

ROBERTO ALVARES ROCHA

**Os Conselhos Gestores como espaços de participação e deliberação
das políticas públicas: uma análise do Conselho Municipal de
Assistência Social de Teresina**

MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

UFPI

TERESINA / 2004

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ROBERTO ALVARES ROCHA

**Os Conselhos Gestores como espaços de participação e deliberação
das políticas públicas: uma análise do Conselho Municipal de
Assistência Social de Teresina**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal do Piauí, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, sob a orientação da Professora Dr^a. Antônia Jesuíta de Lima.

MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

UFPI

TERESINA / 2004

**Os Conselhos Gestores como espaços de participação e deliberação
das políticas públicas: uma análise do Conselho Municipal de
Assistência Social de Teresina**

ROBERTO ALVARES ROCHA

Dissertação de Mestrado submetida à Coordenação do Curso de Mestrado em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí – Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dr^a. Antônia Jesuíta de Lima
Universidade Federal do Piauí
Orientadora e Presidente

Professora Dr^a. Antônia Jesuíta de Lima
Universidade Federal do Piauí

Professora Dr^a. Antônia Jesuíta de Lima
Universidade Federal do Piauí

TERESINA / 2004

RESUMO

Este estudo analisa o papel dos Conselhos Gestores como instâncias de participação, deliberação e controle na gestão das políticas públicas, constituindo-se parte do processo de redesenho institucional implementado no país na década de 1990. Trata-se de um novo formato, legitimado pela Constituição Federal de 1988, que instituiu a descentralização e a participação como eixos centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, os Conselhos Gestores se tornam o novo *locus* de articulação política em busca da definição e formulação de políticas públicas, em diversas áreas sociais, através da interação entre os atores inseridos nesses espaços. Potencialmente abertos ao debate público, nesses espaços se discutem propostas, estratégias e opções que assegurem direitos já conquistados constitucionalmente, embora, pelo fato de explicitar interesses dos mais diferentes segmentos da sociedade e da esfera governamental, não estejam isentos de contradições, conflitos e manipulação. A pesquisa, que ora se sintetiza, visou compreender como esse formato institucional se vem delineando no contexto da gestão pública de Teresina, no Estado do Piauí, desenvolvendo-se, de modo empírico, no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/TE, por apresentar uma certa particularidade nesse novo cenário da gestão descentralizada e participativa das políticas públicas, tradicionalmente marcada por uma cultura assistencialista e clientelista. Conclui-se que, apesar dos desafios e limitações enfrentados por este Conselho na sua dinâmica de funcionamento, sinaliza-se ele como uma possibilidade de alteração da forma de condução da gestão da Política de Assistência Social na realidade teresinense.

Dedico

Àqueles não que desistem de sonhar e lutam pela realização de seus objetivos, mesmo num contexto de ínfimas possibilidades.

À todos os atores sociais que de forma renhida têm contribuído para a construção e afirmação dos espaços democráticos de participação.

“Tudo quanto te vier à mão para fazer, faze-o conforme as tuas forças, porque no além, para onde tu vais, não há obras, nem projetos, nem conhecimento, nem sabedoria alguma” (Eclesiastes 9,10).

AGRADECIMENTOS

A participação em um processo acadêmico, em nível de Mestrado, é permeada por um contexto de lutas e desafios inerentes à própria lógica de construção desse processo, uma vez que se trata de uma trajetória marcada por idas e vindas, características da própria dinâmica do ato de fazer pesquisa. Ao longo do percurso, deparamo-nos com pessoas e instituições que motivam e contribuem para a feitura desse trabalho, aos quais quero, então, expressar agradecimentos.

A **Deus**, autor da vida, por me ter concedido forças para a superação de limites e obstáculos e a prática da perseverança na busca da conquista do objetivo predefinido.

À professora Dr^a **Antônia Jesuíta de Lima**, pela presteza e dedicação no exercício de seu papel de orientadora, apoiando-me e incentivando-me a prosseguir no percurso acadêmico que culminou com essa produção científica.

À professora Dr^a **Maria do Rosário**, Coordenadora do Curso, que com habilidade deu um apoio significativo nos momentos mais difíceis da caminhada.

Aos professores do Curso, Dr. **Francisco Júnior**, Dr^a **Dalva Macedo**, Dr^a **Lúcia Rosa** e Dr. **Washington Bonfim**, cujo compromisso no exercício da docência trouxeram aportes teóricos indispensáveis ao aprofundando da temática em estudo.

