

La acción social constitutiva del derecho de participación en la Administración Pública brasileña

RESUMEN: Pretende el presente trabajo abordar el tema de la participación social en la Administración Pública brasileña a partir del reconocimiento de la legitimidad que poseen los movimientos sociales como nuevos actores políticos y jurídicos del tejido social, al igual que verificar las posibilidades de interlocución política y jurídica que deben operar a partir de tal reconocimiento.

SUMARIO: I. NOTAS INTRODUCTORIAS. II. LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y LAS DIMENSIONES NO-ESTATALES DE LA ACCIÓN POLÍTICA. III. MARCO REGULATORIO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN BRASIL. IV. CONSIDERACIONES FINALES. V. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.

I. NOTAS INTRODUCTORIAS

El presente ensayo pretende desarrollar, a partir de un enfoque que abarca al Estado, la Administración Pública y la ciudadanía, un análisis de la gestión pública capaz de dar cuenta de la complejidad de la sociedad

¹ Rogério Gesta Leal es Doctor en Derecho, Profesor Titular de la Universidad de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, y miembro del Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil. www.rgleal.com.br y rgleal@tj.rs.gov.br.

Traducción al español de Fernando Luis de Saavedra.

brasileña contemporánea, verificando las condiciones de participación social en el ámbito de las políticas públicas del Estado como administrador. Por tanto, vamos a tratar de verificar los límites y posibilidades del tradicional concepto y prácticas de la Administración a la hora de dar cuenta de los desafíos que le impone al Estado la Sociedad Democrática de Derecho al igual que las alternativas que se pueden proponer a este modelo.

Véase que los procedimientos administrativos contemporáneos, calificados como democráticos (y jurídicamente establecidos), sólo pueden conducir a una constitución racional de la voluntad (del Estado de la ciudadanía) en la medida en que la formación organizada de la sociedad, generadora de decisiones responsables en el marco de los órganos estatales, se mantiene permeable a los valores, temas y argumentos que eclosionan en la comunicación política de su entorno que, como tal y en su conjunto, no puede ser solamente institucional. De ahí el reconocimiento de otros actores políticos contemporáneos determinando el espacio público —nos referimos a los no exclusivamente estatales o gubernamentales—, como interlocutores legítimos de las categorías que representan (organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, movimientos sociales de resistencia civil, etc.). Tales actores conforman los puntos principales de una red de comunicaciones que resulta del entrelazamiento de estructuras públicas autónomas². El asunto, por lo tanto, es el de trazar el perfil de aquellos nuevos actores sociales que conforman efectivamente no sólo el objeto de la administración pública contemporánea, de forma pasiva y subordinada, sino en cuanto co-responsables de la gestión de un espacio público que también tiene su atribución de sentido alterada/ampliada significativamente.

² Estamos trabajando con la perspectiva de Habermas cuando insiste en el hecho de que la soberanía contemporánea necesita hacerse comunicativamente más fluida, haciéndose valer a través del poder de los discursos públicos que nazcan de estructuras autónomas de lo público, y tomando cuerpo en las decisiones democráticamente constituidas de la formación de opinión. Así, los procedimientos democráticos establecidos dentro del Estado de Derecho permitirían esperar resultados racionales en la medida en que la formación de opinión en el centro de las corporaciones oficiales se mantenga sensible a los resultados de una formación de opinión informal que surja de estructuras autónomas de lo público. Ver en HABERMAS, Jürgen, *La soberanía popular como procedimiento: un concepto normativo de lo público*. Madrid: Civitas, 1997, p. 65.

II. LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y LAS DIMENSIONES NO-ESTATALES DE LA ACCIÓN POLÍTICA

Tradicionalmente, se sostiene que las relaciones entre Estado y Sociedad pueden ser comprendidas a partir de la idea de espacio público y espacio privado. En este particular y bajo la óptica liberal clásica, el espacio público es un escenario restringido a las acciones estatales, un campo de movilidad de la política institucional reglada puntualmente por normativas que determinan sus posibilidades (al Estado sólo le es permitido hacer aquello que la ley le permite)³. En la esfera privada, desde esta misma perspectiva, tenemos un escenario confuso en que se mezclan Sociedad y Mercado, como momentos y fenómenos separados entre sí (en este ámbito está prohibida la entrada del Estado, salvo autorización expresa de la ley).

Si bien la lógica de esa concepción es la de la regulación espontánea de las relaciones sociales y de mercado, presuponiendo que ambas se mueven en la misma dirección y de forma armónica, se trata de una tesis absolutamente desmentida por la historia económica de Occidente, en que esas relaciones son mucho más conflictivas y excluyentes y generan un coste social deshumanizante y marginador⁴.

De ello deriva el fin de las concepciones estancadas, compartimentadas y fraccionadas del espacio público y privado, apuntándose el camino de la integración y no el de la división, ya que queda claro que lo que caracteriza a una esfera y otra es el mismo fenómeno: las relaciones políticas y sociales contemporáneas, caracterizadas por su multiplicidad de dimensiones, conectadas con todo el mundo a pesar de sus especificidades.

En este diapasón tenemos, de un lado, que el Estado es fruto de pactos sociales que lo crean y le dan sentido, estando, pues, necesariamente influenciado y determinado por ellos; de otro lado, la Sociedad y el Mercado no tienen líneas divisorias radicalmente establecidas, sino, tal vez, momentos de subordinación coyunturalmente establecidos. Por todo eso, la conclusión que se impone es la de que tanto el espacio público como el espacio privado constituyen espacios no excluyentes, sino integrados, de interlocuciones de múltiples actores sociales; son espacios de comunicación y movilidad política, vocados al entendimiento, por efímero que sea⁵.

³ Ver el texto de SANDEL, Martin, *Liberalism and the Limits of Justice*. Stanford: Stanford Press University, 1998, pp. 46 y ss.

⁴ Ver el texto de EPSTEIN, Bárbara, *Cultural Politics and Social Movements*. Philadelphia: Temple University Press, 1999, pp. 54 e ss.

⁵ Con tal perspectiva, el Estado, por ejemplo, asume el papel de articulador y organizador

Bien o mal, entendemos que el Estado no puede ser concebido como una entidad monolítica —o neutral— al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visto como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también demandas y contradicciones de la sociedad civil y de mercado.

El Estado contemporáneo, así, queda dividido entre tareas y exigencias difícilmente conciliables y, en esa medida, frecuentemente las políticas gubernamentales reflejan ambigüedades. De esto se deduce, como dice Jacob, la emergencia frecuente de una crisis de legitimación, fruto del hecho de que la mayor intervención del Estado y la expansión de sus aparatos no están acompañadas de una profunda participación política democrática. La crisis de legitimación surge cuando las demandas crecen más rápidamente que las ofertas⁶.

