

---

*Carmen Pineda Nebot*

**Sociedade Civil e Políticas Públicas. Atores e instituições no Brasil contemporâneo**

*Euzeneia Carlos, Osmany Porto de Oliveira y Wagner de Melo Romão (orgs.).  
Unochapecó: Editorial Argos, 2014, 446 pp.*

Si en la década de los setenta y los ochenta del siglo pasado participar era una demanda popular muy relacionada con las luchas democráticas, varias décadas después esta se ha generalizado y, como señala Pontual en Gurza y Szwako (2015), “pasteurizado”. Es decir, hay metodologías y proyectos muy distintos, de acuerdo con el actor o el lugar social desde el cual el discurso participativo se emite, además de tender a institucionalizarse. Por ejemplo, el sector empresarial empezó a hablar de participación en relación con la responsabilidad social; y ciertas áreas del Estado, hasta entonces poco permeables a la participación, se acercaron a ella en un sentido muy restringido sin incidencia efectiva sobre el cambio de políticas. En este tiempo se produce un aumento importante de las soluciones participativas, representando las instituciones participativas una tendencia de gobernanza a nivel global. Estas instituciones comprenden diferentes formas institucionalizadas de participación y representación de actores sociales en interacción con actores políticos en la decisión, regulación e implementación de políticas públicas.

Brasil es uno de los países en los que se ha prestado más atención a este tema, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, como demuestra la aprobación del Decreto 8243, de 23 de mayo de 2014, que instituyó la Política Nacional de Participación Social (PNPS) y el Sistema Nacional de Participación Social (SNPS); a pesar de que los problemas políticos y económicos de los últimos tiempos han provocado que los mismos se encuentren suspendidos y a la espera del voto del Senado sobre su anulación, lo que supone un fuerte retroceso en su política de participación.

En un principio, la amplia literatura brasileña sobre las instituciones participativas prestó atención a su papel en la democratización del Estado, al contribuir a la disminución del autoritarismo y el clientelismo intrínsecos al Estado brasileño (Abers, 2000; Avritzer, 2003; Baiocchi, 2005); al aumento de la transparencia, la justicia social y la inversión de prioridades (Avritzer, 2003; Wampler, 2003; Marquetti *et al.*, 2008;) y al empoderamiento de la sociedad (Fung y Wright, 2001; Lubambo *et al.*, 2005). Con el tiempo y gracias a la longevidad de muchas de estas instituciones, se fueron haciendo estudios sobre sus efectos en la actuación de los gobiernos y la producción de políticas públicas (Avritzer, 2010; Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2010; Pires, 2011); sobre las dinámicas de interacción entre la sociedad civil y el Estado (Abers y Von Bülow, 2011; Abers *et al.*, 2011; Silva y Oliveira, 2011); las prácticas de representación política de actores sociales (Gurza Lavalle *et al.*, 2006; Almeida, 2011) y el papel de las instituciones y de los intereses políticos en la sostenibilidad de las soluciones (Wampler, 2008; Romão, 2010).

Es este el contexto en el que surge el libro; algo que se aprecia ya desde la elección del título realizada por los organizadores. Si hubiese sido publicado hace unos años las palabras utilizadas y las relaciones insinuadas hubieran sido diferentes, con toda probabilidad se referirían al binomio sociedad civil-Estado o a movimientos sociales-Estado y con subtítulos como participación (autonomía o cooptación) o clientelismo. En cambio esta nueva generación de investigadores eligió este título como muestra tanto de sus apuestas analíticas como de los cambios, en este aspecto, acumulados a lo largo de las últimas décadas en Brasil. Esta obra amplía y profundiza la investigación sobre las relaciones entre actores sociales e instituciones en las soluciones participativas de políticas públicas, sus efectos institucionales para los actores colectivos y para las políticas y sus mecanismos de cambio y difusión. Y además lo hace abandonando los enfoques dicotómicos de la relación sociedad-Estado, sustituyéndolos por una perspectiva relacional de co-constitución entre la sociedad civil y el Estado, así como por la integración disciplinar de los enfoques de políticas públicas, de movimientos sociales y de democracia participativa. Esto permite proyectar luz sobre numerosas lagunas o cuestiones impensadas hasta recientemente en el campo de estudios en que confluyen las literaturas de movimientos sociales, sociedad civil y participación.

La obra está organizada en dos partes y un artículo final de una investigadora invitada, que propone una lectura original de experimentos participativos en un conjunto de países latinoamericanos. La primera parte de los trabajos se concentra en la acción colectiva de actores, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, su relación con los espacios institucionalizados de participación y los procesos de cambio político. El objeto del primer capítulo del libro son los cambios en los patrones de acción colectiva de los movimientos sociales en sus dimensiones organizativa y discursiva, en el contexto de compromiso institucional con las soluciones participativas. En él Euzeneia Carlos compara dos movimientos sociales y sus efectos institucionales a lo largo de tres décadas, identificando sus patrones de complejidad organizativa y de interacción cooperativa y contestataria con el Estado en la elaboración de políticas públicas. Y pone de relieve variaciones

significativas en la acción colectiva que contradicen las comprensiones homogeneizantes de sus transformaciones a lo largo del tiempo.