À Universidade Federal do Piauí, especialmente, ao **Mestrado em Políticas Públicas**, por me ter oportunizado essa qualificação.

À **CAPES**, pela concessão da bolsa de estudo, que representou um importante suporte para a realização desse projeto.

Aos colegas dessa primeira turma do Curso, com quem convivi durante essa caminhada: **Aurenice, Marysol, Maria José, José Carlos, Marcos Daniel, Ana Maria e Miguel Ramos**.

À **Neila**, secretária do Mestrado, que com desprendimento e habilidade repassou informações e forneceu apoio logístico nos momentos necessários.

Aos **conselheiros do CMAS-TE** e à **secretária executiva** do Conselho, que me possibilitaram o acesso às informações necessárias ao processo investigativo.

Ao professor **Airton**, que, como revisor, colaborou para a qualidade do trabalho.

À **Cleide**, minha querida esposa, por ser amável e compreensível nas minhas constantes ausências e isolamentos durante esses longos dias.

Ao **Filipe** e ao **André**, filhos e amores da minha vida, que souberam entender os momentos de falta de atenção e de lazer.

LISTA DE SIGLAS

AABIA – Associação de Pais e Amigos do Bairro Itaperu e Adjacências;
ACEP – Associação dos Cegos do Piauí;
AMABAM – Associação dos Moradores e Amigos do Bairro Água Mineral;
AMCN – Associação de Moradores Cidade Nova;
APADA – Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos;
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Teresina;
APREC – Associação Piauiense dos Renais Crônicos e Transplantados do Piauí;
ASA – Ação Social Arquidiocesana;
ASMOPI – Associação dos Moradores do Bairro Piçarreira;
CAPES – Coordenação de Apoio à Pesquisa no Ensino Superior;
CAS – Conselho de Assistência Social;
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social;
CF – Constituição Federal;
CMAS-TE – Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina;
CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente;
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas;
CMDCAT – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Teresina;
CMS – Conselho Municipal de Saúde;
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social;
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social;
CSS – Centro Social Satélite;
CUT – Central única dos Trabalhadores;
EASAR – Escola Agrícola Santo Afonso Rodrigues;
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente;
FCCPLAR – Fundação Centro Cultural e Educação Permanente Lineu Araújo;
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social;
FMS – Fundação Municipal de Saúde;
FUNACI – Fundação Padre Antônio Cíviero;
GIMC – Grupo de Idosos do Monte Castelo;
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
LBA – Legislação Brasileira de Assistência;
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social;

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social;

NUPEC – Núcleo de Pesquisa e Estudos da Criança e do Adolescente;

OG – Organização Governamental;

ONG – Organização Não-Governamental;

PMT – Prefeitura Municipal de Teresina;

PPS – Plano Plurianual de Assistência Social;

SASC – Secretaria de Estadual de Assistência Social e Cidadania;

SEMCAD – Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente;

SEMDEC – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;

SEMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura;

SEMF – Secretaria Municipal de Finanças;

SEMPPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação;

SEMTCAS – Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social;

SOADF – Sociedade de Apoio ao Deficiente Físico;

SPCC – Sociedade Piauiense de Combate ao Câncer;

UAOT – União Artística Operária Teresinense;

UFPI – Universidade Federal do Piauí;

UMAM – União Municipal de Associação de Moradores;

UNITE – União de Idosos de Teresina.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. O NOVO FORMATO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	16
1.1 O processo de redefinição institucional da gestão pública brasileira.....	18
1.2 A descentralização e a municipalização no novo formato da gestão pública.....	21
1.2.1 A participação como processo de democratização da gestão pública	26
1.2.2 Os Conselhos Gestores de políticas públicas no contexto brasileiro.....	38
2. A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	47
2.1 A nova configuração da política de assistência social pós-Constituição de 1988	49
2.2 Os Conselhos de Assistência na perspectiva da gestão descentralizada e participativa...58	
2.3 O Conselho de Assistência Social no contexto da gestão pública de Teresina.....	66
3. ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CMAS DETERESINA..	74
3.1 A participação da sociedade civil no processo de deliberação no CMAS-TE.....	76
3.2 A participação da sociedade civil no exercício do controle social.....	91
3.3 Limites e desafios do CMAS-TE no âmbito da gestão da política de assistência.....	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	101
ANEXOS.....	108

INTRODUÇÃO

Os Conselhos Gestores emergem, na realidade brasileira, no contexto de mobilização social que se inicia na década de 1980 e que busca redefinir o papel do Estado, a partir da universalização dos direitos de cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas. Trata-se, assim, de um novo arranjo institucional, legitimado pela Constituição Federal de 1988, integrante do processo de implementação da gestão descentralizada e participativa, que ocorreu no Brasil nos anos de 1990, nas esferas municipal, estadual e federal.

