

Septiembre 2026
Número 18

Accountability Note



Sobre estas terribles ruinas: participación social e instituciones participativas en Brasil en el tercer Gobierno de Lula

Adrian Gurza Lavalle y José Szwako



Acerca del Centro de Investigación en Rendición de Cuentas

El Centro de Investigación en Rendición de Cuentas (ARC, del inglés Accountability Research Center) tiene su sede en la School of International Service de la American University. El ARC crea puentes entre la investigación y las perspectivas de primera línea para aprender de las ideas, instituciones y personas que promueven estrategias para mejorar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Para más información, consulte www.accountabilityresearch.org.

Acerca de las publicaciones del ARC

Las publicaciones del ARC sirven de plataforma para que estrategias e investigadores de la rendición de cuentas compartan sus experiencias y puntos de vista con una diversa variedad de lectores y aliados potenciales de distintas áreas temáticas y sectores. Estas publicaciones enmarcan iniciativas locales y nacionales distintivas en términos que abordan cuestiones clave en el campo de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Para más información, consulte www.accountabilityresearch.org/publications.

Derechos y permisos



El material de esta publicación está protegido por derechos de autor bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 Unported (CC BY 4.0). Si traduce esta publicación a otro idioma, por favor agregue el siguiente descargo de responsabilidad junto con la atribución: Esta traducción no fue creada por el Accountability Research Center (ARC) y el ARC no se hace responsable de ningún error de traducción.

Favor citar este trabajo de la siguiente manera: Adrian Gurza Lavalle y José Szwako. 2026. "Sobre estas terribles ruinas: participación social e instituciones participativas en Brasil en el tercer Gobierno de Lula." *Accountability Note* 18. Accountability Research Center. <https://doi.org/10.57912/33730492>.

Foto de portada: El vicepresidente electo Geraldo Alckmin y el presidente electo Luiz Inácio Lula da Silva asisten a una reunión con movimientos sociales. 13 de diciembre de 2022

Crédito: Antonio Cruz/Agência Brasil

Contents

Siglas.....	5
Resumen	6
Introducción	7
El desmantelamiento de las instituciones participativas y su lógica	9
El régimen del control social y el saldo del desmantelamiento	11
La reconstrucción de la participación: reactivación, innovación y elusión.....	14
Patrones de reactivación y reactivación con elusión	16
Patrón de innovación	17
Patrón de elusión.....	20
Hallazgos y algunas lecciones	21
La importancia de la institucionalización.....	22
Los efectos estructurantes de largo plazo de los regímenes de control social.....	22
Límites de la innovación.....	22
La participación dentro del proceso político	22
Notas.....	23
Referencias	24

Sobre los autores

Adrian Gurza Lavalle es profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de São Paulo (FFLCH-USP), presidente del Centro Brasileño de Análisis y Planificación (Cebap), subdirector del Centro de Estudios Metropolitanos (CEM), coordinador del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología sobre Transformaciones de la Participación, el Asociacionismo y la Contienda Política (INCT Participa), e investigador en el Cebap y el CEM.

José Szwako es profesor e investigador en el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (IESP-UERJ); investigador en el Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología sobre las Transformaciones de la Participación, el Asociacionismo y la Contienda Política (INCT Participa); y coordinador adjunto del Grupo de Investigación sobre Democracia y Acción Colectiva (NDAC) del Centro Brasileño de Análisis y Planificación (CEBRAP).

Agradecimientos

Los autores quieren dar las gracias a los revisores Debora Rezende de Almeida y Brian Wampler por sus valiosos comentarios sobre un borrador anterior de esta *Accountability Note*. También agradecen el apoyo del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología sobre Transformaciones de la Participación, el Asociacionismo y la Contienda Política (INCT Participa), subvención n.º 406630/2022-4, financiada por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

El primer autor agradece el apoyo del Centro de Estudios Metropolitanos (CEM), subvención n.º 2013/07616-7, financiada por la Fundación de Investigación de São Paulo (FAPESP), y del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) a través de una beca de productividad en investigación PQ1A.

El segundo autor agradece el apoyo de la Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de Río de Janeiro (FAPERJ).

Las opiniones, hipótesis, conclusiones y recomendaciones expresadas en este artículo son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAPESP, el CNPq o la FAPERJ.

Siglas

ASPAD	Assessorias de Participação Social e Diversidade
CPS	Consejo de Participación Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
G20	Grupo de los Veinte
GT	Gabinete de Transición
GTCCCN	Grupo de Trabalho Técnico sobre Colegiados, Conselhos e Conferências Nacionais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCT	Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IP	Institución participativa
MP	Medida Provisional
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
ONG	Organización no gubernamental
OP	Orçamento Participativo
OPN	Orçamento Participativo Nacional
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
R\$	Real brasileiro

Resumen

Esta *Accountability Note* presenta una evaluación de la participación social y las instituciones participativas en Brasil durante el tercer mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023–2026), considerando el legado de desmantelamiento que dejó el gobierno anterior del presidente Jair Bolsonaro (2019–2023).

Brasil desarrolló un régimen de control social denso y diversificado a través de la institucionalización de la participación a lo largo de las décadas de 1990 y 2000. Los regímenes de control social son configuraciones de relaciones entre actores, estructuras organizativas, normas y recursos que se institucionalizan en patrones recurrentes para ejercer control social sobre los actores y funciones del Estado. En el discurso internacional, el país fue considerado como un gran laboratorio para la innovación participativa y las posibilidades de su institucionalización.

A pesar de la percepción generalizada de que los esfuerzos de «deconstrucción» del gobierno de Bolsonaro habían llevado al fracaso del modelo participativo, muchas instituciones participativas han demostrado ser resilientes. Por eso, la experiencia brasileña ofrece algunas lecciones sobre la vulnerabilidad y la resiliencia de las instituciones participativas en circunstancias hostiles.

Hacia el final del tercer mandato de Lula, una combinación de tres patrones caracteriza lo que ha pasado con las instituciones participativas: reactivación, innovación y elusión.

La reactivación restableció las instituciones participativas existentes, con sus fortalezas y limitaciones ya conocidas.

La innovación impulsó significativa e creativamente la participación más allá de las experiencias pasadas desarrolladas durante los Gobiernos federales del Partido de los Trabajadores.

La elusión se produjo cuando el gobierno evitó estratégicamente avanzar en sus compromisos iniciales de reconstruir la participación social para evitar el daño político.

El análisis detallado de estas tendencias, y de cómo se combinan, muestra la importancia de los costos políticos para un gobierno que opera en una situación en la que la mayoría en el Congreso se oponía a sus políticas participativas. El gobierno de Lula prefirió reservar estratégicamente el apoyo del poder legislativo —que le suponía un costo político— no para la participación social, sino para proyectos prioritarios como la reforma fiscal.

De este análisis se desprenden dos lecciones clave.

Primero, las instituciones participativas se muestran más resistentes ante gobiernos hostiles cuando están firmemente institucionalizadas y cuando mantienen vínculos sólidos con las comunidades de políticas públicas, incluidos los actores de la sociedad civil.

Segundo, los regímenes de control social generan efectos estructurantes a largo plazo que definen tanto las posibilidades de progreso como los límites de la innovación participativa. El desarrollo gradual, basado en los cimientos de un régimen consolidado, ofrece ventajas considerables. Sin embargo, a diferencia de la reactivación, la innovación no puede apoyarse en marcos institucionales ya establecidos. Cuando un gobierno que busca impulsar una innovación a gran escala carece de amplias mayorías legislativas, los costos se vuelven prohibitivos y la elusión surge como una respuesta estratégica.

Nosotros tenemos que deconstruir muchas cosas. Deshacer muchas cosas. Para que después comencemos a hacer. Que yo sirva para que, por lo menos, yo pueda ser un punto de inflexión, ya estoy muy feliz.

Discurso del presidente Jair Messias Bolsonaro durante una cena en la residencia del embajador brasileño en Washington, D. C., el día 17/03/2019

El diagnóstico que recibimos del Gabinete de Transición de Gobierno es aterradorante. Vaciaron los recursos. (...) Desmontaron. (...) Destruyeron. (...) Desorganizaron. (...) Dilapidaron. (...) Es sobre estas terribles ruinas que asumo el compromiso de, junto con el pueblo brasileño, reconstruir el país.

Discurso del presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante la ceremonia de toma de posesión ante el Congreso Nacional, antes del acto de la gran revocación (revogaço), el día 01/01/2023

Introducción

Esta *Accountability Note* presenta un balance de la participación social en el tercer Gobierno Lula (2023-2026) con el objetivo de responder a la siguiente pregunta: después de los cuatro años de mandato, y considerando el legado de desmonte del Gobierno Bolsonaro, ¿cuál es el saldo para la participación social y para las instituciones participativas?

Elaborar un diagnóstico que permita responder la pregunta es relevante por dos motivos. En primer lugar, Brasil desarrolló un régimen de control social denso y diversificado formado por la institucionalización de la participación a lo largo de las décadas 1990 y 2000. Los regímenes de control social son configuraciones de relaciones entre actores, estructuras institucionales, reglas y recursos articulados de modo estable en determinados periodos para el ejercicio regular del control social sobre actores y funciones estatales. El país fue considerado en el debate internacional como un gigantesco laboratorio de innovación participativa y de las posibilidades de su institucionalización. A pesar de que ganó fuerza la idea de que el modelo participativo brasileño fracasó y de que la participación social fue desmantelada por la labor de “deconstrucción” del Gobierno de Bolsonaro, las instituciones participativas (IP) han resistido en buena medida gracias a las características del régimen de control social, que, a su vez, fue uno de los pilares de las iniciativas de “reconstrucción” del tercer mandato de Lula (Miguel 2017; Goldfrank y Esquivel 2020; Koupak et al. 2021; Quadros y Mussoi 2021). Así, la experiencia brasileña deja algunas lecciones sobre la vulnerabilidad y resiliencia de las IP en circunstancias hostiles, como la de un Gobierno nacional de extrema derecha que reiteró públicamente su objetivo de acabar con el activismo y las formas institucionalizadas de participación no electoral.

En segundo lugar, un balance de los avances y limitaciones de la participación del tercer mandato de Lula en vísperas de la elección presidencial que tendrá lugar en octubre de 2026 es especialmente oportuno. Aún son incipientes los trabajos con este objetivo en la literatura especializada, y más aún los balances accesibles para públicos internacionales más amplios de activistas, operadores, profesionales y especialistas interesados en el fortalecimiento de la participación y la *accountability* social. De hecho, frecuentemente la innovación participativa brasileña más conocida internacionalmente por ese público continúa siendo el presupuesto participativo (OP, por sus siglas en portugués), que no forma parte de las IP preponderantes y que hace más de 20 años dejó de ser central en el conjunto de experiencias de innovación democrática de Brasil. Este balance presenta una visión de conjunto de las IP como un régimen.

