	9	12

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Tabla 27 - Análisis regional de la proporción de consejos de Transporte según la competencia decisoria

Región	Total de Con- sejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	110	72%	47%	19%	37%
Sur	132	75%	53%	22%	46%
Centro-oeste	18	55%	44%	22%	55%
Noreste	48	72%	70%	37,5%	56%
Norte	20	85%	65%	45%	60%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

En síntesis, se observa que el 5,9% de los municipios brasileños poseen consejos de transporte implantados, y que la mayor concentración proporcional se da en el Sur. Del total nacional de consejos la mayoría es paritario, 76%, y la mayor concentración proporcional de consejos paritarios se localiza en la región Noreste. En esta región también está concentrada la mayor proporción de consejos deliberativos, 70%.

6.2.6. Consejos de Salud

La política de salud en Brasil, a partir del histórico de desarrollo ya descrito en el capítulo anterior, es, junto con la asistencia social, la política pública que más desarrolló el proceso de descentralización municipal.

La participación social en el ámbito de la Salud fue institucionalizada en las conferencias y en los consejos de Salud, de carácter obligatorio, en todos los niveles de gobierno, por medio de la Ley nº 90/8.142.

La estructura de funcionamiento de los consejos de Salud es la mejor delimitada por la norma federal. De hecho, los consejos, además de obligatorios, deben tener formación tripartita, formada por un 50% de representantes de los usuarios, un 25% de profesionales de salud y un 25% de representantes del Estado.

Con uno de los mayores porcentajes de implantación, por detrás sólo de los consejos de asistencia social y del Fundeb, los consejos de Salud están presentes en el 97% de los municipios brasileños.



Mapa 5 - Cantidad de municipios por Estado sin consejos de Salud

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010 y mapa regional también del IBGE.

Se observa que existen sólo dos Estados brasileños, además del Distrito Federal, que poseen la totalidad de sus municipios con consejos de Salud: Roraima y Mato Grosso del Sur.

A fin de relativizar la cantidad absoluta de municipios sin consejos de Salud, se contrapuso el dato a la cantidad total de municipios en aquel estado. El resultado representa el porcentaje de no implantación de los consejos, como muestra la Tabla 28.

Tabla 28 - Porcentaje de no implantación de los consejos de Salud³⁵

Estado	Total de Municipios	Municipios que no poseen consejo	Porcentaje de ausencia de consejos
Región Norte	434	19	4,38%
Rondonia	52	6	11,53%
Acre	22	1	4,5%
Amazonas	62	2	3,22%
Pará	143	6	4,19%
Amapá	16	1	6,25%
Tocantins	139	3	2,15%
Región Noreste	1794	74	4,12%
Maranhão	217	21	9,67%
Piauí	224	5	2,23%
Ceará	184	9	4,89%
Rio Grande del Norte	167	1	0,59%
Paraíba	223	2	0,89%
Pernambuco	185	3	1,62%
Alagoas	102	11	10,78%
Sergipe	75	4	5,33%
Bahia	417	18	4,31%
Región Sudeste	1668	33	1,97%
Minas Gerais	853	20	2,34%
Espírito Santo	78	2	2,56%
Rio de Janeiro	92	2	2,17%
São Paulo	645	9	1,39%
Región Centro-oeste	387	12	3,10%
Mato Grosso	141	4	2,83%
Goiás	246	8	3,25%
Región Sur	1118	10	0,80%
Paraná	399	7	1,75%
Santa Catarina	293	1	0,34%
Rio Grande del Sur	496	2	0,40%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IBGE, 2010

*los estados están representados con los colores de las regiones destacadas en el Mapa 5, para mejor identificación del lector.

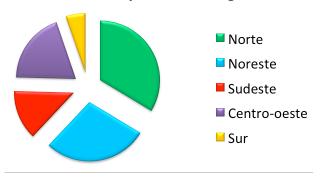
Se observa que el Estado con mayor porcentaje de implantación es Santa Catarina (99,76%), seguida de Rio Grande del Sur (99,60), Rio Grande del Norte (99,41) y Paraíba (99,11). En el otro extremo, los estados con menor porcentaje de implantación son Rondónia (88,47), Alagoas (89,22) y Maranhão (90,33).

³⁵ Para una evaluación regionalizada, se realizó la suma de los municipios que no implantaron consejos en cada región, dividiéndose por el total de municipios de aquella región, identificándose entonces la media regional.

Aunque el indicador no sea representativo si se evalúa de manera aislada, auxilia en la contextualización general y regional que vienen siendo desarrolladas en los análisis anteriores. De esa forma, la media regional puede ser representada de la siguiente manera:

Gráfica 21 – Media de no implantación regional de los consejos de Salud

Media de no implantación regional



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

La mayor media de no implantación está concentrada en la región Norte con un 4,38% de los municipios sin consejo. El Noreste vio su media aumentada especialmente por el mal desempeño de los estados de Alagoas (10.78%) y Maranhão (9,76%), aunque se considere el buen desempeño de estados como Rio Grande del Norte, Paraíba y Pernambuco. El mejor desempeño en esta evaluación fue el del Sur.

Otro dato interesante identificado por el Munic/2009, se refiere al período de creación de los consejos. Así, entre los 5.417 municipios con consejo de salud, el 30,6% habían creado los respectivos consejos en los primeros años tras la implantación de la nueva Constitución Federal, especialmente en 1990 (año de la publicación de la Ley 8.142/90, que tornó obligatorios los consejos), en que fueron creados 1267 nuevos consejos. La publicación destaca además que en las tres gestiones municipales posteriores a la publicación de la CF/88, dos tercios del total de consejos ya estaban implantados. (IBGE, 2010, p.90)

Gráfica 22 – Porcentaje de municipios con consejo de Salud por año de creación.



onte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas funicipais 2009.

En cuanto a la paridad, se observa que el 96% del total de consejos de Salud, lo equivalente a 5222, son paritarios; siendo los restantes, 195, no paritarios. En cuanto a esta información cabe hacer un comentario que no queda claro en la investigación. ¿Cuál es el exacto sentido que se da al término 'paridad', pues si se considera la paridad una equivalencia numérica entre todos los representantes como consideramos al clasificar los consejos federales, los consejos de Salud serán tripartitos no paritarios, y la propia ley exige la no paridad, siendo la representación social mayor que la de los demás representantes (gobierno y trabajadores). Como esta información no está expresamente desarrollada en la investigación, no es posible identificar si se dio este tipo de crítica.

Al fraccionar el dato relativo a la paridad en regiones, se observa algo bastante curioso: todas las regiones, a excepción del Noreste, poseen porcentajes de paridad idénticos, el 95%. Confirmando la tendencia encontrada en los análisis anteriores, el Noreste posee, una vez más, el mayor porcentaje de consejos paritarios de Brasil.

Tabla 29 - Porcentaje de paridad de los consejos de Salud por región

Región	Total de Consejos	Total de consejos paritarios	Porcentaje
Sudeste	1635	1569	95%
Sur	1178	1126	95%
Cetro- oeste	454	435	95%
Noreste	1720	1680	97%
Norte	430	412	95%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Bajo otro enfoque, analizando las regiones que tienen la mayor proporción de consejos no paritarios se identificó que una vez más la región Sur destaca por el mayor índice de no paridad, de acuerdo con el esquema a continuación:

Gráfica 23 – Análisis regional de los consejos no paritarios

Percentaje regional de no paridad Norte Noreste Sudeste Sur Centro-oeste

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

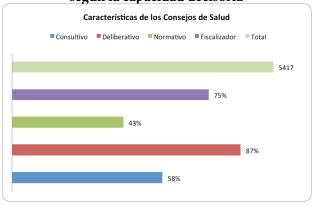
Tabla 30 – Proporción de consejos de salud no paritarios por región

Región	Total de Consejos	Total de consejos no paritarios	Por- centa- je ³⁶
Sudeste	1635	66	4,03%
Sur	1178	52	4,41%
Centro- oeste	454	19	4,1%
Noreste	1720	40	2,3%
Norte	430	18	4,1%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En cuanto a la capacidad decisoria, se observa que el 87% de los consejos son deliberativos, capacidad legalmente establecida como condición esencial. Llama la atención el porcentaje de consejos que se clasifican como fiscalizadores, un 75%. Aunque la propia ley establecía esta condición, si se compara con los otros tipos de consejos analizados, éste es el mayor porcentaje encontrado.

Gráfica 24 – Clasificación de los consejos de Salud según la capacidad decisoria



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En cuanto a la capacidad decisoria, se constata que el más alto porcentaje de consejos deliberativos está en el Noreste, con un 90%, seguido del Sudeste y Centro-oeste. En cuanto a la capacidad fiscalizadora, se observa que el mayor porcentaje es el de la

³⁶ Período referente a los meses de aplicación de la investigación

Tabla 31 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Salud por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	1635	902	1423	614	1170
Sur	1178	632	1010	449	826
Centro-oeste	454	263	393	204	365
Noreste	1720	1074	11552	850	1362
Norte	430	247	361	192	353

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Tabla 32 - Análisis regional de la proporción de consejos de salud según la competencia decisoria

Región	Total de Con- sejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	1635	55%	87%	37%	71%
Sur	1178	53%	85%	38%	70%
Centro-oeste	454	57%	86%	44%	80%
Noreste	1720	62%	90%	49%	79%
Norte	430	57%	83%	44%	82%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

región Norte, con el 82%, seguida del Centro-oeste y Noreste. La región que posee los menores porcentajes de consejos fiscalizadores es la Sur, con el 70%

Al fraccionar el dato relativo a los consejos no deliberativos en regiones, se observa que los mayores porcentajes de consejos no deliberativos están en la región Norte, seguida por la región Sur. El Noreste, una vez más, aparece con el menor porcentaje de no deliberación, lo que significa que es el que posee la mayor cantidad de consejos capaces de deliberar.

Gráfica 25 – Porcentaje regional de consejos de Salud no deliberativos



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Al cuestionar si los consejos realizaron reuniones en los últimos doce meses³⁷, se identificó que el 98% de los consejos se habían reunido. Entre aquellos que no lo habían hecho, se observa que la menor frecuencia de reuniones ocurre en los municipios de medio porte, que tienen entre 50 y 100 mil habitantes; y entre 100 y 500 mil habitantes.

En síntesis, se observa que el 97% de los municipios, cerca de 5.417, poseen consejos de Salud implementados. El mayor porcentaje de paridad, el 97%, está concentrado en la región Noreste, mientras que la región Sur es, proporcionalmente, menos paritaria. Aunque la capacidad deliberativa es condición esencial para el funcionamiento de los consejos de salud, exigido legalmente, se observa que sólo el 87% de los consejos poseen capacidad deliberativa y el 75% son fiscalizadores. Una vez más, la mayor proporción de consejos deliberativos también se concentra en el Noreste.

 $^{37\,\,}$ Período referente a los meses de aplicación de la investigación

Tabla 33 - Frecuencia de reuniones de los consejos de Salud por tamaño de municipios

Municipios por tamaño poblacional	Total de Consejos	Total de consejos que se reunieron	Porcentaje ³⁸
poblacional		que se reunieron	
Ates 5.000	1233	1218	98%
De 5.001 a 10.000	1259	1245	98%
De 10.001 a 20.000	1322	1303	98%
De 20.001 a 50.000	1025	1013	98%
De 50.001 a 100.000	309	307	97%
De 100.001 a 500.000	229	227	97%
Más de 500.000	40	40	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

6.2.7. Consejos de Seguridad

Los consejos de Seguridad están presentes en apenas un 10,4% de los municipios brasileños, cerca de 579. Al analizar el porcentaje de implantación de los consejos de Seguridad según el tamaño poblacional del municipio, se observa que la variación es directamente proporcional, de modo que cuanto mayor es el municipio, mayor es la proporción de implementación de los consejos.

Tabla 34 - Porcentaje de implantación de consejos de Seguridad por tamaño del municipio

Municipios por tamaño poblacional	Total de Municipios	Total de consejos que se reunieron	Porcentaje ³⁹
Ates 5.000	1257	60	4,78%
De 5.001 a 10.000	1294	93	7,18%
De 10.001 a 20.000	1370	110	8,02%
De 20.001 a 50.000	1055	133	12,6%
De 50.001 a 100.000	316	76	24,05%
De 100.001 a 500.000	233	85	36,48%
Más de 500.000	40	22	55%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

Desde la última investigación realizada por el IBGE en 2006, se observa que la implantación de consejos de Seguridad pública creció cerca de un 23%, según la variación regional representada en la gráfica a continuación:

³⁸ Fue realizado el siguiente cálculo: (consejos no paritarios) \times 100/número total de consejos en la región 39 Fue realizado el siguiente cálculo: (consejos no paritarios) \times 100/número total de consejos en la región

Gráfico 29 - Municípios com Conselho Municipal de Segurança, segundo as Grandes Regiões - 2006/2009

579

445

Brasil Norte Nordeste Sudeste Sul Centro-Oeste

Gráfica 26 - Variación regional de los consejos de Seguridad 2006/2009.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006/2009.

Se observa que la mayor variación en el porcentaje de implantación fue de la región Norte, que amplió en casi el 42% el número de municipios con consejos de Seguridad, seguida del Noreste, con el 37%; del Centro-oeste, con el 29%; del Sudeste, con el 22%, y en último lugar del Sur, con el 12%.

La mayor concentración de porcentaje de consejos, sin embargo, está en la región Centro-oeste, seguida por la Sudeste y por la Sur. La menor concentración proporcional está en el Noreste, como demuestran los datos de la tabla que sigue:

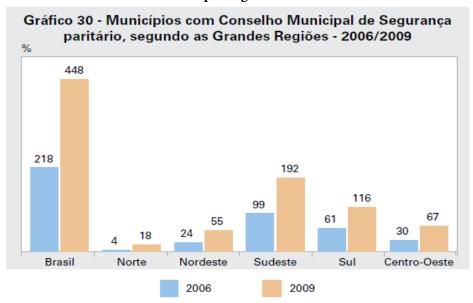
Tabla 35 - Distribución regional proporcional de los consejos de Seguridad

Región	Total de Muni- cipios	Total de consejos	Porcentaje
Sudeste	1668	256	15,3%
Sur	1188	157	13,2%
Centro-oeste	466	78	16,73%
Noreste	1794	67	3,7%
Norte	449	21	4,6%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

En cuanto a la naturaleza de la representación, se constata que el 77% de los consejos son paritarios. En este sentido, llama la atención la evolución del porcentaje de paridad si se comparan los datos de 2006 y 2009. En 2006 cerca del 48% de los consejos tenían composición paritaria, lo que representa un crecimiento del 29%. Ello significa que en teoría, todos los consejos creados a partir de 2006 fueron paritarios y que además se llevó a cabo una reforma de consejos preexistentes.

Gráfica 27 – Evolución del porcentaje de paridad de los consejos de Seguridad entre 2006/2009 por región.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006/2009.

Al fraccionar los datos relativos a la paridad en regiones, se observa que el mayor porcentaje de municipios con consejos paritarios está concentrado en las regiones Norte y Centro-oeste, seguidas del Noreste. El Sur mantiene el menor porcentaje de paridad de sus consejos.

Tabla 36 - Porcentaje de paridad de los consejos de seguridad por región

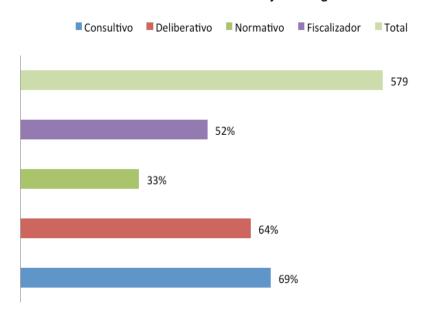
Región	Total de Consejos	Total de consejos no paritarios	Porcentaje ⁴⁰
Sudeste	256	192	75%
Sul	157	116	73%
Centro-oeste	78	67	85%
Noreste	67	55	82%
Norte	21	18	85%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En cuanto al carácter decisorio de los consejos, se constata que el 69% de ellos poseen carácter consultivo, con "el papel (...) de estudiar y apuntar acciones o políticas consideradas adecuadas o viables" (IBGE, 2010, p. 96), y que el 64% poseen competencia deliberativa, o sea, poseen "el Poder de decidir sobre la implantación de políticas o administración de recursos" (ídem). Se constata además, que el 52% son fiscalizadores, o sea, poseen "la atribución de fiscalizar la implementación y el funcionamiento de políticas o la administración de recursos" (ídem).

⁴⁰ Fue realizado el siguiente cálculo: (consejos no paritarios) x 100/número total de consejos en la región

Gráfica 28 – Clasificación de los consejos de Seguridad según la capacidad decisoria Características de los Consejos de Seguridad



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Analizando los índices de capacidad decisoria en términos regionales, se identifica que el mayor porcentaje de consejos de cuño consultivo está en el Norte; mientras que el mayor porcentaje de consejos deliberativos está en el Noreste. La competencia normativa está presente en un mayor porcentaje de consejos del Centro-oeste, mientras que la capacidad fiscalizadora está concentrada igualmente entre el Sur y el Noreste, conforme indican las tablas siguientes.

Tabla 37 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Seguridad por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	256	176	160	76	43
Sur	157	109	93	47	94
Centro-oeste	78	52	51	33	44
Noreste	67	46	50	27	40
Norte	21	17	14	7	8

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Tabla 38 - Análisis regional de la proporción de consejos de Seguridad según la competencia decisoria

Región	Total de Consejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	256	68%	62%	29%	44%
Sur	157	69%	59%	29%	59%
Centro-oeste	78	66%	65%	42%	56%
Noreste	67	68%	74%	40%	59%
Norte	21	80%	66%	33%	38%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

En síntesis, se constata que el 10,4% de los municipios brasileños poseen consejos de Seguridad, y que la mayor concentración proporcional de implantación ocurre en municipios con más de 500.000 habitantes.

Entre los años de 2006 y 2009 hubo un crecimiento en la implantación de esos consejos del orden de un 23%, destacando la región Norte, que presentó la mayor proporción relativa de consejos implantados.

Se constató también que el 77% de los consejos poseen representación paritaria, hallándose la mayor concentración de consejos de este tipo en el Norte y Centro-oeste, y la menor en los municipios del Sur. En cuanto al carácter decisorio, se observa que la mayoría de los consejos de seguridad brasileños son consultivos, un 69%, de los cuales un 64% posee competencia deliberativa. De los consejos deliberativos, la mayor concentración proporcional está en el Noreste, mientras que la menor está en el Sur.

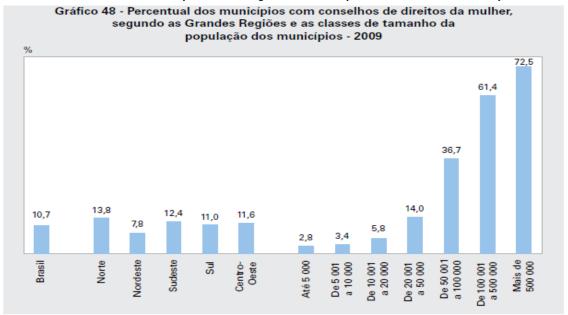
6.2.8. Consejos de Defensa de los Derechos de la Mujer

Los Consejos de Defensa de los Derechos de la Mujer poseen una interesante característica que no está presente en los demás consejos analizados: la mayoría fueron creados antes de que hubiese una creación de estructuras institucionales para gestión de las políticas de protección de los derechos de la mujer (secretarías especializadas o incluso secretarías de derechos humanos).

