

Dimensiones acerca del control social: Resistencias y perspectivas¹

FRANCISCO FONSECA
Fundação Getulio Vargas/Eaesp (FGV/Eaesp), Brasil.
franciscopfonseca@gmail.com

Resumen

El artículo analiza el tema del control social desde diversas dimensiones: conceptual, política, histórica, de la Administración Pública, entre otras. Se reflexiona sobre sus presupuestos, características e impactos, fundamentalmente en Brasil.

Concluyéndose que hay innumerables resistencias, de diferentes órdenes, que se oponen al control social, pero que éste posee enormes potencialidades, del mismo modo que aproxima la gestión pública democrática al ciudadano común.

Palabras Claves: *Control social, Democracia, Participación, Administración Pública, Ciudadanía.*

Dimensions about social control: clashes and prospects

Abstract

The article analyzes the issue of social control in several dimensions : conceptual , political, historical , Public Administration , among others. Reflects on their assumptions, characteristics and impacts, notably in Brazil.

It is concluded that there are numerous conflicts in different orders, which are opposed to social control, but that this has enormous potential, as well as approaching the democratic governance of the common citizen.

Keywords: *Social Control, Democracy, Participation, Public Administration, Citizenship.*

¹ La traducción española de la versión original portuguesa ha sido realizada por Carmen Pineda Nebot.

1. Introducción y problematización

Control Social es un concepto complejo y muchas veces mal entendido, pero fundamental en sus diversas dimensiones para la democracia, tales como las que se refieren a la relación entre Estado/sociedad y Estado/agentes económicos privados. Como veremos más abajo, se puede definirlo como la existencia informal, pero principalmente institucionalizada de mecanismos que permitan a la sociedad organizada políticamente – e incluso al individuo como tal – intervenir en las tomas de decisión del Estado, tanto en relación a las “acciones intermedias” (la planificación y la gestión) como en relación a las “acciones finalistas”, esto es, las políticas públicas, en sus diversas etapas.

En ese sentido, la reflexión sobre el control social se incluye en la lógica de la democracia, dado que el Estado de Derecho Democrático solo existe concretamente si posee mecanismos y estructuras de regulación de los conflictos, de administración de la vida cotidiana (en los diversos aspectos) y de implementación de políticas públicas. De esa forma, la obviedad de que no hay Estado sin Administración Pública y, más todavía, de que la democracia moderna (léase Estado democrático en sus relaciones) tiene como característica la posibilidad de ser controlada socialmente, es aquí crucial. Eso implica analizar algunos factores estructurales que dan densidad a la democracia, entre los que se encuentra el papel de la información con vistas al control social.

Se entiende por información la cantidad de datos, cuantitativos y cualitativos, y procesos de decisión sobre temas los más diversos y en distintas dimensiones, que afectan directa e indirectamente a la vida de los ciudadanos.

Volviendo al concepto de control social, de manera más específica se entiende la existencia de mecanismos (consultivos y/o deliberativos) existentes en el Estado cuyos objetivos son, además del momento electoral: fiscalizar acciones del gobierno en las más diversas áreas y de formas distintas; intervenir abiertamente en la formulación e implementación de políticas públicas; canalizar opiniones e intereses de los grupos políticamente organizados sobre determinados temas con el objetivo de oírlos en relación a la ejecución de políticas. En otras palabras, control social se refiere a la posibilidad que el Estado (que no es neutro, aunque tenga como fin la igualdad jurídico/política y socio/económica) sea controlado por los más diversos grupos sociales que están en conflicto en la sociedad. Esos grupos, aunque tengan agendas e intereses distintos y contradictorios, pueden controlar al Estado – lo que implica controlarse mutuamente – teniendo en cuenta el carácter democrático y republicano de sus instituciones y de los fundamentos que lo constituyen².

² Obsérvese que, en la teoría política moderna, Montesquieu y sobre todo Los Federalistas teorizaron sobre la idea de “jugar con los intereses contrarios”. Se trata de una tradición intelectual extremadamente importante hasta hoy en día, pues, además, influyeron fuertemente en los modernos Estados nacionales.

Respecto al *locus* más destacado en términos de potencialidades del control social está el ámbito local. En el caso de Brasil, no solo viene siendo revalorizado desde la Constitución de 1988 sino que cada vez hay más estudios, líneas de investigación y enfoques que opinan que es el nivel local de gobierno el *locus* privilegiado para el ejercicio de la democracia y en consecuencia para el control social de la Administración Pública³. De ahí que lo analicemos de forma minuciosa en este texto, pues, además, la propia información así como los sistemas de decisión están “más próximos” del ciudadano. Pero es interesante observar que hay metodologías y enfoques distintos respecto al ámbito local, teniendo en cuenta el enfrentamiento entre tradiciones “progresistas” y la visión neo (o ultra)liberal, como veremos más adelante.

2. Democracia: información y publicidad

La moderna democracia, vigente en los complejos Estados nacionales, tiene como proyecto ineludible la publicidad de la información. Recordemos que información, en sentido amplio, sintetiza todo lo que se refiere al interés del ciudadano: de la recaudación y utilización de los recursos económicos públicos al conjunto de acciones que, directa e indirectamente, afectan a una comunidad. Según Bobbio (1986:84):

Como un aparente juego de palabras se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público. El juego de palabras es apenas aparente porque ‘público’ tiene dos significados diversos, según aparezca opuesto a ‘privado’ (...) o [en este caso] a ‘secreto’, en cuyo caso tiene el significado no de perteneciente a la ‘cosa pública’ o al ‘Estado’, sino de ‘manifiesto’, ‘evidente’, pero precisamente por ‘visible’.