En el segundo capítulo, Monika Dowbor analiza la trayectoria del movimiento sanitario brasileño en las tres últimas décadas y propone la incorporación de las prácticas institucionalizadas de acción y las acciones que ocurren vía instituciones al concepto de repertorio de acción colectiva. Su trabajo muestra que, en el contexto democrático, una de las modalidades de acción institucionalizada del movimiento sanitario es la ocupación de cargos en el Estado; una táctica utilizada por el colectivo para el éxito de su proyecto político y que también es utilizada por otros movimientos. Esta parte del repertorio de acción de los movimientos sociales merece ser explorada y comprendida mejor.

Júlia Monteiro es la autora del tercer capítulo, enfocado en la acción colectiva de las organizaciones comunitarias en el nivel microterritorial. Para ello investiga el conjunto de acciones y las interacciones sociopolíticas de los actores sociales centrados en el acceso a las políticas públicas en la periferia de São Paulo. Y señala tanto la importancia de los estudios en ese nivel territorial, ya que es en él donde se concentran las mayores desigualdades políticas y económicas, como la lógica de las acciones utilizadas, que combina el tipo de acción colectiva, la historia de movilizaciones y las redes constituidas en el tiempo y en el espacio. En cuanto a la forma de utilización de los espacios participativos tiene más en cuenta la permeabilidad y el grado de organización política local que los espacios en sí.

En el cuarto capítulo, Osmany Porto de Oliveira analiza el proceso de circulación internacional de los *Orçamentos Participativos* y también los actores implicados en la difusión de este mecanismo de gobernanza democrática. El autor propone una explicación de los procesos de difusión internacional de las experiencias por medio de la interacción entre élites e instituciones, señalando que en Brasil y en los países vecinos la difusión se produjo, inicialmente, entre gobiernos subnacionales debido en gran parte a la acción paradiplomática<sup>1</sup> de las élites de la ciudad de Porto Alegre y de otros embajadores (los movimientos municipalistas y el Partido de los Trabajadores).

La segunda parte del libro se dedica a los estudios que analizan las llamadas instituciones participativas, sus actores sociales y sus interacciones con los agentes político-institucionales. El capítulo que abre esta segunda parte, de Wagner de Melo Romão, propone un cambio de enfoque en los estudios sobre las instituciones participativas, generalmente caracterizadas como lugares de protagonismo de la sociedad civil. Este enfoque, en su opinión, limita la comprensión sobre estas instancias de participación pues oscurece la influencia fundamental que las dinámicas propias de la sociedad política ejercen sobre esos espacios. Para ello, en su texto trata de reconstruir los orígenes de esa laguna en la literatura académica brasileña sobre las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y las innovaciones institucionales de la democracia participativa.

---

1. Para el autor la paradiplomacia es la acción externa de actores ajenos al Ministerio de Asuntos Exteriores para la promoción de intereses particulares, noción inspirada en Aldecoa y Keating (1999).

En el sexto capítulo, Carla Tomazini analiza las dinámicas participativas de una política pública en concreto, la política de transferencia de renta. Su trabajo se basa en una investigación empírica acerca de los actores que influyeron en la formulación del *Cartão Alimentação* y la *Bolsa Família*, durante los años 2003 y 2004. En él se identifican dos coaliciones de actores: “seguridad alimentaria-participativa” y “capital humano”, que se distinguen por la distribución de poder, movilización de recursos dedicados a influir en la agenda del gobierno y la definición de los papeles de la sociedad civil y del Estado en los programas de transferencia de renta. Los conflictos entre estas dos coaliciones explican de alguna forma los cambios en la trayectoria de las políticas de transferencia de renta y la disolución de los comités gestores del *Cartão Alimentação*.

Paula Pompeu Fiuza Lima, en el séptimo capítulo, focaliza la dinámica representativa en las instituciones participativas, a partir de la investigación con los consejeros de los Consejos Nacionales de Asistencia Social, de los Derechos de los Niños y Adolescentes y de Seguridad Alimenticia y Nutricional. Y demuestra que en la práctica de representación de los consejeros en los procesos participativos se producen los mismos dilemas que en la representación política, como son: el de autorización, legitimidad y de vínculo entre representante y representado.