Son en total 594, cerca del 10,7% del total de municipios brasileños. La mayor concentración proporcional está en el Norte del país, con un 13,8% de los municipios con consejos, seguido del Sudeste con un 12,4%. Un setenta y dos y medio por ciento (72,5%) de los consejos están implantados en municipios con más de 500.000 habitantes, demostrando de forma bastante clara la tendencia al desarrollo de políticas de género en ciudades de gran porte, más que en las de medio y pequeño tamaño. A ese respecto, se observa que:

Es importante considerar, sin embargo, que los municipios de menor porte poblacional constituyen la mayoría. De hecho, la categoría de aquellos con hasta 20 000 habitantes corresponde al 70,5% del total de municipios brasileños y de éstos, apenas 158 o el 12,0%, declararon poseer Consejos Municipales de los Derechos de la Mujer. Por otro lado, los municipios con población superior a 500 000 habitantes representan menos del 1,0% del total, a pesar de tener una cobertura por consejos del 72,5%. Ó sea, esa alta cobertura no es capaz de influir en la media nacional, una vez que, en términos absolutos, las grandes metrópolis son poco significativas en el conjunto de los municipios del País. (IBGE, 2010, p. 114)

Gráfica 29 - Porcentaje de municipios con consejos de Derechos de la Mujer



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Nota: As classes de tamanho da população dos municípios têm por base as estimativas de população residente nos municípios em 1º de julho.

En cuanto a la media regional de presencia de consejos, la investigación destaca:

Interesante observar, además, que los porcentajes de municipios que informaron poseer consejos no son necesariamente equivalentes a los porcentajes regionales. Es el caso de los Estados del Tocantins (20,9%), Amapá (18,7%), Maranhão (17,1%), Ceará (17,9%), Rio de Janeiro (27,2%), Rio Grande del Sur (15,5%), Mato Grosso (19,8%) y Mato Grosso del Sur (19,2%), en que la cobertura municipal por consejos supera la media encontrada en las regiones. (IBGE, 2010, p. 113)

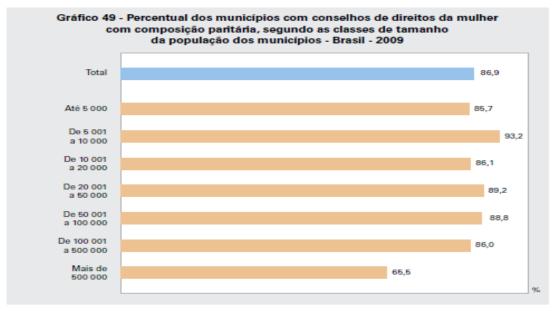
En cuanto a la naturaleza de representación, se observa que el 87% de los consejos son paritarios⁴¹.

Esa realidad es similar en todas las regiones del País, alcanzando un 95,2% de los municipios con consejo en el Norte, un 90,7% en el Noreste, un 85,0% en el Sudeste, un 83,9% en el Sur y un 81,5% en el Centro-Oeste. Es interesante que en los municipios con más de 500 000 habitantes estos porcentajes caen a cerca del 65,0%, contrastando con la media nacional y con la realidad verificada para todas las demás clases de tamaño poblacional investigadas. (IBGE, 2010, p.114)

⁴¹ La publicación no proporcionó en sus anexos, como hizo en los demás consejos, las tablas con los datos para interpretación. Por este motivo, no fue posible seguir el patrón de análisis realizado en los consejos anteriores.

El análisis puede ser representado en la gráfica siguiente:

Gráfica 30 - Porcentaje de paridad según el tamaño del municipio



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Nota: As classes de tamanho da população dos municípios têm por base as estimativas de população residente nos municípios em 1º de julho.

La investigación destaca además que la mayoría de los consejos, un 73,5% posee naturaleza decisoria de tipo deliberativo y consultivo, mientras que el 61,6% son fiscalizadores y el 40,4% son normativos. Al desagregar el dato en regiones, se observa que el Noreste posee la mayor concentración proporcional de consejos deliberativos, con un 81%, mientras que el Sudeste posee la menor, un 73%. El Noreste destaca también en cuanto al porcentaje de consejos normativos, un 52% y fiscalizadores, un 73%.

Tabla 39 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Mujeres por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	207	156	153	71	108
Sur	131	95	99	48	76
Centro-oeste	54	31	41	22	36
Noreste	140	108	114	73	103
Norte	62	49	47	26	43

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Tabla 40 - Análisis regional de la proporción de consejos de mujeres según la competencia decisoria

Región	Total de Consejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	207	75%	73%	34%	52%
Sur	131	72%	75%	36%	58%
Centro-oeste	54	57%	75%	40%	66%
Noreste	140	77%	81%	52%	73%
Norte	62	79%	75%	41%	69%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

En cuanto a la frecuencia de realización de las reuniones, que constituyó un indicio de que el consejo funciona de forma regular, se observa que el 69,2% realizaron reuniones en los últimos 12 meses que antecedieron a la investigación; significa también que cerca del 31% aún no funcionan con frecuencia mínima.

En síntesis, se observa que el 10,7% de los municipios brasileños poseen consejos de defensa de los Derechos de la Mujer, y que la mayor concentración proporcional está en la región Norte, estando la menor en la región Centro-oeste. Se constata además que la mayoría de esos consejos son paritarios y deliberativos.

6.2.9. Consejos de Medio Ambiente

Considerados obligatorios por la legislación federal, los consejos de Medio Ambiente están presentes en cerca del 56,3% de los municipios brasileños, lo equivalente a 3.135.

Desde la primera vez en que el número de consejos municipales fue investigado, en 1999, el crecimiento del número de implantaciones fue del orden de un 166, 3%. En cuanto a los ciclos de implantación de los consejos, llama la atención la siguiente información:

Se observa además que, a partir de 1997, ese crecimiento ha ocurrido de manera más intensa en los años inmediatamente siguientes a los de las elecciones municipales (1997, 2001, 2005 y 2009)14, o sea, el primer año de gobierno de los alcaldes, lo que puede indicar una iniciativa proactiva de los que acaban de asumir el cargo. (IBGE, 2010, p. 131)

La evolución de la implantación de esos consejos por región puede ser observada a partir de los datos de la tabla y gráfica siguientes:

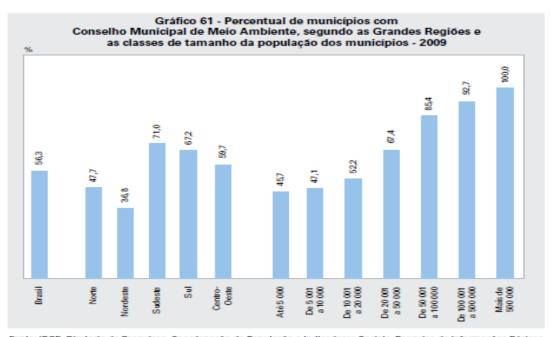
Tabla 41 – Evolución en la implantación de los consejos de Medio Ambiente (1999 – 2009)

Tabela 16 - Percentual de municípios com Conselho de Meio Ambiente,
por Grandes Regiões -1999/2009

		Percentual de i	municípios com	Conselho de M	leio Ambiente	
Ano	Brasil		;			
	Brasii	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1999	21,4	11,4	9,0	32,5	29,1	19,1
2001	29,0	18,5	14,3	39,3	39,6	32,4
2002	34,1	21,6	19,7	43,5	44,2	41,7
2004	36,7	26,3	20,3	46,8	49,6	40,6
2008	47,6	38,5	29,9	58,7	61,1	50,6
2009	56,3	47,7	36,8	71,0	67,2	59,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999/2009.

Gráfica 31 - Porcentaje regional de implantación de consejos por tamaño del municipio



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Nota: As classes de tamanho da população dos municípios têm por base as estimativas de população residente nos municípios em 1º de Julho.

Como en otras áreas, la mayor concentración de consejos está en ciudades de mayor concentración poblacional. Destaca la presencia de consejos de Medio Ambiente en la totalidad de los municipios con más de 500.000 habitantes. Otro dato interesante, afecta al crecimiento de los consejos en municipios con hasta 20.000 habitantes: de 1999 a 2009 el crecimiento fue de más del 32%.

En términos regionales, se observa que el Sudeste, seguido del Sur, tiene el mayor porcentaje de implantación de consejos de Medio Ambiente, respectivamente un 71 y un 67%. El menor está concentrado en el Noreste, un 36%, seguido del Norte, con un 47,6%, como muestra la tabla siguiente:

Tabla 42 - Distribución regional de los consejos de Medio Ambiente

Región	Total de Municipios	Total de consejos	Porcentaje
Sudeste	1668	1185	71%
Sur	1188	798	67%
Centro-oeste	466	278	59%
Noreste	1794	649	36,1%
Norte	449	214	47,6%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Al analizar los datos por estado, se observa que el Estado del Rio de Janeiro presenta el mayor porcentaje relativo de implantación de consejos municipales, con un 91,3%, seguido de Rio Grande del Sur (84,7%) y Ceará (81,0%). En el otro extremo, se puede observar que los Estados de Maranhão (26,3%), Alagoas (25,5%), Paraíba (15,2%) y Piauí (9,4%) tienen los menores porcentajes de municipios con Consejos Municipales de Medio Ambiente del País.

Tabla 43 - Porcentaje de municipios con Consejo municipal de Medio Ambiente

Tabela 17 - Percentual de municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente, segundo as Unidades da Federação - 2009

Unidade da Fede r ação	Percentual de municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente (%)	Unidade da Federação	Percentual de municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente (%)
Brasil Rio de Janeiro Rio Grande do Sul Ceará São Paulo Mato Grosso do Sul Minas Gerais Santa Catarina Amapá Goiás Roraima Acre Pará Bahia	56,3 91,3 84,7 81,0 74,6 67,9 67,8 64,5 62,5 61,4 60,0 59,1 55,9	Espírito Santo Mato Grosso Paraná Tocantins Rio Grande do Norte Amazonas Pernambuco Rondônia Sergipe Maranhão Alagoas Paraiba Piauí	53,8 51,8 47,4 46,0 37,7 33,9 32,9 32,7 30,7 26,3 25,5 15,2 9,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

En cuanto a la paridad, se observa que un 88% de los consejos de Medio Ambiente son paritarios. El mayor porcentaje de consejos paritarios está en la región Noreste y Sudeste, ambas con idéntico valor de porcentaje, siendo la región menos paritaria la región Sur.

Tabla 44 - Porcentaje de paridad de los consejos de Medio Ambiente por región

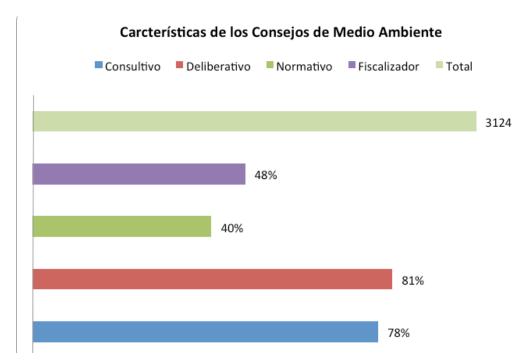
Región	Total de consejos	Total de consejos paritarios	Porcentaje
Sudeste	1185	961	81%
Sur	798	560	70%
Centro-oeste	278	214	76%
Noreste	649	529	81%
Norte	214	166	77%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En cuanto a la capacidad decisoria de los consejos, se observa que la mayoría, un 81%, es deliberativa, y apenas un 40% de la totalidad posee capacidad normativa, importante característica destacada por la política de Medio Ambiente .

Al fraccionar el dato regionalmente, se observa que el mayor porcentaje de consejos con competencia deliberativa está en el Norte. En esta región se concentra también el mayor porcentaje de consejos normativos y fiscalizadores. El menor porcentaje deliberativo está en el Centro-oeste, seguido de la región Sur, respectivamente con un 75 y un 80%. En el Sur se concentra también el menor porcentaje de consejos normativos y fiscalizadores.

Gráfica 32 - Clasificación de los consejos de Medio Ambiente según la capacidad decisoria



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

Tabla 45 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Medio Ambiente por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	1185	961	961	447	516
Sur	798	560	641	271	332
Centro-oeste	278	214	210	121	145
Noreste	649	529	536	310	371
Norte	214	166	183	109	131

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Tabla 46 – Análisis regional de la proporción de consejos de Medio Ambiente según la competencia decisoria

Región	Total de Consejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	1185	81%	81%	37%	43%
Sur	798	70%	80%	33%	41%
Centro-oeste	278	76%	75%	43%	52%
Noreste	649	81%	82%	47%	57%
Norte	214	77%	85%	50%	61%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Al intentar identificar el efectivo funcionamiento de los consejos la investigación Munic/2009 cuestionó si en los 12 meses anteriores a la investigación el consejo se había reunido. Como resultado identificó que un 71% de los consejos se habían reunido en tal período. Entre las regiones con mayor porcentaje de consejos en funcionamiento regular, destaca el Norte, con un 74%, seguido del Sur y Sudeste. La región con menor porcentaje fue el Noreste, con un 65%.

Tabla 47 - Proporción de consejos de Medio Ambiente que realizaron reuniones

Región	Total de consejos	Total de consejos reunidos	Porcentaje
Sudeste	1185	858	72%
Sur	798	590	73%
Centro-oeste	278	187	67%
Noreste	649	426	65%
Norte	214	159	74%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

En síntesis, se observa que el 56% de los municipios brasileños poseen consejos de Medio Ambiente, cerca de 3.135 municipios. Aunque sea un bajo porcentaje de implantación, este número creció cerca de un 166% en 10 años. La mayor concentración de consejos aún se da en municipios de gran porte (mayores de 500.000 habitantes), pero el porcentaje de implantación en municipios pequeños viene creciendo.

El Sudeste es la región que concentra el mayor porcentaje de implantación municipal, un 71% del total de municipios, y el Noreste es la región con menor porcentaje, apenas un 36%. En cuanto a la naturaleza de la representación, se constata que un 88% del total de consejos son paritarios, estando el mayor porcentaje de consejos paritarios concentrado en el Noreste, con un 81%, y el menor en el Sur, con un 70%. En cuanto a la capacidad decisoria, se observa que la mayoría, un 81%, son deliberativos, y apenas un 40% son normativos. La mayor concentración proporcional de consejos deliberativos está en el Norte, un 85%, mientras que la menor es del Centro-oeste, con apenas un 45%.

6.2.10. Consejos de Derechos Humanos

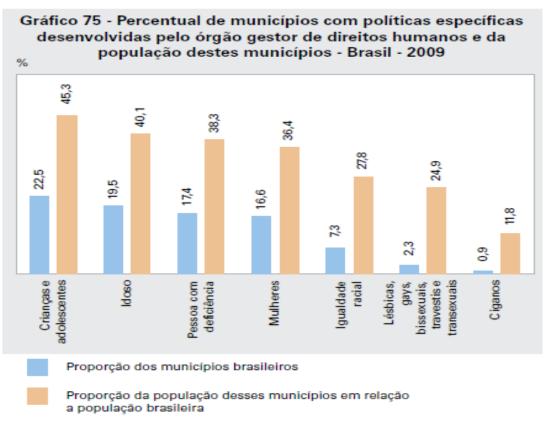
La investigación Munic/2009 identificó que políticas específicas de poblaciones en situación de vulnerabilidad, en su gran mayoría, son gestionadas por los órganos municipales de derechos humanos. La variación de las estructuras de gestión de esas políticas, así como las propias políticas, presenta distinciones

bastante grandes, demostrando que la actual fase de desarrollo de las políticas y estructuras administrativas aún está muy lejos de la necesidad de la población. En este sentido:

El análisis de la proporción de la población de los municipios con políticas específicas para la población en situación de vulnerabilidad bajo responsabilidad de órgano gestor en relación a la población total brasileña demuestra que la cobertura potencial de esas políticas es mayor que la proporción de los municipios que las poseen. En el caso de programas y acciones para Tercera Edad, por ejemplo, 1 087 municipios (un 19,5% del total) poseen esas actividades bajo responsabilidad de un órgano gestor de derechos humanos, mientras que su población representa el 45,3% de la población brasileña. En lo que se refiere a programas y acciones para la población LGBT (lesbianas, homosexuales, bisexuales, travestis y transexuales), el número de municipios es de 130 (un 2,3% del total), mientras que su población representa el 24,9% de la población brasileña. (IBGE, 2010, p.148)

El cuadro a continuación demuestra lo aquí expuesto:

Gráfica 33 – Relación entre la proporción de municipios que desarrollan políticas públicas para grupos vulnerables específicos y parcela de la población en situación de vulnerabilidad



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

La política brasileña de defensa de los derechos humanos, en opinión de la investigadora, es fragmentada, de manera que los programas para las distintas poblaciones vulnerables se desarrollaron de manera independiente, a partir de la mayor o menor organización y movilización social en torno al tema.

De esta forma, la percepción que se tiene es de que el área "derechos humanos" acabó siendo vaciada de significado, ya que hay programas específicos mejor desarrollados y estructurados administrativamente, y

organizados de manera independiente, sin que los consejos de Derechos Humanos tengan una función integradora y transversal a la todos los demás temas específicos.

El Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, especie de consejo federal de Derechos Humanos, posee entre sus atribuciones, la de recibir denuncias e investigar violaciones. No está delimitado – al menos de manera clara – su papel integrador y articulador con los demás consejos que, al fin y al cabo, debaten efectivamente los Derechos Humanos de Niños y Adolescentes, Deficientes, Tercera Edad, Mujeres etc.

En este sentido, sin tener un referencial directivo de la política nacional, los consejos municipales de Derechos Humanos se resumen en apenas un 1,4% del total de municipios brasileños, cerca de 79. La investigación destaca que en más de la mitad de esos municipios el consejo no está vinculado a ningún órgano (secretaría o autarquía), siendo la única estructura administrativa de gestión de la política.

La investigación muestra la existencia de Consejos Municipales de Derechos Humanos en 79 municipios. Se observa que en 44 de ellos, un 55,7% del total, no existe órgano gestor responsable de la política de Derechos Humanos, siendo el consejo la única institución de Derechos Humanos municipal. (IBGE, 2010, p. 165)

De los 27 estados (son 26 además de DF), 20 poseen municipios con consejo de Derechos Humanos (DH). De éstos, todos los estados localizados en el Sudeste, en el Sur y Centro-oeste poseen al menos un municipio con consejo.

Municipio com Conselho de Direitos Humanos

Mapa 6 - Municipios con Consejo Municipal de Derechos Humanos

Fuente: IBGE, Dirección de Investigaciones, Coordinación de Población e Indicadores Sociales, Investigación de Informaciones Básicas Municipales 2009.