Junto a esa crisis de legitimación aparecen, al menos, otras dos crisis, la de identidad y la de eficacia, correlativas a ésta. Así, en relación con la identidad, el Estado no pasa de distinguir cuáles son sus funciones originarias y efectivamente públicas, sirviendo como mero instrumento de asalto al poder por intereses y corporaciones poco representativas de la sociedad entera⁷; y, a nivel de eficacia, el Estado, por haber perdido su legitimidad y su identidad, no consigue atender las demandas efectivas y operativas de la comunidad que representa oficialmente⁸.

Ante la ausencia del poder público en el campo de las relaciones inter-subjetivas y mercadotécnicas, causando una anomalía decisional y ejecutiva de las políticas públicas ordenadoras de lo cotidiano, queda el caos de un desorden antropofágico estructural, generador de daños irrecuperables en la condición humana de unos ciudadanos carentes de capacidad de negociación y de fuerza política y económica⁹.

de la sociedad, independientemente de su condición de soporte de ciertas relaciones de dominación, adoptando el papel de garante de las relaciones sociales. En estos términos, el denominado Estado capitalista no es directamente el Estado de los capitalistas, sino que se trata de un Estado que tiene que ejercer funciones contradictorias, de acumulación y de legitimación, para crear las bases de un consenso a través de la acción de sus instituciones. Ver el texto de JACOB, Pedro, *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1993, p. 8.

⁶ JACOB, Pedro, *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*, op. cit., p. 8.

⁷ En este sentido, ver las contribuciones de PHILLIPS, Armand, *Democracy and Difference*. Cambridge: Polity Press, 2000, p. 82.

⁸ Desarrollamos este tema en nuestro libro LEAL, Rogério Gesta, *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. 2ª edición. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

⁹ Algunos autores como Céli Regina JARDIM PINTO, en el texto *Democracia representativa versus democracia participativa: um debate oportuno em ano de eleições municipais* (inédito, copia xerografiada) sustenta que tal situación se debe a una crisis de la democracia representativa, que se percibe a través, entre otros factores, de los siguientes: la incapacidad de los partidos para dar cuenta de sus funciones de sintetizadores de los intereses de la sociedad civil; la presencia, cada vez más determinante, de mass media como modeladores de las cuestiones públicas; la distancia

Cambiante y apremiada por la necesidad de supervivencia, la ciudadanía marginal y olvidada —particularmente en países como Brasil— articula, con el tiempo, una resistencia al estado en que se encuentra y a la condición de súbdita/consumidora que le impone dicho modelo. Tal resistencia civil deja de ser individual¹⁰, pasiva o silenciosa, pasando a constituirse en acción colectiva, organizada y dirigida a la obtención de proyectos y resultados bien precisos, entre los que se pueden destacar: los movimientos de los sin tierra; el movimiento de los sin techo; el movimiento indígena; el movimiento de los jubilados; el movimiento asociativo de barrios, etc.¹¹.

Así, vemos que en el país, siguiendo a Dallari, la mayor parte de los movimientos populares actuales fueron organizados de forma defensiva. Después de destruir o someter los movimientos existentes antes de 1964, se dio una extrema vigilancia del gobierno para evitar el surgimiento de nuevas organizaciones populares. El bloqueo de los canales institucionales de representación popular —como los partidos políticos, las cámaras legislativas, los sindicatos y asociaciones de masas— estimularon el uso de los lazos primarios de solidaridad en la supervivencia diaria de la población. Relaciones de vecindad, parentesco, compadreo o amistad, permitían la protección inmediata de los individuos ante un clima social de miedo. Fue, en buena parte, el desarrollo de esos lazos directos entre las personas, a partir de su confianza recíproca, lo que dio origen a varios movimientos de base. Asociaciones comunitarias, grupos políticos de crecimiento molecular, comisiones obreras, movimientos culturales, asociaciones de madres o de jóvenes, grupos de oposición sindical, tendencias estudiantiles, en fin toda esta variada gama de movimientos localizados y dispersos se fundamentaba en la confianza directa entre sus miembros

entre lo que le preocupa al político y el mundo ordinario de los ciudadanos en las sociedades complejas, donde cada vez más la política se vuelve un monopolio de expertos, poco o nada comprensible al mundo de los ciudadanos comunes.

¹⁰ Es importante registrar que, desde el siglo XVIII, el movimiento de la Ilustración reivindica el derecho a la asociación, a la reunión y al debate, y eso se cristaliza en varios tipos de asociaciones como las academias y las sociedades científicas y de lectura y las tertulias, si bien desde una perspectiva especialmente individual y no colectiva. Ver el trabajo de JAMES, Erolid (ed.), *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*. New York: Oxford University Press, 1989, pp. 35/39.

¹¹ No vamos a adoptar aquí la tesis de algunos estudiosos del tema que propugnan que, mientras la transformación de la realidad social es la razón que sustenta el movimiento social, la realización de iniciativas y la ejecución de proyectos para la integración social son lo que dan sentido a la existencia de las organizaciones asociativas, de voluntariado y de las ONGS, ya que no aceptamos esta división tan radical en términos universales. Ver el trabajo de AYALA, Vladimir R., *Voluntariado Social, Incorporación Social y Solidaridad: Independencia, Interdependencia y Ambigüedades*. In *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 94, Jan.-Mar.: 141-56, 1994.

y en la conciencia de su desamparo ante las instituciones más generales¹².