Esta definición de democracia como el *gobierno del poder público en público* condensa una serie de aspectos conceptualmente fundamentales. En primer lugar, se destaca la clásica separación entre las esferas pública y privada – tan fundamental en la experiencia contemporánea –, teniendo en cuenta el impacto colectivo de las informaciones bajo la vigilancia del Estado. En segundo lugar, se destaca el papel de la publicidad, de lo no ocultable como marca distintiva de la democracia, del *ethos* republicano, vigente aún en las monarquías parlamentarias. En el caso del Estado de Derecho Democrático y consecuentemente de

³ Obsérvese que Rousseau creía en la existencia de la democracia solamente en pequeñas repúblicas, entre otras características, pues la auto representación, teniendo en cuenta la no delegación de la representación política, sería viable por medio de esa condición.

la Administración Pública, los propios principios fundamentales afirman que: “La Administración Pública directa e indirectamente (...) obedecerá a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia (...)”⁴. Por tanto, la propia Carta Magna está fundada en el principio de la publicidad, origen filosófico y empírico del Estado democrático. En tercer lugar, el *gobierno del poder público en público* implica la posibilidad permanente de fiscalización, de control del Estado por los miembros de la comunidad. Recordando los escritos de *Los Federalistas*, en los que se basan las repúblicas liberales demócratas modernas, la afirmación de abajo es bastante significativa:

Si los hombres fuesen ángeles, no sería necesario que hubiera gobierno. Si los hombres fuesen gobernados por ángeles, no harían falta los controles internos y externos del gobierno. Al constituirse un gobierno (...), la gran dificultad está en que se debe, primero, preparar al gobernante a controlar al gobernado y, después, obligarlo a controlarse a sí mismo. (...) Esa política de jugar con intereses opuestos y rivales (...) puede identificarse a lo largo de todo el sistema de las relaciones humanas, tanto públicas como privadas (Madison, J., Apud Weffort, F., 1990:273).

La enorme desconfianza sobre la “naturaleza humana” es fuertemente percibible, desconfianza que desde Maquiavelo y, especialmente Hobbes, se fundamenta en el escepticismo sobre la solidaridad entre los hombres, habiéndose convertido en lema de diversas corrientes de pensamiento, culminando con aquello que “el espíritu de las leyes” de Montesquieu y sobre todo la “teoría de los *checks and balances*” de *Los Federalistas* resumieron como control de los detentores de poder: sea del poder del Estado (más visible), sea del poder de la sociedad, a causa de los grupos que se convierten en mayoritarios y se imponen, en buena medida, por sus opiniones, por los recursos económicos y por el poder de influencia que tienen: la clásica teoría de la “tiranía de la mayoría”, destacada por Stuart Mill y sobre todo por Tocqueville. El mensaje es claro: si, por un lado, se debería controlar al ciudadano común, por medio del poder de las autoridades, por otro (igualmente) las autoridades deberían ser controladas, sea por los otros poderes – de ahí la famosa tripartición del poder – sea por los propios individuos y grupos políticamente organizados⁵.

⁴ Constitución Federal de la República Federativa de Brasil, 1988, Capítulo VII, artículo 37 de las disposiciones generales. Obsérvese que, aunque se refiere al caso brasileño, se trata de un principio que puede hacerse extensible a otras democracias.

⁵ Se debe observar que *Los Federalistas*, al expresar la concepción del liberalismo político respecto del Poder y el Estado, tuvieron con sus escritos una fuerte influencia en la historia. Fueron, a su vez, influidos por otros autores liberales, como John Locke. El legado liberal de estos autores

Otras implicaciones resultan de esa conceptualización. Entretanto, esos tres aspectos son suficientes para profundizar en la comprensión del control social de la Administración Pública. Es importante señalar que esos enfoques dejan como legados justamente la idea del Estado de Derecho Democrático, en el que la representación política se da por diversos medios: i) en el Parlamento (en sus tres niveles); ii) en los partidos políticos; iii) en los movimientos sociales; iv) en los consejos gestores de políticas públicas: caso de la experiencia brasileña de después de 1988; v) en las organizaciones no gubernamentales, e incluso en los *lobbies* (fundamentalmente los visibles). En ese sentido, se puede afirmar que diversas organizaciones, tales como el Departamento Intersindical de Asesoría Parlamentaria (DIAP), Transparencia Brasil y el Voto Consciente, solo para citar tres ejemplos, hacen una especie de *lobby* abierto, transparente y legítimo, lo que los coloca en la perspectiva de actores que actúan bajo la forma de *advocacy*.

Paralelamente al carácter estrictamente representativo, la propia democracia brasileña de después de 1988 abrió espacios a la participación directa. Al final, los Consejos Gestores y el llamado “presupuesto participativo” son experiencias que, aunque formalmente representativas, añadieron contornos participativos directos, pues implican activamente a la comunidad. Ésta, al menos en la ley, puede tener a sus miembros provenientes de las clases más pobres circulando en esos órganos de representación, lo que no deja de ser una combinación entre representación y participación directa.

En particular en lo que respecta a la Administración Pública, las posibilidades de control sobre sus innumerables espacios de decisión, acciones y políticas públicas tienen en ese conjunto de proyectos principios claros a favor de la afirmación del Estado de Derecho Democrático, cuya información – visible, disponible y traducible – se convierte en un derecho del ciudadano y una obligación del Estado. En ese sentido, la traducción de las informaciones técnicas en lenguaje accesible al ciudadano común es aún un gran desafío para el Estado brasileño. El llamado “gobierno electrónico” puede contribuir fuertemente para la publicidad (visibilidad), disponibilidad e incluso la traductibilidad de informaciones cruciales para el ciudadano. Aunque esta práctica aún sea escasa en Brasil, pues por gobierno electrónico se entiende, mayoritariamente, la mera prestación de servicios que, sin embargo, no exponen a los gobiernos, ese instrumento posee una gran potencialidad para el control social de la Administración Pública. Un buen ejemplo de ello es el Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIA-FI), y su equivalente para estados y municipios (SIAFEM), que, aunque reúnen innumerables informaciones sobre las finanzas públicas, siquiera está disponible

se perpetúa hasta nuestros días en las Constituciones y en la organización de los Estados fundados en la democracia liberal, como es el caso de Brasil. Estos Estados, sin embargo, agregaron otros principios a estos, como los precedentes de la socialdemocracia e incluso del socialismo. El liberalismo jamás fue democrático.

para los ciudadanos u organizaciones de la sociedad políticamente organizada, y su lenguaje no es de fácil comprensión, lo que implica la necesidad de técnicos especializados para acceder a él. Ese ejemplo demuestra que entre la potencialidad de los medios tecno/informativos y su utilización hay una enorme distancia. Para que haya control social de la Administración Pública una de las tareas esenciales es conseguir pasar esos límites, que se extienden a casi toda la esfera pública brasileña. A pesar de esas reservas, es importante decir que existen avances, también en esa área, en diversos lugares de Brasil y en los tres niveles de gobierno, pero que no se ha convertido en regla en el poder público brasileño.

