

## La Participación Social y la Política de Cuidados a las Personas Adultas Mayores en Brasil: desafíos al control democrático

Neves, Angela Vieira

*Universidad de Brasília*

 angelaneves97@gmail.com

Barros, Melina Sampaio de Ramos

*Universidad de Brasília*

 melina.barros@gmail.com

Portela Becerra, Felipe

*Universidad de Brasília*

 portelafelipe@gmail.com

Documento recibido:	26 junio 2018
Aprobado para publicación:	15 enero 2019

---

### Resumen

Este artículo presenta algunas cuestiones que surgen en relación con el debate sobre el control democrático y su influencia en la cultura política brasileña. La primera cuestión a ser abordada en la investigación es el desafío del control democrático en las políticas públicas. Como segunda cuestión, se destaca la aparición de los arreglos participativos en el contexto de la democratización en Brasil, particularmente, el papel de los consejos y conferencias, con énfasis en la participación social. Por último, se buscó analizar los desafíos y la amenaza a la democracia participativa en la sociedad brasileña. Esta discusión surgió a partir de la investigación realizada en el Consejo Nacional de los Derechos del Anciano (CNDI) de Brasil. La idea central es discutir los desafíos al control democrático a partir de la creación de nuevos espacios públicos participativos en Brasil desde la década de 1990, particularmente en el contexto marcado por la hegemonía neoliberal. Buscamos resaltar la disputa entre prácticas políticas, es decir, culturas políticas que atraviesan las prácticas vigentes de las políticas públicas, en particular la Política Nacional del Anciano (PNI).

### Palabras clave

Tercera edad, políticas públicas, Brasil, control social, rendición de cuentas

## Abstract

Social Participation and the Care Policy for the Elderly in Brazil: challenges to democratic oversight. This article presents some questions that arise in relation to the debate on democratic oversight and its influence on the Brazilian political culture. The first question to address here is the challenge of democratic oversight into public policies. As a second issue is the emergence of participatory arrangements in the context of democratization in Brazil, particularly the role of councils and conferences, with emphasis on social participation. Finally, we sought to analyze the challenges and the threat to participatory democracy in Brazilian society. This research discussion arose from the research activities carried out in the National Council of the Rights of the Elderly (CNDI) of Brazil. Main objective here is to discuss the challenges to democratic oversight from the creation of new participatory public spaces in Brazil since the 1990s, particularly in the context marked by neoliberal hegemony. We seek to highlight the dispute between political practices, that is, political cultures that go through the current practices of public policies, in particular the National Policy on the Elderly (PNI).

## Keywords

Senior citizens, public policies, Brazil, social oversight, public accountability.

---

### 1. La participación social y los Consejos Gestores: desafíos al control democrático

Pensar el papel de los consejos gestores en el fortalecimiento del control democrático representa un gran desafío. Así, para analizar la participación de la sociedad civil en este proceso, hay que destacar los aspectos históricos de la participación social en Brasil.

Históricamente en Brasil, la participación social organizada entra en escena después del proceso de redemocratización de la sociedad en los años 1980, culminando en la Constitución Federal de 1988 (CF). En ese contexto, lo que estaba en juego en la agenda pública era la lucha por la democracia contra un régimen dictatorial. La participación social en ese período ocurrió "de espaldas al Estado" autoritario en los años 1970/1980 como protesta y denuncia de la sociedad civil a la dictadura militar.

Neves (2008) ve la década de 1980 como un marco del inicio de un período de adelantos importantes en la relación entre Estado y sociedad civil en Brasil. La autora destaca que fueron años marcados por una reforma democratizadora del Estado, lo que exige un análisis profundo de los modelos de gestión para comprender los mecanismos que permiten la participación de la sociedad civil en las políticas públicas. Aunque las experiencias participativas ganan visibilidad en el inicio de la implementación del proyecto neoliberal en Brasil, que coincide con el gobierno de Collor de Mello, en 1989, también es importante resaltar que en la década de 1970 ya se verifica la existencia de espacios de participación, los cuales marcaban el enfrentamiento a la dictadura militar (NEVES, 2008). La autora destaca ese movimiento ascendente de desempeño de la sociedad civil en un contexto de lucha y resistencia por mejores condiciones de vida, considerando espacios como sindicatos y partidos políticos- como un movimiento capaz de calificar a la sociedad civil en su actuación en favor de las demandas populares.