La investigación apunta también que el Sur y Sudeste crearon sus consejos hace más tiempo, siendo el Noreste la región que creó más consejos en los últimos 5 años, conforme se ve en la Gráfica 34. Sin embargo, cuando se compara la concentración proporcional, se observa que el Noreste presenta el mayor porcentaje proporcional de implantación de consejos de Derechos Humanos, mientras que el Centro-oeste posee las tasas más bajas. (Tabla 48)

Gráfico 87 - Municípios que possuem Conselho de Direitos Humanos, por Grandes Regiões, segundo as classes de tempo de criação do conselho - 2009 10 9 5 2 De 3 a De 6 a De mais de De 1 a 5 anos 10 anos 10 anos Norte Nordeste Sudeste Sul Centro-Oeste

Gráfica 34 - Municipios que poseen consejo de Derechos Humanos - por región y por año de creación

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Tabla 48 - Distribución regional proporcional de implantación de consejos de Derechos Humanos

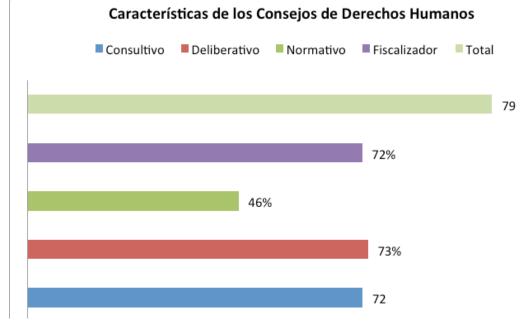
Región	Total de Municipios	Total de consejos	Porcentaje
Sudeste	1668	21	1,25%
Sur	1188	19	1,59%
Centro-oeste	466	4	0,85%
Noreste	1794	29	1,61%
Norte	449	6	1,33%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

De los 79 consejos de DH, un 84% poseen representación paritaria, estando la mayor proporción concentrada en el Centro-o e, con un 100% de ellos paritarios, seguido del Noreste. La menor proporción está en el Sur, cerca del 73%.

En cuanto a la capacidad decisoria, se observa que el 73% son deliberativos y que hay un alto porcentaje de consejos fiscalizadores, un 72%, siguiendo el patrón del consejo federal, conforme muestra la gráfica siguiente.

Gráfica 35 - Clasificación de los consejos de Derechos Humanos según la capacidad decisoria



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Al fraccionar regionalmente los datos según la capacidad decisoria, se observa que la región con mayor porcentaje de consejos con competencia deliberativa es el Centro-oeste, con un 100%. Hay que resaltar, sin embargo, que el Noreste, con 29 consejos, posee el 82% de ellos con la misma capacidad. La región con menor capacidad deliberativa proporcional es el Sur, como se verifica en la tabla siguiente.

Tabla 49 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Derechos Humanos por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	21	15	14	8	14
Sur	19	12	12	9	14
Centro-oeste	4	2	4	2	2
Noreste	29	22	24	15	22
Norte	6	2	4	2	5

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Tabla 50 – Análisis regional de la proporción de consejos de Derechos Humanos según la competencia decisoria

Región	Total de Consejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	21	71%	66%	38%	66%
Sur	19	63%	63%	47%	73%
Centro-oeste	4	50%	100%	50%	50%
Noreste	29	75%	82%	51%	75%
Norte	6	33%	66%	33%	83%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Por último, se observa que un porcentaje considerable, cerca del 72% de los consejos están activos, o sea, realizaron reuniones en los 12 meses que antecedieron a esta investigación. Destacan las regiones Norte, Sur y Centro-oeste, en las cuales hubo reunión en la totalidad de los consejos existentes.

6.2.11. Consejos de Protección a los Derechos de la Tercera Edad.

Siendo el grupo de edad que más crece en Brasil, la política de protección a la Tercera Edad se reforzó a partir de la publicación de la Ley nº 10.741 en 2003, tras siete años de discusión en el Congreso Nacional.

De carácter obligatorio, los consejos de la Tercera Edad están presentes en el 35% del total de los municipios brasileños, habiendo una distribución bastante uniforme en el tamaño de los municipios que los vienen implantando. Inclusive entre los municipios menos populosos se percibe que la media de creación de los consejos se mantiene en aproximadamente un 60%, hecho no observado en las demás áreas analizadas, en las cuales la tendencia es que el mayor porcentaje de implantación se dé en los municipios más populosos.

Gráfica 36 - Porcentaje de municipios con políticas para la Tercera Edad según tamaño del municipio

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Nota: As classes de tamanho da população dos municípios têm por base as estimativas de população residente nos municípios em 1º de julho.

Al analizar el porcentaje proporcional de implantación por regiones, se observa que el Sudeste es la región que posee mayor porcentaje de municipios con consejos, un 40%, seguido del Norte y del Sur, con idéntico porcentaje, un 38%. La región con menor tasa de implantación proporcional es la Noreste, con apenas un 27%.

Tabla 51 – Distribución regional proporcional de los consejos de defensa de los derechos de la Tercera Edad

Región	Total de Municipios	Total de consejos	Porcentaje
Sudeste	1668	673	40%
Sur	1188	455	38%
Centro-oeste	466	173	37%
Noreste	1794	502	27%
Norte	449	171	38%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En cuanto a la naturaleza de la representación, se observa que el 97% de los consejos son paritarios. Remárquese que éste es, junto a los consejos del Niño y el Adolescente y Asistencia Social que tiene porcentaje idéntico, el mayor porcentaje de paridad ya observado.

Al analizar el dato regionalmente, se observa que el Noreste posee el mayor porcentaje proporcional de consejos paritarios, un 98%, seguido del Centro-oeste. Los menores porcentajes son los de las regiones Sudeste y Norte, ambas con un 95%. Vale la pena destacar, sin embargo, que la región Norte vio disminuida su media a causa de la baja media de uno de sus 7 estados, porque posee 5 estados en los cuales el porcentaje de paridad es del 100%. Son 10 los estados que poseen un 100% de los consejos implantados paritarios: Rondónia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá (todos del Norte); Alagoas, Sergipe y Bahia (del Noreste); Espírito Santo (del Sudeste) y el Distrito Federal.

En cuanto a la capacidad decisoria, se observa que el 82% del total de los consejos son deliberativos, poseyendo también un alto porcentaje de consejos fiscalizadores, si se compara con las demás áreas analizadas, el 65%. La mayor concentración proporcional de consejos deliberativos está en las regiones Norte y Noreste, ambas con un 85%, siendo el Sudeste la región con menor porcentaje. También es en el Norte y Noreste donde están los mayores porcentajes de consejos normativos y fiscalizadores, cerca del 79%.

Gráfica 37 - Clasificación de los consejos de derechos de la Tercera Edad según la capacidad decisoria

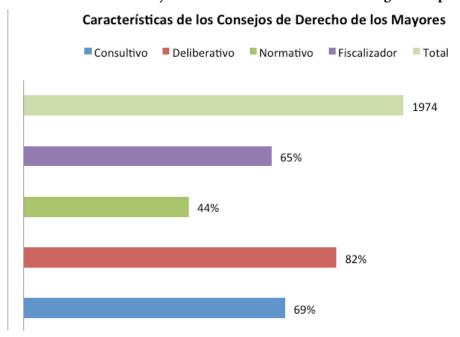


Tabla 52 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de defensa de los derechos de la Tercera Edad por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	673	434	534	242	382
Sur	455	312	373	188	300
Centro-oeste	173	116	141	76	118
Noreste	502	375	431	264	369
Norte	171	121	147	89	120

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Tabla 53 - Análisis regional de la proporción de consejos de Tercera Edad según la competencia decisoria

Región	Total de Consejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	673	64%	79%	35%	56%
Sur	455	68%	81%	41%	65%
Centro-oeste	173	67%	81%	43%	68%
Noreste	502	74%	85%	52%	73%
Norte	171	70%	85%	52%	70%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

En síntesis, se observa que un 35% de los municipios brasileños poseen consejos de protección a la Tercera Edad, siendo la región con mayor porcentaje proporcional de implantación el Sudeste, y el menor el Noreste. El 97% de todos los consejos son paritarios y representa la mayor tasa porcentaje de paridad ya analizada. La mayor proporción de consejos paritarios se concentra en el Norte y Noreste, que poseen también los mayores porcentajes de consejos deliberativos, cerca del 82%.

6.2.12. Consejos de Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente

Una de las áreas con mayor concentración de consejos, la política de defensa de los derechos del Niño y del Adolescente posee gran expresión nacional, con cerca del 91% de los municipios brasileños con consejos implantados, lo que representa 5.084.

Mapa 7 - Municipios sin y con Consejos Municipales de Defensa de los Derechos de Niños y Adolescentes



Fuente: IBGE, Dirección de Investigaciones, Coordinación de Población e Indicadores Sociales, investigación de Informaciones Básicas Municipales 2009.

Resulta interesante notar que, independientemente del tamaño del municipio, el porcentaje de implantación es bastante alto, no habiendo mayor concentración proporcional de consejos en los municipios de mayor población. Tal hecho demuestra la importancia que la política de defensa de los derechos de la Infancia adquirió en Brasil.

Al analizar la concentración proporcional de implantación de los consejos por regiones, se observa que el Sur y el Centro-oeste poseen el más alto porcentaje de implantación, ambos con un 94,6%. La región que presenta las más bajas tasas de implantación en virtud del número total de municipios es el Norte, como se observa en la tabla siguiente.

Tabla 54 - Distribución regional proporcional de los consejos del Niño y adolescente

Región	Total de Municipios	Total de consejos	Porcentaje
Sudeste	1668	1563	93,7%
Sur	1188	1125	94,6%
Centro-oeste	466	441	94,6%
Noreste	1794	1576	87,8%
Norte	449	379	84,4%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

Gráfica 38- Porcentaje de implantación municipal de los consejos del Niño y Adolescente por tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

En cuanto a la naturaleza de representación, se observa que los índices de paridad son bastante altos. Más del 96% del total de consejos son paritarios. Al fraccionar los datos en regiones, se observa que el Noreste y Sudeste, ambos con un 97%, poseen la mayor proporción de consejos paritarios, mientras que el Sur y el Centro-oeste, ambos con un 95% poseen las menores.

Tabla 55 - Porcentaje de paridad de los consejos de Niño y Adolescente por región

Región	Total de Consejos	Total de consejos paritarios	Porcentaje
Sudeste	1563	1521	97%
Sur	1125	1074	95%
Centro-oeste	441	420	95%
Noreste	1576	1543	97%
Norte	379	365	96%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

Una cantidad también alta de consejos está activa y realizó reunión en los 12 últimos meses que antecedieron a la investigación, cerca del 95%, lo que no significa necesariamente que el restante 5% está inactivo, ya que aunque no hayan realizado reuniones ésta no es la única variable que caracteriza la actividad o no de un consejo.

En cuanto a la capacidad decisoria, se observa que el 87% de los consejos poseen competencia deliberativa, y un porcentaje también alto posee capacidad fiscalizadora, el 75%. Al fraccionar el dato en regiones, se identifica que el menor índice de consejos con capacidad deliberativa está concentrado en el Sudeste, siendo el Norte y el Noreste las regiones con mayor proporción.

Tabla 56 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Niño y Adolescente por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	1563	908	1320	669	1093
Sur	1125	689	969	528	799
Centro-oeste	441	284	379	218	330
Noreste	1576	1083	1399	887	1274
Norte	379	248	334	208	304

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Tabla 57 - Análisis regional de la proporción de consejos de Niño y Adolescente según la competencia decisoria

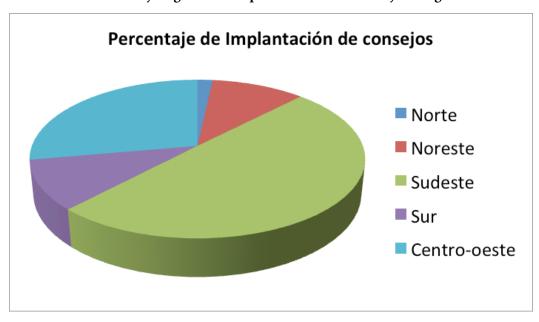
Región	Total de Consejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	1563	58%	84%	42%	69%
Sur	1125	61%	86%	46%	71%
Centro-oeste	441	64%	85%	49%	74%
Noreste	1576	68%	88%	56%	80%
Norte	379	65%	88%	54%	80%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

En síntesis, un 91%, cerca de 5.084 de los municipios brasileños, poseen consejos del Niño y Adolescente. De éstos, un 96% son paritarios, estando la mayor concentración proporcional de consejos en el Noreste y Sudeste del país. Un 87% del total de consejos son deliberativos, estando la mayor concentración en el Norte y Noreste y la menor en el Sudeste.

6.2.13. Consejos de Igualdad Racial

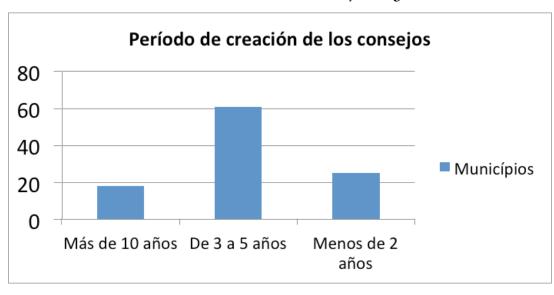
Considerados no obligatorios, los consejos de Igualdad Racial suman apenas 148 en el país, cerca del 2,6%. Regionalmente, se observa que la mayor proporción de implantación de consejos está en el Sudeste, seguido del Centro-oeste, siendo la menor en el Norte.



Gráfica 39 - Porcentaje regional de implantación de los consejos de Igualdad Racial

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

La mayoría de los consejos son de creación reciente, apenas 18 de ellos tienen más de 10 años, conforme se observa en la gráfica siguiente. Otro dato interesante es que la mayoría, 64, están vinculados a los órganos gestores de la política de asistencia social, y no a órganos de derechos humanos.



Gráfica 40 - Período de creación de los consejos de Igualdad Racial

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

En cuanto a la naturaleza de la representación, se observa que el 85% son paritarios, siendo la mayor proporción de paridad la de la región Norte. Hay, sin embargo, que hacer una puntualización, visto que el Norte posee apenas 1 consejo. En este sentido, destaca el porcentaje Nordestino, en el cual 20 de sus 22 consejos son paritarios, lo que representa un 90%.

Tabla 58 - Porcentaje de paridad de los consejos de Igualdad Racial por región

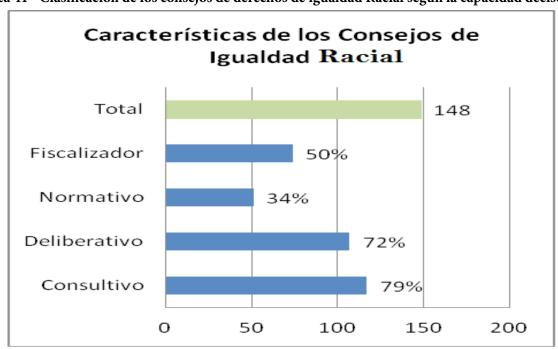
Región	Total de Consejos	Total de consejos paritarios	Porcentaje
Sudeste	96	83	86%
Sur	14	12	85%
Centro-oeste	15	10	66%
Noreste	22	20	90%
Norte	1	1	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

En cuanto a capacidad decisoria, se observa que la mayoría de los consejos, el 79%, poseen capacidad consultiva, siendo 72% deliberativos. Como se destacó al hablar de otros consejos, no es posible identificar cuántos consejos son exclusivamente consultivos y cuántos poseen acumuladas las competencias consultiva y deliberativa.

Fraccionando los datos regionalmente (Tablas 59 y 60) se observa que el Noreste es la región con mayor proporción de consejos deliberativos, un 90%, seguido del Centro-oeste, con un 86%. La región con menor porcentaje es el Sudeste, con sólo el 66% de consejos deliberativos.

Gráfica 41 - Clasificación de los consejos de derechos de igualdad Racial según la capacidad decisoria



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Tabla 59 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Igualdad Racial por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	96	77	64	28	41
Sur	14	12	10	3	7
Centro-oeste	15	12	13	5	8
Noreste	22	15	20	15	17
Norte	1	1			1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Tabla 60 - Análisis regional de la proporción de consejos de Igualdad Racial según la competencia decisoria

Región	Total de Consejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	96	80%	66%	29%	42%
Sur	14	85%	71%	21%	50%
Centro-oeste	15	80%	86%	33%	53%
Noreste	22	68%	90%	68%	77%
Norte	1	100%	0%	0%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

En síntesis, se observa que el porcentaje de municipios con Consejos de Igualdad Racial en Brasil aún es muy bajo, apenas un 2,6%, y la gran mayoría fue creada en los últimos 5 años. La mayor concentración de consejos paritarios está en el Norte y Noreste y la menor en el Centro-oeste. Mientras que el mayor porcentaje de consejos deliberativos se concentra en el Noreste, la menor está presente en el Sudeste.

6.2.14. Consejos de Derechos de la Juventud

Fenómeno reciente, los consejos de la Juventud están implantados en cerca del 5,4% de los municipios brasileños, lo equivalente a 303, de los cuales apenas 52 fueron creados hace más de 10 años, mientras que 189 fueron creados en los últimos 5 años.

Todos los estados de la región Noreste, Sudeste, Sur y Centro-oeste poseen municipios con al menos un consejo implantado. Solamente la Región Norte no posee todos sus estados con al menos un consejo, conforme se observa en el mapa siguiente.

Cartograma 10 - Municipios com Conselho Municipal de Direitos da Juventude - 2009

Municipio com conselho de direitos da Juventude

Mapa 8 – Municipios con Consejo de Derechos de la Juventud

Fuente: IBGE, Dirección de Investigaciones, Coordinación de Población e Indicadores Sociales, Investigación de Informaciones Básicas Municipales 2009.

Al fraccionar el dato regionalmente se observa que la mayor concentración de este tipo de consejo está en el Sudeste, seguido del sur. El Noreste es la región con menor concentración proporcional, conforme muestra la tabla siguiente:

Región	Total de Municipios	Total de Consejos	Porcentaje
Sudeste	1668	157	9,4%
Sur	1188	56	4,7%
Centro-oeste	466	18	3,86%
Noreste	1794	57	3,17%
Norte	449	15	3,34%

Tabla 61 - Distribución regional de los consejos de Juventud

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En cuanto a la naturaleza de la representación, se observa que un porcentaje bastante alto, el 89% son paritarios. Regionalmente, se observa que el Noreste posee el mayor porcentaje proporcional de consejos paritarios, seguido del Norte. El Sur y Sudeste poseen el menor porcentaje proporcional.

Tabla 62 - Porcentaje de paridad de los consejos de juventud por región

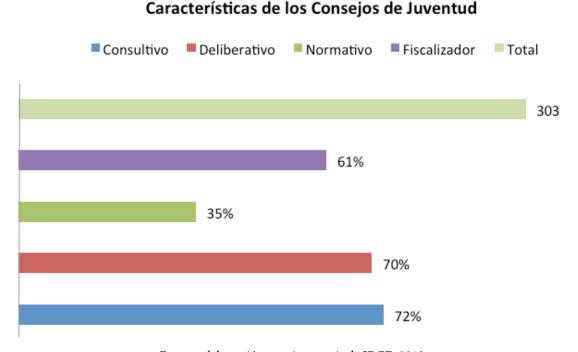
Región	Total de Consejos	Total de consejos paritarios	Porcentaje
Sudeste	157	137	87%
Sur	56	49	87%
Centro-oeste	18	15	83%
Noreste	57	56	98%
Norte	15	14	93%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

En cuanto a la capacidad decisoria, se identifica que la mayoría – aunque la diferencia sea pequeña – es apenas consultiva, un 72%. Por la proximidad de los valores obtenidos para los consejos deliberativos, se presume que todos los que son deliberativos son también consultivos, siendo la diferencia referente a aquellos exclusivamente consultivos, pero como mencionamos en los otros análisis no es posible confirmar tal información a partir de los datos divulgados por la publicación.

Regionalmente, se observa que la mayor proporción de consejos deliberativos está en el Noreste, seguido del Norte, respectivamente con un 82 y un 80%. La menor proporción – y debemos resaltar en este caso la amplia diferencia en el porcentaje – es del Centro-oeste, con apenas un 50% de sus consejos con capacidad deliberativa. En cuanto a la capacidad fiscalizadora, la región Norte destaca, con un 73%, siendo la menor proporción de consejos fiscalizadores presentes en el Sudeste, apenas un 57%.