A Constituição Federal ao assegurar dentre os seus princípios e diretrizes “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental no controle das ações do governo. Após a promulgação da Carta Magna, o grande desafio passou a ser a regulamentação dos preceitos constitucionais a fim de que se pudesse efetivar a “tão sonhada” participação popular. Iniciou-se, desde então, uma intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados, no sentido de se estabelecerem os mecanismos jurídicos legais necessários à criação dos conselhos. Apesar de instituído constitucionalmente, o processo de criação e implementação desses conselhos foi marcado por um contexto de conflitos e resistências.

Nesse formato institucional, os Conselhos Gestores constituem-se, no que toca às políticas públicas, como um novo padrão de interação entre governo e sociedade, exigindo-se dos cidadãos uma atuação efetiva por meio de processos interativos no âmbito da gestão pública. Esses espaços absorvem em sua estrutura vários segmentos da sociedade, passam a se constituir o novo *locus* de articulação política na defesa pela democratização da gestão das políticas públicas, através dos quais sujeitos diversos interagem, fazendo-se presentes: a contradição, o conflito e até mesmo a manipulação. Potencialmente abertos ao debate público, nesses espaços são discutidas estratégias e alternativas para assegurar direitos já conquistados constitucionalmente.

Nos últimos anos vários aspectos vêm influenciando pesquisadores a estudar de forma mais aprofundada como se tem delineado esse processo de implantação e implementação dos Conselhos Gestores, no tocante à participação da sociedade civil organizada, e quanto ao seu funcionamento como órgão responsável pela deliberação e controle social das políticas, nas diversas áreas sociais.

Deve-se destacar que alguns autores, refletindo acerca dessa temática, procuram nos alertar para o caráter contraditório da institucionalidade dos conselhos, pois se de um lado pode concretizar e consolidar mudanças sociais, dando-lhes permanência e continuidade, por outro, pode estabilizar práticas que dificultam mudanças, exigindo dos atores um processo crítico e reflexivo permanente, e das estruturas, regras flexíveis que possam ser renegociadas e reelaboradas, conforme a necessidade (TEIXEIRA, 1996).

Estudos já realizados acerca dos Conselhos Gestores no Brasil, e em especial no Piauí, como os de Ferreira (1997), Silva (2001) e Bonfim (2002), constataram algumas dificuldades na implementação desse novo arranjo institucional, decorrentes de diversos fatores como, por exemplo, a resistência do poder estatal em lidar com a experiência da gestão descentralizada e participativa, a inexperiência por parte da sociedade civil em participar desses espaços de proposição e deliberação de questões de interesses coletivos e os limites institucionais do próprio Conselho.

Convém, então, levantar os seguintes questionamentos: Como consolidar um formato da gestão pública que tenha como eixo basilar a democratização dos processos decisórios e a universalização da cidadania? Em que medida o cenário atual possibilita de fato a consolidação da gestão pública democrática pela via dos Conselhos Gestores? A participação da sociedade civil nos Conselhos está mesmo delineando novas tendências na gestão das políticas públicas? Trata-se de questões sobre as quais se discorrerá ao longo das análises acerca desse novo desenho da gestão pública brasileira. Aliás, essas questões são indicativas da necessidade da discussão acerca da gestão participativa na sociedade brasileira, pois isso significa compreender até onde se pode falar em constituição de novas formas de gestão das políticas públicas no Brasil, como resultados dos encontros e desencontros na relação entre Estado e Sociedade.

Com o intuito de refletir acerca de tais questões, desenvolvemos um estudo sobre os Conselhos Gestores, no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina – CMAS-TE, analisando-se a participação da sociedade civil no processo de deliberação e controle das políticas públicas, no contexto da gestão pública municipal.