El fenómeno de la democratización (AVRITZER, 1995) se ha convertido en un fenómeno político expresivo de los años 1980, tanto en Brasil como en América Latina y el Este de Europa. En contraste al autoritarismo, la democratización consistía en un proceso que reconstituiría las condiciones para la negociación con la sociedad y favorecería la retirada de los actores autoritarios de la escena política. La Constitución Federal de 1988 - conocida como Constitución Ciudadana - representó un divisor de aguas en ese contexto, al reafirmar instrumentos importantes para la democratización del Estado, mostrándose decisiva para hacer públicas las decisiones referentes al presupuesto público y del Estado como un todo.

A partir de los años 1990/2000, la participación social se convierte en una participación co- gestora. Significa decir que deja de ser una confrontación con el Estado para caracterizarse como una "participación negociada" en la disputa entre proyectos políticos distintos, en un proceso de cogestión entre el Estado y la sociedad a partir de nuevos espacios públicos. Con ello, aparecen dos aspectos significativos a ser destacados en esa época: un proceso de búsqueda de nuevos derechos, en la perspectiva del "derecho a tener derechos" por la construcción de una ciudadanía activa, y la participación de las clases populares en la gestión participativa de las políticas públicas, construcción de una nueva cultura política basada en prácticas democráticas de interés público. Si antes de la Constitución de 1988, la actuación de la sociedad civil tenía la característica de confrontación al Estado, los años que suceden el inicio de la CF evidencian una "participación negociada" en la disputa entre proyectos distintos, en proceso de cogestión entre el Estado y la región en los nuevos espacios públicos "(NEVES, 2008: 16, traducción libre). Se trata de un marco importante para el desarrollo de espacios de participación social que normalmente se rigen por el Estado y buscan atender las demandas sociales de aquella parte de la sociedad civil que está inserta en esos procesos.

A la luz de este escenario, es posible que la participación de la sociedad civil sea entendida como posibilidad de construcción de la democracia, en la medida en que ocurre el reparto del poder de decisión entre el Estado y la sociedad. Esto se asoció a un proyecto democratizador, con capacidad de negociación y de control democrático sobre el Estado. Por otro lado, al considerar la actuación y hegemonía del proyecto neoliberal, también es posible que se presente un límite a la construcción de la democracia y de los espacios públicos. Reconocer tal hecho es extremadamente necesario para comprender cómo dos proyectos políticos absolutamente antagónicos disputan y dirigen la "participación de la sociedad civil" y califican su representación.

La idea de proyectos políticos es tratada por Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) para designar "conjunto de creencias, intereses, concepciones de mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, que orientan la acción política de los diferentes sujetos" (p. 38, traducción libre). Entendemos que tales proyectos están claramente en disputa constante, lo que ocurre incluso en los espacios de participación. Los autores entienden que esos proyectos se expresan en las estrategias de actuación política de diferentes grupos y actores en la democracia, pues cada acción lleva en sí una representación muy grande acerca de su origen, sus intenciones y las consecuencias de aquel acto.

Uno de los caminos visualizados para la ampliación de la democracia pasa a ser la reivindicación de la creación de canales político-institucionales para la participación de los ciudadanos en los procesos de discusión y negociación de políticas públicas (DURIGUETTO, 2008). Este camino es fundamentado en la gana de participar de la cosa pública tras un régimen dictatorial cerrado y ancla en la busca de la sociedad civil organizada en construir política pública en contrapunto al neoliberalismo, el cual iniciaba un proceso de privatización y focalización de las políticas y derechos sociales.

A partir de 2000, particularmente después de 2013, la participación social pasó a representar un gran cuestionamiento al Estado democrático de derecho y a la democracia representativa, lo que fortalece la democracia participativa al ampliar el concepto de política más allá del sistema electoral institucionalizado. Emerge en el escenario brasileño una participación autónoma que reivindica "participar en las decisiones públicas" y no sólo manifestar y protestar. Con ello, se califica el proyecto democratizador al poner en jaque la falta de transparencia, el clientelismo político, la corrupción y la exclusión de la sociedad civil en los procesos de decisión sobre políticas públicas.

En las manifestaciones de junio de 2013 existe una heterogeneidad de movimientos sociales y actores colectivos que buscan la apertura de un sistema político burocrático y cerrado. La participación social de ese período, con proyectos políticos en disputa y las diferencias en las luchas sociales, registra la insatisfacción de la sociedad con la democracia representativa, la cual no responde más a las necesidades sociales y humanas de la sociedad.