Gráfica 42 - Clasificación de los consejos de derechos de Juventud según la capacidad decisoria



Fuente: elaboración propia a partir de IBGE, 2010

Tabla 63 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Juventud por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	157	107	111	47	91
Sur	56	40	32	13	34
Centro-oeste	18	11	9	6	11
Noreste	57	46	47	30	37
Norte	15	14	12	10	11

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Tabla 64 - Análisis regional de la proporción de consejos de Juventud según la competencia decisoria

Región	Total de Consejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador
Sudeste	157	68%	70%	29%	57%
Sur	56	71%	57%	23%	60%
Centro-oeste	18	61%	50%	33%	61%
Noreste	57	80%	82%	52%	64%
Norte	15	93%	80%	66%	73%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

En cuanto al efectivo funcionamiento de los consejos se identifica que cerca del 70% se reunieron en los 12 meses anteriores a la investigación, siendo el Centro-oeste la región con mayor proporción de realización de reuniones.

En resumen, se observa que apenas el 5,4% de los municipios brasileños poseen consejos de la Juventud, y que la mayor concentración de consejos está en la región Sudeste y la menor en el Noreste. En cuanto a la paridad, se observa que el 89% del total de los consejos son paritarios, estando la mayor proporción de consejos paritarios concentrada en el Noreste, con un 98% y las menores en las regiones Sur y Sudeste, ambas con un 87%. En cuanto a la capacidad decisoria, se observa que la mayoría, un 72%, es consultiva, estando la mayor concentración de consejos deliberativos en la región Noreste, un 82%, y la menor en la región Centro-oeste, con apenas el 50% de los consejos de esta región con competencia deliberativa.

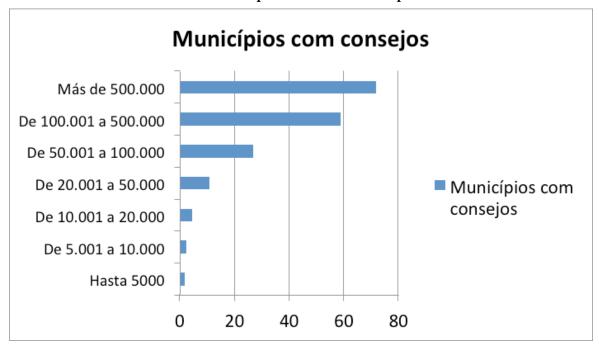
6.2.15. Consejos de Derechos de la Persona con Deficiencia

Aunque son considerados no obligatorios, los consejos para defensa de los derechos de las Personas con Deficiencia están presentes en 490 municipios brasileños, lo equivalente al 8,8% del total de municipios en el país.

De acuerdo con la investigación, el 61% de los consejos fueron creados en los últimos 5 años, lo que demuestra el reciente desarrollo de esa forma de gestión en el área.

Se percibe también que la mayor concentración de consejos está en municipios más populosos. A partir del análisis de la gráfica siguiente es posible identificar una relación directa entre el tamaño del municipio y el porcentaje de implantación de los consejos.

Gráfica 43 – Proporción de implantación de consejos de defensa de los derechos de los Deficientes por tamaño del municipio



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

La mayor concentración proporcional está en la región Sudeste, seguida de la región Sur, conforme muestra la tabla siguiente:

Tabla 65 - Distribución regional de los consejos de Deficientes

Región	Total de Municipios	Total de Consejos	Porcentaje
Sudeste	1668	242	14,5%
Sur	1188	93	7,8%
Centro-oeste	466	30	6,4%
Noreste	1794	101	5,6%
Norte	449	24	5,3%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En cuanto a la naturaleza de la representación, se observa que el 94% del total de consejos son paritarios, estando la mayor concentración proporcional de consejos en el Norte y Noreste, respectivamente con un 100 y un 96%; y la menor en el Sudeste y Centro-oeste, ambos con un 93%.

Tabla 66 - Porcentaje de paridad de los consejos de Deficientes por región

Región	Total de Consejos	Total de consejos paritarios	Porcentaje
Sudeste	242	226	93%
Sur	93	88	94%
Centro-oeste	30	28	93%
Noreste	101	97	96%
Norte	24	24	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

En cuanto a la capacidad decisoria, se observa que la mayoría de los consejos, un 78%, posee competencia deliberativa. En términos regionales, las regiones con mayor proporción de consejos deliberativos son el Noreste, seguido del Norte, respectivamente un 90 y un 87%. Las regiones con los menores porcentajes son el Centro-oeste y el Sudeste, con un 70 y un 73%. La capacidad fiscalizadora también es destacada en el Norte y Noreste, ya que el 70 y el 77% de los consejos das regiones poseen Poderes fiscalizadores.

Tabla 67 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Deficientes por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	242	172	178	88	147
Sur	93	66	73	37	64
Centro-oeste	30	22	21	9	14
Noreste	101	75	91	58	78
Norte	24	19	21	12	17

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IBGE, 2010.

Tabla 68 - Análisis regional de la proporción de consejos de Deficientes según la competencia decisoria

Región	Total de Consejos	Porcentaje Consultivo	Porcentaje Deliberativo	Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador	
Sudeste	242	71%	73%	36%	60%	
Sur	93	70%	78%	39%	68%	
Centro-oeste	30	73%	70%	30%	46%	
Noreste	101	74%	90%	57%	77%	
Norte	24	79%	87%	50%	70%	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Un dato bastante significativo afecta a la frecuencia de reuniones. De los consejos hasta ahora analizados, éste es el único en que el 100% de los consejos realizaron reuniones en los 12 meses anteriores a la investigación, lo que lleva a presumir el efectivo funcionamiento de los consejos implementados.

En síntesis, se observa que el 8,8% de los municipios brasileños poseen consejos de Deficientes, estando la mayor concentración proporcional en el Sudeste y Sur. De reciente implantación, el 61% de los actuales consejos poseen menos de 5 años de creación. Con un 94% del total nacional de los consejos paritarios, la mayor concentración proporcional de paridad está en el Norte y Noreste, hecho que se repite cuando se eva-

lúa el porcentaje de consejos con capacidad deliberativa. En cuanto a esta característica, se constata también que el 78% del total de consejos poseen competencia deliberativa.

6.2.16. Consejos de Defensa del Derechos de Lesbianas, Homosexuales, Bisexuales, Travestis y Transexuales (LGBT)

El Decreto nº 3.952/01 creó en ámbito federal el Consejo Nacional de Combate a la Discriminación, con el objetivo de proponer, acompañar y evaluar las políticas públicas afirmativas de promoción de la igualdad y de protección de los derechos de individuos y grupos sociales y étnicos afectados por discriminación racial y demás formas de intolerancia. Con la creación de un Consejo específico para las causas raciales, el consejo de combate a la discriminación pasó a dirigirse con más intensidad a las causas de intolerancia sexual.

En Brasil, en 2009 (año de aplicación de esta investigación), había apenas cuatro consejos municipales de defensa de los derechos LGBT, dos instituidos aún en la década de los 90, y otros dos creados tras la creación del consejo federal.

Los estados que instituyeron los consejos fueron: dos municipios en São Paulo, uno en Rio Grande del Sur y uno en Mato Grosso del Sur, respectivamente en las regiones: Sudeste, Sur y Centro-oeste.

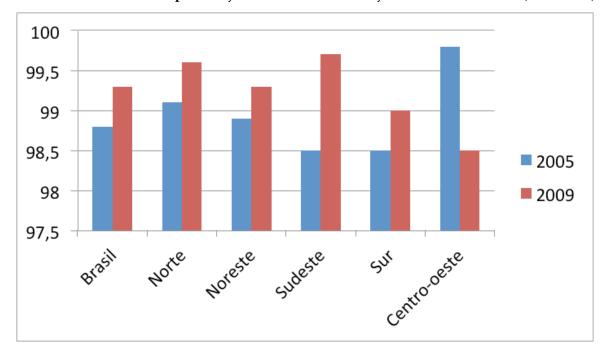
Todos son paritarios, pero apenas 2 son deliberativos y están localizados en el Estado de São Paulo y Rio Grande del Sur. Apenas el consejo gaucho (Rio Grande del Sur) posee competencia normativa. Todos realizaron reuniones en los 12 meses que antecedieron a la investigación.

6.2.17. Consejos de Asistencia Social

Considerados obligatorios por la Política Nacional de Asistencia Social, los consejos de asistencia social son los que poseen mayor porcentaje nacional de implementación: un 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. La explicación sin embargo, no agota el cuestionamiento, especialmente por el hecho de que otros consejos también tienen competencia ejecutiva. Resta, por tanto, la duda, que supera el objeto de esta investigación.

De 2005 a 2009 hubo un aumento del 0,5% en el número de consejos implantados. El crecimiento mantuvo cierta homogeneidad en los municipios con diferentes tamaños poblacionales. La excepción se dio en los datos de los municipios que poseen entre 20.001 a 50.000 habitantes, único caso de todos los demás consejos, en que hubo decrecimiento. En términos regionales, la región que presentó decrecimiento fue el Centro-oeste, conforme se observa.



Gráfica 44 - Variación del porcentaje en el número de consejos de Asistencia Social (2005-2009)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En cuanto a la concentración de los consejos, se observa que hay una cierta homogeneidad y que la diferencia de porcentaje de la proporción de consejos por municipio es bastante pequeña. Aun así, la región Sudeste presenta el mayor porcentaje de implantación de consejos, un 99,7%, seguida del Norte y Noreste, respectivamente con un 99,55% y un 99,33%. La región con menor índice es la Centro-oeste, con un 98,49%, seguido del Sur.

Tabla 69 - Proporción de implantación de consejos de Asistencia Social por región

Región	Total de Municipios	Total de Consejos	Porcentaje de implantación
Sudeste	1668	1663	99,7%
Sur	1188	1176	98,98%
Centro-oeste	466	459	98,49%
Noreste	1794	1782	99,33%
Norte	449	447	99,55%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

En la media de concentración de las regiones de bajo porcentaje de implantación, Centro-oeste y Sur, tuvieron influencia especialmente dos Estados: Goiás, en el Centro-oeste y Rio Grande del Sur en el Sur. Llama la atención específicamente Rio Grande del Sur, estado con mayor índice de déficit de consejos de Asistencia Social: 11 municipios.

A partir de la constatación del alto alcance de los consejos de Asistencia Social, la primera pregunta que viene a la mente es si hay un efectivo funcionamiento. Para intentar identificar la información, la investigación cuestionó si hubo reunión del consejo en los 12 últimos meses que antecedieron a la investigación. Como resultado se identificó que el 97,87% de los consejos se habían reunido, lo que se presume como efectivo funcionamiento (aunque se sepa que ésta no es la única variable que indica el funcionamiento de un consejo).

En cuanto a la paridad, se observa que la mayoría de los consejos, un 97,97% posee composición paritaria. Al desmembrar los datos regionalmente, se observa que la mayor concentración proporcional de consejos paritarios está localizada en el Sur y Sudeste, ambos con el mismo porcentaje, un 98,3%, mientras que el menor es del Centro-oeste, con un 95,4%.

Tabla 70 - Porcentaje regional de paridad de los consejos de Asistencia Social

Región	Total de Consejos	Total de Consejos pari- tarios	Porcentaje de implantación
Sudeste	1663	1636	98,3%
Sur	1176	1157	98,3%
Centro-oeste	459	438	95,4%
Noreste	1782	1751	98,2%
Norte	447	433	96,8%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

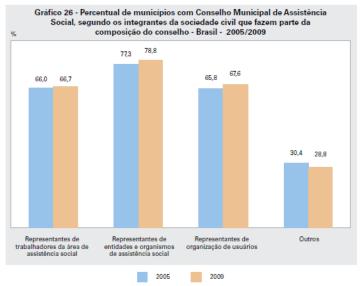
Hay cierta información interesante recolectada por la investigación exclusivamente para los consejos de Asistencia Social, que trata sobre la especificación de la representación, porque los datos demuestran un crecimiento de consejos no paritarios. Como la no paridad no significa necesariamente una sub-representación social, la investigación procuró identificar cuántos consejos no paritarios poseen representación social o gubernamental mayores.

De esa forma se observó que de los consejos no paritarios solamente el Norte y el Centro-oeste poseen un número mayor de consejos con representantes gubernamentales que con representantes de la sociedad civil. En las otras regiones los consejos no paritarios en los cuales la representación social supera la gubernamental son mayoría.

En cuanto al segmento de representación social, se observa que

el 66,7% de los municipios declaró tener representantes de trabajadores del área; un 78,8%, representantes de entidades y organismos actuantes en el área; y un 67,6%, representantes de organizaciones de usuarios. En todas las categorías representadas, hubo un pequeño crecimiento en el período 2005/2009.

Gráfica 45 - Segmentos representados en los consejos de Asistencia Social



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2009

En cuanto a la capacidad decisoria, se observa que el 91,5% del total de los consejos de Asistencia Social son deliberativos. De éstos, la mayor concentración proporcional está en el Noreste, seguido por el Sudeste. La región con menor concentración – aunque todas tengan porcentajes bastantes elevados, está en el Norte.

Tabla 71 - Cantidad absoluta de las características de los consejos de Asistencia Social por región

Región	Total de Consejos	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Sudeste	1663	925	1517	784	1322
Sur	1176	676	1095	605	910
Centro-oeste	459	262	418	225	373
Noreste	1782	1170	1638	1012	1534
Norte	447	268	393	225	372

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

Tabla 72 – Análisis regional de la proporción de consejos de Asistencia Social según la competencia decisoria

Región	Total de Consejos	, , , , , , , , , , , , , , , , , , , ,		Porcentaje Normativo	Porcentaje Fiscalizador	
Sudeste	1663	55%	91,2%	47%	79%	
Sur	1176	57%	93,1%	52%	77%	
Centro-oeste	459	57%	91%	49%	81%	
Noreste	1782	65%	91,9%	56%	86%	
Norte	447	59%	87,9%	50%	83%	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010

En síntesis, se observa que los consejos de Asistencia Social son los de mayor porcentaje general de alcance nacional, llegando al 99% de los municipios brasileños, lo que equivale a 5.527. La mayor concentración de consejos está en el Sudeste y la menor en el Centro-oeste, aunque los porcentajes sean altos y próximos (respectivamente un 99,7 y un 98,49%). La mayoría de los consejos son paritarios, un 97,97%. En aqué-

llos no paritarios la mayor representación de la sociedad civil supera los que poseen mayor representación gubernamental. Del total, apenas 42 consejos están en esta situación. Por último, con la mayoría, un 91%, con capacidad deliberativa, los consejos de Asistencia Social poseen los mayores índices generales, tanto de implantación, como de paridad y capacidad deliberativa. Estudiarlo instiga al investigador a identificar cuáles son los motivos de tan altos porcentajes, aunque la explicación no aparecía en los datos de la investigación consultada.

6.3. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES

Tras el análisis de cada uno de los consejos municipales actualmente implantados en Brasil, es posible realizar una lectura transversal de la información para identificar las características generales, capaces de proporcionar vestigios de posibles patrones o tendencias regionales, así como posibilitar conclusiones preliminares.

En cuanto al número de consejos municipales implantados, se observa que los que tienen mayor porcentaje total de implantación son los Consejos de Asistencia Social, presentes en el 99% de los municipios, seguido de los Consejos de Alimentación Escolar (CAEs), con un 98% de los municipios brasileños, cerca de 5.466. En seguida vienen los consejos de salud, con un 97% y los consejos del Fundeb, con un 94%. El consejo con menor porcentaje de implantación es el de Lesbianas, Homosexuales, Bisexuales, Travestis y Transexuales (LGBT). Es también el más reciente entre los consejos nacionales, y el último en ser creado en el gobierno del ex-Presidente Lula, en diciembre de 2010.

En total, en el año 2009, Brasil contabilizó 43.156 consejos municipales. Destacamos que no están contabilizados los consejos estaduales y federales. Hay que resaltar también que los diferentes tipos de áreas investigadas por el Munic no necesariamente cubren 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. Sumados a los consejos federales, los cuales fueron contabilizados en este trabajo, se puede decir que Brasil posee al menos 43.192 consejos.

Tabla 73 - Relación de consejos con mayor porcentaje de implantación nacional

Consejos	Porcentaje de Implantación y total absoluto
Asistencia Social	99% (5.527)
CAE	98% (5.466)
Salud	97% (5.417)
FUNDEB	94% (5.267)
Niño y Adolescente	91% (5.084)
Educación	79% (4.403)
Medio Ambiente	56% (3.124)
Ciudades	43% (2.373)
Tercera Edad	35% (1.974)
Cultura	25% (1.372)
Deporte	11% (623)
Mujer	10,67% (594)
Seguridad	10% (579)
Deficiente	9% (490)
Transporte	6% (328)
Juventud	5% (303)
Igualdad Racial	3% (148)
Derechos humanos	1% (79)
GLBT	0,07% (4)

Fuente: Elaboración propia

Otro dato importante es que solamente el 28% de los consejos brasileños son de formación obligatoria. Esa obligatoriedad, al contrario de lo que algunas veces se afirma, no procede directamente de la Constitución. Como se ha resaltado, hay que distinguir la obligatoriedad de participación social, que es constitucional, de la obligatoriedad de implementación de consejos, que en general procede de leyes.

La obligatoriedad de implementación de consejos para la gestión de determinada política pública, generalmente procede de la ley federal que instituyó la política. En este sentido lo que se observa es que cuanto más estructuradora y clara es la ley federal sobre el funcionamiento de los consejos municipales, mayor es la amplitud de implementación.

Hay casos, no obstante, en que la legislación no aclara sobre la obligatoriedad, que acaba contenida en reglamentos internos de los consejos federales, como en el caso de los consejos de Niño y Adolescente. La falta de estandarización en la producción normativa genera problemas de interpretación y muchas veces dificulta la comprensión del funcionamiento del sistema de gestión que se pretende implantar. Por ser oportuno, vale la pena mencionar que en muchas áreas se hizo imposible identificar si hay o no obligatoriedad, sea en virtud de la profunda complejidad normativa (las leyes son incompletas y remiten a reglamentos que a veces no pueden ser localizados en la red), sea a causa de la ambigüedad que la redacción causa.

Una importante constatación se refiere a la correlación directa entre la obligatoriedad legal de implantación y el grado de implementación de los respectivos consejos. Así, de los 9 consejos con mayor porcenta-

je de implantación (lista arriba), 8 son obligatorios. Se exceptúa apenas el Consejo de Educación, en sexta posición. Así, de los 11 consejos considerados obligatorios del análisis normativo realizado (vea Tabla 5), 8 poseen mayor porcentaje de implantación. Conviene destacar que de los 11 obligatorios, 3 no fueron investigados: Seguridad Alimenticia; Recursos Hídricos y Política Agrícola. ¿Estarían éstos también entre los de mayor número?

En cuanto a la concentración de los consejos, el análisis transversal de los datos demuestra que hay variación en virtud del tipo de consejo. Sin embargo, el mayor porcentaje de consejos está concentrado en el Sudeste y Sur, mientras que los menores en el Norte y Noreste. A pesar de esto, se observa que las regiones poseen al menos un consejo de cada tipo, con excepción de los consejos de LGBT.