Recuerda el autor, en lo que atañe a la participación popular en el municipio, que la actuación de la Iglesia fue primordial, concentrándose en las Comunidades eclesiales de base (CEB) que proliferan por todo Brasil, en las áreas urbanas y rurales, alcanzando un número superior a 50.000 en la década de 1990. La expresión «comunidad de base» comenzó a aparecer en documentos del episcopado a partir de la Segunda mitad de los años 60. Es cierto, sin embargo, que sus orígenes están en el Concilio Vaticano II, a partir del cual la Iglesia se preocupó por una acción evangelizadora más amplia y más intensa, ampliando posibilidades de participación de los ciudadanos. Esa orientación fue consagrada en la reunión del episcopado latinoamericano (CELAM) realizada en Medellín, en 1968, en cuyas conclusiones se recogió expresamente la defensa de los derechos de los pobres y oprimidos y se definieron las comunidades religiosas de base como primer y fundamental núcleo religioso, célula inicial de la estructura religiosa, foco de evangelización y factor primordial de la promoción humana y del desarrollo. Cada CEB integra cerca de cincuenta individuos de ambos sexos y de diversas etnias que se reúnen en función del factor vecindad. Normalmente, la estructuración empieza por la organización de pequeños grupos, estimulados por pastores (curas, hermanos, líderes de otras comunidades) que discuten problemas de familia, falta de entendimiento entre padres e hijos, educación de los hijos, problemas económicos y, en especial, problemas comunes de los fieles de la parroquia, como los de la basura, agua estancada, chabolas, transportes colectivos, etc. Algunas CEB más avanzadas llegan a defender que la reivindicación de sus derechos es sólo un paso que no afecta ni quebranta las estructuras sociales que determinan las carencias percibidas. En una reflexión más profunda se llega a la percepción de la necesidad de la construcción de una sociedad más igualitaria y más justa, liberada de las injusticias inherentes al capitalismo. Esto fue traducido en el mensaje de los obispos reunidos en la CELAM de Puebla, en 1979. Aquellos sectores eclesiásticos comprometidos con los pobres encuentran en la experiencia de las CEB el lugar de este compromiso, que redundará en el ejercicio y en el aprendizaje de prácticas embrionarias de participación democrática. Esas prácticas incluyen la discusión en grupo, hablar en público, el dominio de auditorios mayores (con ocasión de los encuentros a nivel archidiocesano, por ejemplo), el ejercicio de la escritura y otros modestos vehículos de comunicación, la práctica reiterada del voto para toda y cualquier decisión.

¹² Conforme DALLARI, Adilson Abreu, *A participação popular no município contemporâneo. Experiência no Brasil*. In: «El Municipio». Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996, p. 35.

A pesar de tales características informadoras de los nuevos movimientos sociales¹³, por lo menos en sus vertientes iniciales, es verdad que, a menudo, no habrían presentado un potencial transformador, en la medida en que no consiguieron transmitir la dimensión específica de sus demandas a un contexto más amplio¹⁴. De cualquier modo, estos movimientos pueden y deben ser pensados como procesos abiertos de acción social y política, sujetos a las contradicciones internas y pautados por una composición heterogénea que potencia la emergencia de diferentes formas de acción colectiva y de interacción y/o negación ante el Estado.

Según Rodrigues¹⁵, hasta mediados de los años 90 las organizaciones de la sociedad civil sin fines lucrativos tuvieron casi siempre un papel marginal, bien como forma de asistencia y caridad, asociada sobre todo a la religión, o como forma de movimiento político asociado a ONGS, o incluso de defensa de intereses corporativos, conectada a los sindicatos y las asociaciones.

Es innegable reconocer, pues, que la lógica de la puesta en marcha de esos movimientos, si antes era debida a la ausencia de gobierno y de políticas de gestión de intereses colectivos, ahora, no obstante haber incorporado la Administración Pública —en algunos países— la defensa de dichos intereses, han pervivido dichos movimientos como una práctica de reivindicación y de constestación alternativa del poder instituido, dado que el aprendizaje forjado en su historia les hizo valorar la importancia de la participación en la construcción de lo cotidiano¹⁶.

Por otro lado, también se revela inexorable el impacto institucional que los movimientos sociales causan a la democratización de las relaciones sociales. Como afirma Jacob:

¹³ Considerados asimismo, de cara a su diversidad y heterogeneidad, formadores de identidad sociocultural y configuradores de una nueva cultura política, activa y excesivamente crítica.

¹⁴ Ver el texto de NISBET, Robert, *Citizenship: two traditions*. In Social Research, vol.41/4. New York: Balsor & Taimble, 2002, pp. 612-637.

¹⁵ RODRIGUES, M. C. P., *Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, vol.32(5):25-67, Set./Out., 1998, p. 33.

¹⁶ Según explica CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de, «Preservar la identidad y buscar patrones de eficiencia: cuestiones complementarias o contradictorias en las organizaciones gubernamentales» (inédito, copia xerográfica): «Las entidades sin fines lucrativos, las organizaciones de voluntariado (que utilizan trabajo voluntario), las organizaciones no gubernamentales/ONG o cualquier otra forma de organización gestada en los Nuevos Movimientos Sociales/NMS y situada en el Tercer Sector, conviven bajo una combinación de los elementos políticos, ideológicos, económicos y sociales que caracterizan un determinado momento histórico de un país que, por definición, será diferente de cualquier otro escenario geográfico».

*Diversos estudios destacan el hecho de que los movimientos estén desafiando las prácticas políticas tradicionales, proponiendo nuevas alternativas de comportamientos políticos. Si, de hecho, esto ocurre, sobre todo a partir del momento en que los movimientos sociales urbanos llaman la atención sobre temas tales como la participación popular, las demandas sociales y la identidad popular, su impacto institucional y su potencial transformador dependen no sólo del reconocimiento de su legitimidad, sino también de la valoración real de esa legitimidad, que es medida por su capacidad de respetar y promover los derechos que la población se está atribuyendo*¹⁷.

Este universo compuesto por asociaciones, organizaciones no gubernamentales sin fines lucrativos y de voluntariado, dedicadas a distintos campos de actuación, legalizadas bajo diferentes formas jurídicas y diferentes mecanismos de financiamiento, con distintos orígenes e igualmente diversas tendencias ideológicas, conforma un cuadro heterogéneo y complejo, propio de la sociedad contemporánea. Por ello, sus existencias no se encuadran en un sistema cerrado y autosuficiente de normatividad y juridicidad. Por el contrario, las estrechas relaciones de estas organizaciones con la sociedad son una de sus características principales más apreciadas y defendidas. En esta red de relaciones sociales se debe subrayar la creciente importancia del Estado a través de mecanismos de concertación, su financiación compartida y su reglamentación y ordenación jurídica. Es decir, el Estado no necesita perder el control o el poder que le caracteriza, sino que puede/debe solamente reconfigurar su perfil y significado ante una decisión que le es constitutiva, a saber, la de la soberanía popular articulada en términos de representación no necesariamente institucional.

En relación con las experiencias extranjeras, podemos citar aquí las posibilidades de articulación social surgidas de un movimiento político denominado de sector, alternativo al Estado (primer sector), Mercado (segundo sector), que es la Sociedad (tercer sector), conforme se ve en la historia más reciente de algunos países europeos y de los Estados Unidos de América¹⁸.

¹⁷ JACOB, Pedro, *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*, op. cit., p. 17. Ver también, en la perspectiva de la ampliación de la capacidad organizacional de la sociedad civil, el texto de JAMES, Eduard, *Economic Theories of Nonprofit Sector: a Comparative Perspective*. In H. K. ANHEIER, W. SEIBEL (eds.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1998.