En este contexto, el Decreto 8.243 de 23 de mayo de 2014, que instituye la Política Nacional de Participación Social - PNPS y el Sistema Nacional de Participación Social - SNPS, es presentado con una iniciativa que busca fortalecer y articular los mecanismos y las instancias democráticas del diálogo institucionalizado y la actuación conjunta. La PNPS define una serie de instancias y mecanismos de participación social. Varias críticas conservadoras y progresistas fueron hechas a la PNPS. Las conservadoras afirmaron que esa participación consienta compasiva con la perspectiva "bolivariana", "socialista" y "contra la democracia formal representativa restringida al voto", la única legitimada por el voto en la sociedad y aceptada por los ciudadanos los políticos. En otra vertiente de crítica a la PNPS, hay una afirmación de que ocurre una institucionalización de la participación social que tiende a centralizar y modular los procesos participativos

El debate actual sobre la participación social nos coloca en una paradoja, porque de un lado sigue existiendo la actuación y resistencia de movimientos sociales organizados por trabajadores, negros, indígenas, mujeres, LGBTs, sin tierra, entre otros. Pero, por otro lado, también existe la criminalización de esos movimientos. Ranciére (2014) describe ese fenómeno como una "democracia criminalizada" por la ola neoconservadora y reaccionaria en el mundo y en Brasil. La democracia criminalizada levanta una sociedad pautada en valores antidemocráticos que también se manifiesta y se organiza luchando por derechos civiles e individuales en una dirección contraria a los movimientos más progresistas de la sociedad civil. Es lo que Neves (2016) llama "ola participativa a la vista", la cual afirma las posiciones conservadoras, reaccionarias, xenófobas, marcadas por el moralismo, higienismo de la pobreza y sus consecuencias en un mundo dividido entre clases sociales. Así, estos movimientos y acciones colectivas refuerzan una cultura marcada por prácticas antidemocráticas que refuerzan el clientelismo y el autoritarismo en las relaciones entre la búsqueda de derechos individuales compactuando con lo que Ranciére (2014) llamó "democracia victoriosa".

Actualmente, la disputa política se da en torno a la defensa de la democracia que queremos, considerando que vivimos una crisis de representación en la que la democracia legitimada por las elecciones es colocada en jaque por la participación de la sociedad civil y sus movimientos sociales en la lucha por una nueva concepción de democracia que sea más participativa y decisiva en el juego político. Guimarães (2015) trae que "en la década de 1970, la concepción hegemónica de la democracia, basada en la participación electoral, comienza a ceder espacio para las teorías que privilegian la participación popular y proponen una teoría democrática sustantiva" (p. 108)

La "crisis de representación" puede ser pensada a partir de la insatisfacción de la sociedad con la política tradicional y con la falta de liderazgos que podrían construir una nueva forma de decidir sobre las cuestiones públicas. Considerando estas problemáticas y la presentación del marco político brasileño, analizaremos la participación social en torno a la política de la persona anciana en Brasil, buscando elementos que apunten límites y posibilidades a la actuación de la sociedad civil sobre las decisiones del Estado.

## **2. La participación social y los derechos de los ancianos: ¿una conquista para el envejecimiento?**

La temática del envejecimiento es un tema muy relevante y que afecta a todos los ciudadanos, en la medida que el proceso de envejecimiento está en todos los grupos sociales. Tratar de este tema a partir de la búsqueda y el reconocimiento de políticas sociales y derechos para la persona mayor se vuelve fundamental en una sociedad civilizada en que pese al envejecimiento más allá de la estimación poblacional y considera la necesidad de garantizar condiciones que mejoran la calidad de vida a ese segmento.

De acuerdo con el IBGE (2016) la población anciana de Brasil aumentó del 9,8% en 2005 al de 14,3% en 2015 de la población brasileña total, la cual en 2015 se equivalía al 2,8% de la población mundial, con alcance de 204,9 millones de personas. Estos datos hacen la investigación del IBGE afirmar que a partir de 2010 Brasil pasó a producir un proceso de envejecimiento poblacional acelerado, en que pasa a tener correspondencia con el aumento de la población anciana de los países más desarrollados. La estimación de la encuesta es que en 2070 la proporción de la población anciana brasileña supere a esos países. Este escenario demanda una atención mayor del poder público y la actuación de la sociedad civil en lo que se refiere a la garantía de derechos y políticas públicas específicas.