Ofrecemos aquí no solo una visión amplia de los desarrollos y las limitaciones de las promesas de reconstrucción de la participación hechas por Lula en su campaña presidencial de 2022, sino que también mostramos que una combinación de tres tendencias permite caracterizar el saldo actual. Estas tendencias encuentran expresión sintética en tres palabras: *reactivación*, *innovación* y *elusión*. La *reactivación* restaura las IP que existían, con sus fortalezas y limitaciones ya conocidas; la *innovación* avanza (a veces, considerablemente) en relación con las experiencias pasadas, desarrolladas durante los Gobiernos federales del Partido de los Trabajadores (PT), aunque se concentra en áreas y momentos bastante específicos. A su vez, la *elusión* se combina con las dos primeras tendencias y las modula en áreas en las que el Gobierno evitó estratégicamente avanzar, eludiendo daños políticos y así sacrificando parte de los compromisos iniciales asumidos para la reconstrucción de la participación social. El caso más elocuente de *elusión*, pero de ninguna manera el único, es precisamente el del Presupuesto Participativo Nacional (OPN, por sus siglas en portugués), promesa central de campaña que nunca fue realmente intentada, revelando los límites de la reconstrucción, debidos a diversos factores, muy especialmente al peso de un Congreso de oposición y adverso a las políticas participativas del Gobierno.

Argumentamos que la tendencia que resulta dominante en las diferentes IP y áreas de la participación social depende de los costos políticos que la eventual adopción de desarrollos más ambiciosos le impondría al Gobierno en relación con el apoyo necesario del poder legislativo en áreas de interés centrales para el primero. Esta ecuación es crucial en un Gobierno en el que la derecha conquistó la mayoría de la Cámara de Diputados y cuenta con expresivo peso en el senado. Argumentamos, también, que el diagnóstico permite derivar lecciones clave, de las cuales es pertinente mencionar dos en esta introducción. En primer lugar, sobre la importancia de la institucionalización y de la relación entre comunidades de políticas públicas (incluidos en ellas los actores de la sociedad civil) y las IP como factores que incrementan la resiliencia de las últimas ante Gobiernos adversos. En segundo lugar, la utilidad de adoptar una lectura política ampliada, anclada en la noción de régimen de control social, para entender las posibilidades y los límites de la expansión y consolidación de las IP.

La presente *Accountability Note* utiliza fuentes primarias y secundarias. Las evidencias primarias utilizadas son un censo de actos normativos legales e infralegales del Gobierno federal, dirigidos a afectar el funcionamiento de las IP durante el Gobierno Bolsonaro, y la recopilación sistemática y el seguimiento especializado de las medidas y políticas sobre participación llevadas a cabo desde la implementación del gabinete de transición entre Gobiernos hasta el momento actual del tercer Gobierno Lula; es decir, de noviembre de 2022 a julio de 2026. En relación con las fuentes secundarias, la *Accountability Note* se apoya en una lectura bien informada de la acumulación de resultados de investigación producidos por el campo de estudios de la participación social en Brasil; resultados que en su gran mayoría no han circulado internacionalmente. La lectura es realizada por los autores, que son dos especialistas del campo.

En la próxima sección ofrecemos una breve caracterización de las intenciones y medidas de desmantelamiento de las IP tomadas por el Gobierno Bolsonaro, de modo que sea plausible esperar como resultado la anulación de su papel de incidencia en las políticas públicas. Después desarrollamos las características del régimen de control social en el que se encuentran inscritas esas instituciones y presentamos un balance de los saldos del desmantelamiento. En la cuarta sección examinamos los avances y las limitaciones de la participación social en el tercer mandato de Lula, mostrando las tres tendencias. Por fin, sintetizamos los hallazgos y las lecciones relevantes.

El desmantelamiento de las instituciones participativas y su lógica

Los activismos, las ONG y las IP fueron objeto de ataques recurrentes en los discursos de Bolsonaro desde su primera campaña presidencial, ocurrida en el segundo semestre de 2018 (Bezerra y Szwako 2022). No solo afirmó en su primer discurso, tras la divulgación de los resultados del primer turno, que “pondría punto final a todos los activismos en Brasil” (Band 2018), sino que, al año siguiente y ya bajo la investidura presidencial, acusó a las ONG ambientalistas de ser responsables de los incendios que se propagaban en la Amazonia. Según su entender, esas organizaciones civiles “perdieron dinero” con la gestión honesta de los recursos públicos de su Gobierno. En la Cumbre de Biodiversidad de las Naciones Unidas (Conferencia de las Partes 2020), además de haber defendido una supuesta caída en la deforestación durante los dos primeros años de su administración, a pesar de las cifras oficiales del monitoreo del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE, por sus siglas en portugués), también afirmó que su Gobierno combatía “organizaciones que, asociadas a algunas ONG, comandan los crímenes ambientales en Brasil y en el exterior” (Terra 2020). Solo algunos días antes, el expresidente había aludido a estas ONG mediante una metáfora médica, al referirse a ellas como un “cáncer” que aún no había logrado eliminar (Metrópolis 2020).

Los discursos no son meras palabras, sino una forma de actuar y producir efectos en el mundo. Aun si se pusiera en duda que la separación entre “discurso” y “acción” —común entre analistas benevolentes de la gestión Bolsonaro— es analíticamente improcedente y políticamente miope, el presidente se encargó de disipar rápidamente cualquier duda al respecto. Bolsonaro ordenó suspender los financiamientos de bancos públicos a las ONG. El director del Banco del Nordeste de Brasil fue destituido en septiembre de 2021 por darle continuidad al financiamiento de una ONG por un valor aproximado de R\$ 600 millones (US\$ 111,2 millones), cuyo contrato fue firmado durante la segunda presidencia de Lula (Globo 2021). Antes, el general del Ejército Joaquim Silva e Luna había sido nombrado por Bolsonaro como director general brasileño de la represa Itaipú Binacional; el general mandó revisar minuciosamente todos los convenios de financiamiento para garantizar que estuvieran “apegados a la misión institucional de Itaipú”. Como resultado, fueron rescindidos unilateralmente todos los convenios con entidades de la sociedad civil que la revisión autodenominada “exhaustiva” detectó como “ideológicos”.

El ataque a las IP, centrales para la participación social durante los Gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998, 1999-2002) y, en mayor medida, de Lula (2003-2006, 2007-2010) y Dilma Rousseff (2011-2014, 2015-2016), es emblemático de la lógica y las ambiciones del desmantelamiento del Gobierno Bolsonaro. En su primer día de gobierno, Bolsonaro emitió la Medida Provisional 870,¹ mediante la cual, como todo Gobierno entrante, definió la estructura administrativa de los órganos de la presidencia de la República y de los ministerios o secretarías de Estado. El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) fue excluido en la MP 870 de la estructura ministerial y, por lo tanto, quedó extinguido por omisión (Avelino y Reis 2019). En su trayectoria, el CONSEA, refundado en 2003,² representó una instancia central para la incidencia de la sociedad civil en la definición de políticas del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN); incidencia especialmente notable en el desarrollo de programas para la agricultura familiar (Grisa y Schneider 2014; Schmitt et al. 2020). No es casual que esa MP también haya extinguido la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo. Hay una selectividad política en estas decisiones de un Gobierno fuertemente alineado con las agendas más conservadoras de la agroindustria. Esas “medidas por omisión” quedaron eclipsadas por otra medida activamente dirigida contra todas las IP que operaban en el plano nacional; medida que, por su alcance y aparente contundencia, suscitó atención pública y movilización de diversos sectores de la sociedad civil. Se trata del Decreto Presidencial n.º 9.759, que tuvo por objetivo explícito extinguir, en un solo acto, los más de 700 colegiados supuestamente existentes en la administración pública federal.³

Los ataques del Gobierno Bolsonaro a la participación no eran doctrinarios ni contrarios a la participación en sí, sino que eran, más bien, ataques políticos motivados por un diagnóstico claro sobre el papel de las IP en la gobernabilidad social de los Gobiernos del PT (Bezerra 2020; Bezerra et al. 2024). El Decreto n.º 9.759 fue común y erróneamente interpretado como expresión de la orientación “antiparticipativa” intrínseca al carácter autoritario del Gobierno. Por un lado, el papel de la movilización de un ideal de pueblo, de la participación activa de los “ciudadanos de bien”, de una “verdadera participación” en la que la mayoría impera, no solo fueron elementos del discurso populista bolsonarista (Scerb 2021), sino que también formaron parte de la estrategia del Gobierno Bolsonaro en el poder, actuando según la lógica de un partido-movimiento (Couto 2021). Por otro lado, en el fondo de ese diagnóstico subyace una comprensión mayoritarista de la democracia, coherente con la decisión de eliminar la capacidad de incidencia sobre políticas públicas de actores que defienden agendas contrarias a los compromisos de campaña y prioridades políticas del Gobierno Bolsonaro electo por la mayoría. Así, no era la participación en sí misma lo que estaba siendo atacada, sino ciertos actores, intereses y valores (Carlos et al. 2025; Fernandes 2026; Gurza Lavalle y Bezerra en prensa).

En ese sentido, la exposición de motivos del Decreto n.º 9.759, firmado por Onyx Lorenzoni, ministro-jefe de la Casa Civil⁴ del Gobierno Bolsonaro, es cristalina. El principal motivo invocado es que “grupos de presión”:

utilizan los colegiados, con una composición y un modo de actuar direccionados, para intentar promover demandas que no están alineadas con la orientación de las autoridades democráticamente electas (*Planalto* 2019).

En suma, el desmantelamiento promovido por el Gobierno Bolsonaro no obedeció a una aversión doctrinaria a la participación, sino a un cálculo político sobre sus efectos. Los ataques discursivos a activismos y ONG, la interrupción de financiamientos públicos, la extinción por omisión del CONSEA y de la Secretaría Especial de Agricultura Familiar, y la revocación general operada por el Decreto n.º 9.759 componen una misma estrategia: suprimir la capacidad de incidencia de actores cuyas agendas contrariaban las prioridades del Gobierno y sus alianzas. Subyace allí una concepción mayoritarista de la democracia, según la cual el mandato de las urnas torna ilegítima toda mediación societal no alineada.

El régimen del control social y el saldo del desmantelamiento

Si las IP creadas a lo largo de los 27 años que sucedieron a la promulgación de la Constitución de 1988 —y que antecedieron al *impeachment* de la presidenta Rousseff— fueran meramente consultivas, no sería una prioridad política desmantelarlas. La comprensión de esa prioridad y del saldo producido por las medidas de desmantelamiento requiere una caracterización de conjunto del papel de esas instituciones. Son numerosas, diversas y de difícil caracterización sintética: consejos gestores de políticas, conferencias nacionales, comités de cuenca hidrográfica, audiencias públicas, consultas públicas, mesas de diálogo, grupos de trabajo, foros, comités, comisiones, observatorios, planes urbanos maestros, presupuestos participativos, consejos de instalaciones públicas, consejos de unidades de prestación de servicios públicos, consejos de seguridad local, etc. Sin embargo, un análisis sociopolítico de la creación, evolución y funciones de las IP que se volvieron claramente prevalentes durante ese período permite caracterizarlas como un régimen: “una configuración estable que vincula a actores estatales y sociales con el ejercicio de atribuciones formalmente reconocidas y acogidas, o por lo menos respaldadas por estructuras institucionales del Estado, mediadas por la existencia de recursos de poder institucionales (y no institucionales) a disposición de los actores” (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2025: 49).