A escolha dessa temática como objeto de investigação advém de nosso interesse em aprofundar estudos iniciados anteriormente no Curso de Especialização em Políticas Públicas, promovido pelo Núcleo de Pesquisa e Estudos da Criança e do Adolescente (NUPEC/UFPI), assim como de nossa experiência como representante de um segmento da sociedade civil no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Teresina (CMDCAT), durante a sua segunda gestão (1996/1997).

É importante frisar que os Conselhos de Assistência Social lidam, de um modo geral, com uma política pública que, ao longo de sua trajetória, tem sido um campo fértil para o exercício de práticas assistencialistas e fragmentadas. No entanto, o CMAS-TE pode ser visto como um dos espaços possíveis para a mudança dessa concepção, a partir da visão diferenciada dos vários atores que ocupam esse canal de participação e deliberação de políticas públicas.

A reflexão acerca do objeto de estudo deu-se a partir de duas dimensões: uma teórica e outra, empírica. A primeira emergiu dos estudos, já sistematizados, de autores clássicos e contemporâneos, fundamentais para a crítica e a construção de novas idéias, que permitam o conhecimento e a superação das contradições e conflitos que permeiam a realidade social e as múltiplas interpretações realizadas pelos sujeitos sociais. A segunda dimensão, de ordem empírica, é o *locus* em que se processam as práticas e relações sociais construídas e reconstruídas no cotidiano dos mais diferentes atores sociais, no caso o CMAS-TE, sem dúvida, parte do processo de construção desse novo formato institucional da gestão pública.

Nesse sentido, a escolha pelo estudo da experiência do CMAS-TE se justifica pelo fato de tratar-se de um Conselho que tem um papel fundamental na implementação desse novo desenho institucional. E, no caso específico, um Conselho que apresenta uma certa particularidade nesse novo cenário da gestão descentralizada e participativa das políticas públicas, porque se constitui um importante instrumento de alteração na forma de condução da gestão da política de assistência social que, tradicionalmente, esteve marcada por uma cultura assistencialista e clientelista, utilizada ora como fonte de barganha política nas práticas eleitoreiras, ora desvinculada do seu caráter público. Nesse sentido, o CMAS sinaliza-se como um *locus* diferente, que faz compreender, na realidade teresinense, os percursos desse processo de afirmação da assistência social como uma política pública de direitos.

Nesta perspectiva, o ponto de partida para este estudo pode ser a seguinte questão: *o fato da sociedade civil está compondo um espaço legítimo de deliberação pública tem contribuído para alterar a lógica da ação do Estado no que se refere ao novo formato institucional das políticas públicas?* Outras indagações floresceram, a partir daí, como forma de nortear o objeto de estudo: *a) como, no espaço do Conselho, está sendo exercida a participação da sociedade civil? b) o Conselho está sendo reconhecido pelo poder público e pela sociedade como um espaço legítimo de deliberação de políticas públicas? c) de que forma se materializa o controle social no Conselho?* As respostas a essas indagações se dão levando-se em conta o objetivo central da pesquisa, *que é compreender*

como se dá o processo de participação da sociedade civil no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina, como espaço local de deliberação e controle na gestão das políticas públicas.

Ademais, como indicativo para a trajetória do estudo partiu-se da seguinte *hipótese*: tendo em vista que não existe um percurso histórico da participação da sociedade civil nos processos decisórios no âmbito da gestão pública brasileira, a sua interferência nesse cenário tem sido ainda limitada, ou seja, não tem alterado de forma significativa a lógica da gestão das políticas públicas. Não obstante, reconhece-se que a inserção da sociedade civil nos Conselhos Gestores sinaliza uma possibilidade de avanço da configuração desse novo formato da gestão descentralizada e participativa.

O processo investigativo desenvolveu-se, por sua vez, através de uma *pesquisa qualitativa*, assumindo-se uma postura crítica em face do objeto analisado, uma vez que o conhecimento não esgota a realidade, que é dinâmica e em constante movimento. Essa forma de abordagem possibilita uma melhor compreensão acerca do objeto em estudo, visto em suas relações e inter-relações, em sua dinâmica e em seu desenvolvimento, percebendo-o como uma particularidade no contexto das relações sociais, estruturais e conjunturais da sociedade brasileira, piauiense e teresinense. Daí, a necessidade da utilização de fontes de informações diversificadas, como documentos e depoimentos dos sujeitos participantes.