Los consejos creados hace más tiempo están en el Sur y Sudeste. Aunque no existan datos para todos consejos, se observa que los consejos del Noreste son más recientes, habiendo existido un aumento bastante acentuado de implantación en los últimos años.

En todas las áreas investigadas se observó que hubo aumento en el número de consejos implantados durante los años consultados (en algunos casos 2005, en otros 2006). La excepción la constituyen tan sólo los consejos de Asistencia Social del Centro-oeste, que decrecieron entre 2005 y 2009. (IBCE, 2010a, p. 56)

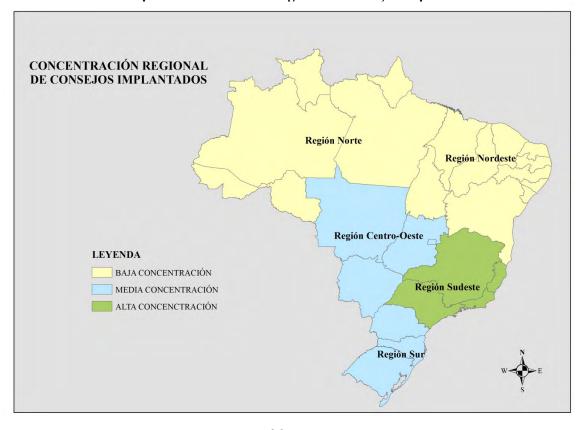
Tabla 74 - Concentración regional de los consejos brasileños según la concentración

	Educación	Cultura	Deporte	Ciudades	Transporte	Salud	Seguridad	Mujer
Región con	Sudeste	Sudeste	Sur	Sur	Sur	Sur	Cen-	Norte
mayor							tro-oeste	
porcentaje								
Región con	Norte	Norte	Norte	Noreste	Noreste	Norte	Noreste	Noreste
menor								
porcentaje								

Tabla 75 - Concentración regional de los consejos brasileños según la concentración

	Medio Ambiente	Derechos Humanos	Tercera Edad	Niño y Adol.	Igualdad Racial	Juventud	Deficiente	LGBT	Asist. Social
Región con mayor porcentaje	Sudeste	Noreste	Sudeste	Sur y Cen- tro-oeste	Sudeste	Sudeste	Sudeste	Centro	Sudeste
Región con menor porcentaje	Noreste	Centro- oeste	Noreste	Norte	Norte	Noreste	Norte	Sul	Centro- oeste

El mapa de la concentración de implementación nacional de los consejos a partir de los datos recogidos puede ser representado como sigue:



Mapa 9 - Concentración regional de consejos implantados

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la paridad se observa que la gran mayoría de los consejos municipales brasileños es paritaria. El resultado contrasta con aquél encontrado entre los consejos federales, que poseen una mayoría no paritaria.

Una importante observación – ya mencionada anteriormente – trata acerca de la falta de datos sobre la composición de la representación en los consejos no paritarios. Porque la falta de paridad, al contrario de lo que puede parecer en un primer momento, no significa, necesariamente, una sub-representación social, ni una mayor presión representativa del gobierno. Aunque en esta investigación no se haya hecho una verificación exhaustiva para cruzar las fechas de normalización de los consejos que tuvieron sus representaciones sociales ampliadas, parece ser⁴² que ésta es una tendencia reciente, iniciada en el gobierno del ex- Presidente Lula.

La única investigación que identificó la representación en los consejos no paritarios (IBGE, 2010a) constató que la mayoría de los consejos no paritarios tiene mayor representación social que de gobierno.

⁴² Esta investigación no procuró comprobar tal hecho. Se trata apenas de la percepción de la investigadora basada en algunas identificaciones en este sentido.

Tabla 76 - Relación de consejos con mayor porcentaje proporcional de paridad

Consejos	Porcentaje de Paridad
Asistencia Social	97%
Niño y Adolescente	97%
Tercera Edad	97%
Salud	96%
Deficiente	94%
Educación	89%
Juventud	89%
Medio Ambiente	88%
Vivienda	88%
Mujer	87%
Ciudades	86%
Igualdad Racial	85%
Derechos humanos	85%
Cultura	84%
Deporte	79%
Seguridad	77%
Transporte	77%
LGBT	75%

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la concentración proporcional de consejos paritarios, se observa que el Noreste posee el mayor índice de consejos paritarios, seguido con gran diferencia por la región Norte. La región con el menor porcentaje de paridad en sus consejos es el Sur, seguido del Centro-oeste.

Como se ha dicho, no se puede presumir que la mayor cantidad de consejos no paritarios representa una menor representación social, pero es un dato interesante en el que profundizar, ya que la constatación de mayor representación gubernamental en consejos de esas regiones puede ser importante para futuras investigaciones que evalúen la efectividad de esos consejos.

Aunque no se haya registrado caso por caso, la investigación identificó que muchas veces la no paridad ocurre en virtud de una mayor representación por parte de la sociedad civil. Tal hecho resalta la necesidad de que los investigadores realicen una importante crítica: analizar si la no paridad representa una efectiva "desventaja" de representación de la sociedad civil, o sea, por lo que fue identificado en el análisis legislativo, que muchas veces especifica los criterios de representación, la no paridad no puede significar per se el debilitamiento representativo de la sociedad, como en general es defendido.

Tabla 77 - Concentración regional de los consejos brasileños según la paridad

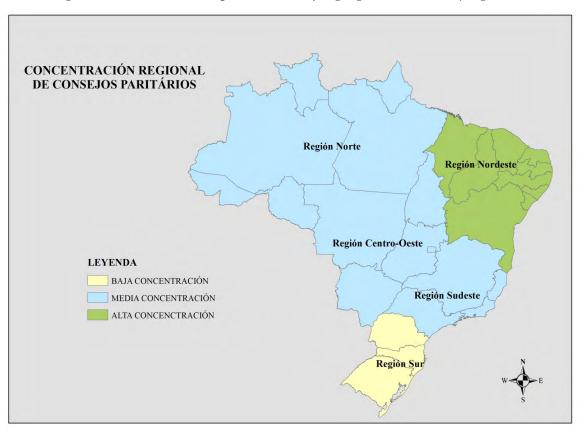
	Educación	Cultura	Deporte	Ciudades	Transporte	Salud	Seguridad	Mujer
Región	Noreste	Noreste	Norte/	Noreste	Noreste	Noreste	Norte/	Norte
con mayor porcentaje			Centro- oeste				Centro- oeste	
Región con menor	Sur	Sur	Sur	Norte	Centro- oeste	Sur*	Sur	Cen- tro-
porcentaje								oeste

Tabla 78 - Concentración regional de los consejos brasileños según la paridad

	Medio Ambiente	Derechos Humanos	Tercera Edad	Niño y Adol.	Igualdad Racial	Juventud	Deficiente	LGBT	Asist. Social
Región con mayor porcentaje	Noreste/ Sudeste	Centro- oeste	Noreste	Noreste/ Sudeste	Norte/ Noreste	Noreste	Norte	Igual en todas regiones	Sur y Sudeste
Región con menor porcentaje	Sur	Sur	Sudeste/ Norte	Sur/Cen- tro-oeste	Centro- oeste	Centro- oeste	Sudeste/ Centro- oeste	_	Cen- tro- oeste

El mapa de la concentración proporcional de consejos paritarios en Brasil puede ser representado así:

Mapa 10 - Concentración regional de la mayor proporción de consejos paritarios



Fuente: elaboración propia

En cuanto a la capacidad decisoria, se constata que la mayoría de los consejos brasileños (municipales y federales) es deliberativa. El porcentaje de consejos consultivos es bastante próximo a los deliberativos, porque la deliberación presume también la capacidad consultiva.

Al contrastar, sin embargo, la capacidad decisoria de los consejos federales con el año de creación, se observa la gran tendencia del gobierno del ex-Presidente Lula de privilegiar los consejos consultivos. Se observa que la gran mayoría de los consejos deliberativos fue creada en la década de los 90. A partir de 2003, a pesar de haber habido un gran incremento en la cantidad de consejos, la mayoría es apenas consultiva. Aun así, aquéllos que tienen competencia deliberativa, en su mayoría, fueron creados en 2003, y el proceso de movilización social para construcción de la respectiva política nacional, ya existía hace años.

Tabla 79 - Relación de Consejos federales por año de creación y capacidad decisoria

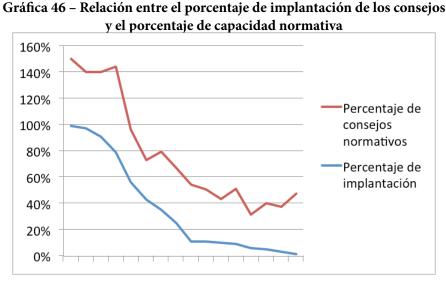
Nombre del Consejo	Año de Creación	Capacidad Decisoria
Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNP-CP)	1984	DELIBERATIVO
Consejo Responsable del FGTS (CCFGTS)	1990	DELIBERATIVO
Consejo Deliberativo del FAT	1990	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama)	1990	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Salud (CNS)	1990	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Política Agrícola	1991	CONSULTIVO
Consejo Nacional de Seguridad Social (CNPS)	1991	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (Conanda)	1991	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS)	1993	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Inmigración (CNIg)	1993	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Educación (CNE)	1995	CONSULTIVO
Consejo Nacional del Trabajo	1995	CONSULTIVO
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CCT)	1996	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	1997	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Deporte (CNE)	1998	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Condraf)	1999	CONSULTIVO
Consejo Nacional de los Derechos de la Persona Portadora de Deficiencia (Conade)	1999	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de los Derechos de la Tercera Edad (CNDI)	2002	DELIBERATIVO
Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES)	2003	CONSULTIVO
Consejo Deliberativo de la Política del Café	2003	DELIBERATIVO
Consejo de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH)	2003	CONSULTIVO
Consejo Nacional das Ciudades (Conciudades)	2003	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Acuicultura y Pesca (Conape)	2003	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES)	2003	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (CN-PIR)	2003	CONSULTIVO

Nombre del Consejo	Año de Creación	Capacidad Decisoria
Consejo Nacional de Seguridad Alimenticia y Nutricional	2003	CONSULTIVO
(Consea)		
Consejo Nacional de Transparencia Pública y Combate a la Corrupción (CTPCC)	2003	CONSULTIVO
Consejo Nacional de Turismo (CNT)	2003	CONSULTIVO
Consejo Nacional de Defensa Civil (Condec)	2005	CONSULTIVO
Consejo Nacional de Juventud (Conjuve)	2005	CONSULTIVO
Consejo Nacional de Política Cultural (CNPC)	2005	CONSULTIVO
Consejo Nacional Antidrogas (Conad)	2006	CONSULTIVO
Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM)	2008	CONSULTIVO
Consejo Nacional de Seguridad Pública (Conasp)	2009	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Combate a la Discriminación (CNCD)*	2010	DELIBERATIVO
Consejo Nacional de Salud Suplementaria	2010	AÚN no REGULA- MENTADO

Fuente: Elaboración propia

Contradictoriamente, la mayoría de los consejos municipales creados en el Noreste durante el mismo período fue deliberativa. Quizá, porque hubo en esta época un incremento en la tardía municipalización de políticas básicas, como Educación, Salud, Asistencia Social, que son, todas ellas, legalmente deliberativas. La presente investigación no pretende responder directamente a esta cuestión, pero levanta el debate sobre una posible tendencia – encabezada por el modelo federal - de restricción de las competencias de los consejos, aunque los datos municipales creen conflicto con tal afirmación.

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 mayor porcentaje de capacidad normativa. Este hecho levanta algunas cuestiones: la mayor capacidad normativa de los consejos ¿sería capaz de influir en la mejoría de la efectividad de su actuación en la respectiva política de la cual es instrumento de gestión? ¿En qué medida se daría esta relación?



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE, 2010.

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 deliberativos. Así, se configura una curiosa situación: a pesar de ser la región con menores índices porcentuales de implantación de consejos – o sea, las demás regiones poseen proporcionalmente un número mayor de municipios con consejos – el Noreste posee un mayor número de consejos paritarios y deliberativos. ¿Tendría tal hecho relación con la contemporaneidad de los consejos creados? ¿O seria apenas reflejo de la tardía municipalización de políticas básicas que poseen en su política la capacidad deliberativa como directriz obligatoria? ¿Sería el cuadro nordestino reflejo de las políticas de la década de los 90?

Tabla 80 - Concentración regional de los consejos brasileños según a la capacidad deliberativa

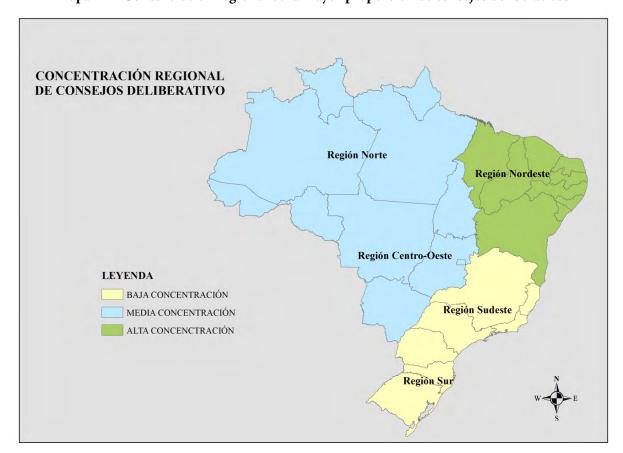
	Educación	Cultura	Deporte	Ciudades	Transporte	Salud	Seguridad	Mujer
Mayoría del total	Deliberat.	Consult	Consult	Deliberat.	Consultivo	Deliberat.	Consultivo	Deliberativo
Región con mayor porcentaje	Noreste	Centro- oeste	Sur	Noreste	Noreste	Noreste	Noreste	Noreste
Región con menor porcentaje	Centro-oeste/ Norte	Sur	Sudeste	Sur	Centro	Norte	Sur	Centro-oeste

Tabla 81 - Concentración regional de los consejos brasileños según la capacidad deliberativa

	Medio	Derechos	Tercera	Niño y	Igualdad	Juventud	Deficiente	LGBT	Asist.
	Ambiente	Humanos	Edad	Adol.	Racial				Social
Mayoría del total	Deliberativo	Deliberat.	Deliberat	Deliberat	Consultiv	Consultiv	Deliberat	Del/Cons	Deliber
Región con mayor porcentaje	Norte	Centro- oeste/ Noreste	Norte/ Noreste	Norte/ Noreste	Noreste	Noreste	Noreste		Nor- este
Región con menor porcentaje	Centro- oeste	Sur	Sudeste	Sudeste	Sudeste	Cen- tro-oeste	Cen- tro-oeste		Norte

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IBGE 2010.

El mapa de la concentración proporcional de los consejos con mayor capacidad deliberativa en Brasil puede ser representado así:



Mapa 11 - Concentración regional de la mayor proporción de consejos deliberativos

Fuente: elaboración propia

En conclusión, se constata que los consejos con mayor porcentaje de implantación son aquéllos en que la implementación es normativamente obligatoria. Tal hecho lleva a creer que la obligatoriedad normativa es el principal elemento para la consagración de los consejos como estructura de gestión de políticas públicas. No se está aquí desconsiderando el Poder de la movilización social, pero parece ser que ésta tiene un Poder determinante en el momento de imposición de la estructura administrativa cuando se trata de la construcción de la política pública, lo que generalmente ocurre en momentos políticos previos a la construcción legislativa en las Conferencias Nacionales.

Si la política no consagra el consejo como obligatorio, nos parece que la decisión de implantación queda muy restringida a la voluntad política de los gobiernos sub-nacionales, lo que puede acabar por debilitar y vaciar el espacio público.

Otra constatación es la tendencia regional a la creación de consejos más o menos deliberativos y más o menos paritarios, es decir, los resultados demuestran que hay una tendencia regional que se repite en las diversas áreas de políticas, y que acaba por caracterizar regiones brasileñas como más o menos deliberativas y paritarias.

En este sentido, la región Sur, a pesar de tener tradición de participación social posee la menor proporción de consejos deliberativos y paritarios, mientras que el Noreste sería actualmente la región en la cual existen las mayores proporciones de consejos deliberativos y paritarios.

Las razones que llevan a que los consejos de esas regiones sean más o menos paritarios y más o menos deliberativos no son alcanzadas por los datos analizados en esta investigación, pero ello levanta una cuestión. Especialmente porque es sabido que el Sudeste y Sur del país en general encabezan tendencias. Este hecho nos lleva cuestionar si los consejos nordestinos demostrarían una actual tendencia de estructura de consejos, o al contrario, sería el reflejo de un modelo de la década de los 90, implantado tardíamente y que tiende a ser restringido, como en los consejos federales.

Proposiciones de hipótesis para responder a la cuestión en nada acrecentarían en términos de resultados metodológicamente válidos en esta investigación. Lo que sí se puede afirmar es que hay discrepancia entre las directrices determinadas por los consejos federales y el modelo implementado en algunos municipios. Por veces, la implementación hecha es contraria a la ley. Esa discrepancia genera características regionales que pueden indicar una tendencia de cultura política distinta en las cinco regiones nacionales. Lo que llama especial atención son los datos del Sur, que tradicionalmente tiene una cultura participativa, pero en el caso de los consejos presenta baja capacidad deliberativa y de paridad representativa.

7. CONCLUSIÓN

Como fue apuntado, el desarrollo de los consejos gestores en Brasil pasó por distintas fases, desde *consejo de notables*, una especie de asesoría consultiva especializada, seguido por los *consejos populares*, en los cuales la discusión se circunscribía a la ampliación de los derechos (sociales y políticos) llegando a los actuales *consejos gestores de políticas y programas*, espacios institucionalizados de participación política cuya función es incidir en las políticas públicas en áreas específicas, produciendo decisiones a partir de la ampliación de la discusión con la sociedad civil.

Pero exactamente, ¿qué formato tienen los consejos municipales brasileños y cómo están implantados?

Inicialmente, cabe destacar que 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.

Los estudios realizados por el Observatorio muestran también que el diseño institucional de los consejos ofrece los parámetros para la actuación de éste, ofreciendo los perfiles básicos de su identidad política. A través de las leyes de creación y de los regimientos son definidas las reglas para su composición y representación, naturaleza de la participación, dinámica decisiva, ritos de procedimientos, etc.; éstos, a su vez, indican las potencialidades y los límites de cada espacio, respecto a los resultados esperados de la participación. (TEIXERA, 2008, p.230)

Para que el análisis de las características generales de implantación de los consejos municipales de gestión de políticas y programas en Brasil fuese posible, el paso inicial fue la identificación de las principales características de configuración de esos espacios.

En ese sentido, 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.

El primer dato a ser levantado en la investigación fue referido a la obligatoriedad de constitución de consejos como instrumento de gestión de las respectivas políticas públicas (o de los programas).

En ese sentido, el debate teórico de fondo se relaciona con la posibilidad de que la obligatoriedad deslegitime el espacio público de participación. Autores como Demo (1996) son enfáticos al afirmar que dichos espacios deben ser conquistados, para que sean efectivos. La libertad concedida seria inevitablemente controlada.

Contraponiéndose a esa lectura, nos aliamos a Avritzer (2009) para quien la sociedad política debe ser el conductor de la institucionalización de los espacios de participación. Entendemos que la institucionalización conducida por el Estado no deslegitima *per se* la participación, sino que concretiza la seguridad jurídica necesaria para la efectividad de la participación. La legitimación estaría más ligada al proceso de discusión y representación, que a la conducción de la institucionalización. En otras palabras, la legitimación está en la forma de apropiación del espacio y no en la conducción de su institucionalización.