Son tres los tipos de IP que se volvieron prevalentes a lo largo de los años 1990 y 2000: consejos gestores de políticas (de ahora en adelante, consejos), conferencias nacionales y comités de cuenca hidrográfica. Las tres comparten semejanzas de familia que permiten caracterizar el régimen de control social. Una breve comparación con el OP permitirá una comprensión más clara de la especificidad de esas semejanzas de familia.

Aunque sea la experiencia brasileña más conocida internacionalmente, el OP no forma parte del régimen de control social consolidado en el país. Nunca fue institucionalizado, ni respondió a un único modelo: cada ciudad lo implementó por decisión del presidente municipal y en los términos que parecieron más convenientes, enfrentando serias dificultades de continuidad (Souza 2022; Bezerra y Junqueira 2022). Normalmente, el OP iniciaba con asambleas que convocaban a los habitantes de una determinada subregión de la ciudad, en las que estos votaban por prioridades de asignación de presupuesto para obras de mejora urbana en los respectivos barrios (Porto 2016). Así, el OP involucraba la participación de ciudadanos para definir prioridades presupuestales que después serían integradas a la ley presupuestal del municipio mediante un proceso de consolidación de las diferentes prioridades elegidas en todas las subregiones de la ciudad en las que habían sido realizadas las asambleas. Sumando todos los casos de OP implementados en Brasil a lo largo de los años 1990 y 2000, la cifra es aproximadamente de 350 casos (Spada 2014). En los años 2000 el OP comenzó una clara tendencia de declive (Wampler y Goldfrank 2022).

Sin duda, el OP es una experiencia políticamente relevante de la Nueva República, iniciada con la Constitución de 1988, pero está lejos de ser una de las experiencias prevalentes. Las conferencias de políticas públicas, los comités de cuenca hidrográfica y los consejos se volvieron prevalentes e integran el régimen de control social del país. A diferencia de estas IP, el OP no está institucionalizado en una norma de alcance nacional; no opera con base en organizaciones de la sociedad civil; no está estructurado federativamente y su efectividad ha sido sistemáticamente limitada por la desconexión entre demandas votadas y ciclos presupuestarios.

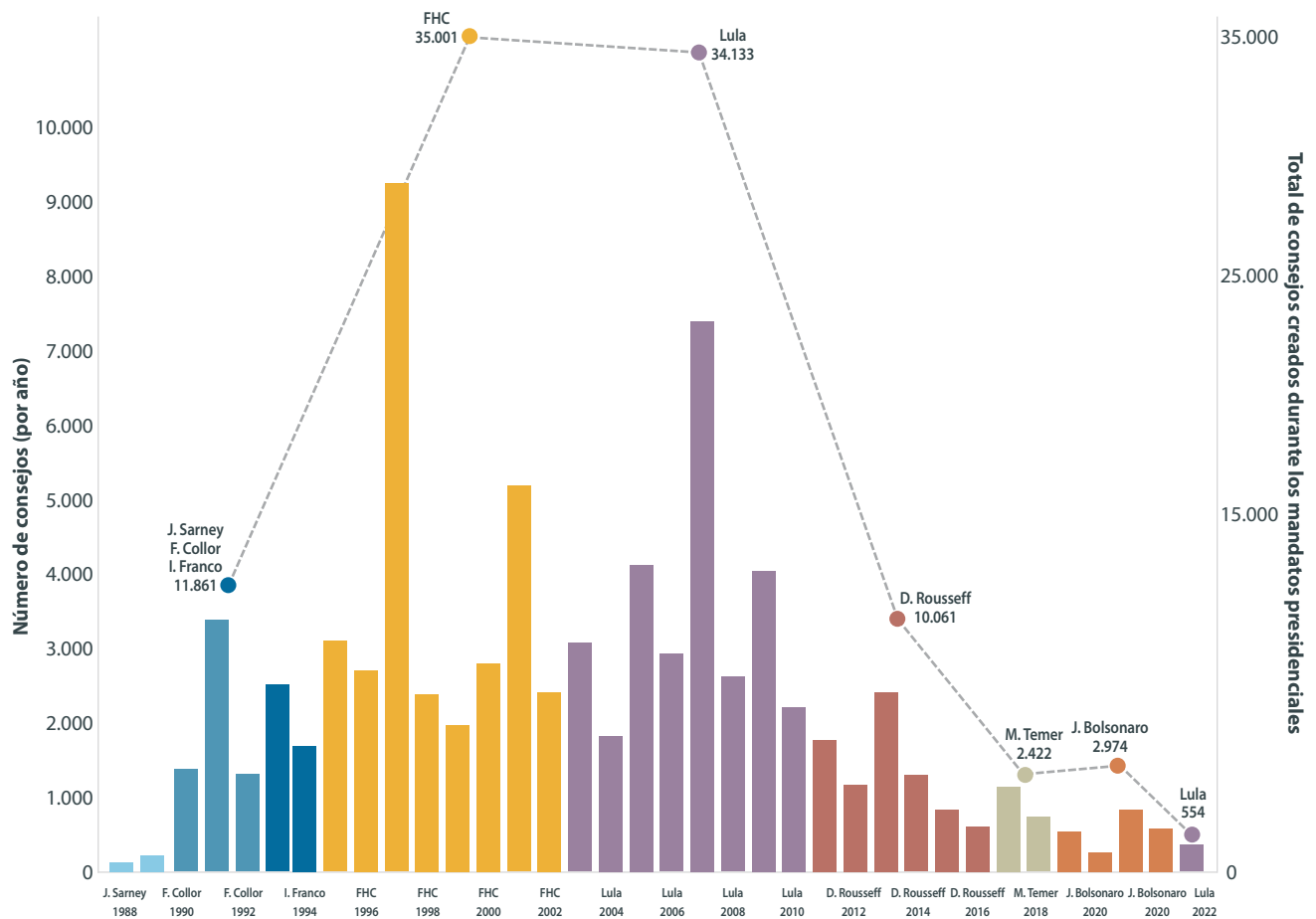
Las experiencias prevalentes, en cambio, comparten cinco rasgos distintivos:

- i. alta institucionalización,
- ii. orientación sectorial a la definición y cogestión de políticas públicas,
- iii. composición integrada por representantes de organizaciones civiles y funcionarios públicos,
- iv. estructura federativa con capilaridad estadual y municipal, y
- v. efectividad reconocida, aunque variable (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2025).

La combinación de estos rasgos es resultado de un proceso de construcción institucional anclado en el pacto constituyente de 1988, en las reformas sectoriales que le siguieron (Mayka 2019) y en la relación entre sistema de partidos, sociedad civil y Estado a lo largo de la Nueva República.

Por motivos de espacio y de conveniencia para el examen de la resiliencia de las IP ante las medidas del Gobierno Bolsonaro, consideramos el caso de los consejos.⁵ Como muestra el gráfico 1, los consejos se expandieron a lo largo de las primeras dos décadas y media de la Nueva República (1988-), es decir, son una nueva institución del Estado brasileño y no de un Gobierno específico (Gurza Lavalle 2011). De hecho, durante los Gobiernos de FHC se crearon más consejos en los municipios del país que en los años de Lula o de Dilma (Gráfico 1). La expansión vertiginosa de los consejos ocurrió, especialmente en áreas como salud, asistencia social y educación, gracias al uso de mecanismos de inducción federal como la transferencia de recursos de la Unión a los municipios para las respectivas políticas locales (Gurza Lavalle y Barone 2018). La contribución de los Gobiernos de los dos primeros mandatos de Lula para la expansión de los consejos fue ampliar las áreas de políticas en las que fueron implementados, más allá de las áreas de política social más centrales (salud, asistencia social, educación y derechos de la niñez y de la adolescencia). Hacia finales de los años 2010, los consejos en los municipios superaron la cifra de los 70.000 en todo el país, involucrando centenas de millares de consejeros (Gurza Lavalle, Voigt y Serafim 2016; Gurza Lavalle, Guicheney y Vello 2021), cubriendo más de 30 áreas de políticas públicas. Un censo de más de 15.000 resoluciones emitidas por consejos municipales de cinco grandes ciudades entre 2005 y 2011 muestra que, en las áreas de políticas públicas en las que los consejos están más institucionalizados, emiten decisiones vinculantes sobre la definición, fiscalización y cogestión de políticas (*ibid.*).

Gráfico 1. Creación de Consejos Gestores de Políticas en los municipios (1988-2023)



Fuente: elaborado por los autores a partir de la base de datos MUNIC-OPar: Pesquisa de Informações Básicas Municipais consolidada 2004-2023 (IBGE), del INCT Participa

¿Cuál es, entonces, el saldo de las políticas de desinstitucionalización de las IP abordadas en la sección anterior? Como se mencionó, las medidas impulsadas por el Gobierno Bolsonaro fueron radicales y dirigidas contra la gobernanza de las políticas públicas que ese régimen de control social hace posible, una configuración estable que ha permitido la incidencia en políticas de actores con agendas claramente contrarias a aquellas del Gobierno Bolsonaro en el ámbito de la política social, ambiental y de los derechos humanos (agendas morales y de costumbres). No obstante, el saldo de la “deconstrucción” dista de ser homogéneo. Nuevamente, manteniendo el foco de análisis en los consejos, el saldo difícilmente podría describirse como un conjunto de “ruinas”, comenzando por el hecho de que la estructuración federativa del régimen de control social limitó el alcance de las medidas de extinción de consejos y otros colegiados al plano federal, dejando fuera de su alcance directo decenas de millares de consejos en operación en los municipios del país y en el nivel estadual. En el plano subnacional, los consejos de las áreas más institucionalizadas se mostraron no solo resilientes al corte de gastos federal en esas áreas, sino que también fueron capaces de mantener sus efectos demostrados sobre el bienestar de la población en las respectivas ciudades (Touchton, Sugiyama y Wampler 2017 y 2026).

Aún en el plano federal, el desmantelamiento tuvo efectos mucho más limitados de los que pretendía el Gobierno federal. Un análisis exhaustivo de todas las medidas legales y administrativas tomadas por el Gobierno Bolsonaro para extinguir o mermar la capacidad de actuación de los consejos y otros colegiados nacionales muestra un saldo mixto (Bezerra et al. 2024). El análisis, que consideró 103 consejos y colegiados nacionales, también identificados mediante búsqueda exhaustiva, muestra que las medidas del Gobierno Bolsonaro lograron revocar o mantener inactivos permanentemente el 19 % de esas IP nacionales; no obstante, el 34 % de ellas mantuvieron su funcionamiento sin alteraciones y el 28 % se mantuvieron activas con alguna alteración que redujo su capacidad de actuación (p. ej. limitación del número de reuniones y su duración, o disminución del número de consejeros de la sociedad civil). Así, no ocurrió una extinción generalizada, como pretendía el decreto de 2019: el 62 % de los consejos siguieron activos, aunque la mitad de ellos con frecuencia variable y alteraciones. La misma investigación muestra que las áreas de políticas cuyas agendas confrontaban más directamente las prioridades del Gobierno fueron las más afectadas: medioambiente fue la más impactada por revocaciones, representando el 28 % de los colegiados revocados, mientras que derechos humanos y políticas sociales concentraron el 72 % de los consejos activos con alteraciones sustantivas (Bezerra et al. 2024). Emblemáticamente, el área de desarrollo económico e infraestructura fue la menos afectada, en consonancia con la mayor presencia de actores de mercado en esos colegiados y con su mayor alineamiento con las preferencias gubernamentales.