En el debate sobre transparencia y visibilidad normalmente los medios de comunicación tradicionales están incluidos como actores relevantes del control social – sea por la opinión dominante, que se extiende al sentido común, sea por las diversas corrientes de la teoría política. Esa creencia es extremadamente problemática, pues, al final, los medios de comunicación tradicionales representan una institución en que “(...) se mezclan lo público y lo privado, [en que] los derechos de los ciudadanos se confunden con los del dueño del periódico [en el caso de la prensa escrita – FF]. Los límites entre unos y otros son muy tenués” (Capelato, 1988:18).. En otras palabras, los medios de comunicación tradicionales – que representan la expresión del poder privado económico/empresarial – se mueven en un ambiente indefinido constituido por intereses y opiniones privadas pero que busca incesantemente confundirse con “lo público”. Aunque sus órganos pueden *también* actuar desde una perspectiva pública, estarán siempre presos – los medios de comunicación privados – a los intereses y compromisos particulares (de grupos y clases sociales) y mercantiles y, lo que es esencial, desprovistos de controles efectivos procedentes de la sociedad e igualmente del Estado. En el caso brasileño, los medios de comunicación tradicionales defienden la libertad, pero sin ninguna contrapartida respecto de la responsabilidad, así como se apropian el derecho de controlar a los agentes del Estado, pero rechazan cualquier forma de control (controles democráticos) con el típico pretexto de que controlar socialmente a la prensa implica censurarla. Por todo ello, debe tenerse mucha cautela a la hora de considerar los medios de comunicación tradicionales privados fuente legítima de control social, especialmente de la Administración Pública, teniendo en cuenta, además, la adhesión acrítica de los medios de comunicación brasileños a la Agenda ultraliberal desde mediados de la década de los 80⁶.

⁶ Obsérvese que la introducción de la Agenda *ultraliberal* en Brasil, denominada así a causa de la radicalidad tanto de los diagnósticos como de las propuestas acerca del Estado y el desarrollo, fue analizada de forma detallada por Francisco Fonseca en el libro *O Consenso Forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 2005. El libro demuestra como la gran prensa estigmatizó, simplificó y vulgarizó el papel del Estado y de la Administración Pública y divulgó ideológicamente las ventajas de la privatización y de la disminución del Estado *per se*, independientemente de la realidad histórica tanto de Brasil (en cuyo

Por tanto, el tema del control social cabe tanto al Estado como a las instituciones colocadas en la llamada “sociedad civil”, concepción cuya procedencia del liberalismo político es extremadamente problemática, dadas las complejas relaciones entre las esferas pública y privada. En conclusión, para esta concepción (liberal) hay una clara separación entre ambas esferas, tomadas como *corpus* unitarios a pesar de que, verdaderamente, no solo se atraviesan mutuamente (muchas veces de forma oculta, o sea, el poder no visible) como contienen innumerables intereses contradictorios que se mezclan. De ahí que su utilización sea bastante conveniente para los centros de poder, como es el caso de los medios de comunicación tradicionales, especialmente por llevar banderas ultraliberales. Es fundamental observar que el concepto de “Estado ampliado”, creado por Antonio Gramsci, permite entender la compleja relación entre aparato estatal y “sociedad civil”: esta, entendida aquí como arena en la que los “aparatos privados de hegemonía” (entidades corporativas o no que, aunque privadas, hablan en nombre de lo público, como es el caso de los medios de comunicación tradicionales) chocan en defensa de la hegemonía (supremacía de determinadas ideas y agendas ante otras). Los aparatos dominantes amplían el sentido de Estado al hacer de la dominación político/ideológica algo que es al mismo tiempo “consenso” (esto es, la victoria política e ideológica de determinadas tesis sobre otras) y coacción⁷.

También la teoría del control social, la constitución de una sociedad democrática y por tanto permeable al control social sobre la Administración Pública, fue analizada por Robert Dahl, por medio del concepto de Poliarquía. Para Dahl: “(...) es importante mantener la distinción entre democracia como un sistema ideal y los cambios institucionales que deben ser considerados como una especie de aproximación imperfecta de un ideal (...)” (Dahl, 1997:32). Poliarquía implicaría fundamentalmente la democratización de las instituciones (políticas) en el sentido de permitir la participación y el debate político, pues, según el autor, una de las precondiciones a las sociedades que quieran ser democráticas – o mejor, en la cima de la poliarquía – sería que: “Todos los individuos deben poseer informaciones idénticas sobre las alternativas” (Dahl, 1989:73)⁸. Estas alternativas

Estado fue central la industrialización) como de los otros países que hicieron “reformas orientadas al mercado”, considerados como paradigmas de la “modernidad”. Además, los partidarios de esa agenda criticaron ácidamente a todos los que se opusieron, sea de la forma que sea, al contenido de las reformas orientadas al mercado. Finalmente, movimientos sociales y sindicatos fueron criminalizados por “fomentar” el conflicto. Esos, entre tantos otros, son ejemplos claros y concretos del problema – teórico y empírico – de confiar en los medios de comunicación privados como factor de control social. Este artículo claramente se distancia de lo que puede ser considerada una visión romántica acerca de los medios de comunicación privados.

⁷ En la obra *Cadernos do Cárcere* A. Gramsci desarrollo esos conceptos que caben totalmente en el análisis del objeto de discusión.

⁸ Es perfectamente posible extender el análisis del autor a los diversos centros de poder existentes en las sociedades, aunque originalmente se refiriese al Estado.

se refieren tanto a los momentos electorales como al proceso de formulación e implementación de políticas públicas. En otras palabras, se vinculan al proceso político y a las acciones gubernamentales, es decir, a la Administración Pública.

En Brasil, esa condición aun es tenue, a pesar de los innumerables avances que ha habido desde la redemocratización. El problema de la democratización de las instituciones continua siendo por tanto crucial para las teorías sobre la democracia; estas, sin embargo, se han desarrollado de forma insuficiente. Ciertamente el análisis de Dahl es una contribución para eso, aunque haya otras, como la discutida por Luís Felipe Miguel, para quien "(...) una teoría de la democracia válida debe ser una herramienta para la comprensión de la arena política en las sociedades contemporáneas *reales*, esto es, sociedades de clase, divididas por profundas fracturas y desigualdades, integradas en un ambiente transnacionalizado" (Miguel, 2000:67).