Históricamente las políticas, programas y derechos dirigidos a las personas mayores en el país, anteriores a la carta constitucional de 1988, recorrieron una trayectoria marcada por el asistencialismo con acciones dirigidas por la filantropía. La influencia de las normativas internacionales, así como el proceso de democratización del país, permitió avanzar el debate en torno de la perspectiva de derechos para ese grupo poblacional, posibilitando dar visibilidad a las demandas de la sociedad civil y la discusión sobre derechos humanos en el ámbito del Estado. En este contexto, la Constitución fue un avance y determinante para el reconocimiento de la persona anciana como sujeto de derechos, en la medida en que organiza las políticas que componen la seguridad social con un sesgo más progresista y establece el derecho a la prioridad al anciano, promoviendo el compartir de responsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia. Esto es, hacer público una cuestión que sólo se reconocía como privada.

Fue después de la Constitución de 1988 que se elaboró el "Plan Preliminar para la Política Nacional del Anciano" firmado por una organización de la sociedad civil, la Asociación Nacional de Gerontología, en 1991. En 1994, la Política Nacional del Anciano (PNI) se promulga con la ley nº 8.842, buscando alcanzar políticas sectoriales y derechos sociales de las personas mayores, presentándose como una política transversal a partir de la integración de diferentes políticas sectoriales. Fue reglamentada después de dos años con el Decreto nº 1.948 de 1996.

La PNI fue constituida por la disputa y organización de la sociedad civil en un proceso de participación y articulación de la sociedad. Su institucionalización fue en el auge de la consolidación neoliberal en el país, y sólo ha sido materializada a partir de mucha presión de la sociedad civil. Pessoa (2009) cree que su inserción en la

agenda de las políticas públicas está marcada por el protagonismo de la sociedad civil por tratarse de un proceso en que la política fue formulada y pensada de abajo hasta arriba, o sea, de la sociedad civil para el gobierno a partir de espacios abiertos a la participación.

La creación del consejo gestor de la política no ocurre de forma diferente, al ser vetado en la institución de la PNI, el Consejo Nacional de los Derechos del Anciano (CNDI) fue instituido sólo en 2002 como un consejo consultivo. Se convierte en un consejo deliberativo que permite una gestión compartida entre sociedad civil y gobierno sólo en 2004 en el gobierno del entonces presidente Luiz Inácio Lula da Silva tras la promulgación del Estatuto del Anciano. El CNDI es integrante de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH / PR), la cual promueve apoyo administrativo y proporciona los artificios necesarios para su realización. Fue instituido como uno de los mecanismos de gestión y organización de la Política en que asegurara la participación social.

Constituido a partir del Decreto 5.901/2004, el CNDI es por naturaleza un órgano colegiado permanente, paritario y deliberativo con la finalidad de colaborar con la elaboración y formulación de la PNI. En líneas generales, de acuerdo con la redacción de la Ley 10741/2003, corresponde al consejo nacional supervisar, acompañar, fiscalizar y evaluar la ejecución de la Política. La composición del consejo es de carácter paritario, es decir, dispone de 28 miembros del gobierno y 28 representantes de segmentos de la sociedad civil.

La representación del gobierno se da a través de representantes de los órganos del Poder Ejecutivo definidos en decreto, la indicación es efectuada por titulares de los órganos con hasta 20 días para el final de su mandato. Los representantes de la sociedad civil son indicados por la organización que representan. Sin embargo, para la organización participar, el CNDI realiza una convocatoria pública a través del Diario Oficial de la Unión (DOU), en forma de edital, con 60 días hasta el final del mandato de la gestión actual. La elección de estas organizaciones es definida por regimiento interno, donde las vacantes son divididas por actuación de los segmentos de la sociedad civil, que ejercen la defensa o promoción de los derechos de la persona anciana.

De esta forma, ocurre un proceso electoral sólo para elegir las organizaciones de la sociedad civil que se dividen por segmentos específicos. Tanto las organizaciones elegidas, como los miembros indicados para representar a los órganos del gobierno, tienen un mandato de hasta dos años, ya que la gestión del Consejo es bi-anual.