Identificar la obligatoriedad de institución de los consejos brasileños fue quizá el aspecto de mayor dificultad práctica a lo largo del desarrollo de esta investigación, porque, como ya se ha destacado en otros momentos, la identificación de la información exigió el análisis de los instrumentos jurídicos que regulan las políticas sectoriales. La falta de estandarización en la institución de ese espacio apuntada en el inicio de este capítulo, hace que la especificación de la obligatoriedad o no obligatoriedad, sea determinada en la política nacional en algunos sectores; en otros, en la ley de creación del consejo federal; en otros casos, en resoluciones o publicaciones oficiales, o sea, reglamentaciones internas de los consejos federales. La identificación exigió, por tanto un amplio y detenido estudio de los instrumentos normativos de cada una de las 36 políticas federales investigadas.

Se constató que las áreas que determinan de manera segura la obligatoriedad de creación de consejos estaduales 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 hemos 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 con la fuerza de movilización y estructuración de la propuesta de concretización de la política nacional. Seria, por tanto, fruto de la movilización social.

Lo que parte de los estudios de caso especializados sí identifica es que la exigencia de implementación de consejos en diversas áreas acaba generando una sobrecarga en la estructura administrativa de los pequeños municipios, que a veces no tienen ni siquiera personal disponible para participar de los diversos consejos.

Otra cuestión también apuntada es la falta de permeabilidad horizontal de las políticas y consecuentemente de los consejos. En esos casos, diversas políticas que tienen interferencia multisectorial acaban por ser perjudicadas – o no obtienen el máximo provecho de algunas acciones congéneres – por la falta de integración en la gestión y en la discusión realizadas en los diversos consejos.

En cuanto a los datos levantados, se verifica que la mayoría de las políticas y programas brasileños (44%) no obligan a los estados y municipios a instituir consejos, o sea, la mayoría de los consejos brasileños no es obligatoria y su institución queda condicionada a la dirección de los gestores estaduales y municipales.

Sin embargo, la mayor proporción de implantación está directamente relacionada con esta obligatoriedad. En otras palabras, poseen mayor índice de implantación los consejos obligatorios. Aun así, no hay ningún consejo implantado en el 100% de los municipios. (Véase la Tabla 73).

En total, Brasil poseía en 2009 más de 43.000 consejos municipales implantados. La política con mayor porcentaje de implantación de consejos municipales es la de Asistencia Social, con un 99%; seguida por la de Alimentación Escolar (CAEs), con un 98% y de la Salud, con un 97%. Los programas con menores índices de implantación son Igualdad Racial, con un 3% de los municipios; seguido de Derechos Humanos, con un 1% y GLBT, con un 0,07%.

En términos regionales, la investigación también identificó que la mayor concentración proporcional de consejos implantados está 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 ostentan los menores índices de implantación.

La concentración regional de consejos está íntimamente relacionada a la municipalización de políticas públicas. El resultado no sorprende ya que la región Sudeste es económicamente más desarrollada y que 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. De otra parte, las regiones Norte y Noreste empezaron su proceso de municipalización y de mayor autonomía hace poco más de 15 años, en razón de un déficit social y económico que remonta a siglos de subdesarrollo. La emancipación social es un proceso aún en desarrollo.

Cuanto 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.

Eso 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 coordenados 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)

El acceso a la información es otro punto que viene siendo fortalecido principalmente por el Gobierno federal. En este sentido, vale la pena mencionar la promulgación de la reciente Ley de Acceso a la información (Ley nº 2011/12.527, que entró en vigor el día 16 de mayo de 2012), que atribuye a los órganos públicos de todos los niveles federales la obligatoriedad de divulgación de una serie de informaciones públicas, así como la estructuración de canales de acceso a esas informaciones por parte de los ciudadanos. La ley avanza principalmente porque refuerza los criterios restrictivos de sigilo y amplía los canales de acceso a la información. En ese sentido también destaca el Portal de la Transparencia, que torna accesibles todas las informaciones sobre los recursos públicos: gastos, inversiones, compras, convenios, etc.

Otro importante programa que merece destaque es el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Técnica de la Participación Social en la regulación, desarrollado por el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor – Idec, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Surgido a partir del ejercicio de observación y sistematización de las principales dificultades enfrentadas por las organizaciones de consumidores en el ejercicio diario de la representación de los intereses del consumidor junto a las agencias reguladoras, este proyecto presentó propuestas de mejorías de los espacios e instrumentos de participación social en la regulación, buscando la mitigación de las barreras enfrentadas por las organizaciones de consumidores en la participación en procesos reguladores. (IDEC, 2011)

Esas iniciativas, que no son las únicas, contribuyen a una mayor *accountability* de la sociedad, así como una menor asimetría de la información, aunque aisladamente no sean suficientes para la cualificación de los consejeros y su emancipación frente a los representantes del gobierno, como bien resalta la publicación del IDEC (2011):

Además del conocimiento técnico, también es preciso aprender la práctica de la negociación, otra forma de lidiar con el conflicto, el "enfrentamiento propositivo", diferente de los enfrentamientos característicos de la fase más reivindicativa de los movimientos. Fue preciso rever la forma en que las organizaciones de la sociedad civil se relacionan con el saber técnico, con las negociaciones y las alianzas políticas. Acumular conocimiento y experiencia suficientes para poder moverse seguramente en los espacios de gobierno, sin el temor a perder su identidad o de ser manipulado por actores con mayor acceso al saber y al poder, es un proceso de aprendizaje. (IDEC, 2011, p.10) (Negrita nuestra) Ahora bien, el enfrentamiento propositivo mencionado exige además de un amplio y profundo conocimiento técnico, seguridad argumentativa y proyectos. Muchas veces, lo que se constata es que la cultura de la crítica, ampliamente diseminada, viene desasociada de proyectos propositivos. No basta criticar lo que está siendo hecho, es necesario saber actuar de manera diferente.

Una práctica que viene siendo adoptada en el campo de la regulación brasileña es la definición de las agendas reguladoras a ser debatidas durante el año (para más información acceda www.regulacao.gov.br). De esa manera, el año anterior, a partir de la evaluación de los avances obtenidos, se lista el conjunto de temas que serán objeto de discusión, alteración, normalización, consultas y audiencias públicas, etc. Esa determinación es un importante instrumento de planificación que posibilita, no sólo un mayor direccionamiento de las acciones de las agencias, sino también la definición de prioridades y el tiempo necesario para preparación de los debates y discusiones. Facilita también la evaluación de las acciones desarrolladas, así como el diagnóstico de dificultades, sean estructurales, técnicas o presupuestarias.

La implementación de esa práctica en el ámbito de los consejos dotaría a las discusiones de previsibilidad, lo que facilitaría la organización y la preparación, tanto técnica como financiera, de los representantes de la sociedad civil.

Volviendo específicamente a la cuestión de la equivalencia numérica entre las representaciones de la sociedad civil y del gobierno, esta investigación identificó que el 52% de los Consejos Federales no son paritarios, lo que contrasta con los datos municipales, los cuales en su mayoría son paritarios, (el menor índice de paridad ocurre en los consejos LGBT, con un 75%. Sobre los índices de paridad de los consejos municipales véase Tabla 76).

Un importante dato destacado en el Capítulo 5, trata acerca de 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, ya que 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.

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 paritarios.

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. Existe también concentración de la representación en un número limitado de entidades, formando verdaderas entidades consejeras profesionales, excluyendo la representación de un número más amplio de intereses. La pluralidad de representación se configura, por tanto, como un importante y difícil ejercicio, toda vez que la definición de criterios de composición de los consejos parece siempre topar con algún tipo de exclusión.

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".

Entre los representantes de entidades no-gubernamentales, el problema se fundamenta en la poca proximidad de acompañamiento de las discusiones y deliberaciones entre el consejero y la entidad, y entre ésta y sus representados. Como apunta Tatagiba:

Las entidades, movimientos y ONGs indican o eligen a sus representantes y entonces tienden a alejarse de la rutina de los consejos. Con eso, los consejeros acaban emitiendo su propia opinión sobre determinado tema, resultado de su acumulación personal o de su adhesión a las propuestas defendidas en el calor del debate. Esa falta de un debate previo con las entidades y movimientos de origen se ha demostrado muy problemática, principalmente en el caso del segmento de los usuarios que, sin una maduración previa de las cuestiones, acaban adhiriéndose a las posiciones defendidas por grupos con mayor poder de argumentación e influencia. (TATAGIBA, 2002, p. 66)

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 rotación 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, estaduales 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 Teixera (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".

Se trata de la distinción conceptual hecha en el capítulo 1: capacidad deliberativa y proceso deliberativo. 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 deliberativo. Como propone Carvalho (1998, apud Tatagiba, 2002) el éxito de un consejo no puede ver su acción directamente relacionada con la deliberación ("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.

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 deliberativa (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.

La investigación identificó que la mayoría de los consejos brasileños (municipales y federales) son deliberativos. El porcentaje de consejos consultivos es bastante próximo al de los deliberativos, 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 deliberativos. Las regiones con las menores concentraciones de consejos deliberativos son el Sur y Sudeste.

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.

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 <u>agentes aparentemente externos</u> o por encima del juego político – en <u>especial por sus conocimientos técnicos, pero también por la representación de actores sociales</u> que expresan demandas e intereses diversos frente a aquella política pública. Esas características configuran los consejos consultivos. Su representación es normalmente mixta y múltiple, al 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 y 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, ésa 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)

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 recogidos en esta investigación confirman que las Regiones Sudeste y Sur de Brasil, regiones 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 deliberativo de los consejos brasileños.

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 monitoreo 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.

El avance en el desarrollo del ajuste de modelos en virtud de culturas propias pretende contribuir para que esos espacios públicos, fruto de un proceso nacional de redemocratización fructifiquen en resultados cada vez más visibles, redistributivos, justos, eficientes, influyendo de manera concreta para la construcción de una sociedad más equilibrada.

8. REFERÉNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMMANN, S.B. Participação Social. São Paulo: Cortez & Moraes, 1977.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14274:2011 . São Paulo: ABNT, 2011.
NBR 6023:2002. São Paulo: ABNT, 2011.
NBR 6024:2003 . São Paulo: ABNT, 2011.
NBR 6027:2003 . São Paulo: ABNT, 2011.
AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. LUA NOVA. São Paulo: CEDEC, n. ٤٩, p. 2000 ,٤٦-٢٥. Disponível em: WWW.periodicos.capes.gov.br. Acesso em: 8 de agosto de 2011.
Sociedade Civil e Participação Social no Brasil. [texto preparado para a coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos]. Belo Horizonte: [s.ed.] [s.d.]. Disponível em: WWW.democraciaejustica.org. Acessado em: 12 de agosto de 2011.
Participatory institutions in democratic Brazil. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.
Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação social no Brasil democrático. Opinião Pública , v. 14, n. 1, jun/2008, p. 43-64. São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf . Acessado em: 6 de setembro de 2011.
(org.) A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.
BOBBIO, N.; METTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. 5. ed. São Paulo: UnB, 2004.
BORGES, A. M. G. Democracia participativa. Reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil. [Publicação realizada em sites jurídicos, em 09 de 2005]. Disponível em: https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3026 . Acessado em: 27 de março de 2012.
BOSCHI, R. R. Instituições Políticas, Reformas Estruturais, e Cidadania : dilemas da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2004.
(org.). Movimentos Coletivos no Brasil Urbano. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Publicada no Diário Oficial da União n. 191-A, de 5 de outubro de 1988. In: Vade Mecum/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva. São Paulo:Saraiva, 2011.
CONGRESSO NACIONAL. Emendas Populares. Vol. 258. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf . Acessado em: 30 de agosto de 2011.
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. Publicada no Diário Oficial da União de 31.12.1990. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/Leis/L8142.htm . Acessado em: 28 de fevereiro de 2012.
Decreto nº 99.438 , de 7 de agosto de 1990. Dispõe sobre a organização e atribuições do Conselho Nacional de Saúde, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 8.8.1990. Brasília, 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil-03/decreto/antigos/d99438.htm . Acessado em: 2 de março de 2012.
Gestão democrática e o controle social dos recursos públicos . Programa Nacional De Educação Fiscal/Série Educação Fiscal Caderno 4. 3. ed. Brasília: ESAF, 2008. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu Fiscal2008/PDF/CAD4NOVOFINAL1.pdf. Acessado em: 27 de março de 2012.
SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL. Conselhos Nacionais . Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2010.
SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MARTINS, E.M.R.M. (org.). Experiências de Democracia Participativa. Brasília: 2010a. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/arquivos-novos/Livro-Monografias_peq.pdf . Acessado em: 1 de setembro de 2011.
BUVINICH, D.P.R. Ouvidoria : uma análise de sua utilização como ferramenta de gestão no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. 2009. 96 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Coletiva). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.
CARDOSO, F. H. Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1975
CARVALHO, M. do C. A.A. Participação social no Brasil hoje. Pólis <i>Papers</i> . São Paulo: Pólis, 1998. Disponível em: http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169 . Acessado em: outubro de 2011.

CARVALHO, M. do C. A.A.; TEIXEIRA, A. C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. Disponível em: http://www.polis.org.br/obras/arquivo_68.pdf. Acessado em: 28 de fevereiro de 2012.

CASTRO, M. P. S. Participação Social, Democracia e Deliberação Pública – as experiências das conferências nacionais. p. 110. In: BRASIL, SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MARTINS, E.M.R.M. (org.). Experiências de Democracia Participativa. Brasília: 2010.

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO – CEBRAP. I Seminário Nacional de Participação Social, 2011, Brasília. Relatório do I Seminário Nacional de Participação Social, São Paulo: Cebrap, 2011. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/art-social/seminario/relatorio-final. Acessado em: 2 de abril de 2012.

CENTRO DE ESTUDO E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (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. Disponível em: http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Informativo Cepam-Conselhos Municipais das Areas Sociais.pdf. Acessado em: 6 de março de 2012.

CERVO, A.L.; BERVIAN, P.A.; SILVA, R.da. **Metodologia Científica.** 6 ed. São Paulo:Pearson Prentice Hall, 2010.

CICONELLO, A. **Participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil.** In: Oxfam International 2008. **From Poverty to Power:** How Active Citizens and Effective States Com Change the World. [s.ed.], 2008.

COHEN, J. L.; ARATO, A. Civil society and political theory. 4. ed. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1997.

COHN, A. Participação social e conselhos de políticas públicas. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011.

COLE, G.D.H. **La organización Política.** Colección popular 7. México: Fondo de Cultura Económica, 1970.

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.

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. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/2/docs/ma - pga 2008 - cns - resolucao 33.pdf. Acessado em: 2 de março de 2012.

CÔRTES, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, n. 25. Curitiba: UFPR, 2005. p. 143-174

_____. Balanços de experiências de controle social, para além dos conselhos e conferências do Sistema Único de Saúde Brasileiro: construindo a possibilidade da participação dos usuários. In: MINIS-TÉRIO DA SAÚDE, 11.ª Conferência Nacional de Saúde, Brasília 15 a 19 de dezembro de 2000: o Brasil falando como quer ser tratado: efetivando o SUS: acesso, qualidade e humanização na atenção à saúde com controle social: relatório final. Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Ministérioda Saúde, 2003. p. 23-42.

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. Acessado em: 27 de fevereiro de 2012.

CUNHA, E.S.M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. [s.l.]:[s.ed.], [s.d].

_____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. In: A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, D. de A. **O que é participação política.** Coleção Primeiros Passos **2**. São Paulo: Abril Cultural Brasiliense, 1984.

DALLARI, S. G. A Constituição Brasileira e o Sistema Único de Saúde: aspectos legais do SUS. 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.18-28.

DEMO, P. Participação é conquista. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

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.

DRAIBE, S. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Caderno de Pesquisa n. 35 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp. Campinas:NEPP/Unicamp, 1998. Disponível em: http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=52. Acessado em: 14 de fevereiro de 2012.

DOMBROWISKI, O. **Os conselhos vistos por fora: um estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais.** Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, **25** a **27** de abril de **2007**, UFSC, Florianópolis: [s. ed.], **2007**. Disponível em: http://www.sociologia.ufsc.br/npms/osmir_dombrowski.pdf. Acessado em: **23** de março de **2012**.

- ECO, U. **Como se faz uma tese.** Tradução: Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- ERÓSTEGUI, S. Sociedade Civil, participação cidadã e democracia no novo contexto político da América Latina: um olhar para os desafios e estratégias de ação a partir da sociedade civil. p. 218-34. In: SERAFIM, L.;
- MORONI, J.A. (org.). **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009.
- EUFRASIO, M.A.P. **Filosofia do Direito:** a cidadania em Rousseau e Marx. [texto retirado de sites de estudo coletivo, sem data, sem página e sem editora]. Disponível em: http://www.robertexto.com/archivo14/a cidadania.htm. Acessado em: 23 de maio de 2012.
- 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: CE-DEC, 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.
- FERNÁNDEZ, E.G. **Nuevos instrumentos de participación:** entre La participación y la deliberación. Tradução: Daniela Mateus de Vasconcelos, p. 19-40. In: SILVA, E.M. da; CUNHA, E. S. M. (org.). **Experiências internacionais de participação.** São Paulo: Cortez, 2010.
- FLEURY, S.; BAHIA, L.; AMARANTE, P. (orgs.). Saúde em debate: fundamentos da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Cebes, 2007.
 - FREITAS, F. **Parceiros na vitória:** administração participativa no mundo. São Paulo: Cultura, 1991.
- FUENTE, J.M.R de la. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- _____. Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. Política y Sociedad, 2010, v. 47, n. 3, p. 93-108. Madrid: UCM, 2010.

- FURASTÉ, P.A. Normas Técnicas para o Trabalho Científico. 15. ed. Porto Alegre:[s.ed.], 2011.
- GALANTE, E. H. L. **Participação popular no processo legislativo.** Revista da Faculdade de Direito de Campos. Rio de Janeiro: 2004, ano V, n. 5, p. 435-83, 2004. Disponível em: http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/03.pdf. Acessado em: 30 de agosto de 2011.
- GALLEGOS, D. Libertad defectiva el modelo de justicia igualitaria de Amy Gutmann. In V Simposio de la Renta Básica, 2005, Valencia. Disponível em: http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/gallegos_valencia.pdf. Acessado em: 23 de agosto de 2011.
- GIARETTA, J. B. Z. **Participação social e Gestão Ambiental Municipal no Brasil**: Desafios e Condicionantes. 2011. 157 f. Dissertação (Pós-graduação em Saúde Pública, área de concentração: Saúde ambiental) Universidade de São Paulo, 2011.
 - GIL, A.C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
 - GOHN, M da G. Conselhos Gestores e participação sociopolítica. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. 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.
- 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. Acessado em: 24 de maio de 2012.
- GONZALEZ, R.S. Democracia e conselhos de controle de políticas públicas uma análise comparativa. 2000. 327 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2000. Disponível em: http://www6.ufrgs.br/cienciapolitica/teses/Tese_1.pdf . Acessado em: 22 de agosto de 2011.
- 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.
- GUTMANN, A. THOMPSON, D. **O que significa democracia deliberativa.** Revista Brasileira de Estudos Constitucionais RBEC. Belo Horizonte: Fórum, ano 1, n. 1, jan/2007.
- 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.

Acessado em: 30 de agosto de 2011.

______. Perfil dos Municípios Brasileiros 2009 - Assistência Social. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro:IBGE, 2010a.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. [relatório de acompanhamento]. Brasília: Ipea, 2007.