Otro tema central que mueve a la ciencia política contemporánea es la llamada *accountability*. Término de difícil traducción, implica tanto la transparencia y la responsabilización de los que detentan el poder como la posibilidad de que ellos sean fiscalizados y sobre todo controlados. Esa asertiva se refiere tanto a los poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial y a sus instituciones derivadas) como a los centros de poder en la sociedad (caso de los medios de comunicación). Aquí nos interesa la capacidad explicativa de este concepto en lo que respecta al control democrático (social) de la Administración Pública teniendo en cuenta la teorización sobre la horizontalidad (controles institucionales mutuos) y la verticalidad (controles del Estado por los ciudadanos) de la *accountability*. Para los fines de este trabajo se pretende solo caracterizar su importancia en el debate sobre el control social de la Administración Pública, dado que el objetivo es analizar alcances y límites relacionados a la información y a la participación.

De esa forma, véase abajo el papel de la información y de la representación política en el ámbito local, cuya importancia es creciente a causa de la proximidad del ciudadano con el poder público, sobre todo el ciudadano organizado políticamente.

3. Democracia y control social en el contexto local

Se puede interpretar el ideal del gobierno local como un ideal inspirado en el principio según el cual el poder es tanto más visible cuanto más próximo está. De hecho, la visibilidad no depende sólo de la presentación en público de quien está investido de poder, pero también de la proximidad espacial entre el gobernante y el gobernado. Incluso si los medios de comunicación reducen las distancias entre el electo y sus electores, el carácter público del parlamento nacional

es indirecto, efectuándose principalmente a través de la prensa, de la publicación de las actas parlamentarias o de las leyes y de otras providencias en el ‘Diario Oficial’. El carácter público del gobierno de un municipio es más directo, y lo es porque es mayor la visibilidad de los administradores y de sus decisiones. O, por lo menos, uno de los argumentos de los que siempre se servirán los defensores del gobierno local – el argumento de la restricción y multiplicación de los centros de poder – fue la mayor posibilidad ofrecida al ciudadano de colocar los propios ojos en los negocios que le atañen y de dejar el mínimo espacio al poder invisible (Bobbio, 1986:88).

Este análisis sintetiza varios aspectos importantes sobre la relación entre ámbito local y control social de la Administración Pública, pues vuelve a introducir el concepto de “poder público en público” por medio del *poder local*. En ese sentido, veamos tres líneas interpretativas de la cuestión del poder local. Comencemos por la clásica tradición tocquevilleana de “optimismo” sobre el poder local: se trata de la visión de que la colonización ocurrida en los EUA habría creado una sociedad “de bajo hacia arriba” (bottom-up), en la que la “comunidad” adquirió autonomía frente al Estado central. Esa autonomía fue considerada fundamental tanto al capitalismo emprendedor como a la idea de libertad. La imagen de que la sociedad está “en un lado” y el Estado “en otro” implicó sobreestimarse el papel de las asociaciones civiles, destacando que (es decir, por medio de un enfoque sobre la historia) el concepto de sociedad civil en su esencia liberal proviene del liberalismo político, como hemos mencionado. Contemporáneamente, la vaga terminología “tercer sector” parece ser la continuación de esa visión liberal del mundo que, al mismo tiempo que divide rigurosamente Estado y Sociedad, ve al primero como un “mal necesario” y al segundo un “poder libertador”. La lógica de que el poder local es necesariamente bueno, controlable y ecuánime – siempre en el espíritu de la *comunidad* – es por tanto destacada. Así, del liberalismo político al liberalismo económico – conocido como ultraliberalismo –, la línea divisoria a veces fue tenue. En conclusión, los liberales del siglo XX asociaron simultáneamente capacidad emprendedora a todo lo que fuese iniciativa de la comunidad y al papel minimizado del Estado, que debería ocuparse esencialmente de la regulación de los contratos y de la garantía del “contrato social”, típico del contractualismo liberal. El individuo, fundamentalmente en el ámbito local, no debería dejarse solo. En ese sentido, Benjamin Constant, en su famosa obra acerca de la *Libertad de los Antiguos comparada a la de los Modernos*, mostrará el sentido privatista de la libertad para el hombre moderno pos revoluciones burguesas, privatismo que, si fuera extremo, haría degenerar la esfera pública. A pesar de esta salvedad, Constant no solo diagnosticó el significado de la libertad moderna como lo defendió, pues, para él, al ciudadano le correspondería pedir:

“(…) a la autoridad que permanecería en sus límites. Que ella [la autoridad] se limite a ser justa; nosotros nos encargaremos de ser felices” (Constant, 1982:24). Esta tradición existe desde el siglo XIX, pero fue reactualizada en el siglo XX, permaneciendo vigente en nuestros días.

La segunda tradición proviene del pensamiento social brasileño, destacando por la *desconfianza* hacia el “poder local”: se trata de la sociología y de la historiografía desarrolladas por intelectuales como Oliveira Viana, Victor Nunes Leal y Maria Izaura Pereira de Queiroz, entre otros. Las hipótesis de esos autores tienen los siguientes componentes: en Brasil, el universo local ha estado fundamentalmente dominado por las oligarquías, por la esclavitud y por el gran latifundio. Esto, habría “simplificado mucho las relaciones sociales” (Victor Nunes Leal) en la medida en que la propia conformación de clases no expresaba ni los intereses en conflicto – dado el *ethos* de la “familia ampliada”, tema clásico de Gilberto Freyre, cuyos consecuencias serían justamente el patrimonialismo y la no constitución de una esfera pública – ni habría un Estado central interesado y capaz de combatir las injusticias y a las oligarquías locales, sinónimos del gran latifundio. Toda una cepa de autores desarrolló esa matriz interpretativa, aunque con puntos de vista diferentes, lo que llevó, ya en la segunda República (a partir de 1930), a la enorme centralización, ahora por medio del Estado Nacional, que finalmente se hizo, aunque de forma paulatina. Es importante resaltar que el Estado nacional se puso en marcha al mismo tiempo que la revolución industrial, dirigido justamente por este Estado. También la Constitución de 1946 mantuvo las estructuras creadas en 1930 que, a su vez, fueron derogadas en aquello que tuviera de mínimamente descentralizante y democrático con ocasión del golpe de 1964. De ahí la importancia del papel de la democracia política para la comprensión del pacto federativo en Brasil, es decir, su casi inexistencia fue crucial en el diseño institucional en la historia brasileira, relegando al municipio al lugar de los “coroneles” que según esa interpretación⁹, de esa forma, necesitaban ser controlados por el poder central. Es evidente que la Administración Pública, sobre todo el Departamento de Administración y Servicio Público (DASP), creado en las vísperas del *Estado Novo*, tuvo un papel preponderante en la reforma del servicio público en Brasil, pero de ninguna manera se preocupó de los mecanismos de control social.