Para la gestión del CNDI de 2014-2016, las organizaciones de la sociedad civil participaron en un proceso electoral celebrado en octubre de 2014 a través de una Asamblea de Elección convocada en DOU. La asamblea eligió sólo 13 entidades, ya que no hubo habilitación de organizaciones de empleadores urbanos y rurales. Así, la gestión del bienio 2014-2016 con 13 representaciones hasta septiembre de 2015, donde la silla fue pleiteada por la Confederación Nacional de las Instituciones Financieras - CNF.

Otro espacio público participativo es el de las conferencias que permiten una oportunidad amplia y democrática de discusión y articulación colectiva alrededor de propuestas y estrategias de organización. Según Avritzer (2013), las conferencias nacionales "pueden ser consideradas una novedad en la participación social en Brasil, pues relevan rasgos de la dinámica participativa a nivel nacional." (p. 09, traducción libre). Es un espacio fundamental para la realización del control democrático en el sentido de reunir sociedad civil y gobierno para discutir los rumbos de determinado tema o política pública con definición de propuesta para los años siguientes. En este sentido, la participación de los diferentes representantes es fundamental para que se efectúen las atribuciones legales de una conferencia en la búsqueda de la consolidación para que las políticas públicas sean decididas de forma democrática con participación social.

Las Conferencias ocurren a partir de decretos del Poder Ejecutivo, como instancia máxima de deliberación sobre la política. Hasta el año 2018 se han producido cuatro conferencias nacionales para decidir sobre la PNI. La primera conferencia ocurrió en 2006 y tuvo como tema "Construyendo la Red Nacional de Protección y Defensa de la Persona Anciana - RENADI"; la segunda ocurrió en el año 2009 con el tema "Evaluación de la Red Nacional de Protección y Defensa de los Derechos de la Persona Anciana: avances y desafíos"; la tercera conferencia de los derechos de la persona anciana ocurrió en 2011 con el tema "El Compromiso de Todos por un Envejecimiento Digno en Brasil"; en 2016, la cuarta tuvo como tema "Protagonismo y Empoderamiento de la persona anciana - por un Brasil de todas las edades".

Las conferencias de la persona anciana poseen diferentes ejes temáticos para organizar sus deliberaciones. Sin embargo, los ejes giran en torno a temas que engloban las siguientes premisas: interlocución con las diferentes políticas sociales; financiación y presupuesto; protección, promoción y defensa de los derechos de la persona de edad; y participación social. Desde la realización de la primera conferencia (2006) hasta la última (2016), se percibió la repetición de algunas deliberaciones como prioridades, lo que denota el no atendimento de las demandas, debido a la insistencia de su realización, son ellas: adecuar la edad de acceso a las políticas y programas de asistencia y previsión al estatuto del anciano con la reducción de la edad de 65 para 60 años; el aumento de la renta per cápita por persona para garantizar el acceso al BPC de  $\frac{1}{4}$  para  $\frac{1}{2}$  salario mínimo; la incidencia del consejo en la formulación de la dotación presupuestaria, así como la búsqueda de otras fuentes de financiación para garantizar la realización de la PNI; implementación de la Red Nacional de Protección y Defensa de la Persona Anciana (RENADI); implementación de las instituciones de larga permanencia (ILP); y la intersectorialidad efectiva entre las políticas con la temática del anciano.

El Consejo y la Conferencia tienen un papel fundamental en la defensa de los derechos de las personas mayores, ya que tienen como premisa democratizar las decisiones referentes a la producción y monitoreo de la PNI. Se convierten en espacios estratégicos si se piensa como instancias deliberativas y representativas, con el fin de decidir y fiscalizar la PNI, así como defender los derechos de las personas mayores en la agenda de las políticas públicas. Existe un enorme potencial democratizador y de hacer efectiva la realización del control democrático. Sin embargo, su realización no sucede por su simple reglamentación burocrática. Es necesario que se atribuya poder de decisión a esos espacios y que para la sociedad civil consiga crear condiciones de una nueva cultura política y ampliar derechos a las personas mayores.

Teixeira y Albuquerque (2006) evalúan que para comprender si hay o no reparto efectivo de poder en los espacios públicos es preciso identificar qué grado de reparto de poder pretenden alcanzar. el Estado y la sociedad. Esta diferenciación en la disposición para el alcance de la socialización de poder confiere diferencias a los consejos de derechos. Cuando el gobierno se propone iniciar un proceso de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, el Consejo aparece más identificado con una perspectiva consultiva. Por otro lado, al depender de la relación entre Estado y sociedad, el Consejo puede ser un espacio público de efectiva compartición del poder de decisión, con características más deliberativas (TEIXEIRA, ALBUQUERQUE, 2006).