Ese saldo mixto es resultado no solo de las preferencias políticas del Gobierno Bolsonaro en relación a los contenidos de las políticas, sino también de la resiliencia de los propios consejos y demás colegiados. La resiliencia, a su vez, es producto de la combinación de dos factores: en primer lugar, la institucionalización, más fuerte cuando las IP en cuestión están previstas por ley, con atribuciones bien definidas y gestión de recursos también definidos por ley y no solo en decretos o normas administrativas; en segundo lugar, la inserción en comunidades de políticas, es decir, el lugar (central o periférico) que ocupa un consejo específico en las estrategias de las burocracias del respectivo sector, y de los actores de la sociedad civil, especialistas y políticos vinculados al respectivo sector (Bezerra et al. 2024; Almeida, Martelli y Coelho 2021; Martelli, Almeida y Coelho 2022; Almeida 2020). Así, los colegiados más resilientes fueron aquellos con diseño institucional robusto e inserción central en comunidades de políticas consolidadas —incluida la presencia de actores de la sociedad civil con capacidad de movilización—, como los consejos de salud y asistencia social (Bezerra et al. 2024).

La reconstrucción de la participación: reactivación, innovación y elusión

El regreso de Lula al Gobierno federal fue políticamente interpretado, por la parte políticamente más informada dentro del electorado que le dio la victoria, bajo el signo de la reconstrucción nacional: de la democracia, de las capacidades estatales y de las políticas dismanteladas en la gestión Bolsonaro. Se trata de un compromiso asumido expresamente por el presidente en varias ocasiones, entre ellas, en el llamado *revogaço*,⁶ como enunciado en el epígrafe. En el Gobierno Bolsonaro, el ataque a las IP fue un caso ejemplar, altamente simbólico por su asociación con la trayectoria histórica del PT y de los actores de la sociedad civil que disputaron la ampliación de la participación social en las políticas públicas desde la Asamblea Constituyente (1987-1988) y a lo largo de las primeras dos décadas de la Nueva República. Además de su valor simbólico, el caso de la participación institucionalizada fue especialmente propicio para la “deconstrucción”, gracias a los costos económicos y políticos (electorales) relativamente bajos de su dismantelamiento, especialmente comparados con otras áreas como las de las políticas sociales.

Precisamente por ese simbolismo y por el mayor grado de libertad de las políticas participativas en relación con las restricciones presupuestales, los esfuerzos de reconstrucción del tercer Gobierno de Lula (2023-2026) pudieron presentarse de manera ambiciosa en el ámbito de la participación social. De hecho, el retorno de la participación cobró centralidad ya durante la campaña, cuando Lula evocó en diversas ocasiones el OP como una suerte de antídoto contra el uso opaco y abusivo de las enmiendas presupuestales de ejecución obligatoria por parte del Congreso (“presupuesto secreto”).⁷ Cabe mencionar que se trataba de un antídoto discursivo, porque las diferencias de magnitud y obligatoriedad entre las decisiones sobre los recursos de inversión a disposición de las experiencias municipales del OP y las eventuales decisiones presupuestarias de una hipotética experiencia participativa en el presupuesto de la Unión —que no se hicieron realidad—, hacen que cualquier equiparación entre el “presupuesto secreto” y un hipotético OP nacional resulte inadecuada e inclusive ingenua. Sin embargo, el mensaje de Lula era alentador simbólicamente: el OP federal había sido una propuesta presente en el programa electoral de Lula en 2002, pero no solo nunca llegó a implementarse, sino que el declive del OP en los municipios coincidió precisamente con los años del PT en el Gobierno federal (Bezerra 2020, Spada 2014; Wampler y Goldfrank 2022). Así, durante la campaña, la participación parecía regresar, tanto para ser restaurada como para cumplir promesas históricas no realizadas.

Las expectativas generadas durante la campaña encontraron respaldo en los hechos inmediatamente después de la victoria de Lula, mediante la creación del Gabinete de Transición (GT). Si la creatividad y el ingenio para enfrentar problemas fueran indicativos del potencial de innovación, sin duda el GT sería el presagio de un Gobierno innovador. La negativa de Bolsonaro a reconocer la derrota y, en consecuencia, a facilitar la labor de los equipos de transición entre los Gobiernos entrante y saliente, llevó al primero, el de Lula, a convocar especialistas, actores de la sociedad civil, movimientos sociales y servidores públicos de carrera para mapear los daños heredados del bolsonarismo y definir prioridades para el inicio del Gobierno en más de 30 áreas de políticas. De esa manera se creó también un programa mínimo de Gobierno para el primer año, en un contexto donde las propuestas programáticas no habían sido centrales en la campaña electoral, la cual se configuró como un plebiscito entre la extrema derecha y un frente amplio a favor de la democracia.



El presidente electo Luiz Inácio Lula da Silva y el vicepresidente electo Geraldo Alckmin durante la ceremonia de presentación del informe final de transición, el 22 de diciembre de 2022.

Crédito: Marcelo Camargo/Agência Brasil

Las demandas de la sociedad civil para incluir específicamente la participación social como tema en el GT fueron atendidas con la creación del Consejo de Participación Social (CPS).⁸ Más de 50 organizaciones de la sociedad civil, foros, movimientos sociales y redes de activistas y gestores públicos calificados participaron en él para formular un diagnóstico sobre el estado de la participación social heredado del Gobierno Bolsonaro y formular propuestas.

El informe final del CPS definió una lista de prioridades inmediatas y de corto plazo para los primeros 100 días del Gobierno. El informe es, en sí mismo, un ejemplo de la producción y operación de capacidades socioestatales en el país (Gurza Lavalle et al. en prensa): no contiene demandas genéricas, sino prioridades específicas y una identificación de los medios técnicos para alcanzarlas, comenzando por la reestructuración inmediata de la Secretaría General de la Presidencia de la República como órgano responsable de la política de participación social, definiendo sus secretarías, direcciones y competencias (Comissão de Transição Governamental 2022). La mayoría de las prioridades y medidas fueron implementadas cabalmente durante el primer año de Gobierno. Más aún: el CPS no fue disuelto tras el fin de los trabajos de transición, sino elevado a la condición de órgano de la Presidencia responsable de asesorarla en el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y de movimientos populares, y de colaborar con la Secretaría General de la Presidencia en la restauración y ampliación de la participación social en el diseño, implementación y fiscalización de políticas públicas (Planalto 2023).

Trascurrida prácticamente la totalidad de los 48 meses que dura el tercer mandato de Lula, es posible identificar tres patrones o tendencias que sintetizan los avances y las limitaciones de la reconstrucción e innovación de la participación institucionalizada en el país. Así, la participación institucionalizada no está en ruinas, no solo gracias

al trabajo de reconstrucción, sino porque, como fue mostrado, el Gobierno Bolsonaro apenas logró desmantelarla parcialmente. Pero el balance tampoco confirma las expectativas más optimistas estimuladas por el diagnóstico amplio y las propuestas ambiciosas del CPS.

Tales patrones pueden ser sintetizados en tres palabras: reactivación, innovación y elusión. La reactivación restaura o rescata instituciones y procesos participativos que se encontraban activos y fueron desmantelados o ignorados durante el Gobierno Bolsonaro. La elusión, en su sentido literal, es la acción de eludir, es decir, una opción de “evitar con astucia una dificultad o una obligación”.⁹ Nótese que no se trata solo de evitar dificultades, sino de hacerlo ante compromisos u obligaciones adquiridas; por ello, la pertinencia de la astucia. La innovación, a diferencia de la reactivación, no restaura, sino que avanza por caminos nuevos que, debido a su novedad, exigen creatividad. Así, la innovación es más que una ampliación incremental. Los patrones no son una tipología (lógica), sino procesos recurrentes observados en la combinación en la que ocurrieron durante el tercer mandato de Lula.

Patrones de reactivación y reactivación con elusión

En el patrón de reactivación se recorrieron caminos conocidos. Frente al legado recibido, la reactivación ocurre principalmente en las experiencias de participación nacionales que constituyen el régimen de control social en el país; es decir, en IP con repertorios institucionales conocidos, sobre cuyo funcionamiento existe memoria entre actores de la sociedad civil y gestores públicos, y que cuentan con actores históricamente movilizados y vinculados a la definición de sus agendas políticas. La reactivación comienza de manera más evidente con las medidas de restauración: la revocación de los decretos de Bolsonaro, incluido el Decreto n.º 9.759, y la recreación uno por uno de consejos efectivamente extinguidos, ya que la anulación del decreto elimina los efectos de extinción, pero no produce la recreación de los consejos (*repristinação*, en el vocabulario jurídico de Brasil). Además, consejos severamente debilitados, aunque no extinguidos, también fueron objeto de medidas para su reactivación. Así, en los primeros 15 meses de Gobierno, fueron emitidos 46 decretos específicos para rehabilitar colegiados: 26 de ellos relativos a consejos y 5 a conferencias nacionales (FES Brasil y ABONG 2024: 53-56). Los decretos no solo recrearon IP, también les restituyeron facultades o ampliaron su composición. En el caso de los consejos nacionales, el 76 % amplió su composición, como ocurrió, por ejemplo, con el Consejo de Transparencia, Integridad y Combate a la Corrupción, cuyo número de consejeros aumentó de 7 a 30 (*ibid.*: 60-61). Adicionalmente, se retomaron las conferencias nacionales: 5 en 2023, 8 en 2024, 16 en 2025 y 6 hasta junio de 2026, contra 6 conferencias nacionales organizadas en los cuatro años de Gobierno de Bolsonaro (Gusso, Fonseca y Avelino 2025).¹⁰ Como en el caso de los consejos, también se implementaron ampliaciones o ajustes incrementales para reactivarlas y fortalecerlas.