La tercera interpretación valorada en este artículo, de raíz histórica, se refiere a las experiencias pos-Constitución de 1988 en Brasil: se trata de un vasto campo de innovaciones, en diversas direcciones, y que están siendo procesadas todavía hoy por la sociedad brasileña. Las palabras claves que la sintetizan son: la descentralización, la participación popular, la organización social, por medio de asociaciones, y la revalorización de la acción política. Varios ejemplos desta-

⁹ Esa interpretación es reiterada hoy en día por diversos segmentos sociales, indicando permanencia en el imaginario social.

can: los movimientos sociales y populares, que tuvieron un papel decisivo en la redemocratización; los Consejos Populares (gestores) como espacio institucional innovador; la descentralización de los recursos presupuestarios, con la intención sobre todo de financiar políticas públicas; las prácticas del Presupuesto Participativo; y los innumerables arreglos político/federativos en el ámbito local (consorcios metropolitanos, coordinación de políticas públicas, la propia definición de regiones metropolitanas, entre otras), apenas para citar algunas, son muestra del conjunto de innovaciones existente en el Brasil de después de 1988. En el próximo apartado veremos las consecuencias de esa perspectiva participativa.

Éxitos y fracasos han sido cosechados a lo largo de ese período, pero el hecho destacado está relacionado con la gran innovación, con conclusiones distintas y múltiples, tanto a nivel empírico como conceptual. El tema del “control social” de la Administración Pública se incluye en ese contexto, dado que, como vimos en el pasaje anterior de Bobbio, la proximidad del ciudadano con el ejercicio del poder – sobre todo por medio de la descentralización de recursos y de la emergencia institucionalizada de consejos gestores – permitiría en teoría, como nunca en la historia brasileña, mayor control, fiscalización y participación en los espacios de toma de decisiones.

De esa forma, esas tres tradiciones –que son solo algunas posibilidades analíticas, sin cualquier pretensión de agotar la comprensión de la compleja temática en discusión–, aunque temporalmente distintas, presentan un cuadro conceptual bastante significativo, pues contribuyen a mapear proyectos, diagnósticos y propuestas. Más aún, contribuyen a comprender el debate conceptual –a veces inmiscuido por lo ideológico– sobre la descentralización y el poder local, pasándose siempre de la experiencia histórica a la teoría. Como ejemplo de la postura ideológica, es importante resaltar que la visión ultraliberal también señala al ámbito local como *locus* prioritario del ejercicio del poder, pero, a diferencia de las tesis democratizantes, se dirige a la disminución de las esferas administrativas de poder, pues entiende, de forma simplista, que “*small is beautiful*”: se trata, por tanto, de una perspectiva fuertemente ideológica, basada en la disminución del tamaño del Estado.

4. Resistencias y límites de la acción política: la participación popular

La democracia representativa institucional puede y debe convivir con formas de participación, que no dejan de ser formas representativas, como es el caso de los consejos gestores de políticas pública, de las conferencias, de los diversos consejos participativos, especialmente en el nivel local, del presupuesto participativo, entre otros foros. Se trata, no obstante, de la democracia participativa de base – que surge de abajo hacia arriba –, en que ciudadanos comunes se ocupan

de la vida política y administrativa. Una – la democracia institucional de los partidos políticos, de la dinámica parlamentaria y de la representación por el Poder Ejecutivo – convive con la otra, la democracia de base, cuyo vector es la participación del ciudadano común. No hay ninguna contradicción entre ambas, como lo demuestran tanto la teoría política como la Constitución brasileña.

Además, una tercera forma de democracia es la llamada “democracia directa”, en la que el ciudadano participa, de manera consultiva y/o deliberativa, de las decisiones políticas. Hay numerosas posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías digitales – aquello que ha sido llamado, aunque poco utilizado, “gobierno electrónico”, como vimos –, paralelamente a la participación en audiencias públicas, consultas públicas y *ouvidorias*, entre otras formas. Se trata de un amplio espacio de participación que, al igual que la representación de abajo hacia arriba, se ajusta enteramente a las formas institucionales de democracia.

Más aún, todo aquello que abarca el llamado “control social” de las políticas públicas – la participación efectiva de los ciudadanos en políticas específicas –, tiene un enorme espacio de actuación. Se trata de un proceso que puede ser iniciado en la fase de planificación gubernamental, desarrollándose durante todo el llamado “ciclo” de las políticas públicas¹⁰, es decir, en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas específicas.

Como se puede observar, la moderna democracia, desde el punto de vista político, implica distintas dimensiones complementarias: la representación institucional (Parlamento y Ejecutivo), la representación social (de abajo hacia arriba) y la auto-representación, o participación directa.

El control social de las políticas públicas e incluso de los actos gubernamentales es, de esa manera, expresión de ese proceso de participación, tanto en relación a la planificación como a las políticas sectoriales específicas. Un reciente estudio del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) demuestra el grado de participación de la sociedad políticamente organizada en las varias fases de las políticas públicas federales¹¹.

Pues bien, ese conjunto de posibilidades democráticas fue estructurado en forma de ley por la presidenta Dilma Rousseff y titulada “Política Nacional de Participación Social” (PNPS), “(...) con el objetivo de fortalecer y articular los mecanismos y las instancias democráticas de diálogo y la actuación conjunta

¹⁰ Aunque la teoría del “ciclo” de políticas públicas sea más pedagógica que real, dado que no hay etapas tan definidas en la construcción de una determinada política, la utilizaremos aquí solo para demostrar que en todos los procesos de planificación, formulación y ejecución de las políticas públicas la participación de los ciudadanos interesados es una práctica saludable de la democracia. Esa participación se puede producir tanto por medio de representantes como de forma directa.

¹¹ Disponible en http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15116

entre la administración pública federal y la sociedad civil” (Decreto n° 8.243, de 23 de mayo de 2014, **art. 1°**)¹².

Se debe observar que el Decreto, como veremos, solo corrobora lo que viene siendo practicado por los gobiernos locales, estaduais y federal (en este caso, por los gobiernos Lula y Dilma) progresivamente desde 1988. Han recibido, sin embargo, críticas reaccionarias de los sectores conservadores por, supuestamente, deslegitimar la democracia representativa – que no procede, como vimos –, así como crear una especie de “bolivarismo” en Brasil, que procede menos aún, aunque la democracia popular venezolana posee elementos interesantes y potenciales que podrían ser utilizados en Brasil.