El CNDI parece más identificado con la perspectiva consultiva, en la medida en que se percibió que las deliberaciones enumeradas en el ámbito del consejo se concentran más en el espacio de discusión, donde los consejeros logran discutir y elaborar demandas. Pero, las deliberaciones dependen del poder legislativo y ejecutivo para concretarse. Esta relación de dependencia es común a los límites estructurales del consejo, pero, en el caso del CNDI, las demandas del consejo no tienen seguimiento. Se cree que este obstáculo es debido a la falta de voluntad política del gobierno referente a la pauta del envejecimiento en la agenda de las políticas

públicas. Por esa temática no ser prioridad, las deliberaciones del consejo son relegadas y no continuidad en los espacios legislador y ejecutor del Estado.

En ese sentido, las deliberaciones encaminadas por el CNDI son trabadas por los límites burocráticos de la estructura gubernamental, así como por la baja intensidad de la voluntad política del gobierno frente a la temática del anciano. Esto demuestra que las discusiones del consejo quedan sólo en el campo del debate sobre una política ya elaborada, sin el carácter propositivo y deliberativo del consejo. Esto crea una escisión sobre el poder de decisión, a partir de la concepción de los consejeros, separando la esfera de poder sobre la deliberación, que involucra a los representantes de la sociedad civil, de la esfera de poder sobre la ejecución, en los órganos responsables de la política. En la práctica, la sociedad civil, representada por consejeros interesados y participativos, define las deliberaciones, y el gobierno, en el control de gastos y definidor de las prioridades de la agenda política, define lo que será de hecho ejecutado.

Existe una relación entre el poder de decisión del CNDI y su tensión, en el sentido de que la tensión ocurre, por parte de la sociedad civil, cuando se observa el no cumplimiento de reivindicaciones que ocurren en el consejo. De esta forma, existe correlación de fuerzas entre sociedad civil y gobierno, a partir de las tensiones realizadas por la sociedad civil al encontrarse con el no cumplimiento de las deliberaciones. Esta relación, ahora armoniosa, o conflictiva, debería provocar más efectos políticos en el Consejo, con prácticas dirigidas a la movilización y la presión generando transparencia y ejecución de lo que es demandado. Sin embargo, los efectos se notan en la redirección de actuación de la sociedad civil. Los consejeros actúan al reivindicar la prosecución de las deliberaciones adoptadas por el consejo, no aceptando los argumentos técnicos del gobierno sobre la no ejecución, principalmente sobre el aspecto del presupuesto. Así, son capaces de garantizar que los intereses de la población anciana estén presentes por representantes de entidades de todo el país que vivencian las necesidades de la persona mayor, provocando un tensado capaz de influir en la política - aunque no pueda cambiar desconcentrar completamente el poder decisorio de las personas manos de la burocracia estatal.

De esta forma, se considera que la tensión realizada por parte de la sociedad civil es frágil, entendiendo la articulación política de esos actores al no ejercer un posicionamiento combativo y continuo. La tensión ocurre con las cobranzas sólo en las reuniones que ocurren de dos en dos meses y se diluye posteriormente perdiendo fuerza. De esta forma, se cree que la frágil presión de los consejeros no genera *accountability*, en el sentido de obligatoriedad de la rendición de cuentas, lo que debilita el proceso democrático del consejo, teniendo en vista que oscurece la realización de la gestión de las deliberaciones del Consejo después de ser encaminadas.

### 3. El desafío de la calificación de la representación en los Consejos

Uno de los desafíos presentes en esos espacios públicos es el de la calificación de la representación. La cuestión de la representación política y la crisis de representación fue fundamental para la ampliación de los estudios sobre democracia participativa y sus contradicciones en Brasil. La literatura nacional e internacional destaca y analiza qué tipo de representación surge en esos arreglos participativos para clasificarla y calificarla.

En un estudio sobre la representación política en organizaciones civiles Lavallo, Houttzager y Castello (2006) también afirman una reconfiguración a partir de organizaciones civiles apuntando a tales organizaciones como nuevas instancias mediadoras entre representantes y representados, pero que no sustituyen el papel de la representación política tradicional. ¿Entonces, lo que sostiene la legitimidad de esta "otra" representación? Los autores resaltan que "no existen criterios de legitimidad cristalizados para cimentar la relevancia histórica

adquirida por nuevas prácticas, canales y actores involucrados en tareas de representación política." (2006, p.66, traducción libre).