¹⁸ Así, está el caso de los Estados Unidos, el país líder en términos de desarrollo del Tercer Sector —aunque éste sea un sector con características diferentes al que aquí consideramos—. HEIDER, Donald, *Panorámica del Sector sin Ánimo de Lucro en USA*. Documento de trabajo (fotocopiado). Primer Encuentro sobre Entidades Sin Ánimo de Lucro. Seminarios del IESE. Madrid, 1997.

Este campo del Tercer Sector no es, tampoco, homogéneo por el hecho de incluir una gran variedad de organizaciones con características distintas como las Asociaciones de Habitantes, los Gremios, las Asociaciones de Padres, las Organizaciones de Beneficiencia y las Organizaciones no Gubernamentales, entre otras. Con la finalidad de comprender mejor las características comunes y diferenciadas de esas organizaciones formadoras del llamado Tercer Sector la literatura especializada hace uso de numerosas tipologías que, de acuerdo con el aspecto que se destaque, jerarquiza las organizaciones conforme los objetivos del análisis¹⁹. Todas las denominaciones señaladas evidencian el mismo fenómeno, a saber, la capacidad de la sociedad civil de alcanzar un grado de articulación y acción política capaz de proponer una interlocución eficaz con el poder instituido y el mercado, persiguiendo siempre la maximalización de su calidad de vida y de sus prerrogativas fundamentales.

Tal como destaca muy acertadamente Céli Pinto, podemos notar que en las últimas tres décadas Brasil, en particular, está experimentando un proceso de maduración de la sociedad civil, ya que nunca tantos grupos y colectivos asociativos se manifestaron tanto como en este período. En este sentido, la organización de la sociedad civil puede ser interpretada como *la expresión del desbordamiento del campo político, ya sea debido a la fortaleza de la sociedad ya sea debido al raquistismo del campo político (léase aquí los partidos), por la construcción de discursos reivindicatorios a través de canales alternativos de participación a las instituciones representativas dejan ver, sin duda alguna, la existencia de un fenómeno nuevo que ha de ser tomado en consideración*²⁰. En cuanto organizaciones constituidas por la voluntad política, los movimientos sociales representativos de la sociedad cuentan hoy en Brasil con un hito regulatorio que fomenta su existencia y desarrollo, cuestiones que pasamos a abordar ahora.

III. MARCOS REGULADORES DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN BRASIL

En la definición de los movimientos sociales en sus múltiples formas en Brasil aparece, en primer lugar, su presunta independencia frente a los poderes instituidos. Sin embargo, estos movimientos no pueden prescindir

¹⁹ En este sentido es importante el trabajo de OFFE, Clauss, *Reflexiones sobre la auto-transformación institucional de la actividad política de los movimientos: modelo provisional según estadios*, in R. J. DALTON, M. KUECHLER (compiladores), *Los nuevos movimientos sociales*. València: Alfons el Magnànim, 1992.

²⁰ PINTO, Céli Regina Jardim, *Democracia representativa versus democracia participativa: un debate oportuno en el año de elecciones municipales*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p. 4.

absolutamente de los gobiernos para realizar algunas acciones —específicamente públicas—. Así, por un lado, existe la preocupación de constituir un marco normativo que determine el modelo organizativo, operacional, jurídico y fiscal por el cual deben guiarse. Por otro lado, está el problema de las relaciones institucionales (nacionales o internacionales), y la política general del país al respecto, por ejemplo, el aporte de recursos por parte de organismos nacionales e internacionales, y las injerencias exteriores en las cuestiones nacionales.

La relación institucional entre las administraciones públicas y las organizaciones sociales varía mucho según el contexto de cada época y país. Entre los países europeos, las diferencias son destacables y va desde ejemplos de una patente debilidad en el ordenamiento jurídico específico hasta la existencia de reglamentaciones específicas consolidadas²¹.

Para Paulo Modesto²², por ejemplo, las organizaciones sociales representan una forma de colaboración del Estado con las instituciones privadas de fines públicos (perspectiva *ex parte principe*) o, bajo otro ángulo, una forma de participación popular en la gestión administrativa (perspectiva *ex parte populi*).

En la misma dirección señala el autor que, en relación con la primera forma, las organizaciones sociales son concebidas como instituciones del tercer sector (personas privadas de fines públicos, sin finalidad lucrativa, constituidas voluntariamente por particulares, auxiliares del Estado en la ejecución de las actividades de relevante interés colectivo), pues poseen el mismo sustrato material y formal de las tradicionales personas jurídicas privadas de utilidad pública, con la diferencia fundamental de disfrutar de un título jurídico especial, conferido por el poder público, en vista de la atención de requisitos generales de constitución y puesta en marcha previstos expresamente en ley²³.

En Brasil recientemente se han aprobado las Leyes 9.637/1998, que regula las organizaciones sociales; la 9.790/99, que reglamenta, de for-

²¹ FUNES RIVAS, Martín Javier, *Las Organizaciones Voluntarias en el Proceso de Construcción de la Sociedad Civil*. In Revista de Ciencias Sociales, 117: 55-69, 1993.

²² MODESTO, Paulo, *Organizações sociais no Brasil*. In www.teiajuridica.com.br, artigos, acessado em 20 de junho de 2001.

²³ CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de, *op. cit.*, p. 5, observa que el campo del Tercer Sector no es particularmente homogéneo por el hecho de incluir una gran variedad de organizaciones con características distintas como las Asociaciones de Habitantes, los Gremios, las Asociaciones de Padres, las organizaciones benéficas y las Organizaciones No Gubernamentales entre otras. Con el objetivo de comprender mejor las características comunes y diferenciadas de esas organizaciones formadoras del llamado Tercer Sector, la literatura especializada hace uso de numerosas tipologías que, de acuerdo con el aspecto que destacamos, categoriza las organizaciones conforme los propósitos del análisis.

ma más puntual, las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales, flexibilizando el acceso de éstas a los recursos públicos, en tanto asuman la condición de organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público; y, finalmente, la Ley 9.608/98, denominada Ley del Voluntariado²⁴.

Según la Ley núm. 9.637/98, las organizaciones sociales son conceptuadas como entidades privadas —personas jurídicas de derecho privado— sin fines lucrativos, destinadas al ejercicio de actividades dirigidas a la enseñanza, al desarrollo tecnológico, a la protección y preservación del medio ambiente, a la cultura y a la salud. A partir de esta concepción, el Poder Público, a nuestro entender, debe calificar como tales las organizaciones que se encuadren en dicha tipificación, so pena de, aceptada la facultad de calificación por parte del Estado²⁵, abrir una seria posibilidad de arbitrariedades y favoritismos corporativos a los amigos del poder que deseen construir una entidad con tal perfil.