La elusión se encuentra presente inclusive en el caso de las IP consolidadas que definen el régimen de control social del país, aunque en este caso se encuentra mezclada con la tendencia de reactivación. La reactivación y recreación de IP podría suponer su fortalecimiento, como sugirió el Grupo de Trabajo Técnico sobre Colegiados, Consejos y Conferencias Nacionales (GTTCCCN). Un diagnóstico ampliamente aceptado sobre la resiliencia de las IP frente a las medidas de desmantelamiento del Gobierno de Bolsonaro subraya la importancia de su grado de institucionalización: las IP cuya creación y atribuciones no fueron establecidas por ley, sino por actos administrativos o decretos, se mostraron más frágiles (Bezerra et al. 2024; Almeida, Martelli y Coelho 2021). En estos casos, además de recrearlas por decreto, sería deseable fortalecer la institucionalización mediante su incorporación a la ley. No obstante, la elusión prevaleció como estrategia en este frente a pesar de que las soluciones y sus beneficios son en principio obvios y consensuales. Aunque fueron utilizados ajustes incrementales para fortalecerlos, la pregunta inevitable es: ¿por qué el Gobierno Lula decidió no elaborar proyectos de ley para fortalecer los consejos más vulnerables ante un diagnóstico tan claro? No se requiere mucha perspicacia política para advertir que el “elefante en la habitación” es el Congreso y su costosa anuencia a las agendas del Poder Ejecutivo. La recreación se hizo posible por actos administrativos y decretos, pero el fortalecimiento de las IP más vulnerables tendría que pasar por el Congreso, cuyo apoyo costoso el Gobierno federal prefirió reservar estratégicamente para proyectos prioritarios como la reforma fiscal.

Patrón de innovación

El patrón de la innovación está compuesto por diversas iniciativas, pero se concentra en cuatro desarrollos de institucionalización de la participación inéditos en el régimen de control social del país, aunque con éxito bastante variable: la creación del GTTCCCN, la participación digital, las Asesorías de Participación Social y Diversidad (ASPAD) y la participación en el territorio asociada a la educación popular. El diagnóstico de los caminos para la innovación inició antes. Desde luego, el CPS, su papel en la transición y su posterior institucionalización ya constituyeron una señal de innovación y el diagnóstico elaborado para el inicio del Gobierno Lula señaló caminos. De hecho, los debates en el CPS hicieron explícito que la reconstrucción en materia de participación social no debería limitarse a la restauración del modelo participativo consolidado a lo largo de la Nueva República (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2025), especialmente durante los Gobiernos del PT. Se esperaba que el Gobierno de Lula innovara, yendo más allá de la restauración (Martelli, Almeida y Capella 2024).

A la luz de la demanda de innovación formulada por actores presentes en el CPS, cobra sentido la creación del GTTCCCN, encargado de formular recomendaciones para la reforma de las IP. Instituido en septiembre de 2023 y compuesto por funcionarias y funcionarios de más de 30 secretarías de Estado, el Grupo publicó sus recomendaciones sobre consejos y conferencias en julio de 2024, incluyendo la paridad de género en la integración de las IP (GTTCCCN 2024). Ese grupo de trabajo no solo sugirió otros caminos para innovar, además de aquellos señalados por el CPS, sino que también es, en sí mismo, una novedad y expresa la disposición a innovar en el tercer Gobierno de Lula.

El ámbito más notable en términos de innovación fue la expansión de la participación digital a través del desarrollo de la plataforma Brasil Participativo, creada en 2023, durante el primer año del Gobierno.¹¹ El caso de su utilización en el Plan Plurianual (PPA) del ciclo presupuestal es especialmente esclarecedor. El PPA es un instrumento de planeación presupuestal que define directrices y objetivos cuatrienales que orientan las metas y los presupuestos anuales. La demanda de retomar el PPA Participativo y la reactivación inmediata del Foro Interconsejos para su implementación ya figuraba en las recomendaciones del CPS. En este sentido, el PPA Participativo realizado en el primer año del Gobierno Lula podría ser entendido como un caso de reactivación, ya que el PPA Participativo contaba con cuatro ediciones previas y el Foro fue la instancia informal que, en las dos últimas ediciones, hizo posible la participación de la sociedad civil representada en los consejos nacionales.



Sin embargo, en esta edición (2023) hubo un cambio considerable asociado a la plataforma Brasil Participativo: el PPA Participativo se organizó con un número de participantes muy superior al de ediciones anteriores, ampliándose más allá de los sectores de la sociedad civil representados en los consejos nacionales. El incremento se debió a dos factores: la articulación del PPA con la plataforma Brasil Participativo y el momento político; específicamente, la derrota de Bolsonaro y la intensa movilización de la sociedad civil, que marcó el retorno de la participación. En total, más de 34 mil personas participaron de manera presencial en las plenarias estatales —organizadas con movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil—, mientras que la plataforma registró más de 4 millones de accesos y más de 1,5 millones de ciudadanos y ciudadanas registraron sus preferencias para el PPA a través de ella (MPO 2024). Más aún: el PPA fue reconocido por los desarrolladores del software Decidim, ampliamente utilizado a nivel global por Gobiernos y actores de la sociedad civil para la organización de procesos participativos digitales a nivel local, como la mayor experiencia realizada hasta ahora en el mundo por la comunidad de usuarios y adaptadores del software (Barandiaran et al. 2024). El PPA Participativo mostró claramente que la participación digital involucra a amplios segmentos de la población cuando logra combinar, en formatos híbridos, la movilización presencial y la participación digital.

En todo caso, la plataforma Brasil Participativo amplió sus servicios a otros procesos participativos, articulando ámbitos de participación muy distintos entre sí. En el plano de la gobernanza climática global, la plataforma fue adaptada para el G20 Social Participativo, iniciativa inédita de la presidencia brasileña del G20 (2024) que registró 130 mil accesos y 24 mil visitantes únicos, generando 761 contribuciones de la sociedad civil a los tres ejes temáticos prioritarios, de las cuales 192 fueron incorporadas total o parcialmente al documento final del G20 (Queiroz et al. 2024). Cabe mencionar que la Cumbre Social paralela al G20 reunió a más de 50 mil personas en Río de Janeiro, con casi 20 mil personas participando en debates que totalizaron 520 horas de actividades, lo que constituyó un precedente de participación social en instancias de gobernanza global, cuya continuidad fue asegurada por Sudáfrica en la presidencia siguiente del G20 (2025). En el plano de la política climática doméstica, la plataforma albergó también el Plan Clima Participativo y, en 2025, viabilizó 99 procesos participativos adicionales, entre ellos 85 consultas públicas, 9 conferencias y 5 planes, con 1,3 millones de visitas y casi 9.500 propuestas presentadas, casi el doble que el año anterior (DIEST IPEA 2025). La trayectoria de la plataforma ilustra el potencial del patrón de innovación por su capacidad de expansión no solo en términos de escala, sino también en términos de su capacidad para articular ámbitos micro y macro, *online* y *offline*.

Las ASPAD son una innovación con menor potencia, pero efectivamente implementada. Responde a una deficiencia detectada hace tiempo. Desde el final del segundo Gobierno de Lula eran comunes diagnósticos sobre la falta de articulación transversal entre IP dentro y fuera del Gobierno, así como la desigual valoración e incorporación de la participación entre los diferentes ministerios y sectores de políticas (Gurza Lavalle y Szwako 2014; Teixeira 2013; Lopez y Pires 2010; Abers y Almeida 2019). Esta deficiencia fue reconocida explícitamente en la Política Nacional de Participación Social (Decreto n.º 8.243) de la presidenta Dilma Rousseff, que fue objeto de decreto de derogación emitido por la Cámara de Diputados en 2014, en el contexto de las elecciones presidenciales, como un presagio de la agudización de los conflictos que llevaría al impeachment de la mandataria (Almeida 2017). El CPS retomó este diagnóstico y propuso la creación de estructuras participativas en las diferentes Secretarías de Estado de la administración pública federal dedicadas a promover y articular la participación dentro de las Secretarías de Estado. Así fueron creadas, formalmente institucionalizadas y efectivamente implementadas las ASPAD en la estructura del Gobierno federal (Fonseca et al. 2025).

Las ASPAD fueron creadas en 2023 e implementadas en 33 ministerios y correlatos ministeriales, actuando como instancias de asistencia directa e inmediata a cada ministro o ministra. Están compuestas por servidores públicos y sus atribuciones incluyen articular las relaciones del respectivo ministerio con la sociedad civil; fortalecer mecanismos de diálogo y asesorar la conducción ministerial en temas de participación, igualdad de género, étnica y racial, y combate a las desigualdades. En la práctica, la interlocución con la sociedad civil organizada se convirtió en el centro de su

trabajo. El 96 % de las jefaturas de las ASPAD señalan esa interlocución como una actividad central y las asesorías mantuvieron contacto regular con 94 entidades distintas, abarcando temas como territorio, derechos ambientales, equidad racial y de género (Fonseca et al. 2025; Souza 2024). A diferencia de consejos y conferencias, que retoman estructuras ya existentes, las ASPAD constituyen un nuevo canal directo y continuo entre el Estado y la sociedad civil, con potencial para articular demandas interseccionales de forma sistemática. Sin embargo, fueron creadas sin funciones claramente instituidas y dedicaron una buena parte de sus energías a desarrollar creativamente la mejor forma de realizar los propósitos de su creación. Además, no hay evidencias de que el Gobierno haya invertido seriamente capital político para impulsar su fortalecimiento. Ese apoyo es especialmente importante para una política que se implementa en todos los ministerios, con culturas burocráticas diferentes en lo que se refiere a la participación. Así, la innovación institucional que representan las ASPAD no parece haber madurado lo suficiente y aún atraviesan una fase experimental, con funciones poco definidas y sin haber consolidado un lugar estable en la arquitectura del Gobierno federal, aunque se trate de la mayor innovación administrativa del tercer mandato de Lula en el campo de la participación social (Fonseca et al. 2025).

Finalmente, el ámbito en el que el Gobierno quiso (y no pudo) innovar más ampliamente es el de la participación en el territorio asociada a la educación popular. “Territorio” es la consigna que expresa la comprensión del Gobierno de uno de sus principales desafíos: la reconexión con la ciudadanía beneficiaria de las políticas públicas. En la lectura de los asesores políticos del Gobierno, la ausencia de movilización popular significativa contra el impeachment de la presidenta Rousseff, la derrota en las elecciones presidenciales de 2018 y la victoria por una diferencia mínima en las elecciones de 2022 ocurrieron, en buena medida, porque los Gobiernos del PT no fueron capaces de dejar clara ante la ciudadanía la conexión política entre los múltiples beneficios sociales recibidos y las administraciones de Lula y Dilma que los otorgaron (Carvalho 2018; MDS et al. 2025). Así, la participación tendría que retomar su carácter de pedagogía popular para proyectar las demandas que en cada territorio permitirían articular la acción colectiva de la ciudadanía con los actores locales de la sociedad civil movilizados para dar respuestas a los problemas económicos, de salud, seguridad, etc. de las comunidades. Avanzar en la territorialización de la participación ciudadana en un país en el que el régimen de control social es sectorializado y centrado en actores de la sociedad civil equivale, potencialmente, a buscar caminos fuera del modelo consolidado (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2025). La búsqueda de caminos para innovar en esta dirección se extendió a lo largo de los tres primeros años del Gobierno y, en este caso, se procuraron referencias no solo en la tradición de educación popular impulsada por Paulo Freire y su legado, sino también en otros países de América Latina. Tan tarde como a finales de 2025, se presentaron los resultados de la investigación, con financiamiento interministerial, *Políticas públicas, trabajo sociocomunitario y educación popular en América Latina — Insumos para el seminario México, Argentina, Venezuela y Colombia*, para ofrecer insumos en un seminario internacional organizado por el Gobierno federal (MDS et al. 2025).