Los canales participativos al conjugar mecanismos de representación, participación y *accountability* pueden producir una representación diferenciada de aquella legitimada por los procesos electorales, generando una tensión entre el ejercicio de las prácticas políticas y el poder local.

Lüchmman (2008) y Avritzer (2007) afirman que la representación política a partir de experiencias de instituciones participativas representa una reelaboración de la noción de representación y no una distorsión del sistema representativo. Es decir, la participación no sustituye a los procesos tradicionales de representación política, pero reconfigura y califica la representación para la ampliación del concepto de democracia.

Neves (2008), en la misma dirección de los autores anteriores, llama la atención sobre los efectos políticos que esos arreglos participativos traen para el escenario de la democracia en Brasil. La autora destaca la idea de "tensión" e "hibridismo" de los representantes de la sociedad civil al accionar al mismo tiempo mecanismos que tonifican el potencial democrático de esos arreglos participativos al lado de mecanismos antidemocráticos de prácticas políticas que refuerzan el clientelismo, despolitizando la idea de participación y representación de esa sociedad civil que ocupa esos arreglos participativos. Esta relación entre representación y participación aparece como uno de los desafíos en la ampliación de derechos sociales y el fortalecimiento de los espacios públicos participativos.

Un punto que podemos señalar es la dificultad de la calificación de la representación de los consejeros en los procesos decisorios. Esta cuestión se señala en el reciente trabajo de Almeida (2015) al afirmar que "la emergencia de mediación entre Estado y sociedad en diferentes niveles y ámbitos de la política que no poseen el "consentimiento electoral" desafía a la teoría política a repensar el concepto de representación y "sus criterios de legitimidad", en que concordamos con la autora que "para comprender el significado de la representación política es preciso mirar a tres dimensiones distintas, al mismo tiempo que interrelacionadas, quien representa, lo que es representado y como se representa." (p. 261-262, traducción libre)

Otro aspecto por considerar es la dificultad de compartir poder de decisión. La literatura ha apuntado muchas dificultades en esa relación entre Estado y sociedad civil principalmente en el reparto del poder de decisión donde se busca dar transparencia al gasto público. Dagnino (2002) apunta que existe una resistencia de la estructura estatal en el hecho de compartir procesos decisorios referentes a las políticas públicas en los espacios de participación. Hay una distorsión del papel democratizante que los espacios participativos pueden tener, pues los Consejos Gestores, por ejemplo, en muchos casos acaban teniendo una función meramente consultiva o legitimadora de aquello que es decidido por el Estado previamente (DAGNINO, 2002). El objetivo de estos consejos es construir una cultura pública de derechos colocando en jaque la forma de hacerse política en Brasil a partir de relaciones meramente privadas y corporativas en los que la cosa pública es tratada como algo personal o particular, tratamiento que excluye la participación de la sociedad en los procesos decisorios del Estado en la construcción de políticas públicas. Esto es también presente en el CNDI, como se ha podido apuntar anteriormente, teniendo en cuenta que la burocracia estatal concentra el poder decisorio y trata al Consejo como un espacio de carácter consultivo para determinadas cuestiones.

En ese sentido, uno de los principios para el fortalecimiento de la democracia participativa es "el control democrático", o sea, la ampliación de la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas. Sin embargo, después de la década de 1990 con la efectividad de muchos consejos gestores creados por decisión legal

en un intento de realizar un cambio en el modo de hacer política en Brasil, los avances son pequeños y pífios. Este resultado está vinculado a la fragilidad de la representación en la ocupación de los consejos y, por consiguiente, culmina en la reproducción de prácticas políticas antidemocráticas en el sentido contrario del fortalecimiento de la democracia participativa.

## A manera de conclusión

El surgimiento de espacios públicos participativos en el contexto del Estado democrático de derecho, en especial los consejos gestores, ha contribuido al fortalecimiento de la participación social en la disputa para la ampliación de derechos sociales. Esto representa un avance hacia la democracia. Sin embargo, todavía existe la necesidad de consolidar y fortalecer los espacios participativos institucionales. Con eso, algunas cuestiones merecen ser pensadas: ¿Hasta qué punto las decisiones / prioridades / demandas tomadas colectivamente en los consejos tienen poder de decisión y son efectivas para los gestores, para el ejecutivo, para el legislativo y tienen poder de influencia en la construcción de la política? ¿Cuál es el tipo de participación y representación que ocupan esos espacios públicos?