El Decreto n° 8.243 explicita, en su Art. 5°, que:

Los órganos y entidades de la administración pública federal directa e indirecta deberán, respetadas las especificidades de cada caso, considerar las instancias y los mecanismos de participación social, previstos en este Decreto, *para la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de sus programas y políticas públicas.*

§ 1° Los órganos y entidades mencionados en el **párrafo** elaboraran, anualmente, informes de implementación de la PNPS en el ámbito de sus programas y políticas sectoriales, examinadas las orientaciones de la Secretaria General de la Presidencia de la República.

§ 2° La Secretaria General de la Presidencia de la República elaborará y publicará anualmente informes de evaluación de la implementación de la PNPS en el ámbito de la administración pública federal (Decreto n° 8.243, de 23 de mayo de 2014, lo destacado es obra del autor).

Como se observa, la PNPS propone que en todas las fases de la Administración Pública, lo que incluye la fase crucial e inicial de la planificación – sea estratégica, sea el Plan Plurianual o el Plan de Metas – pueda haber participación social de grupos organizados con vistas a influir en las tomas de decisión. Se trata de una medida inédita y que retira de los tecnócratas el poder de decidir el futuro del país. Igualmente, rompe con la vieja dicotomía entre formuladores y beneficiarios, es decir, entre Estado (autoritario en el sentido de que se arroga saber más que todos) y Sociedad, entendida tanto como ciudadanos como grupos organizados capaces de presionar y controlar el poder. Posiblemente esos son motivos suficientes para que los conservadores rechazaran la PNPS.

Se debe destacar igualmente el Art.10:

¹² Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm.

Enmendado lo dispuesto en la ley, en la constitución de nuevos consejos de políticas públicas y en la reorganización de los ya constituidos deben ser observadas, como mínimo, las siguientes directrices:

I - presencia de representantes elegidos o *indicados por la sociedad civil, preferentemente de forma paritaria en relación a los representantes gubernamentales*, cuando la naturaleza de la representación lo aconseje;

II - definición, con consulta previa a la sociedad civil, de sus atribuciones, competencias y naturaleza;

III - *garantía de la diversidad entre los representantes de la sociedad civil*;

IV - establecimiento de criterios transparentes de elección de sus miembros;

V - *rotación de los representantes de la sociedad civil*;

VI - compromiso con el acompañamiento de los procesos de las conferencias relativos al tema de su competencia; y

VII - publicidad de sus actos.

§ 1º La participación de los miembros en el consejo es considerada prestación de servicio público relevante, no remunerado.

§ 2º La publicación de las resoluciones de carácter normativo de los consejos de naturaleza deliberativa se vincula al análisis de legalidad del acto por el órgano jurídico competente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Complementaria nº 73, de 10 de febrero de 1993.

§ 3º La rotación de las entidades y de sus representantes en los consejos de políticas públicas debe ser asegurada mediante la reconducción limitada al lapso temporal determinado en sus reglamentos internos, *estando vedadas tres renovaciones consecutivas*.

§ 4º La participación de dirigente o miembro de organización de la sociedad civil que actué en consejo de política pública no supone impedimento para la celebración de asociación con la administración pública.

§ 5º En la hipótesis de asociación que implique transferencia de recursos financieros de dotaciones consignadas en el fondo del respectivo consejo, el consejero ligado a la organización que disputa el acceso al recurso queda impedido de votar en los temas del programa que tengan relación con el proceso de selección, seguimiento y evaluación de la asociación. (Decreto nº 8.243, de 23 de mayo de 2014, lo destacado es obra del autor).

Se debe observar que los grupos de la llamada “sociedad civil” – entendida como esfera de organización socio/política independiente del Estado – deben

expresar pluralidad de opiniones e intereses: de ahí el énfasis en su rotación. Más importante, la paridad de esos miembros en relación a los representantes gubernamentales demuestra claramente el propósito democrático de la PNPS en el sentido de institucionalizar la participación social, de cierta forma horizontalizando la relación Estado/Sociedad. Por más que conflictos de poder en el interior de esa misma “sociedad civil” constituyan el núcleo de la política¹³, el hecho es que el Estado se abre a la participación plural de la sociedad, especialmente a la sociedad políticamente organizada. Se trata de una visión valiente de la relación Estado/Sociedad, dado que el aparato estatal no controla a los grupos sociales participantes que, a su vez, deben expresar puntos de vista/intereses distintos.

La PNPS, como un todo, no representa una visión idealizada de la sociedad, supuestamente sin conflictos, pero abre al Estado, desde diversas perspectivas, al conflicto, permitiendo que el impacto de las acciones estatales sea controlado por un conjunto heterogéneo de interesados.

Es en ese sentido en el que la PNPS dialoga fuertemente con la perspectiva del “control social”, dado que tal práctica implica la participación efectiva en la construcción e implementación de una determinada política pública. En cierta forma, democracia participativa (de abajo hacia arriba) y control social son casi sinónimos, aunque puede haber matices entre ambos, en el sentido de que la democracia participativa implica procesos más amplios de toma de decisiones, como los referentes a la planificación, por ejemplo, y el control social se dirige más específicamente a las políticas públicas. En la práctica hay más semejanzas que diferencias, aunque sea importante señalar esos matices.

Los ejes temáticos de la “1ª Conferencia Nacional sobre Transparencia y Control Social” (1ª Consocial), celebrada en 2010, expresan algunos de los sentidos del control social: 1) Transparencia y Acceso a la Información, 2) Mecanismos de Control Social, 3) Actuación de los Consejos de Políticas Públicas, y 4) Prevención y Combate a la Corrupción¹⁴. En otras palabras, nuevamente se entrecruzan forma de participación con forma de control, como si esa última se subsumiera a la primera.

Esos ejes abarcan temas amplios y transversales, como los relacionados con la transparencia de las informaciones, la actuación de consejeros y la prevención de la corrupción, dado que son posibles por la participación, lo que implica control democrático del aparato estatal.