Las principales innovaciones en este tercer desarrollo institucional son tardías y con alcances muy limitados: el Programa de Articulación de la Participación Social en los Estados, Distrito Federal y en los Territorios (instituido por la Portaria SG/PR n.º 193), del 12 de marzo de 2025, y la revisión y actualización del Marco de Referencia de la Educación Popular para las Políticas Públicas (SG/PR 2026), lanzado en mayo de 2026.¹² El Programa de Articulación define el qué y el dónde de la territorialización de la participación, estableciendo las directrices para diferentes sectores y programas sectoriales, y mecanismos como los agentes territoriales que funcionaron en las áreas de la cultura y de la igualdad racial. El Marco establece los fundamentos éticopolíticos, los campos de práctica y los recursos metodológicos que orientan cómo llevarla a cabo. Ambos son, en ese sentido, las dos caras de una misma apuesta política: acercar el Estado a la ciudadanía en los territorios a partir de los principios de la educación popular. Grosso modo, los principales desafíos de esas iniciativas son la llegada desigual y desarticulada de las políticas públicas en los territorios; la débil conexión entre el Gobierno y la ciudadanía en dichos territorios; y el avance de la desinformación mediática. La educación popular fue concebida como estrategia central para fomentar la participación social y la formación en relación con la importancia de tal participación en las políticas públicas, y para hacer posible ese acercamiento y reconexión en el plano concreto de las localidades. Sin embargo, los resultados de ambas iniciativas se vieron severamente condicionados por limitaciones tanto estructurales como coyunturales: la escasez de recursos

humanos capacitados; la ausencia de una estrategia clara desde el inicio, capaz de actualizar las orientaciones de la educación popular en función de las características de la población y sus expectativas en el siglo XXI; los estrechos márgenes presupuestarios disponibles; el contexto político de un Gobierno que enfrentó resistencias permanentes en el Congreso (Szwako y Gurza Lavalle 2025); y, aun, el desafío mayor de alcanzar una escala suficiente en un país de dimensiones continentales como Brasil.

Patrón de elusión

Los límites del patrón de innovación se vuelven más nítidos al ampliar el foco más allá del Brasil Participativo y contrastar el PPA Participativo con el prometido Presupuesto Participativo Nacional (OPN). El contraste ilumina el papel que adquirió el Congreso, cuya mayoría es conservadora y opositora al Gobierno de Lula, y hace evidente la tendencia a la elusión. No fue el único factor, pero pesó seriamente en la definición de las prioridades del Gobierno.

El PPA Participativo contó con una amplia articulación del Gobierno federal con actores de la sociedad civil movilizados en los diferentes estados del país; actores que no solo participaron en las plenarias en los estados, sino que también movilizaron intensamente sus bases para votar por propuestas específicas en la plataforma Brasil Participativo. Incorporar las propuestas más votadas a las prioridades cuatrienales es una señalización política del compromiso del Gobierno Lula con la participación social, pero no implica gastos y su costo político es muy bajo.

A pesar de su centralidad simbólica durante la campaña, el OPN no fue implementado y ni siquiera hubo intentos claros para que saliera del papel. No hubo ideas claras sobre lo que sería el OPN y tampoco contribuyó a ello la baja renovación de cuadros con capacidad de pensar más allá de las experiencias históricas más exitosas en el nivel municipal. Además, la iniciativa de un OPN ya suscitó dudas sobre su viabilidad desde el primer Gobierno Lula. En todo caso, además de las dificultades operativas, de diseño y de implementación de una iniciativa inédita a nivel federal, que también estuvieron presentes en los dos mandatos anteriores de Lula en los que tampoco hubo avances en la implementación del OPN, en esta ocasión fue determinante la condición de Gobierno en minoría, junto con un margen presupuestario muy reducido para la asignación de recursos, debido a la ampliación de las prerrogativas presupuestarias del Congreso. Así, en el caso del prometido OPN, la elusión prevaleció como estrategia ante los costos que habría implicado la negociación para obtener el apoyo de una parte de la mayoría opositora en el Congreso. Nunca se informó claramente que el OPN sería postergado indefinidamente, simplemente se dejó de hablar de él.

.

Hallazgos y algunas lecciones

Los hallazgos de esta *Accountability Note* pueden sintetizarse en los siguientes términos. Brasil cuenta con una estructura de participación institucionalizada consolidada, que configura el régimen de control social. Esta estructura sufrió medidas de desmantelamiento, pero resistió y constituyó el punto de partida para las políticas de participación del Gobierno Lula. La reconstrucción nacional prometida por Lula tuvo alcances desiguales, combinando tres patrones: reactivación, en el caso de las IP que constituyen el núcleo del régimen de control social; innovación, muy exitosa en el caso de la participación digital, pero incipiente o inclusive inerte en otros; y elusión, donde los costos políticos restringieron avances, notablemente en el caso del OPN.

Mostramos que la participación social puede entenderse como un caso ejemplar para los propósitos del desmantelamiento del Gobierno Bolsonaro y, por ello, e inversamente, simboliza el compromiso del Gobierno Lula con la reconstrucción nacional. Dicho compromiso pudo ser presentado en términos aparentemente ambiciosos porque sus costos políticos y económicos eran relativamente menores —especialmente en comparación con políticas distributivas—, permitiendo innovar e ir más allá de la reactivación, como lo demandaron los actores sociales involucrados en el CPS. La escasez de recursos humanos capacitados, la ausencia de experiencia e ideas claras en áreas en las que era preciso innovar y el peso secundario de las políticas de impulso a la participación en relación con áreas estratégicas impusieron limitaciones. Sobre todo, el tercer Gobierno de Lula tuvo que enfrentar desafíos y límites impuestos por la reconfiguración del sistema partidario brasileño y por la transformación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, como consecuencia de la pérdida de predominio del presidente y de la coalición gobernante en el control de distintas agendas, así como del relativo éxito ideológico y congresual de partidos y actores alineados con la extrema derecha.

Los patrones expuestos son elocuentes: la reactivación de las IP (especialmente de los consejos y de las conferencias) y, de manera más ambiciosa, el PPA Participativo y la innovación que permitió ampliar la participación mediante la plataforma Brasil Participativo, implican costos relativamente bajos frente al Congreso. ¿Por qué? Principalmente porque dicha reactivación e innovación no dependen de la aprobación legislativa y porque no afectan de manera directa los intereses de la oposición o, cuando los afectan, en última instancia es posible contrarrestar las decisiones en cuestión dentro del Poder Legislativo.

A pesar de las promesas de campaña y de la reiterada demanda por parte de la sociedad civil en el Gabinete de Transición y de académicos comprometidos con la reconstrucción, realmente no se intentó implementar un OPN debido a su potencial costo político. Este costo político también influye en la decisión de no fortalecer institucionalmente los consejos recreados mediante la aprobación de leyes específicas, a pesar del consenso sobre su vulnerabilidad, derivada del carácter infralegal tanto de su creación como de sus funciones.

Así, el balance del tercer mandato de Lula muestra que la reconstrucción de la participación ha incluido cierta innovación con resultados desiguales: más limitada cuanto mayores son los costos políticos en relación con el Congreso y cuanto menores son las bases institucionales previas; más exitosa cuanto más independiente esté de las negociaciones con el Legislativo y cuanto más esté articulada directamente con actores de la sociedad civil interesados en la ampliación de la participación. También ha consistido en una reactivación de las IP, en algunos casos sin avanzar más allá de la restauración y en otros, con avances incrementales y, finalmente, elusión cuando existe el riesgo de elevar los costos de gobernabilidad en la relación con el Legislativo.

El legado de las medidas de desmantelamiento del Gobierno Bolsonaro y el balance de la reconstrucción de la participación llevada a cabo por el Gobierno Lula contienen algunas lecciones de interés más amplio.

La importancia de la institucionalización

La experiencia brasileña revela que el grado de institucionalización de las IP es el factor más determinante de su resiliencia frente a Gobiernos adversos. Los colegiados cuya creación y atribuciones estaban establecidas por ley, con funciones bien definidas y gestión de recursos propios, resistieron significativamente mejor el embate de las medidas de Bolsonaro que los colegiados creados por actos administrativos o decretos. Los actores sociales y estatales interesados en defender esas IP contaron con más recursos institucionales para hacerlo. La lección es clara: la institucionalización no es un tecnicismo jurídico, sino una salvaguarda política que contribuye a la capacidad de las IP de sobrevivir a cambios electorales que llevan al poder a Gobiernos hostiles y de resistir ataques deliberados contra su existencia, no solo porque el desmantelamiento enfrenta más obstáculos institucionales, sino porque además propicia la actuación de coaliciones movilizadas para defenderlas y les otorga recursos institucionales.

Los efectos estructurantes de largo plazo de los regímenes de control social

Los regímenes de control social generan efectos estructurantes de largo plazo que condicionan tanto las posibilidades de avance como los límites de la innovación participativa. El caso brasileño muestra que la construcción incremental sobre las bases de un régimen consolidado cuenta con ventajas considerables. La reactivación de los consejos y las conferencias fue más rápida, menos costosa y más efectiva precisamente porque se apoyó en repertorios institucionales conocidos, actores históricamente movilizados y comunidades de políticas ya articuladas. En cambio, las innovaciones que buscaron ir más allá del modelo consolidado enfrentaron dificultades mayores por carecer de esas bases acumuladas. Los regímenes de control social favorecen así ciertos desarrollos e inhiben otros: operan como ventanas de oportunidad que premian la continuidad incremental e inhiben la ruptura con los caminos institucionales previos.

Límites de la innovación

La innovación participativa es más demandante en términos de las condiciones que la hacen posible de lo que suele reconocerse, inclusive en países con amplia trayectoria de desarrollo de experiencias participativas como Brasil. Aun contando con un diagnóstico técnico sólido elaborado por el CPS, con actores de la sociedad civil movilizados y con una voluntad declarada por el Gobierno de ir más allá de la restauración, las tentativas más innovadoras (como las ASPAD, la territorialización de la participación y el Presupuesto Participativo Nacional) encontraron obstáculos significativos que limitaron severamente su alcance. A diferencia de la reactivación, la innovación no puede apoyarse en repertorios institucionales conocidos ni en comunidades de políticas ya articuladas, y exige por ello mayores recursos organizativos, mayor tolerancia al error y mayor disposición a negociar con actores que no necesariamente comparten sus objetivos. Cuando el Gobierno que trata de impulsar la innovación a gran escala no cuenta con amplias mayorías legislativas, esos costos se vuelven prohibitivos y la elusión emerge como respuesta estratégica ante la imposibilidad de asumir el costo de innovar.