La democracia es un proceso de permanente construcción y los espacios públicos tienen un papel fundamental en la efectividad de la democracia participativa que garantice la cultura de la población en detrimento del interés particular y corporativo, una vez que necesitamos construir una sociedad más solidaria con menos desigualdad y que garantice los derechos universales de las clases subalternas.

Se observa que el consejo como espacio público participativo se traduce como avance para el fortalecimiento para las personas mayores en Brasil. Sin embargo, el grado de reparto de poder en el CNDI es limitado, teniendo en vista la baja autonomía de las decisiones de la sociedad civil frente a la agenda pública institucional. Los aspectos de poder decisorio y prácticas políticas han demostrado que la racionalización burocrática y la centralización de la información contribuyen a una mayor tendencia consultiva del consejo. Al mismo tiempo, hay que considerar la tensión de la correlación de fuerzas por parte de la sociedad civil al identificar el no atendimento de sus reivindicaciones.

Los límites de los espacios de participación son apuntes que explicitan la necesidad de una constante reformulación para que se gane más apertura en el Estado y mayor adhesión de la sociedad civil. Los aspectos positivos, por ahora, necesitan ser mantenidos, como es el caso de la libertad de habla y autonomía de agenda, lo que demuestra que es un modelo de participación muy bueno para la democratización de la política del anciano en el país. Esta democratización debe ser vista como un proceso, que se construye junto a la sociedad civil y se perfecciona constantemente con vistas a la ampliación democrática de la participación social.

Así, el punto de partida – y principal desafío - para romper con vicios y prácticas perversas de la democracia es la efectividad de una participación social de la sociedad civil que fortalezca a los sujetos políticos colectivos en la afirmación de derechos y en el fortalecimiento del control democrático y en la calificación de esa representación en esos nuevos espacios públicos. 🗳️

## Referencias

- Almeida, Débora Rezende. Representação Além Das eleições. Paco Editora, 2015.
- Avritzer, Leonardo. Sociedade civil, Instituições representativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. Dados: Revista de Ciências Sociais, v. 50, n.3, 2007
- Avritzer, & Clovis, Souza Henrique Leite. Conferencias Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade, Ipea, 2013.
- Brasil, 2012 – Informe Brasil para a III Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe.
- Brasil, 2013 – Dez anos de Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: Repertórios e Implicações de um Processo Democrático.
- Brasil, Resolução nº 18 de 11 de junho de 2012 “Dispõe sobre aprovação do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, consoante disposto no art. 2º, VIII do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004”.
- Correia, Maria Valéria Costa. Desafios para o controle social: subsídios SOUZA, para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2005.
- Castro, Alba Teresa & Neves, Angela Vieira, IN: Democracia, Sociedade civil e S Social. Editora da UNB, 2012.
- Duriguetto, Maria Lúcia. Sociedade Civil e Democracia: Um debate necessário. In: Libertas, Juiz de Fora, v. 8, n.2, p. 83-94, jul-dez, 2008.
- Gurza Lavalle, Adrian Houtzager, Peter Castelo Graziela. Representação política e organizações civis: novas instancias de mediação e os desafios da legitimidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais. V.21, n.60, 2006.
- Luchmann, Lígia Helena. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, São Paulo, n.70, 2008.
- Neves, Angela Vieira. Cultura Política e Democracia Participativa. Ed. Gramma, 2008.

## Sobre los autores/ About the authors

Angela Neves es Trabajadora social, Doctora en Ciencias Sociales por la Unicamp. Profesora Asociada del Departamento de Trabajo Social y del Programa de Posgrado en Política Social de la Universidad de Brasília (UnB) - Brasil. Líder del Grupo de Estudios e Investigación sobre Democracia, Sociedad Civil y Trabajo Social. Melina Barros es Graduada en Trabajo Social por la Universidad de Brasília (UnB) y estudiante de posgrado en el Programa de Posgrado em Política Social de la UnB. Felipe Portela es Graduado en Gestión de políticas públicas por la UnB y maestría em Política Social por el Programa de Posgrado em Política Social de la UnB.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)