Adviértase que, asimismo, el solicitante de la calificación debe cumplir los siguientes requisitos constitutivos:

- a) Acreditar el registro de su acto constitutivo, en el que, de acuerdo con los requisitos previstos por el artículo 2.º, ha de constar la naturaleza social de sus objetivos, su finalidad no lucrativa y la obligación de reinvertir el excedente financiero en el desarrollo de las propias actividades.
- b) Prever la existencia de un consejo de administración²⁶ y una dirección²⁷.

²⁴ Se considera servicio voluntario, para los fines de la Ley, la actividad no remunerada, prestada por personas físicas al órgano público de cualquier naturaleza, o a la institución privada de fines no lucrativos, que tengan objetivos cívicos, culturales, educativos, científicos, recreativos o de asistencia social, inclusive mutualidades. La Ley deja claro que este servicio no genera vínculo laboral, ni obligación de naturaleza laboral. Por otro lado, el servicio voluntario será ejercido mediante la celebración del acuerdo de adhesión entre la entidad, pública o privada, y el prestador del servicio voluntario, debiendo constar el objeto y las condiciones de su ejercicio. En los términos del art. 3.º, el prestador del servicio voluntario podrá ser resarcido de los gastos que comprobadamente realice para el desempeño de las actividades voluntarias.

²⁵ De la redacción del artículo 1.º de la Ley se desprende la naturaleza facultativa del acto de calificación, de conformidad con la atención del poder público.

²⁶ El Consejo de Administración tiene, entre sus atribuciones privativas, la de aprobar por mayoría, por al menos dos tercios de sus miembros, el reglamento, que concretará los procedimientos para la contratación de obras, servicios, compras y la propuesta del contrato de gestión de la entidad y los comprobantes financieros y enajenaciones, el control de las cuentas anuales y el cumplimiento de los objetivos de la entidad.

²⁷ El consejo deberá, según los estatutos, tener la composición y las atribuciones normativas y de control básicas previstas en la Ley.

- c) El Poder Público y la comunidad deberán estar representados en esas entidades, cuyos miembros serán de notoria capacidad profesional e idoneidad moral.

El Consejo de Administración exigido por la citada ley (art. 4.º) tiene un amplio abanico de atribuciones y responsabilidades, entre otras: aprobar el proyecto de presupuestos y el programa de inversiones de la organización, así como el contrato de gestión (art. 5.º) entre el Poder Público y la organización social para la formación del acuerdo de colaboración con el objetivo de fomentar la ejecución de actividades correspondientes a sus áreas de actuación; este contrato deberá ser aprobado por el Consejo de Administración y sometido al Ministro de Estado o a la autoridad supervisora del área correspondiente a la actividad fomentada, con observancia de los principios de legalidad, moralidad, imparcialidad, publicidad y eficiencia (art. 7.º)²⁸. La norma exige, asimismo, que dichos contratos determinen el programa de trabajo y que estipule los límites y los criterios relativos a la remuneración y beneficios de los cargos directivos y empleados.

En orden al fomento y constitución y desarrollo de las organizaciones sociales, la Ley núm. 9.637/98 establece una serie de prerrogativas:

- 1) Pueden ser beneficiarias de recursos presupuestarios y de los bienes públicos necesarios para la ejecución del contrato de gestión.
- 2) Tal disposición de recursos y bienes está dispensada de la exigencia de previa licitación, mediante permiso de uso, de acuerdo con la cláusula expresa a tal fin contenida en el contrato de gestión.
- 3) Pueden tener funcionarios cedidos por el poder público para el desarrollo de sus actividades²⁹.

En aras de la transparencia de sus actividades y de su control público, las organizaciones sociales se obligan (en los términos del art. 17 de la Ley), a partir de la firma del contrato de gestión, en el plazo de noventa días, a publicar el reglamento que concreta los procedimientos que va a utilizar en la contratación de obras y servicios, compras y empleo de los recursos provenientes del Poder Público. Esta publicación tiene como fin garantizar la publicidad en relación con el interés y el patrimonio público

²⁸ Interesa señalar que los bienes públicos necesarios para el desarrollo del contrato de gestión y destinados a esas organizaciones, están dispensados del requisito de licitación.

²⁹ En la hipótesis de cesión de funcionarios, éstos podrán obtener ventajas retributivas si la entidad así lo acordare, pero que no vincularán posteriormente a la Administración cedente (art. 14 de la Ley).

afectados y debe ajustarse a los mismos cauces y requisitos de la Ley de Licitaciones.

A nuestro juicio, cuando la Ley, en su art. 20, establece que se aprobará el programa nacional de publicación social, con el fin de establecer criterios y directrices para la calificación de las organizaciones sociales y de absorber las actividades desarrolladas por entidades u órganos públicos que actúan en las áreas ahora propias de las organizaciones, el legislador se equivoca. Primero, por establecer como instrumento de decisión de esta materia un Decreto del Poder Ejecutivo, enclaustrando un tema de esa complejidad en el ámbito de decisión del Presidente de la República, hurtándolo al Parlamento; segundo, por no prever la participación de las organizaciones y de los sectores sociales interesados en la discusión de tales criterios.

Estos organismos deberán, obligatoriamente, presentar sus cuentas al Tribunal de Cuentas, en los términos del párrafo único del art. 70 de la Constitución Federal. Cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato se encuentra legitimado para denunciar irregularidades o ilegalidades ante los Tribunales de Cuentas de los Estados y del Distrito Federal, y los Tribunales de Cuentas y Consejos de Cuentas de los Municipios. Sin embargo, consideramos que la Ley debería haber previsto formas más intensas de control y rendición de cuentas, como sería la obligación de elevar al Ministerio Público sus cuentas y gestión, dada la importancia de los compromisos y responsabilidades que les han sido otorgadas a las organizaciones sociales.

Con la promulgación de la Ley federal núm. 9.790, de 23 de marzo de 1999, se dio una mejora muy notoria en relación con las organizaciones sociales, ahora denominadas «organizaciones de la sociedad civil de interés público sin fines lucrativos»³⁰. Estas organizaciones son definidas en función de sus finalidades, a saber (art. 3.º): promoción de la asistencia social; promoción de la cultura, defensa y conservación del patrimonio histórico y artístico; promoción gratuita de la educación; promoción gratuita de la salud siguiéndose las formas complementarias de participación de las organizaciones de que trata la Ley; promoción de la seguridad alimentaria y nutricional; defensa, preservación y conservación del medio ambiente y promoción del desarrollo sostenible; promoción del voluntariado; promoción del desarrollo económico y social y lucha contra la pobreza; experi-

³⁰ El concepto de «sin fines lucrativos» aquí es especificado como propio de la persona jurídica de derecho privado que no distribuye, entre sus socios o asociados, consejeros, directores, empleados o donantes, eventuales excedentes operacionales, brutos o líquidos, dividendos, bonificaciones o participaciones de su patrimonio, obtenidos mediante el ejercicio de sus actividades, sino que los aplica íntegramente en la consecución del respectivo objeto social, en los términos del art. 1.º de la Ley.

mentación, no lucrativa, de nuevos modelos socio-productivos y de sistemas alternativos de producción, comercio, empleo y crédito; promoción de los derechos establecidos, construcción de nuevos derechos y asesoría jurídica gratuita; promoción de la ética, de la paz, de la ciudadanía, de los derechos humanos, de la democracia y de otros valores universales; estudios e investigaciones, desarrollo de tecnologías alternativas, producción y divulgación de informaciones y conocimientos técnicos y científicos en relación con las actividades mencionadas en este artículo.