La participación dentro del proceso político

El análisis de los patrones y rumbos de la participación social se empobrece cuando se examinan las innovaciones de manera aislada, sin situarlas dentro del proceso político mayor en curso y dentro del régimen de control social históricamente construido. El éxito de Brasil Participativo solo puede ser evaluado adecuadamente si se lo contrasta con el relativo fracaso del Presupuesto Participativo Nacional, y ambos solo cobran sentido más claro cuando se los inscribe en la lógica de un Gobierno en minoría que reserva su capital político para negociaciones legislativas de mayor prioridad. De modo análogo, la variación en la resiliencia de los colegiados y consejos frente a las medidas de Bolsonaro se explica por su inserción en comunidades de políticas y por el lugar que ocupan en el régimen de control social. Examinar innovaciones participativas sin atender a esas dimensiones conduce a conclusiones parciales que sobreestiman el voluntarismo y subestiman las trayectorias históricas que definen las bases políticas e institucionales sobre las que opera la política participativa.

Notas

- 1 La medida provisional (MP) es un acto normativo con fuerza de ley emitido por el presidente de la República en situaciones de relevancia y urgencia, que tiene efecto inmediato, pero depende de la aprobación posterior por parte del Congreso Nacional para convertirse en ley definitiva. Es semejante al Decreto Ejecutivo.
- 2 El CONSEA fue originalmente fundado en 1993, durante el Gobierno del presidente Itamar Franco (1992-1995), pero fue abolido en 1995 y refundado en 2003, durante el primer Gobierno de Lula.
- 3 El Decreto n.º 9.759 fue en parte justificado por el costo económico de los colegiados. Sin embargo, la participación de los actores de la sociedad civil es voluntaria o sin remuneración. Nunca se ofreció información que documentase efectivamente la existencia de 700 colegiados en la administración pública federal.
- 4 El cargo equivale a las funciones de coordinación gubernamental y articulación política de un ministro del interior o de un secretario de gobernación, pero sin las funciones de seguridad pública interna.
- 5 Análisis sistemáticos sobre la evolución de las conferencias nacionales pueden consultarse en los trabajos de Gusso, Fonseca y Avelino (2025) y Souza et al. (2013), y un panorama general sobre la evolución del OP, de los consejos y de las conferencias está disponible en Fedozzi (2026). El mejor trabajo sobre comités de cuenca sigue siendo el de Abers y Keck (2013).
- 6 Como señalamos, los discursos no son meras palabras. En el segundo día de su tercer mandato, Lula anunció el *revogaço*, por el cual revocó todos los decretos que habían extinguido o alterado consejos y el conjunto de los colegiados nacionales. La medida no se restringió al área de participación social y abarcó un número mayor de decretos emitidos por el Gobierno Bolsonaro. De ahí el término *revogaço* (algo así como "gran revocación" o "revocación masiva"): una amplia y contundente reversión normativa de un plumazo.
- 7 El "presupuesto secreto" fue un mecanismo de distribución de recursos federales sin criterios públicos, mediante enmiendas legislativas, utilizado durante el Gobierno Bolsonaro para lograr apoyo parlamentario. El contraste con el "presupuesto participativo" anunciado por Lula en la campaña de 2022 no era casual: al oponer ambos términos, Lula condensaba en una sola imagen la diferencia entre transparencia y corrupción, entre participación ciudadana y clientelismo.
- 8 Así, las imágenes de la participación social fueron más diversas y heterogéneas en el Gabinete de Transición (véase Martelli, Almeida y Capella 2024)
- 9 La definición de elusión es del diccionario de la Real Academia Española.
- 10 Las cifras de las conferencias fueron sistematizadas a partir de los calendarios de conferencias de la Secretaría General de la Presidencia de la República. https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/novembro/conferencias-nacionais?utm_source=chatgpt.comnacionanacionales
- 11 Brasil Participativo sustituyó el portal Participa + Brasil.
- 12 La primera versión del Marco, publicada en 2014, tenía como principal objetivo institucionalizar la educación popular. Un año después, el Gobierno de Rousseff quedó paralizado por el proceso de impeachment. La nueva versión enfatiza la reconstrucción democrática y el trabajo en los territorios para combatir la desinformación.

Referencias

- Abers, R. N.; Keck, M. (2013) *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Abers, R.; Almeida, D. R. (2019) "Participação no Século XXI: o Embate entre Projetos Políticos nas Instituições Participativas Federais." En Arretche, M.; Marques, E.; Faria, C. A. (Eds) *As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos Governos do PSDB e do PT*, p. 303–324. São Paulo: UNESP.
- Almeida, C.; Martelli, C. G.; Coelho, R. (2021) "Os Papéis das Instituições Participativas na Estruturação das Políticas Públicas no Brasil." *Revista Brasileira de Ciência Política* 35: 1–36. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.244194>.
- Almeida, D. R. (2017). "Os Desafios da Efetividade e o Estatuto Jurídico da Participação: A Política Nacional de Participação Social." *Revista Sociedade e Estado* 32: 649–680. <https://www.scielo.br/j/se/a/dkh5j7kcmC66KNqBcvCTN3p/?format=pdf&lang=pt&ilang=en>.
- Almeida, D. R. (2020) "Resiliência Institucional: para Onde Vai a Participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher?." *Caderno CRH* 33: 1–24. <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/33281>.
- Avelino, D.; Reis, V. (2019) "Extinção do CONSEA". Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Participação em Foco. <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/1796-extincao-do-consea#:~:text=Second%20news%20portal,%20which%20answers%20this%20question>.
- Band (2018) "Bolsonaro: 'Vamos botar ponto final em todos ativismos do Brasil'". 10 julio. <https://www.band.uol.com.br/videos/bolsonaro-vamos-botar-ponto-final-em-todos-ativismos-do-brasil-16553044>.
- Barandiaran, X. E.; Calleja-López, A.; Monterde, A.; Romero, C. (2024) *Decidim, a Technopolitical Network for Participatory Democracy. Philosophy, Practice and Autonomy of a Collective Platform in the Age of Digital Intelligence*. Springer Briefs in Political Science. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-50784-7>.
- Bezerra, C. P. (2020) *Ideologia e Governabilidade: as Políticas Participativas nos Governos do PT*. Tesis doctoral en ciencias políticas, Universidad de São Paulo. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05112020-200447/en.html>.
- Bezerra, C. P.; Junqueira, M. O. (2022) "Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil?" *Brazilian Political Science Review* 16.2, e0002. <https://brazilianpoliticalsciencereview.org/article/why-has-participatory-budgeting-declined-in-brazil/>.
- Bezerra, C. P.; Szwako, J. (2022) "Ativismos (ataques aos)." En Szwako, J.; Ratton, J. (Eds) *Dicionário dos Negacionismos no Brasil*, p. 49–51. Recife: CEPE.
- Bezerra, C. P.; Almeida, D.; Gurza Laval, A.; Dowbor, M. (2024) "Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro." *Dados* 67.4, e20220118. <https://doaj.org/article/4ea57ecae1e74f378413e76cbe2bc3a1>.
- Carlos, E.; Pereira, M. M.; Rodrigues, C.; Fernandes, E. G. (Eds) (2025) *Gênero, Igualdade Racial e Direitos LGBTQIA+ No Conservadorismo de Extrema Direita: Desmonte, Protesto e Repressão*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Carvalho, G. 2018. "Nosso Maior Erro Foi Não Fomentar a Mídia Alternativa. Entrevista Concedida a Miriam Moraes." *Le Monde Diplomatique Brasil* No. 126, enero 9. <https://diplomatique.org.br/nosso-maior-erro-foi-nao-fomentar-midia-alternativa/>.

- Comissão de Transição Governamental (2022) *Relatório do Conselho de Participação Social - Produto 2, Relatório Final*. December. Brasília: Governo de Transição. <https://www.scribd.com/document/615889364/Relatorio-Final-Da-Transicao-de-Governo>.
- Couto, C. G. (2021) "Do Governo-Movimento ao Pacto Militar-Fisiológico." En Avritzer, L.; Kerche, F.; Marona, M. (Eds) *Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política*, p. 35-49. Belo Horizonte: Autêntica.
- DIEST IPEA (2025) *Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027*. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia and Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada, Brasília.
- Fedozzi, L. (2026) "Brasil: Instituições Participativas entre Avanços, Expectativas, Limitações e Retrocessos." En Mérida, J.; Signorelli, G.; Suárez E., "Balance de las Políticas de Participación desde las Urbes Ibero-Americanas," p. 49-80. Buenos Aires: CLACSO.
- Fernandes, M. (2026) "Science Attacks in Context of Democratic Backsliding: An Analysis of Brazil during Bolsonaro's Government." *International Political Science Review*. <https://doi.org/10.1177/01925121261449778>.
- FES Brasil y ABONG (2024) "Participação Social—O papel da Sociedade Civil na Política Participativa Brasileira no Governo Lula III." São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung y Associação Brasileira de ONGs. https://repositorio.agendasparaobrasil.org.br/article_post/o-papel-da-sociedade-civil-na-politica-participativa-do-governo-lula-iii/.
- Fonseca, I. F.; Dantas, A. C.; Nunes, A. F.; Machado, D. F.; Pires, R.; Pompeu, J. B. (2025) "Assessoras(es) e Participação Social e Diversidade (ASPAD): Diagnóstico e Balanço de uma Inovação Institucional na Estrutura Participativa do Governo Federal." *SciELO Preprints*. <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/13172>.
- Globo (2021) "BNB Confirma Destituição do Presidente Romildo Carneiro Rolim." 30 Septiembre. <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2021/09/bnb-confirma-destituicao-do-presidente-romildo-carneiro-rolim.html>.
- Goldfrank, B.; Esquivel, M. T. G. (2020) "Sistemas Participativos en Brasil y Venezuela: Orígenes y Ocasos de dos Modelos." *Caderno CRH* 33: 1-15. <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/33251?walter+ferretti-1/>.
- Grisa, C.; Schneider, S. (2014) "Três Gerações de Políticas Públicas Para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil." En *Revista de Economia e Sociologia Rural* 52 (suppl 1): 125-146. https://www.scielo.br/j/resr/a/rVgHTgTzPC9WDsndRqMPtmf/?format=html&lang=pt&ilang=pt_BR.
- GTCCCN (2024) "Recomendações para Colegiados, Conselhos e Conferências Nacionais." Julio. Grupo de Trabalho Técnico sobre Colegiados, Conselhos e Conferências Nacionais. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República.
- Gurza Lavalle, A. (2011) "Após a Participação: Nota Introdutória." *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 84: 13-23.
- Gurza Lavalle, A.; Barone, L. S. (2018) "Councils, Associations, and Inequality." En Arretche, M. (Ed.) *Paths of Inequality in Brazil. A Half-Century of Changes*, p. 25-46. Cham, Switzerland: Springer International Publishing.
- Gurza Lavalle, A.; Bezerra, C. P. (En prensa) "Desinstitucionalização e Infralegalismo Autocrático: Precisoões Conceituais e Tempo na Compreensão das Medidas contra Conselhos." En Gurza Lavalle, A.; Dowbor, M.; Szwako, J.; Carlos, E. (Eds) (En prensa) *Políticas Públicas e Sociedade Civil - Interações Socioestatais, Encaixes e (Des)Institucionalização*. Rio de Janeiro, IESP/EduERJ/CEM.
- Gurza Lavalle, A.; Dowbor, M.; Szwako, J.; Carlos, E. (Eds) (En prensa). *Políticas Públicas e Sociedade Civil - Interações Socioestatais, Encaixes e (Des)Institucionalização*. Rio de Janeiro, IESP/EduERJ/CEM.
- Gurza Lavalle, A.; Guicheney, H.; Vello, B. G. (2021) "Conselhos e Regimes de Normatização: Padrões Decisórios em Municípios de Grande Porte." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 36.106, e3610610. <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/SVX4FMc7h9ybsHjSYsbRwVC/?format=html&lang=pt&ilang=en>.