______. 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 comunicadoipea 132.pdf. Acessado em: 11 de abril de 2012.

JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas:** demandas por saneamento básico e saúde. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

JACOBI, P.; PINHO, J.A. (orgs.) **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

KAY, M.R.Q; CARRARA, M.; KAY, P. **Paulo Freire e a Gestão Democrática:** uma leitura freireana da experiência de participação no município de Santo André. [Relatório de Pesquisa]. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003. Disponível em: http://www.pucsp.br/paulofreire/relatosanto.htm. Acessado em: 24 de maio de 2012.

KEMPE, L.P. et al. **Qualificação de Conselheiros como Instrumento para a Formulação de Políticas Públicas.** Anais da 56ª Reunião Anual da SBPC - Cuiabá, MT - Julho/2004.

KRISCHKE, P.J. **Regime ou cultura no estudo da democratização.** LUA NOVA. São Paulo: CEDEC, n. 50, p.113-31, 2000.

LUCHMANN, L.H.H. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova, a. 7, n. 70, São Paulo, 2007. p. 139-170.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E.V. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2008.

MARTINELLI, L. D. **Conferências Livres:** uma experiência de mobilização dentro da I Conferência Nacional de Juventude. p. 87. In: SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MARTINS, E.M.R.M. (org.). **Experiências de Democracia Participativa.** Brasília: 2010.

MCGEE, R. et. al. Marcos legais para a participação cidadã. [s.l.]:Logolink, 2003.

- MELO, C. R.; SAÉZ, M. A. (orgs.). **A democracia brasileira:** balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- MENDES, A.N. **Gestão descentralizada das políticas sociais e a democracia local.** In: INFORMATI-VO 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. 17 20.
- MERCADANTE, O. **Conselhos Municipais de Saúde.** 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. 41-43.
- 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.
- _____. 11.ª Conferência Nacional de Saúde, Brasília 15 a 19 de dezembro de 2000. **O Brasil falando como quer ser tratado: efetivando o SUS**: acesso, qualidade e humanização na atenção à saúde com controle social. Relatório final. Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.
- _____. Caminhos do Direito em Saúde no Brasil. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Caminhos do Direitos em Saude no Brasil.pdf. Acessado em: 27 de março de 2012.
- MODESTO, P. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: http://jus.com.br/revista/tex-to/2586. Acesso em: 29 de março de 2012.
- MOREIRA, M. T. V. **Instância deliberativa das políticas públicas de cunho social**: contorno jurídico dos conselhos. 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. 20-6.
- 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.
- NORONHA, J. C.; TRAVASSOS, C.M. Participação comunitária nos programas de saúde. In: FLEURY, S.; BAHIA, L.; AMARANTE, P. (orgs.). Saúde em debate: fundamentos da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Cebes, 2007.
- OUTHWAITE, W; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

- PAIM, J.S. **Reforma sanitária brasileira:** contribuição para a compreensão e crítica. Salvador/Rio de Janeiro: EDUFBA/Fiocruz, 2008.
- _____. 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.
- PETINELLI, V. As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal. Opinião Pública. Campinas: CESOP/Unicamp , n. 1, v. 17, junho/2011, p. 228-50. São Paulo, 2011
- PIPITONE, M. A. P. *et. al.* Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. Revista de Nutrição, Campinas. v. 16, n. 2, abr-jun/2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rn/v16n2/a01v16n2.pdf. Acessado em: 8 de maio de 2012.
- 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, Designaldade e Políticas Públicas no Brasil.** Belo Horizonte: DCP/UFMG, 2009. Disponível em: <u>WWW. democraciaejustica.org</u>. Acessado em: 12 de agosto de 2011.
- PIRES,V.; GAETA, A.C. El gobierno de las megalópolis, el caso de Brasil São Paulo: gestión metropolitana, descentralización y participación como desafíos simultáneos. [Tradução: Danitza Passamai Rojas Buvinich]. Política y Sociedad, 2010, v. 47, n. 3, p. 187-205, Madri: UCM, 2010.
- RAICHELIS, R. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- RIBEIRO, D.M de F. **Conselhos de Saúde**: participação, autonomia e cooptação. 2008. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2008.
- 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.
- ROMÃO, W. de M. Entre a sociedade civil e a sociedade política. Novos Estudos:CEBRAP, n. 87, jul/2010. São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci arttext&pid=S0101-33002010000200013&lng=pt&nrm=iso. Acessado em: 6 de setembro de 2011.

- RUANO DE LA FUENTE, J.M. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- SANTOS, A.R. dos. **Metodologia Científica:** a construção do conhecimento. 5. ed. Rio de Janeiro:-DP&A, 2002.
- SERAFIM, L.; MORONI, J.A. (org.). Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009.
 - SILVA, B. (coord.) et. al. Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1986.
- SILVA, E. M. da; CUNHA, E. S. M. Experiências internacionais de participação. São Paulo: Cortez, 2010.
- SOUZA, L. da C. e. **Democracia: representativa, deliberativa ou participativa?** O espaço dos conselhos neste debate. Saber Acadêmico. São Paulo: Unifesp, n. 10, p. 120-31, Dez./2010. Disponível em: www. polis.org.br. Acessado em: 22 de julho de 2011.
- SOUZA, E.C.B. et al. **Desafios da gestão ambiental nos municípios.** In: LITTLE, P. E.; **Políticas ambientais no Brasil**: análises, instrumentos, experiências. São Paulo, Petrópolis, Brasília: IEB, 2003.
- STEPAN, A. (org.). Tradução: Ana Luíza Pinheiro, et al. **Democratizando o Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988
- STOTZ, E.N. **Participação Social**. In: FERLA, A.A et al. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde.** [publicação eletrônica]. Rio de Janeiro: Fiocruz, [s.d]. Disponível em: http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/autores.html. Acessado em: 24 de maio de 2012.
- TATAGIBA, L. Os Consellhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. p. 47-103. In: DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, A.C.C.; MORONI, J.A.; MARX, V. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. p. 82-97. In: SERAFIM, L.; MORONI, J.A. (org.). Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009.
- TEIXEIRA, A.C. **Desafíos de la construcción democratica en Brasil : participación.** São Paulo: Instituto Pólis, 2008.
- TEIXEIRA, L.H.G. **Conselhos Municipais de Educação:** autonomia e democratização do ensino. Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. São Paulo: [s.ed.], 2004.
- 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.

9. APÉNDICE 1 - PEDIDOS DE INFORMACIÓN

Assunto:	Pedido de informação
De:	Danitza Buvinich (danipassamai@yahoo.com.br)
Para:	DIREITOSHUMANOS@SDH.GOV.BR;
Сс:	snpddh@sdh.gov.br; pessoacomdeficiencia@sdh.gov.br;
Cco:	
Data:	Quarta-feira, 18 de Abril de 2012 11:31

Prezados Senhores,

Sou pesquisadora da Universidade Complutense de Madri e estou realizando uma pesquisa sobre os conselhos brasileiros.

Gostaria especificamente de ter acesso à lista dos conselhos estaduais dos conselhos LGBT; de proteção aos direitos da pessoa com deficiência; e de direitos da pessoa humana. Em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria não constam as mencionadas listas.

Agradeceria se respondessem, mesmo no caso de não haver relação disponível, pois esta é uma informação importante para a pesquisa que está sendo desenvolvida.

Atenciosamente,

Danitza Buvinich

Assunto:	Aos cuidados do SR MARCELO PIRES MENDONÇA
De:	Danitza Buvinich (danipassamai@yahoo.com.br)
Para:	articulacaosocial@presidencia.gov.br;
Cc:	marcelo.mendonca@presidencia.gov.br;
Cco:	
Data:	Terça-feira, 17 de Abril de 2012 15:21

Prezado Dr. Marcelo,

Sou pesquisadora da Universidade Complutense de Madri e estou realizando um trabalho de pesquisa sobre os conselhos brasileiros.

Tive acesso à publicação "Conselhos Nacionais", por você coordenada, mas após uma pesquisa mais abrangente restou uma dúvida que gostaria de sanar.

Além dos conselhos elencados pela publicação, identifiquei mais 4 que reúnem as mesmas características, mas não são mencionados: Conselho Nacional do Trabalho, regulamentado pelo Decreto nº 1617/95; Conselho Deliberativo do FAT, criado pela lei 7.998/90 e regulamentado pelo Decreto 6.827/09; Conselho Deliberativo da Política do Café, regulamentado pelo Decreto 4.623/03 e o Conselho Nacional de Política Agrícola, pelo decreto 5.741/06.

Gostaria de saber se existe alguma razão, seja de ordem técnica ou metodológica, para que esses conselhos não figurem entre os nacionais.

Agradeço desde já a atenção.

Danitza Buvinich

Assunto:	Solicitação de informação sobre o Munic
De:	Danitza Buvinich (danipassamai@yahoo.com.br)
Para:	sonia.maciel@ibge.gov.br;
Cc:	
Cco:	
Data:	Terça-feira, 10 de Abril de 2012 15:53

Prezada Sra. Sônia,

Sou pesquisadora da Universidade Complutense de Madri e estou escrevendo um artigo sobre os conselhos de políticas públicas brasileiros, que será apresentado no Seminário Internacional organizado pelo Instituto de Ciência da Administração em julho.

Para tanto estou utilizando os dados levantados pelo Munic/2009. Como pretendo gerar mapas que identifiquem a municipalização dos conselhos pesquisados pelo Munic, estou precisando da discriminação dos municípios por tipo de conselho. Na publicação feita a tabulação agrega os municípios por tamanho populacional e por estado, mas eu precisaria da discriminação dos municípios por estado. Seria possível obter esta informação?

Agradeço desde já a atenção	•
-----------------------------	---

Atenciosamente,

Danitza Buvinich

Assunto:	Pedido de informação
De:	Danitza Buvinich (danipassamai@yahoo.com.br)
Para:	ouvidoria@mct.gov.br;
Cc:	
Cco:	
Data:	Quinta-feira, 22 de Março de 2012 17:07

Prezados Senhores.

Sou pesquisadora da Universidade Complutense de Madri e estou fazendo um levantamento sobre os conselhos de políticas públicas no Brasil. Gostaria de saber se a criação de conselhos estaduais e municipais de ciência e tecnologia é obrigatória e qual a norma que estabelece (ou não) essa obrigatoriedade.

Agradeço se puderem responder, pois nao localizei a informação no site.

Atenciosamente,

Danitza Buvinich

Assunto:	Esclarecimento
De:	Danitza Buvinich (danipassamai@yahoo.com.br)
Para:	conade@sedh.gov.br;
Cc:	
Cco:	
Data:	Sexta-feira, 16 de Março de 2012 11:55

Prezados senhores,

Sou pesquisadora da Universidade Complutense de Madri, e estou fazendo um trabalho sobre os conselhos de políticas brasileiros.

Em análise à documentação sobre o Conade, consultamos uma publicação da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República que menciona ser a Lei 10.693, de 28 de maio de 2003 o instrumento regulamentador do conselho. Ocorre que em consulta à norma no site do Planalto, a lei sob este número foi editada em junho de 2003, e trata de outro assunto. A lei editada na data mencionada é a de número 10.682, mas tampouco está relacionada à criação do conselho.

Gostaria, por favor, que me esclarecessem qual é a lei que cria o CONADE. Gostaria de saber também se a criação dos conselhos municipais e estaduais é obrigatória e qual o ato normativo que determina.

Agradeço a atenção.

Danitza Buvinich

Assunto:	Informação
De:	Danitza Buvinich (danipassamai@yahoo.com.br)
Para:	spmulheres@spmulheres.gov.br;
Cc:	
Cco:	
Data:	Terça-feira, 13 de Março de 2012 11:03

Prezados Senhores,

Sou pesquisadora da Universidade Complutense de Madri, e estou fazendo um estudo sobre os diversos conselhos brasileiros. Para complementar nossa publicação estou precisando de algumas informações que não conseguí identifiar no site, motivo pelo qual solicito vosso esclarecimento:

- 1) Ví que existe um Plano Nacional de Políticas para Mulheres. Este documento está formalizado em lei?
- 2) Existe uma Política Nacional de Proteção das Mulheres? Se sim, qual a lei?
- 3) A implementação de conselhos estaduais e municipais é obrigatória? Qual a lei que especifica a obrigatoriedade ou não da criação desses conselhos?

Agradeço se puderem nos esclarecer tais pontos.

Atenciosamente,

Danitza Buvinich

10. APÉNDICE 2 – CUADRO CON INFORMACIONES DE LOS CONSEJOS

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Nacional dos Direitos da Cri- ança e do Adolescente (Conanda)	Elaborar nor- mas gerais para a formulação e implementação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do ado- lescente	14 representantes do Poder Executivo 14 representantes de entidades da sociedade civil organizada.	Lei nº 8.242, de 12 de outubro 1991, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Decreto nº 5.089,de 05 de maio de 2004 e Decreto nº 5003, de 04 de março de 2004.	www.presidencia.gov.br/ estrutura_presidencia/sedh/ conselho/
Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	Formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas à pro- moção dos direitos das mulheres e atuar no controle social de políticas públicas de igual- dade de gênero.	16 representantes do Poder Público Federal, 21 representantes de entidades da sociedade civil, 3 mulheres com notório conhecimento das questões de gênero e atuação na luta pela promoção e defesa dos direitos das mulheres.	Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985 e Decre- to nº 6.412, de março de 2008.	www.sepm.gov.br/conselho
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)	Elaborar as diretrizes, instru- mentos, normas e prioridades da política nacional do idoso, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução	14 representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades da sociedade civil organizada	Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002 e Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004.	www.presidencia.gov.br/ estrutura_presidencia/sedh/ conselho/idoso/

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Defi- ciência (Conade)	Zelar pela efetiva implantação da política para inclusão da pessoa com deficiência em âmbito nacional	19 representantes de órgãos governamentais 13 representantes de organizações nacionais de e para pessoa com eficiência, um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) 1 representante de organização nacional de empregadores, 1 representante de organização nacional de trabalhadores, 1 representante da comunidade científica, cuja atuação seja correlata aos objetivos da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 1 representante e respectivo suplente do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia e 1 representante da Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência	Decreto nº 3.076, de 01 de junho de 1999 e Lei nº 10.693, de 28 de maio de 2003	www.portal.mj.gov.br/conade/
Conselho Nacional de Promoção da Igual- dade Racial (CNPIR)	propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira, com o objetivo de combater o racismo, o preconceito e a discriminação racial e de reduzir as desigualdades raciais, inclusive no aspecto econômico e financeiro, social, político e cultural, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas	22 representantes do Poder Público Federal, 19 representantes de entidades da sociedade civil de caráter nacional e 3 personalidades notoriamente reconhecidas no âmbito das relações raciais	Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003, Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003 e Decreto nº 6.509 de 16 de julho de 2008.	www.portaldaigualdade. gov.br/apoiproj

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Nacional das Cidades (conci- dades)	formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvi- mento urbano e metropolitano e no que couber,de forma integrada ao desenvolvimento regional	49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal	Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, Decreto nº 5.031, de 25 de maio de 2004 e Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006	www.cidades.gov.br/consel- ho-das-cidades
Conselho Nacional de Educação (CNE)	busca democrática de alternativas e mecanismos institucionais que possibilitem, no âmbito de sua esfera de competência, assegurar a participação da sociedade no desenvolvimento, aprimoramento e consolidação da educação nacional de qualidade	O Conselho Nacional de Educação é constituído por duas Câmaras: a Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior. Cada uma é composta por doze conselheiros, nomeados pelo Presidente da República, dentre os quais são membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental do Ministério da Educação, e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior do mesmo Ministério.	Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995	www.portal.mec.gov.br

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Nacional de Saúde (CNS)	formulação e no controle da execução da Política Nacion- al de Saúde, inclu- sive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda a sua ampli- tude, no âmbito dos setores público e privado.	vinte nove membros representantes de entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS, eleitos em processo eleitoral direto; onze membros representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde; do Poder Público seis membros representantes do Governo Federal, um membro representante do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), e um representante do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems); e dois membros representantes de entidades de prestadores de serviços de saúde; e dois membros representantes de entidades empresariais com atividades na área de saúde. Forma de Escolha	Lei nº 378,de 13 de janeiro de 1937 e Decreto nº 5.839, de 11 de julho 2006. Lei dos conselhos municipais e estaduais Lei 8142/90	www.conselho.saude.gov.br

Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional mento das acional dezenove representantes do Poder Público dos estados e Distrito Federal, quatro representantes do Poder Público Municipal, vinte representantes de patrimônio cultural, oito representantes de entidades acadêmicas, empresariais, fundações e institutos, e três personalidades com com comprovado notório saber na área cultural, Integram ainda o Plenário do CNPC, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto, um	de Política Cultural (CNPC) lação de políticas públicas, públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional de Polétr Público Federal, quatro representantes do Poder Público dos estados e Distrito Federal, quatro representantes do Poder Público Municipal, vinte representantes das áreas técnico-artísticas e de patrimônio cultural, oito representantes de entidades acadêmicas, empresariais, fundações e institutos, e três personalidades com comprovado notório saber na área cultural, Integram ainda o Plenário do CNPC, na condição de conselheiros con-
Brasileira de Letras, da Academia Brasileira de Música, do Comitê Gestor da Internet no Brasil, do Campo da TV Pública, do Ministério Público Federal, da	Ministério Público Federal, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Nacional de Meio Ambiente	Assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo e demais órgãos governamentais diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; e praticar outros atos e atividades compatíveis com sua finalidade.	trinta e nove membros de órgãos federais, vinte e sete de governos estaduais, oito de governos municipais, trinta da sociedade civil, três conselheiros sem direito a voto e um membro honorário indicado pelo Plenário	Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, Decreto nº 88.351 de 01 de janeiro de 1983 e Decretos: nº 99.274 de 06 de junho de 1990; nº 3.942 de 27 de setembro de 2001; nº 6.792 de 10 de março de 2009.	www.mma.gov.br/conama
Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Promover o controle social sobre a política pública de assistência social, contribuindo para o seu permanente aprimoramento em consonância com as necessidades da população brasileira.	dezoito membros, nomeados pelo Presidente da República, cujos nomes são indicados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de acordo com os seguintes critérios: nove representantes governamentais, incluindo um representante dos estados e um representante dos municípios; nove representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor. Forma de	Lei ° 8.742, de 7 de dezembro de 1993.	www.mds.gov.br/cnas

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)	Formular e propor diretrizes da ação governamental, voltadas à promoção de políticas públicas de juventude.	Sendo dezessete representantes do Poder Público Federal, um integrante de cada um dos Poderes Públicos Estadual ou do Distrito Federal, Municipal e Legislativo Federal, convidados pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; e quarenta representantes da sociedade civil.	Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005.	www.juventude.gov.br/conselho
Conselho Nacional de Esporte (CNE)	Buscar o desenvolvimento de programas que promovam a massificação planejada da atividade física para toda a população, bem como a melhora do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do desporto nacional.	sete representantes do poder público, e quatorze da sociedade civil.	Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e Decreto nº 4.201, de 18 de abril de 2002.	www.esporte.gov.br/consel- hoEsporte/default. Jsp
Conselho nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)	Propor diretrizes de políticas com vistas à constitu- ição de um sistema nacional de segurança al- imentar e nutri- cional.	Propor diretrizes de políticas com vistas à constituição de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.	Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, Decreto nº 5.079, de 12 de maio de 2004 e Decreto nº 6.272 de 23 de novembro de 2007.	www.planalto.gov.br/con- sea/exec/index.cfm
Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)	tem por finalidade realizar a inter- locução e buscar consensos em tor- no de políticas e ações de fortalec- imento da econo- mia solidária.	dezenove representantes do Poder Público Federal, e trinta e sete representantes de entidades da sociedade civil.	Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006.	www.mte.gov.br/ecosolidar- ia/cons_default. asp