Además, de manera muy puntual, en su art. 2.º, la ley veta la condición de organizaciones sociales de esa naturaleza a las siguientes personas jurídicas: I - las sociedades comerciales; II - los sindicatos, las asociaciones de clase o de representación profesional; III - las instituciones religiosas o dedicadas a la divulgación de la fe, cultos y prácticas confesionales; IV - las organizaciones de los partidos y similares, inclusive sus fundaciones; V - las entidades de beneficio mutuo destinadas a proporcionar bienes o servicios a un círculo limitado de asociados; VI - las entidades y empresas que comercializan planes de salud y similares; VII - las instituciones hospitalarias privadas no gratuitas; VIII - las escuelas privadas dedicadas a la enseñanza formal no gratuita; IX - las organizaciones sociales; X - las cooperativas; XI las fundaciones públicas; XII - las fundaciones, sociedades civiles o asociaciones de derecho privado, creadas por organismos públicos o por fundaciones públicas; XIII - las organizaciones de crédito que tengan alguna vinculación con el sistema financiero nacional de las aludidas en el art. 192 de la Constitución Federal³¹.

Va más lejos todavía la Ley cuando disciplina, en su art. 4.º, las cláusulas mínimas que deben contener los estatutos de esas organizaciones, tales como:

- 1) La adopción de fórmulas de gestión, necesarias y suficientes para impedir la obtención, de forma individual o colectiva, de beneficios o ventajas personales, derivadas de la participación en el respectivo proceso decisorio.
- 2) Las normas de rendición de cuentas que serán observadas por la entidad, que determinarán, por lo menos: a) la observancia de los principios fundamentales de contabilidad y de las Normas Brasileñas de Contabilidad; b) que se dé publicidad por cualquier medio eficaz, al cierre del ejercicio fiscal, al informe de actividades

³¹ Todo lo cual indica que no basta que las personas jurídicas se organicen, formalmente, incluyendo tales actividades como objeto de su existencia, sino que es necesario explicitar de forma muy directa qué compromisos y modalidades de desarrollo van a seguir, dadas las precisas exigencias que, a tal fin, establece el párrafo único del artículo 3.º

y a la documentación económica de la entidad, incluyéndose las certificaciones negativas de débitos al INSS y al FGTS, poniéndolas a disposición, para su examen, de cualquier ciudadano; c) la realización de auditoría, inclusive por auditores externos independientes si fuere el caso, de la aplicación de los eventuales recursos de la sociedad de conformidad con las previsiones contenidas en el reglamento; d) la rendición de cuentas de todos los recursos y bienes de origen público recibidos por las organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público será hecha conforme determina el párrafo único del art. 70 de la Constitución Federal.

Junto a estas cuestiones, también exige la Ley citada que los estatutos prevean la observancia de los principios constitucionales recogidos en el art. 37 de la Constitución Federal; la existencia del consejo fiscal u órgano equivalente; el traspaso del patrimonio³², en caso de disolución o pérdida de la calificación, a otra entidad con similares características, preferiblemente con el mismo objeto social³³.

Cubiertos esos requisitos, el interesado podrá requerir al Ministerio de Justicia la calificación establecida por la Ley.

El mecanismo jurídico que la Ley reglamenta para que las organizaciones sociales descritas puedan desarrollar actividades de naturaleza pública, fiscalizadas por el Estado, es denominado como acuerdo de cooperación³⁴ (art. 9.º), identificado como el instrumento susceptible de ser firmado entre el Poder Público y las entidades calificadas como Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público destinado a la formación de vínculos de cooperación entre las partes, para el fomento y la ejecución de las actividades de interés público previstas en el art. 3 de la ley.

El referido acuerdo presenta algunas cláusulas necesarias, descritas en el art. 10, párrafo 2.º, a saber: la del objeto, que contendrá la especificación del programa de trabajo propuesto por la Organización de la Sociedad Civil de Interés Público; la de estipulación de los objetivos y de los resultados que se deberán alcanzar y los respectivos plazos de ejecución; la de

³² Se prevé que en el caso de que la organización adquiera bienes inmuebles con recursos provenientes del acuerdo de constitución, dichos bienes quedarán afectados por la cláusula de inalienabilidad, conforme el art. 15 de la Ley.

³³ Debe notarse que cabe la pérdida de la condición de Organización de la Sociedad Civil de Interés Público, mediante solicitud o mediante decisión administrativa o judicial, por iniciativa popular o del Ministerio Público, en la que quedan debidamente garantizados los principios de defensa y contradicción, de conformidad con el artículo 7.º En efecto, cualquier ciudadano, respetadas las prerrogativas del Ministerio Público, es parte legítima para requerir, judicial o ad-ministrativamente, la pérdida de la cualificación prevista en la Ley (art. 8.º).

³⁴ En el original, «termo de parceria».

la previsión expresa de los criterios objetivos de evaluación de la ejecución que serán utilizados, mediante indicadores de resultados; la de previsión de los ingresos y gastos, estipulando ítem por ítem las categorías contables y el detalle de las remuneraciones y beneficios del personal que se pagarán con recursos propios o provenientes del acuerdo de cooperación a sus directores, empleados y consultores; la que establece las obligaciones de la Sociedad Civil de Interés Público, entre ellas la de presentar al Poder Público, al término de cada ejercicio, informe sobre la ejecución del objeto del acuerdo de cooperación, estableciendo un cuadro comparativo de los objetivos propuestos con los resultados alcanzados, acompañado de la rendición de cuentas de los ingresos y gastos realizados, sin perjuicio de las previsiones mencionadas en el inciso IV; la de publicación, en los diarios oficiales del Municipio, del Estado o de la Unión, en relación con las actividades celebradas entre el órgano público y la Organización de la Sociedad Civil de Interés Público, del extracto del acuerdo de cooperación según el modelo simplificado establecido en el reglamento de la ley con inclusión de los datos principales de la documentación obligatoria del apartado V, so pena de la no liberación de los recursos previstos en el acuerdo de cooperación.