¹³ Como ha sido mencionado, “sociedad civil” es un concepto polisémico y, como tal, sujeto a interpretaciones distintas aún en nuestros días. Su característica esencial, en nuestra opinión, es el enfrentamiento por posiciones que influyan al Estado. En ese sentido, la característica de ese concepto es el conflicto y la práctica de oposición, y no el consenso. Eso puede ocurrir, más a causa de estrategias de actuación conjunta – motivadas por convicción o cálculo político –, que propiamente por haber inmediato acuerdo entre esos personajes.

¹⁴ Disponible en <http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/consocial/produutos/relatorio-final>.

Todo ese proceso expresa el vigor de la democracia brasileña, que tuvo en los Gobiernos Lula y Dilma la capacidad, por medios diversos, de incentivar la movilización social, lo que implicó contradicciones y críticas: de los que exigían mayor radicalización de la democracia hasta – como vimos – reaccionarias.

La democracia como innovación permanente, como es el caso del “presupuesto participativo” o de otras experiencias, movilizó con fuerza a sectores de la sociedad brasileña en la década de los 90, sobre todo en el nivel local. Ese proceso se revitaliza según los contextos históricos: el caso de la participación femenina en la vida política, por ejemplo, adquiere nuevos contornos hoy en día, así como la de los jóvenes, sobre todo a partir de las manifestaciones de junio de 2013.

La “invención democrática” se sustentó en una gran informalidad, que puede permanecer, pero que debe avanzar hacia la institucionalización en el sentido de ser un “método de gobierno institucionalizado”, es decir, como forma de ser del Estado, como “política de Estado”, y no de gobiernos. Las diversas conferencias que apoyaban a la PNPS han contribuido justamente a esa concepción de “método de gobierno”.

Se recuerda que se observan diversas resistencias, que pueden mostrar que es la acción política el gatillo de los cambios estatales a partir de la pluralidad de la sociedad, en medio de conflictos y disputas de proyectos. Sus límites son dados por formas estructurales de la dinámica capitalista, principalmente la geopolítica mundial; el modelo de acumulación flexible (pos fordista); la asimetría aumentada entre Capital y Trabajo; el dominio de los macros factores productivos, como al binomio Capital Productivo articulado al Especulativo, el trabajo pulverizado y la circulación de bienes y servicios controlada por los productores. Pero también por estructuras del sistema político brasileño, marcado por la privatización de la vida pública – vía financiación privada de campañas y partidos – y por la protección de las elites ante las grandes transformaciones, facilitada por el multipartidarismo flexible, por la lógica de la coalición (cuyo tiempo en la radio y la TV son cruciales y motivo de negociación) y de la coalición, después de las elecciones, en que incluso los perdedores gobiernan, impidiendo de ese modo grandes reformas capaces de “radicalizar” la democracia¹⁵.

Por tanto, los mecanismos de participación y control social funcionan como contrapunto a límites estructurales – geopolíticos, vinculados al modelo de acumulación y al sistema político. Ese contrapunto tensa la métrica de lo considerado “posible”, una vez que, por medio de la invención, de la presión y de la tensión de las luchas sociales reposicionan facciones, grupos, clases y movimientos.

¹⁵ Es significativo que la PNPS, que era un proyecto de ley, fue derrotada en el Congreso Nacional por los partidos y políticos conservadores, temerosos de un supuesto – e inejecutable – “bolivarianismo” brasileño. Aquí nos importa la iniciativa y la justificación del proyecto.

Se trata de la esencia de la política, en la que no hay, previamente, la llamada “suma cero”, en que un centro de poder siempre gana y otro siempre pierde. La PNPS contribuyó, aún como proyecto, y en los marcos de sus límites institucionales, a institucionalizar la tensión dentro del Estado, convirtiendo el juego democrático más complejo, en el que la forma democrática de la participación evoca contenidos de política social. O, para usar un término clásico, la democracia “formal” – vinculada a la forma democrática de gobierno – se abre a la democracia “sustantiva”, en el que políticas públicas inclusivas pasan a formar parte de la propia dinámica democrática. Hay, de esa forma, un encuentro entre forma y contenido, método y sustancia.

4. El control social y la reforma de la administración pública

El control social puede ser considerado una de las formas de planificación, de gestión y de administración de políticas públicas. Según Ana Paula P. de Paula:

El tema de la inserción de la participación popular en la gestión pública es lo esencial de esa movilización (Grupo de Estudios sobre la Construcción Democrática, 1999), y alcanzó su grado más alto a mediados de la década de 1980, momento de la elaboración de la Constituyente, cuando diferentes fuerzas políticas ofrecían sus propuestas para formular una nueva referencia en las relaciones entre Estado y sociedad, cada una fundamentada en su visión de cómo debería ser la construcción de la democracia en Brasil. A pesar de su heterogeneidad, el campo *movimentalista* se centraba en la reivindicación de la ciudadanía y en el fortalecimiento del papel de la sociedad civil en la conducción de la vida política del país, pues cuestionaba el Estado como protagonista de la gestión pública, así como la idea de público como sinónimo de estatal (Mezzomo Keinert, 2000). Una concepción comenzó a convertirse en predominante en este ámbito: la implementación de un proyecto político que busca ampliar la participación de los actores sociales en la definición de la agenda política, creando instrumentos para hacer posible un mayor control social sobre las acciones estatales y desmonopolizando la formulación y la implementación de las acciones públicas (Paula, 2005:39).

El análisis de la autora demuestra claramente las diversas posibilidades del control social como “forma de gestión pública participativa, o social”. Se trata aquí de un inmenso campo de actuación relativo a la gestión pública: la propia planificación, como veremos abajo, los mecanismos de gestión (activida-

des medias) y gran parte del ciclo de las políticas públicas (actividades finales). Es en ese sentido en el que la autora destaca el “modelo societal” – entendido como participación institucionalizada, pero también informal de grupos sociales, especialmente populares –, como importante mecanismo de gestión pública y, por tanto, de control social.

Se debe observar que la participación popular y el control social están en Brasil, en este contexto político de 2015, bajo el fuego cruzado del conservadurismo, tal como lo demostró la aludida no aprobación de la Política Nacional de Participación Social.

El texto de la autora es también interesante en lo relativo al argumento de que los movimientos sociales que luchan por la participación en la vida pública no tienen un proyecto inmediato y acabado de reforma de la Administración Pública, pero que sus acciones, aunque polifónicas, señalan, como un vector, en la dirección de un aparato estatal abierto a la participación. La participación, que se manifiesta en formas de control social (sobre la planificación de políticas, sobre acciones administrativas, sobre el presupuesto y sobre políticas públicas en diversas dimensiones, entre otras), oxigena el poder público, contribuye a la perspectiva de frenos y contrapesos y permite mayor innovación. Pero también lleva al Estado un conjunto de contradicciones típica de los intereses diversos de la sociedad (plural) políticamente organizada.