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)	propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas ativas, constituindo-se em espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar	sendo dezenove representantes governamentais e dezenove representantes da sociedade civil.	Decreto nº 3.200, artigo 13, de 06 de outubro de 1999, Lei 10.683, de 28 de maio de 2003 e Decreto 4.854, de 08 de outubro de 2003.	www.mda.gov.br/condraf/
Conselho Nacional de Providência Social (CNPS)	Deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário.	seis representantes do Governo Federal e nove representantes da sociedade civil, sendo três representantes dos aposentados e pensionistas, três representantes dos trabalhadores em atividade e três representantes dos empregadores.	Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.	www.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_07.asp
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)	formular, em sincronia com as demais políticas governamentais, planos, metas e prioridades nacionais referentes à Ciência e Tecnologia, com as especificações de instrumentos e de recursos;	treze membros do Governo Federal, oito membros entre produtores e usuários de ciência e tecno- logia e seis membros represent- antes de entidades de caráter nacional representativas dos setores de ensino, pesquisa, ciência e tecnologia, e respectivos suplentes.	Lei nº 9.257, de 09 de janeiro de 1996 e Decreto nº 6.090, de 24 de abril de 2007.	www.mct.gov.br/index.php/content/

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) Conselho Nacional Antidrogas (Conad)	O conselho anteriormente estava direcionado às causas raciais. Com a criação de um conselho específico para as causas raciais, e, tendo em vista a necessidade de discussão das causas LGBT, encontra-se hoje em tramitação proposta que contemple este público assessorar o Presidente da República no provimento das orientações globais relativas à redução da demanda e da oferta de drogas no País e promover a articulação, a integração e a organização da ação do Estado.	treze representantes do Governo Federal e treze representantes de organizações, instituições ou entidades nacionais da sociedade civil.	Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 e Decreto nº 5.912, de 27 de agosto de 2006.	http://www1.direitoshu-manos.gov. br/conselho/combate www.obid.senad.br/portais/conad

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, tem como Secretário- Executivo o Secretário de Recursos Hídricos do Meio Ambiente, e é integrado por mais vinte e nove representantes do Poder Público Federal, e dez dos Poderes Públicos Estaduais, doze representantes de usuários de recursos hídricos, e seis representantes de organizações civis de recursos hídricos	Formular a Política Nacional de Recursos Hídricos nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 e da Lei 9.987, de 17 de julho de 2000; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados; definir, em articulação com os respectivos Comitês de Bacias Hidrográficas, as prioridades de aplicação dos recursos;	Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003 e Portaria 377, de 19 de setembro de 2003	www.cnrh.gov.br
Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)	Formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade e atuar na sua articulação e controle democrático	o Ministro de Estado da Justiça, que o presidirá; o Secretário Nacional de Segurança Pública, que será o seu vice-presidente; nove representantes governamentais, incluindo representantes do Poder Público federal, estadual, do Distrito Federal e municipal e do comando ou direção das forças policiais; nove representantes de entidades de trabalhadores da área de segurança pública; e doze representantes de entidades e organizações da sociedade civil na área de segurança pública.	Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009.	www.conasp.gov.br

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Nacional de Transparência Pública e Combate à Cor- rupção	O CTPPC tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.	é composto por vinte conselheiros: oito representantes do Poder Executivo Federal, duas autoridades públicas convidadas e dez representantes da sociedade civil.	Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003 e Decretos nº 6.075 de 03 de abril de 2007 e 6.930 de 06 de agosto de 2009.	www.cgu.gov.br/conselho- transparencia
Conselho Nacional De Aquicultura E Pesca (Conape)	Propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate nos diferentes níveis de governo com a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades da aquicultura e da pesca no território nacional.	vinte e sete representantes de órgãos do Poder Executivo e, em igual número, por representantes de entidades da sociedade civil organizadas em âmbito nacional	Lei nº 10.683, de 28 de maio 2003.	www.mpa.gov.br
Conselho Nacional de Defesa Civil (Condec)	planejar e pro- mover ações de prevenção de desastres natu- rais, antropogêni- cos e mistos, de maior prevalência no País;	nove representantes do Gover- no Federal, dois de governos estaduais, três de governos municipais e três representantes de entidades dos movimentos sociais de abrangência nacional.	Decreto N° 5.376 de 17 de fevereiro de 2005 e De- creto N° 7.257, de 4 de agosto de 2010.	www.planalto.gov.br/cciv- il_03/_ Ato2007-2010/2010/Decre- to/D7257.html

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Nacional de imigração (CNIg)	formular objetivos para a elaboração da política de imi- gração; coordenar e orientar as atividades de imi- gração; promover estudos de problemas rela- tivos à imigração; levantar periodica- mente as necessidades de mão de obra es- trangeira qualifi- cada	nove representantes do Poder Executivo, cinco entidades representativas dos trabalhadores, cinco dos empregadores e um representante da comunidade científica e tecnológica.	Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980, Decreto n° 840, de 22 de junho de 1993 e Decreto n° 3.574, de 23 de agosto de 2000.	www.mte.gov.br/cni/de-fault.asp
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNP- CP)	Propor diretriz- es da política criminal quanto à prevenção do delito, Ad- ministração da Justiça Criminal e execução das penas das medidas de segurança	treze membros da sociedade civil designados através de ato do Ministério da Justiça, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas.	Lei Nº 7.210 de 11 de julho de 1984.	www.mj.gov.br/cnpcp
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradi- cionais (CNPCT)	Coordenar a elaboração e acompanhar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;	quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e quinze representantes de organizações não governamentais, os quais terão direito a voz e voto.	Decreto não numerado de 27 de dezembro de 2004 e Decreto não numerado de 13 de julho de 2006.	http://www.mds.gov.br/ sobreoministerio/ orgaoscolegiados/orga- os-em-destaque/cnpct

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Curador do FGTS (CCFGTS)	Estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, segundo critérios definidos pela Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal	Sendo doze representantes do Governo Federal; e doze da sociedade civil, sendo seis de entidades representativas dos empregadores, e seis de enti- dades representativas dos tra- balhadores.	Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 e Decreto nº 6.827, de 22 de abril de 2009.	www.fgts.gov.br
CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH)	promover nas áre- as que apresentem maiores índices de violação dos direitos humanos: a realização de inquéritos para investigar as suas causas e sugerir medidas tendentes a assegurar a plenitude do gozo daqueles direitos; e campanha de esclarecimento e divulgação;	Quando aprovado o PL 4574/2009, que altera a com- posição do CDDPH, a sociedade civil terá nove vagas para representações com atuação nacional na promoção e defesa de direitos humanos. Serão eleitas em Encontro Nacional para um mandato de dois anos. Hoje, as representações da sociedade civil são o Con- selho Federal da OAB, Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Associação Brasileira de Educação (ABE). Suas repre- sentações são regimentalmente permanentes.	Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964 e Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Atualmente, tramita no Congresso Nacional dois Projetos de Lei, de iniciativa do Executivo, que buscam reestruturar o Conselho, ampliando suas competências e sua composição, bem como modificando o seu nome para Conselho Nacional de Direitos Humanos. Os projetos de lei são 4.715/ 1994 e 4.574/2009.	www.presidencia.gov.br/ estrutura_ presidencia/sedh/conselho/ pessoa_humana

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Nome do Conselho Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)	Assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.	Pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, que será o seu Secretário-Executivo; 2. pelos Ministros de Estado Chefes da Casa Civil, da Secretaria-Geral, do Gabinete de Segurança Institucional, da Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Secretaria de Direitos Humanos e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; 3. pelos Ministros de Estado da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Trabalho e Emprego; do Meio Ambiente; das Relações Exteriores; da Pesca e Aquicultura; e Presidente do Banco Central do Brasil; 4. por noventa cidadãos brasileiros, e respectivos suplentes, maiores de idade, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade,	Lei de instituição Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003	Endereço eletrônico www.cdes.gov.br
		todos designados pelo Presidente da República.		
CONSELHO NA- CIONAL DE POLÍTICA CRIM- INAL E PENITENCIÁRIA (CNPCP)	Propor diretriz- es da política criminal quanto à prevenção do delito, Ad- ministração da Justiça Criminal e execução das penas das medidas de segurança	integrado por treze membros da sociedade civil designados através de ato do Ministério da Justiça, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas.	Lei Nº 7.210 de 11 de julho de 1984.	www.mj.gov.br/cnpcp

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad)	desempenha os papéis políti- co-estratégicos de assessorar o Presidente da República no provimento das orientações globais relativas à redução da demanda e da oferta de drogas no País e promover a articulação, a integração e a organização da ação do Estado.	O Conselho é constituído por treze representantes do Governo Federal e treze representantes de organizações, instituições ou entidades nacionais da sociedade civil	Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 e Decreto nº 5.912, de 27 de agosto de 2006.	www.obid.senad.br/portais/conad
Conselho Nacional de Turismo	assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades dela derivados.	vinte e cinco representantes de órgãos e instituições vinculados ao Poder Executivo Federal, três representantes, designados pelo Presidente da República, dentre brasileiros de notório saber na área de turismo e representantes de entidades da sociedade civil, o qual o numero de representantes não é previsto na legislação vigente. Atualmente, a sociedade civil conta com quarenta entidades.	Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e Decreto nº 6.705, de 19 de dezembro de 2008.	www.turismo.gov.br/turis-mo/conselhos/ conselho_nacional/

Nome do Conselho	Finalidade	Composição	Lei de instituição	Endereço eletrônico
Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)	Elaborar antepro- jeto de lei para criação do Consel- ho Nacional de Política Indig- enista, que deverá integrar a estrutu- ra do Ministério da Justiça;	dois representantes do Ministério da Justiça, sendo um da Fundação Nacional do Índio (Funai), que a presidirá, por mais onze representantes de órgãos federais, por vinte representantes indígenas com voz e dez votos: sendo nove da Amazônia; seis do Nordeste e Leste; três do Sul e Sudeste; e dois do Centro-Oeste e por dois representantes de duas organizações não governamentais indigenistas.	Decreto, não numerado, de 22 de março de 2006.	cnpi.brasil@hotmail.com

Tipo de conselho	Política Nacional	Ações articula- das em sistema	Previsão de obrigato- riedade *	Possui fundo de repasse financeiro associado
Criança e Adolescente	Lei 8069/90	Art. 88; V e VI	art. 88; II Não menciona ser obrigatório, utiliza o termo "diretriz" O instrumento que o torna obrigatório é a Resolução Conanda nº 105, de 2005, art.2°	Sim
Direitos da Mulher	Não possui Política Há o Plano Nacional de Direitos da Mulher, que não foi instituído por lei, mas trata-se de um programa de governo.	Art. 2º de qual lei?	Não obriga a criação, fala da articulação com os conselhos es- taduais e municipais	nao
Idoso	Lei 8842/94	Art.5°	Art. 6º diz que os conselhos municipais, estaduais e nacional serão órgãos perma- nentes. Sim é obrigatório	Não
Pessoas com Deficiência	Lei 7.853/89* Os conselhos estaduais e municipais não estão previstos na Política, mas na Lei que cria o conselho nacional (Decreto 3298/99)	Lei 10. 693/03 Art. 10	Art. 10 Dec. 3.298/99 fala dos conselhos no art. 11; V Não menciona ser obrigatório, diz que o Conselho Nacional atuará em cooperação com os municipais e estaduais	Não
Política urbana (cidades)	Lei nº 10.257/01 esta é a Lei de diretrizes gerais de política urbana. Existe a Política Nacion- al de Desenvolvimento Urbano, que prevê a gestão participativa como diretriz. Esta política não foi editada como lei.	Art. 3; V Dec. 5.790/06	Art. 3; VI Dec. 5.790/06. Utiliza o termo "incentivar" a criação dos conselhos municipais e estaduais, ou seja, Não são obrigatórios.	sim

Tipo de conselho	Política Nacional	Ações articula- das em sistema	Previsão de obrigato- riedade *	Possui fundo de repasse financeiro associado
Educação	Lei de Diretrizes Básicas do ensino – Lei 9394/96	Art. 8º da LDB	CF. art. 206- VI Fala em gestão democrática. Os conselhos municipais estão previstos em uma lei de 1971 (Lei 5.692/71, art. 71), mas sua criação é facultativa. Os conselhos estaduais estão previstos na Lei 4.024/61. Os estados passaram a se manifestar acerca da obrigatoriedade ou não de formação de conselhos municipais, ou emitindo leis estaduais que regulamentassem	sim
Alimentação escolar	Programa de Dinhei- ro direto na Escola (Lei 9.533/97) criou um Fundo de Alimentação regulamen- tado pela MP 2.178-36 de 24/8/01	sim	Art. 3º torna obrigatória a criação do Conselho de Ali- mentação Escolar CAE	sim
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valor- ização do Magistério - FUNDEB (EDU- CAÇÃO)	Lei 11.494/07	Sim	Art.24 É obrigatório a estados e municípios.	sim
Igualdade Racial	Lei nº 12.288/10 (Estatuto da Igualdade Racial)	Art. 47 O nome do sis- tema é SINAPIR	Art. 50. Poderão instituir conselhos. Não é obrigatório	
Saúde	Lei nº 8080/90 Dec. 7508/11 Respectivamente a Política Nacional de Saúde (Lei Orgânica da Saúde e o decreto regulamentador) No caso da saúde tem uma lei inteira que especificou o funcionamento dos conselhos: Lei. 8142/90 Dec. 99.438/90	Distintos artigos da lei 8080/90 mencionam a organização sistêmica.	Art. 1º da Lei 8142/90 estabelece a obrigatoriedade dos conselhos municipais e estaduais Art. 33. Fala que os recursos financeiros serão geridos pelos respectivos conselhos de saúde. Da Lei 8080/90 Art. 15 do dec. 7508/11	sim

Tipo de conselho	Política Nacional	Ações articuladas em sistema	Previsão de obrigato- riedade *	Possui fundo de repasse financeiro associado
Meio ambiente	Lei 6938/81	Art. 6º da Lei 6938/81	O art. 6º estabelece a existência de órgão setoriais e locais de gestão, sem mencionar especificamente os Conselhos. No entanto, a Resolução Conama nº 237/97, no seu art. 20 estabelece expressamente a obrigatoriedade dos estados e municípios em criar conselhos.	Sim
Assistência Social	Lei 8.742/93 Lei Orgâni- ca da assistência Social (LOAS)	Art. 6º	Art. 16. Estabelece "As instâncias deliberativas do sistema descentral-	Sim
			izado e participativo". É obrigatório	

Tipo de conselho	Política Nacional	Ações articula- das em sistema	Previsão de obrigato- riedade *	Possui fundo de repasse financeiro associado
Recursos Hídricos	Lei 9433/97	Art. 32 da Lei 9433/97 cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos	Art. 33. Estabelece que os conselhos estaduais e municipais compõem o sistema nacional	
Cultura	Plano Nacional de Cultura Lei 12.343/2010	Art. 1º do Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005	Item 1.1.1 do anexo da Lei nº 12.343/10. Os estados e municípios que aderirem ao Sistema Nacional de Cultura devem constituir conselhos para receberem repasses do Fundo de Cultura. No entanto, a adesão ao Sistema é facultativa. Art. 3º § 2º.	sim

Tipo de conselho	Política Nacional	Ações articula- das em sistema	Previsão de obrigato- riedade *	Possui fundo de repasse financeiro associado
Segurança Alimentar	Lei 11.346/2006 e Decreto nº 7272/10	Art. 9°	Art. 7° V; b e VI; b do Decreto n° 7272/10 Determina como atribuição dos Estados e municípios a implantação e apoio aos conselhos. Sim é obrigatório.	Não
Economia Solidária	Não tem política	Não tem sistema	Só há a criação do Conselho Nacional, que tem a função de ampliar o debate sobre economia solidária e fomentar a partic- ipação social. O que se percebe é que a matéria ainda é in- cipiente no âmbito do governo.	Não

Tipo de conselho	Política Nacional	Ações articula- das em sistema	Previsão de obrigato- riedade *	Possui fundo de repasse financeiro associado
Desenvolvimento Agrário Sustentável	Não tem Política. Há um anteprojeto elaborado pelo Conselho Nacional em 2011.			
Previdência Social	Lei Geral da Previdência 8212/91	Art. 5°	Art. 4º b participação da população na formulação e controle das ações em todos os níveis Os conselhos estaduais e municipais eram obrigatórios, enquanto vigorou a Resolução nº 3 do Conselho Nacional, de 27.01.93, mas esta obrigatoriedade foi revogada pelo art. 22 da MP 1.799-5, de 13.5.99	Sim

Tipo de conselho	Política Nacional	Ações articuladas em sistema	Previsão de obrigato- riedade *	Possui fundo de repasse financeiro associado
Ciência e Tecnologia	Não foi possível identificar se há uma Política Nacional de Desenvolvimento Tec- nológico		Não foi possível identificar se é ou não obrigatório	associado
Antidrogas	Lei 11.343/06	Art. 1º	Não foi possível identificar se há ou não obrigatoriedade para a criação do conselho, porque a página que é informada como sendo a oficial para consulta não está ativa. Em geral, nas políticas em que há fundos de repasse, o financiamento das ações por meio do fundo condiciona a criação de conselhos, mas tal fato não foi possível identificar.	
Segurança Pública	Não há uma política nacional de segurança pública. Há um projeto, fruto da conferência havida em 2009, mas ainda não aprovado como lei. Lei 11. 530/07 PRONASCI, é um programa.		Não foi possível iden- tificar se há obrigato- riedade	
Transparência Pública	Não tem política. A primeira Conferência nacional ocorre este ano e proporá diretrizes para a política.		Não foi possível iden- tificar norma	
Aquicultura e Pesca	Lei 11. 959/09		Não	

Tipo de conselho	Política Nacional	Ações articula- das em sistema	Previsão de obrigato- riedade *	Possui fundo de repasse financeiro associado
Esporte				
Política Agrícola	Dec. 5.741/06		Art. 13 § 1° Sim é obrigatório!!	
Trabalho	Dec. 1617/95		Art.	Não
Imigração	Dec. 840/93			Não
FAT	Dec. 6.827/09			
Combate à Discriminação	Dec. 7.388/10		Não menciona	

Para construção desta tabela, foi necessária a identificação das leis que regulamentavam as políticas públicas para as quais os conselhos haviam sido criados. Nem sempre a norma que definia as diretrizes de implementação especificavam a forma de operacionalização das ações de participação social. A partir da norma geral, identificava-se a existência de normas complementares que pudessem informar com clareza a obrigatoriedade ou não de formação dos conselhos.

As mencionadas consultas se restringiram aos sítios eletrônicos: de legislação do governo federal; às páginas web dos próprios conselhos; pesquisas com palavras-chave no Google.

Nem sempre foi possível identificar as informações pretendidas, em razão da impossibilidade de identificação da norma, geral ou específica, que continha (ou deveria conter) a especificação operacional. Em **todos** os casos foram enviados e-mails aos respectivos conselhos nacionais, solicitando a informação pretendida, uma vez que elas não estavam disponíveis no site. Em nenhum dos casos recebeu-se resposta, de modo que a informação de que não foi possível a identificação foi especificada na tabela.