En términos de ejecución del objeto del acuerdo de cooperación, queda clara en la ley la necesaria fiscalización previa de los actos de gestión y ejecución de las competencias previstas, y no la insuficiente rendición de cuentas posterior, lo que amplía la eficacia del control y gestión del interés público gestionado por la organización, con mención explícita de la competencia solidaria para el seguimiento permanente del desarrollo del acuerdo de los denominados Consejos de Políticas Públicas. En la misma dirección, el § 3.º, del art. 11 de la Ley hace mención a otras formas de control de la ejecución del acuerdo de cooperación, los llamados mecanismos de control social previstos en la legislación.

Es conveniente que en este momento dediquemos unas líneas a explorar los significados de esa figura titulada «Consejo de Políticas Públicas», su concepción, naturaleza, finalidades, competencias, constitución, etc. En ese sentido, podemos hacer una analogía, en lo que se refiere a los Consejos de Políticas Públicas, con la forma de organización y la concepción de los Consejos Municipales (o Provinciales), que operan en el ámbito de la gestión pública con los poderes instituidos³⁵. Tales instituciones son

³⁵ Estamos haciendo referencia aquí a la experiencia de los consejos municipales del niño y del adolescente, de la mujer, de salud, de educación, etc., que actúan en todo el territorio nacional a partir de la Constitución Brasileña de 1988, y que están auxiliando notablemente a las Administraciones Públicas en la gestión cotidiana de las demandas sociales. Ver, en este sentido, el texto de MELUCCI, Alberto, *El invento del regalo: movimientos sociales en las sociedades complejas*. Petrópolis: Voces, 2001.

concebidas a partir de la idea de co-gestión de la ciudadanía, con el objetivo de participar efectivamente en el proceso de formación de políticas públicas y en su ejecución³⁶.

Los responsables de la fiscalización del acuerdo de cooperación están obligados a denunciar al Ministerio Público y al Tribunal de Cuentas cualquier irregularidad o ilegalidad cometida en la utilización de los recursos o bienes de origen público por la organización colaboradora, so pena de responsabilidad solidaria, en los términos del art. 12 de la Ley³⁷.

Al igual que la Ley de las organizaciones sociales (Ley núm. 9.637/98), esta Ley exige que la organización colaboradora publique, en el plazo máximo de treinta días, contado a partir de la firma del acuerdo de cooperación, el reglamento en el que se especifican los procedimientos que adoptará para la contratación de obras y servicios, así como para las compras con empleo de recursos de origen público, en los términos de su art. 14.

Dada la novedad del instituto, la norma está permitiendo que las organizaciones jurídicas de derecho privado sin fines lucrativos ya existentes, constituidas de acuerdo con los instrumentos normativos anteriores al nuevo estatuto, puedan también obtener la calificación si cumplen las referidas exigencias.

A pesar de la naturaleza pública de estas organizaciones, derivada principalmente de su forma de constitución, conviene recordar que su naturaleza jurídica es inexorablemente de derecho privado, y que no se deben confundir —como ya se dijo antes— con las actividades descentralizadas del propio Estado, a través de sus autarquías. Así, no disfrutan de los privilegios o prerrogativas pertenecientes a las personas de derecho público, y, de la misma forma, no están sujetas al control del Estado, respondiendo solamente por la ejecución de las actividades acordadas y por la regular aplicación de los recursos públicos otorgados.

Es interesante la observación de Díez y Yañez³⁸, cuando recuerdan que, sujetas a las exigencias de las subvenciones públicas para la ejecución de los

³⁶ Nos referimos a dichas instituciones porque suele ocurrir que en los referidos espacios de participación social en la administración de los negocios e intereses públicos sea más formal que material; ésto es, a pesar de garantizarse un lugar para la participación institucional, éste es cooptado, manejado e inducido por el propio Estado u otros intereses corporativos hegemónicos, utilizando los consejos como instrumentos de gestión de proyectos más privados que públicos.

³⁷ En ese aspecto, la ley prevé recursos drásticos para responsabilizar a los responsables por fraudes o desvíos de partidas económicas y de bienes destinados a aquellas actividades, como el secuestro y bloqueo de bienes y de cuentas bancarias en el país y en el exterior —art.13—.

³⁸ Díez, A., M. YÁÑEZ, *ONGs: Cooperación o Solidaridad, de Sur a Sur - Revista Andaluza de solidaridad, Paz y Cooperación*. nr. 8, Jun.-Set. 30-1, 1995, p. 31.

proyectos, las referidas organizaciones sociales empiezan a funcionar como empresas e intermediarios financieros, lo que significa que, en tanto cuentan con un importante número de voluntarios, necesitan de personal fijo y especializado cuyos sueldos provienen de los proyectos aprobados. En otras palabras, la burocratización de esas organizaciones sociales viene a incrementar los costes de personal, de infraestructura y comunicación, junto a los de marketing y búsqueda de fondos, igualándolas en muchos aspectos a las demás personas jurídicas de derecho privado e incluso de derecho público que vienen actuando en el mercado desde hace tiempo.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El tema esbozado en este ensayo es tan sólo un intento de problematizar, entre otros temas conexos, directamente la cuestión de la democracia contemporánea y sus formas de articulación en la vida de las personas. En este aspecto, se destacan en especial las posibilidades de participación de la sociedad civil en el ejercicio del poder político que, hasta ahora, estuvo centrado fundamentalmente en la órbita de los poderes instituidos del Estado (ejecutivo, judicial y legislativo) en su forma más clásica y moderna.

La artificialidad y distanciamiento con que el Estado moderno se mantuvo ante la sociedad administrada, en el ámbito de la Administración Pública, serían en sí mismas suficiente, para originar la profunda crisis de legitimidad, identidad y eficacia de los lugares tradicionales de gestión del espacio público, generando reacciones sociales, tanto individuales como colectivas, a veces pasivas y, en otras ocasiones, más activas y de fuerte movilización (lícita o ilícita), orientadas bien a la satisfacción de sus demandas locales particulares o bien estructurales en la forma de organización y ejercicio del poder político³⁹.