Todo eso implica un modelo alternativo a la Nueva Gestión Pública, llamada en Brasil y en otros países “Reforma Gerencial”, que ocurre en el contexto de las llamadas “reformas orientadas al mercado”. Según A. Paula P. de Paula:

“(…) notamos que la administración pública gerencial participa del esquematismo gerencialista, que dificulta el tratamiento de la relación entre los aspectos técnicos y políticos de la gestión. Por otro lado, la primacía de las dimensiones económico-financiera e institucional-administrativa de la gestión pone en cuestión su grado de innovación y de compromiso con la participación ciudadana. Por ser demasiado rígido para habilitar al Estado en la expansión de los medios de interlocución con la sociedad y por enfatizar predominantemente la eficiencia administrativa, ese modelo de gestión no parece adecuado para lidiar con la complejidad de la vida política” (Paula, 2005:45).

Por tanto, el control social, por medio de los movimientos sociales, aunque no tengan un Proyecto de Reforma del Estado, tal como lo tuvo la Reforma Gerencial, muestra claramente formas innovadoras, flexibles y populares de participación social en la gestión pública.

En ese sentido, se puede observar que en el Brasil pos Constituyente de 1987/88 la sociedad políticamente organizada desarrolló mecanismos para adaptarse a una tendencia en los países democráticos: la importancia cada vez mayor de la participación popular con vistas al control social.

En ese contexto, los Observatorios Populares de políticas (los más diversos) demostraron que podrían ocupar un espacio importante, convirtiéndose no solo en espacio de producción y difusión de informaciones estratégicas a los actores populares sino también espacios de formación de esos actores para su mejor participación en otros espacios como los Consejos Gestores de Políticas Públicas y los Foros Temáticos de Políticas Públicas. Esas acciones implican la cualificación de actores populares sobre el control social, tanto de las políticas públicas como de la Administración Pública, que las viabiliza, sobre todo en el ámbito local de gobierno.

Además, la difusión de informaciones alternativas a las oficiales aumenta el abanico de informaciones disponibles, estimulando la contraposición de diferentes visiones, estimulando también por ese medio el control social y la demanda de una mayor transparencia en las políticas públicas.

5. Consideraciones finales

Como se puede observar, hay innumerables dimensiones acerca del control social (política, económica, técnica, histórica, entre otras), que implican resistencias y perspectivas, tales como las contraposiciones “movimiento social” versus “Reforma Gerencial”, “democracia representativa” versus “democracia participativa”, “tecnocracia” versus “participación popular”, “aislamiento burocrático” versus “Estado abierto”, entre tantas otras.

El control social puede, en ese sentido, ser considerado como alternativa fundamental para la democratización del Estado (y transparencia ante la relación de éste con los agentes privados). Se inscribe, también, en la lógica de dos controles: internos y externos de la Administración Pública, e incluso de los internacionales, teniendo en cuenta los acuerdos de cooperación que los países elaboran.

Este texto pretende llamar la atención sobre algunas de esas dimensiones y de esas resistencias. En el caso brasileño contemporáneo, se trata de una tentativa seria – dada la nueva correlación de fuerzas existente en la sociedad y en las instituciones políticas – de retrotraer importantes avances: en los derechos sociales, civiles y políticos, entre los cuales están la participación popular y el control social.

Se trata de un capítulo más en esa resistencia, que es al mismo tiempo conceptual y empírico. Pero el control social puede reavivar las expectativas y, por tanto, una mayor articulación en términos de una propuesta de “modelo” de

Administración del Estado, que incluya consensos mínimos acerca de los instrumentos de *planificación*, de *gestión* y del *modus operandi de las políticas públicas* podría ser una estrategia interesante, a la que pueden contribuir futuras investigaciones.

Referencias bibliográficas y documentales

- BOBBIO, N. (1986) *O Futuro da Democracia – uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BOBBIO, N. (1995). *Liberalismo e democracia*. São Paulo, Brasiliense.
- BEUTTENMULLER, G. (2007). “Observatórios locais de políticas públicas no Brasil: seu papel na produção, disseminação e transparência das informações”. *Dissertação de mestrado* (Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- CAPELATO, M. H. (1988). *Imprensa e História do Brasil*. São Paulo, Contexto/Edusp.
- CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL (2010). Disponible en: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/consocial/produtos/relatorio-final>. (Consulta 20/11/2015).
- CONSTANT, B. (1982). *A Liberdade dos Antigos comparada à dos Modernos*. Rio G. do Sul, L&PM.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988).
- DAHL, R. (1989). *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- DAHL, R. (1997). *Um Prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- FONSECA, F. (2005). *O Consenso forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo, Hucitec.
- FONSECA, F. y GUEDES, Á. (2007) *Controle Social da Administração Pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo, Unesp.
- GOHN, M. da G. (2004). *Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo, Loyola.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Várias edições.
- JANNUZZI, P. M. (2002). “Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais”. En: Keinert, T.M.M.; Karruz, A. P. (org.) *Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias*. São Paulo, Anablume.

- MIGUEL L. F. (2000). “Um ponto cego nas teorias da Democracia: os meios de comunicação”, *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, Rio de Janeiro, n°49.
- MADISON, J. “Os Federalistas” (1990), Apud WEFFORT, F.(org.), *Os Clássicos da Política*. S. Paulo, Ática, 2 volumes.
- MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. Várias edições.
- PAULA, A. P. P. de (2005). “Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social”, *Revista de Administração de Empresas (RAE)*. São Paulo, FGV/Eaes. Consultar en: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05>
- PAZ, R. D. O. da. (2004). “Observatório dos direitos do cidadão: uma experiência de monitoramento de políticas públicas e de fortalecimento dos movimentos sociais da cidade de São Paulo”. Trabalho apresentado no 8º Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, Portugal, 2004.
- PIRES, R. y VAZ, A. (2012). *Participação Social como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais (TD 1707)*. IPEA, Rio de Janeiro. Disponible en: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15116 (Consulta 15/11/2015).
- Política Nacional de Participação Social (PNPS): Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. (Consulta 20/11/2015).
- SADER, E. (1988). *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