- Gurza Lavallo, A.; Szwako, J. (2014) "Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual." *Novos Estudos* 99: 91–104. <https://new.scielo.br/j/nec/a/spZyVGsbclrBNMsBHTfLNhF/abstract/?lang=pt&ilang=es>.
- Gurza Lavallo, A.; Voigt, J.; Serafim, L. (2016) "O Que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas." *Dados* 59: 609–650. <https://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=1050>.
- Gusso, R. J., Fonseca, I. F.; Avelino, D. P. (2025) "Conferências Nacionais e (Des)Democratização: Uma Análise da Trajetória Brasileira (1941–2022)." *Opinião Pública* 31 e31116. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8682064>.
- Isunza Vera, E.; Gurza Lavallo, A. (2025) *Democratizing the State - Social Accountability and Social Control Regimes in Mexico and Brazil*. Boston: De Gruyter.
- Koupak, K.; Cantoia L.D.; Manhães, P.F.; Silva Jr., A. (2021) "Democracia e Participação em Xequê no Governo Bolsonaro." *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais* 9.1: 45–67. https://periodicos.ufes.br/cadecs/pt_BR/article/view/37153.
- Lopez, F. G.; Pires, R. (2010) "Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Duas Décadas." En IPEA (ed.) *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, p. 565–587. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Martelli, C. G.; Almeida, C.; Capella, A. C. (2024) "Imagens da Participação Social na Agenda do Governo Lula III." *Revista do Serviço Público* 75: 696–714.
- Martelli, C. G.; Almeida, C.; Coelho, R. (2022) "Mudanças Recentes nos Papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas." En Tatagiba, L.; Rezende de Almeida, D.; Gurza Lavallo, A.; Kunrath Silva, M. (Eds) *Participação e Ativismos: Entre Retrocessos e Resistências*, p. 1–462. Porto Alegre: Zouk.
- Mayka, I. (2019) *Building Participatory Institutions in Latin America: Reform Coalitions and Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MDS et al. (2025) "Políticas Públicas, Trabalho Sócio comunitário e Educação Popular na América Latina." Ministério de Desenvolvimento Social: Brasília. <https://escolapaulofreire.org.br/wp-content/uploads/2026/03/Políticas-publicas-trabalhos-sociocomunitario-e-educacao-popular-na-america-latina.pdf>.
- Metrópoles (2020) "Bolsonaro ataca ONGs na Amazônia: 'Não consigo matar esse câncer'." 3 septiembre. <https://www.metropoles.com/brasil/bolsonaro-ataca-ongs-na-amazonia-nao-consigo-matar-esse-cancer>.
- Miguel, L. F. (2017) "Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo." *Lua Nova* 100: 83–118.
- MOP (2024) "Plano Plurianual 2014-2017. Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027." Ministério de Orçamento e Planejamento, Brasília. https://extranet.who.int/cpcd/sites/default/files/public_file_repository/BRA_Brazil_Plan-Plurianual-Presidencial_2024-2027.pdf.
- Planalto (2019) "Exposição de Motivos do Decreto 9759-19." https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf.
- Planalto (2023) "Decreto Nº 11.406." 31 enero. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11406.htm.
- Porto de Oliveira, O. (2016) *Embaixadores da Participação: A Difusão Internacional do Orçamento Participativo*. São Paulo: FAPESP; Annablume.
- Quadros, D.; Mussoi, H. G. (2021) "Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Entre a Participação Deliberativa e o Pluralismo Jurídico." *Quaestio Luris* 14.2: 641–667. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestiojuris/article/view/58579>.

- Queiroz, F.; Guerra, G.; Lins, I. (2024) *Relatório Consolidado G20 Social*. Rio de Janeiro: LPP/UERJ.
- Scerb, P. (2021) "Causa ou Consequência? Representação e Participação no Contramovimento Bolsonarista à Crise da Democracia no Brasil." *Mediações: Revista de Ciências Sociais* 26.1: 68–85. <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/41362>.
- Schmitt, C. J. et al. (2020) "Fortalecendo Redes Territoriais de Agroecologia, Extrativismo e Produção Orgânica: A Instrumentação da Ação pública no Programa Ecoforte." *Estudos Sociedade e Agricultura* 28.2: 312–338. https://www.revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa28-2_03_fortalecendo.
- SG/PR (2025) "Programa de Articulação da Participação Social nos Estados, Distrito Federal e Territórios". Portaria 193. Secretaria Geral da Presidência <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/diversos/DOCUMENTODEREFERENCIAProgramaParticipacaoSocial15092025.pdf>.
- SG/PR (2026) "Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas." Secretaria Geral da Presidência. <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/diversos/MarcodeReferenciaEducacaopopular.pdf>.
- Souza, C. H. L. de (2024). "Criação e Desafios de Funcionamento das Assessorias de Participação Social e Diversidade no Governo Federal em 2023." 14.^a Reunión de la Asociación Brasileña de Ciencias Políticas, Salvador.
- Souza, C. H. L. de; Cruxên, I. A.; Alencar, J. L. O.; Lima, P. P. F.; Ribeiro, U. C. (2013) "Ampliação da Participação na Gestão Pública um Estudo sobre Conferências Nacionais Realizadas entre 2003 e 2011." Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Souza, L. A. M. de (2022) *Prefeitos, Vereadores e Partidos Políticos nas Disputas do OP: Uma Análise Comparativa da Adoção, Continuidade, Interrupção e Fim de Uma Inovação Democrática*. Vitória: Editora da Universidade Federal de Espírito Santo. <https://edufes.ufes.br/items/show/586>.
- Spada, P. (2014) "The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil." Latin American Studies Association Congress, Chicago.
- Szwako J.; Gurza Lavalle, A. (2025) "A Política Reconfigurada: Gênero, Sexualidade e Silenciamento em Lula 3." En Kerche, F; Marona, M. (Eds) *Governo Lula 3*, p. 327–338. Belo Horizonte: Autêntica.
- Teixeira, A.C.C. (2013) "Para Além do Voto: Uma Narrativa Sobre a Democracia Participativa no Brasil (1975–2010)." Doctorado en Ciencias Sociales, Universidade Estadual de Campinas. <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/items/462ed12e-cb3c-40a2-b4ea-5492b75cef41>.
- Terra (2020) "Bolsonaro Ataca ONGs: 'Comandam Crimes Ambientais no Brasil'". 30 septiembre. <https://www.terra.com.br/planeta/sustentabilidade/bolsonaro-ataca-ongs-comandam-crimes-ambientais-no-brasil,bf86453415788cd5bdb0119e1f01d710y1afunsk.html>.
- Touchton, M.; Sugiyama, N.; Wampler, B. (2017) "Democracy at Work: Moving Beyond Elections to Improve Well-Being." *American Political Science Review* 111(1): 68–82. <https://www.jstor.org/stable/26288980>.
- Touchton, M.; Sugiyama, N.; Wampler, B. (2026) "Subnational Resilience During Crisis: How Brazilian Municipalities Responded to COVID-19 and Public Health Budget Cuts." *Governance*, 39, e70144. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.70144>.
- Wampler, B.; Goldfrank, B. (2022) *The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting. The Arc of a Democratic Innovation*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Últimas publicaciones de ARC

Working Papers

- Graciela Freyermuth Enciso y Hilda E. Argüello Avendaño. 2026. "Gobernar el nacimiento: participación, disputas y asimetrías en la creación de una política pública sobre partería en México." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 22*.
- Hevia, Felipe y Diego Prado Tuma. 2026. "¿Cooperación o competencia? Diversidad de la incidencia de la sociedad civil en el sector educativo en Honduras." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 21*.
- Knowles, Idah. 2025. "Open Parliaments in Africa." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 20*.
- Gearhart, Judy y Connor Moynihan. 2025. "Alzando la voz: los pescadores se organizan por sus derechos y la sostenibilidad pesquera." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 19*.
- Parra Bayona, Mauricio. 2024. "Tejiendo vínculos entre autoprotección y protección colectiva: la experiencia de ACADESAN en Colombia." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 18*.
- Fox, Jonathan, Brendan Halloran, Alta Fölscher, y Rosie McGee. 2024. "Disentangling Government Responses: How Do We Know When Accountability Work Is Gaining Traction?" Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 17*.
- Abhishek, Shriyuta y Samir Garg. 2023. "Las trabajadoras comunitarias de salud como defensoras de derechos: Explorando la identidad colectiva de las mitanin de Chhattisgarh, India." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 16*.

Accountability Notes

- Nadelman, Rachel y Anushka Bose., 2026. "Impulsar la rendición de cuentas en la financiación para el desarrollo: el Programa de Becas Sandra Smitley." *Accountability Note 17*. Accountability Research Center.
- Fischer-Mackey, Julia, Joy Acheron, Hilda Argüello Avendaño, Benilda Batzin, Francisco Gómez Guillén y Rosaura Medina., 2025. "Diez dimensiones del fortalecimiento de redes: aprendizajes de personas promotoras del derecho a la salud en Guatemala, México y Filipinas." *Accountability Note 16*. Accountability Research Center.
- Acheron, Joy, y Abrehet Gebremedhin. 2025. "When Citizen Action for Accountability Boosts Legislative Oversight: The Multiply-Ed Experience in the Philippines." Accountability Research Center. *Accountability Note 15*.
- Freeman, Scott, Lani Inverarity y Megan Pearson. 2024. "Después del acuerdo: Implementando remediación por el desplazamiento en el norte de Haití." Accountability Research Center. *Accountability Note 14*.
- Parra Bayona, Mauricio, Elizabeth Barco Moreno, y Jonathan Fox. 2024. "Collective Protection for Communities and Rights Defenders at Risk: Lessons from Grassroots Advocacy in Colombia." Accountability Research Center. *Accountability Note 13*.
- Fox, Jonathan y Carlos García Jiménez. 2023. "De la contraloría campesina en el Programa de Fertilizantes a un nuevo paradigma de desarrollo en el campo mexicano." Accountability Research Center. *Accountability Note 12*.

Ver todas las publicaciones en
<http://accountabilityresearch.org/publications/>.



American University
School of International Service
4400 Massachusetts Ave NW
Washington, DC 20016
www.accountabilityresearch.org