³⁹ Ver el texto de UTZIG, José Eduardo, *Orçamento Participativo e performance governamental*. Versión modificada de una parte del «paper» escrito para el programa SPURS (Special Program for Urban and Regional Studies), en el MIT (Massachusetts Institute of Technology), Cambridge, Estados Unidos, en el primer semestre de 1999, In www.portoalegre.org.gov.br. Comenta el autor que el amplio catálogo de derechos usualmente en vigor en las democracias representativas permite, al menos en hipótesis, un gran debate público y movilizaciones populares para influir en los procesos de decisión política. Sin embargo, nada de esto invalida la asunción básica de que los mecanismos de la democracia representativa terminan por favorecer la doble cara de la débil participación popular y la transformación de la política en actividad profesional. Además, la inevitable separación entre electores (ciudadanos) y representantes (políticos profesionales) que caracteriza la democracia representativa tiende a constituirse en el motor para incrementar la burocratización del Estado, ésto es, para reducir la influencia de la sociedad en los asuntos públicos.

Ante un marco a menudo de desatención de los gobernantes hacia los gobernados, se fue construyendo a lo largo de las últimas décadas la idea de que los gobiernos y administradores públicos efectivamente democráticos son aquellos que buscan garantizar un alto nivel de compromiso y participación cívica en las acciones de desarrollo de las políticas públicas y de atención de demandas comunitarias prioritarias eliminando los resultados negativos del control social, que surgen donde los niveles de participación son bajos o casi inexistentes. Sin embargo, para que se garantice este nuevo patrón de gobierno/gobernante/gobernado, es menester que se potencien otros valores y principios informadores de la organización colectiva.

Estamos hablando de un nuevo modelo de democracia, más interlocutiva y comunicativa, fundada en una ética discursiva que establezca la justificación de las normas de conducta de la vida de los ciudadanos y del Estado a partir del acuerdo racional de aquellos que están sujetos a ellas, en la que el respeto por los individuos se refleje en la libertad de cada participante para admitir o rechazar las razones ofrecidas argumentadamente, en tanto el interés por el bien común descansa en exigir que cada participante considere las necesidades, intereses y sentimientos de todos los demás y les conceda igual peso que a los suyos⁴⁰.

El poder público debe asumir, teniendo en cuenta los nuevos agentes sociales que intervienen en el escenario público (cada vez más amplio e incluyente), que la idea de poder público y la administración pública están diluidos en una nueva correlación de fuerzas, cuyos interlocutores son migratorios y polifónicos, desde los tradicionales sujetos/mecanismos de democracia representativa (parlamento, ejecutivo y judicial, voto, partidos políticos), como los nuevos sujetos de organización y presión sociales (ONGs, asociaciones civiles, movimientos sociales no-institucionales, etc.), formando escenarios que ya no se adaptan a las formas de control o coacción estatales (policía, ejército y orden judicial), sino que demandan una lógica de entendimiento y comunicación lo menos coactiva posible.

En síntesis, la acción social participativa popular en la administración de los intereses públicos en Brasil, a partir de la promulgación de los marcos regulatorios que analizamos, deja de ser mera retórica electoral y pasa a convertirse en condición de posibilidad de la acción gubernamental, so pena de anomia institucional y de descrédito y agudización de las crisis y exclusiones sociales.

⁴⁰ Recordamos que Habermas trabaja con la idea de una concepción procedimentalista de democracia deliberativa. En ese sentido, ver el texto de HABERMAS, Jürgen, *The New Obscurity: the crisis of the Welfare State and the exhaustion of utopian energies*. In HABERMAS, Jürgen, *The New Conservatism*. Cambridge: Mass, 1992, p. 84.

V. BIBLIOGRAFÍA REFERENCIAL

- AYALA, Vladimir R., *Voluntariado Social, Incorporación Social y Solidaridad: Independencia, Interdependencia y Ambigüedades*. In *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 94, Jan.-Mar.: 141-56, 1994.
- CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de, *Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias nas organizações governamentais*. (Inédito, cópia xerográfica). Rio de Janeiro, 2000.
- DALLARI, Adilson Abreu, *A participação popular no município contemporâneo. Experiência no Brasil*. In: «El Municipio». Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.
- DÍEZ, A., M. YAÑEZ, *ONGs: Cooperación o Solidaridad, de Sur a Sur - Revista Andaluza de solidaridad, Paz y Cooperación*. nr. 8, Jun.-Set. 30-1, 1995, p. 31.
- EPSTEIN, Bárbara, *Cultural Politics and Social Movements*. Philadelphia: Temple University Press, 1999.
- FUNES RIVAS, Martín Javier, *Las Organizaciones Voluntarias en el Proceso de Construcción de la Sociedad Civil*. In *Revista de Ciencias Sociales*, 117: 55-69, 1993.
- HABERMAS, Jürgen, *La soberanía popular como procedimiento: un concepto normativo de lo público*. Madrid: Civitas, 1997.
- *The New Obscurity: the crisis of the Welfare State and the exhaustion of utopian energies*. In HABERMAS, Jürgen, *The New Conservatism*. Cambridge: Mass, 1992.
- HEIDER, Donald, *Panorámica del Sector sin Ánimo de Lucro en USA*. Documento de trabajo (fotocopiado). Primer Encuentro sobre Entidades Sin Ánimo de Lucro. Seminarios del IESE. Madrid, 1997.
- JACOB, Pedro, *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1993.
- JAMES, Eduard, *Economic Theories of Nonprofit Sector: a Comparative Perspective*. In H. K. Anheier, W. Seibel (Eds.) *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1998.
- JAMES, Erol (ed.), *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*. New York: Oxford University Press, 1989.
- LEAL, Rogério Gesta, *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. 2ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- MELUCCI, Alberto, *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MODESTO, Paulo, *Organizações sociais no Brasil*. In www.teiajuridica.com.br, artigos, acesso em 20 de junho de 2001.
- NISBET, Robert, *Citizenship: two traditions*. In *Social Research*, vol.41/4. New York: Balso & Taimble, 2002.
- OFFE, Clauss, *Reflexiones sobre la Autotransformación Institucional de la Actividad Política de los Movimientos: Modelo Provisional Según Estadios*, in R. J. DALTON, M. KUECHLER (compiladores) *Los nuevos movimientos sociales*. València: Alfons el Magnànim, 1992.
- PHILLIPS, Armand, *Democracy and Difference*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- PINTO, Céli Regina Jardim, *Democracia representativa versus democracia participativa: um debate oportuno em ano de eleições municipais*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- RODRIGUES, M. C. P., *Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil*. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, vol.32(5):25-67, Set./Out., 1998.

- SANDEL, Martin, *Liberalism and the Limits of Justice*. Stanford: Stanford Press University, 1998.
- UTZIG, José Eduardo, *Orçamento Participativo e performance governamental*. Versão modificada de uma parte de «paper» escrito no programa SPURS (Special Program for Urban and Regional Studies) no MIT (Massachusetts Institute of Technology), Cambridge, Estados Unidos, no primeiro semestre de 1999, In www.portoalegre.org.gov.br.