El octavo capítulo, de Luciana Andressa Martins de Souza, cierra este segundo bloque del libro. El trabajo presta atención a la racionalidad política de los principales actores implicados en las instituciones participativas, concretamente en el *Orçamento Participativo* (OP). La autora defiende que los patrones de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos políticos y los líderes políticos son un mecanismo explicativo de la continuidad y alcance del *Orçamento Participativo*. Y lo hace a partir del estudio comparado de tres municipios paulistas con experiencias de OP: los de São Carlos, Rio Claro y Matão, destacando las variaciones en sus trayectorias de implantación del OP, así como en las relaciones de conflicto y cooperación entre los actores políticos, en las arenas electoral, gubernamental y legislativa.

Finalmente, Gisela Zarembeg, investigadora argentina radicada en México, analiza los circuitos de representación entre instituciones participativas y actores sociales en la elaboración de políticas públicas en cuatro países de América Latina. Y elabora, a partir de ahí, una tipología para el análisis de la representación electoral, en la que destaca cuatro tipos de mediación entre la sociedad y los partidos: movilización (Venezuela), cooptación (Nicaragua y México), participación (Brasil) y restricción (en el que las relaciones entre ciudadanos y partidos se limitan al voto). Complementariamente, clasifica los tipos de representación alternativos, propios de los nuevos cambios participativos, a partir de las metáforas: fuerza, palabra, pueblo y proyecto. Y señala, por último, que la relación entre los circuitos de representación alternativos y los de representación electoral sirve para explicar el significado que adquieren los espacios de innovación democrática.

La obra resulta de gran interés tanto para las personas dedicadas a estos temas como para el público en general, al presentar innovaciones analíticas cruciales para el debate, como muy bien señala en el prefacio el profesor Gurza Lavalle. Las innovaciones presentes en los textos

son: el reconocimiento de la pluralidad tanto del Estado como de la sociedad civil y la no negatividad de la institucionalización de las relaciones entre las instituciones políticas y los actores sociales. También hay que destacar como importante la identificación de lagunas que permiten que se planteen cuestiones que aunque merecen atención no encuentran categorías adecuadas, para tratar de ellas, en la literatura tradicional y todo ello con el compromiso de la aplicación de las teorías a la realidad del país.

Esperamos que este grupo de investigadores siga con su trabajo colectivo que ya ha promovido la celebración de dos congresos internacionales, con un gran éxito, la publicación de varios libros y diversos proyectos de investigación. Sería también muy interesante que el sector editorial, institucional o académico se plantee su traducción al castellano a fin de poder hacer llegar su contenido a un mayor número de lectores, sobre todo a aquellas personas que desde el mundo local o autonómico trabajan sobre estos temas.

### Referencias

- Abers, Rebecca 2000. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Londres, Lynne Rienne.
- Abers, Rebecca; Lizandra Serafim y Luciana Tatagiba. 2011. “A participação no governo Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo”, *Anais Encontro Anual da ANPOCS*: 1-30.
- Abers, Rebecca y Marisa Von Bülow. 2011. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”, *Sociologias*, (28): 52-84.
- Aldecoa, Francisco y Michael Keating. 1999. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governements*. Londres: Frank Cass.
- Almeida, Debora Cristina Rezende. 2011. “Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade”, *Tesis*, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas de la Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Avritzer, Leonardo 2003. “O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”, en Leonardo Avritzer y Zander Navarro (orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Paz e Terra.
- Avritzer, Leonardo (org.). 2010. *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Baiocchi, Gianpaolo 2005. *Militants and Citizens: The politics of participatory democracy in Porto Alegre*. California: Stanford University Press.
- Fung, Archon y Erik O. Wright. 2001. “Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance”, *Politics & Society*, 29 (1): 5-41.
- Gurza Lavalles, Adrián, Peter Houtzager y Graziela Castello. 2006. “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”, *Lua Nova*, 67: 49-103.
- Gurza Lavalles, Adrián y José Szwako. 2015. “Derroteros y avances de la participación en Brasil. Entrevista con Pedro Pontual”, *Desacatos* 49: 170-179.

- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (coords.). 2010. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México DF: Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana.
- Lubambo, Cátia, Denilson B. Coelho y Marcus A. Melo (orgs.). 2005. *Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil Contemporâneo*. Petrópolis: Vozes.
- Marquetti, Adalmir; Geraldo A. Campos y Roberto Pires (orgs.). 2008. *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã Editora.
- Pires, Roberto Rocha (org.). 2011. *Efectividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- Romão, Wagner de Melo. 2010. "Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo", *Tesis*, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Silva, Marcelo K. y Gerson L. Oliveira. 2011. "A face oculta (da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e interseção Estado-Movimento - uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul", *Sociologias*, 28: 157-185.
- Wampler, Brian. 2003. "Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados", en Leonardo Avritzer y Zander Navarro (orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Paz e Terra.
- Wampler, Brian. 2008. "A difusão do orçamento participativo brasileiro: boas práticas devem ser promovidas?", *Opinião Pública*, 14 (1): 65-95.