A referida análise investigativa abrange desde o processo inicial de implementação do Conselho de Assistência Social no contexto da gestão pública municipal de Teresina, analisando-se desde o exercício da primeira gestão (1996/1998), tendo como foco, no decorrer de sua trajetória, a sua dinâmica interna, culminando com o exercício de sua atual gestão (2002/2004). Como sujeitos da pesquisa foram selecionados sete conselheiros (cinco representantes da sociedade civil e dois da esfera governamental), com os quais se trabalhou por meio de entrevistas semi-estruturadas. Os selecionados foram aqueles conselheiros que têm sido mais efetivos ao longo da trajetória desse Conselho, e de fato vêm contribuindo para o seu processo de consolidação na realidade social teresinense, a par do depoimento da secretária municipal da Assistência Social, cujo papel tem sido importante na atuação desse Conselho no âmbito da gestão pública local.

No percurso da investigação, foram utilizados os seguintes instrumentos teórico-metodológicos: a) *pesquisa bibliográfica*, como forma de permitir uma maior aproximação teórica com o objeto estudado; b) *pesquisa documental* junto ao CMAS-TE (registros documentais como: atas, relatórios, anais das conferências, resoluções, etc); c) *entrevistas semi-estruturadas* com os sujeitos participantes do Conselho, representantes tanto da esfera

governamental como da não-governamental; d) participação *in locu* em reuniões/assembleias do Conselho na condição de observador. Tomando como base esses instrumentais, nela se pautaram a análise e a interpretação dos dados obtidos, visando compreender como se tem efetivado a participação da sociedade civil no CMAS-TE, instância deliberativa e de controle social das políticas públicas em Teresina.

Assim, este Relatório de Pesquisa, em que se apresentam os resultados da análise investigativa, se estrutura em três capítulos. O primeiro, intitulado *O Novo Desenho da Gestão Pública no Brasil*, traz uma reflexão teórica acerca do contexto político brasileiro nas décadas de 1980 e 1990, o que resultou no processo de democratização da gestão pública, com a implementação do modelo descentralizado e participativo das políticas públicas. Por ser a gestão pública uma categoria chave na análise desse redesenho institucional, partiu-se de autores contemporâneos que têm analisado a temática, como, por exemplo, Arretche (1997, 2000), Diniz (1996, 1997), Draibe (1998, 1993) e Oliveira (1998, 1999). Com esse aporte teórico, buscou-se compreender como se delineou o processo de redefinição da gestão pública no país, analisando-se as possíveis mudanças que se efetivaram no cenário dos anos de 1990 e que resultou na criação e implementação dos Conselhos Gestores, constituindo-se como novos arranjos institucionais.

No segundo capítulo, intitulado *A Gestão Descentralizada e Participativa no Âmbito da Assistência Social*, desenvolveu-se uma análise acerca do contexto que culminou com a mudança constitucional enfatizadora da assistência social como uma política pública garantidora de direitos, acompanhada da implementação de instâncias institucionais de participação e deliberação nas três esferas da gestão pública brasileira. Como apoio a essa análise, referenciados foram alguns estudos realizados no Brasil por pesquisadores que têm refletido sobre a temática, como por exemplo, Raichelis (1998), Pereira (1996, 1998), Oliveira (2003), Yazbek (1995, 2004).

No terceiro capítulo, *Análise da Atuação da Sociedade Civil no CMAS-TE*, apresenta-se uma análise sobre como se vem delineando o exercício da participação da sociedade civil no processo de deliberação e controle de políticas públicas no CMAS-TE, apontando-se os limites e desafios que têm permeado a dinâmica de atuação desse Conselho no âmbito da gestão pública municipal.

Já as considerações finais têm o intuito de contribuir, efetivamente, para o processo de discussão acerca do papel exercido pelos Conselhos Gestores de políticas públicas em nossa sociedade, em especial no que tange à realidade local.

CAPÍTULO I

O NOVO DESENHO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

A década de 1980 foi marcada, no Brasil, por profundas mudanças sociais, políticas e institucionais, reflexos do intenso processo de busca pela democratização da gestão pública brasileira. Nesse cenário, começam a ser travados fortes embates entre o poder estatal e os movimentos sociais, partidos políticos e organizações da sociedade civil, desencadeando-se uma trajetória de lutas pela ampliação democrática, que visava assegurar a participação da sociedade nos processos decisórios da gestão, distribuição e consumo dos recursos públicos.

Esse processo de mudanças é fruto do contexto de luta e mobilização dos mais diversos segmentos sociais e entidades da sociedade civil, organizados, a partir da década de 1970, em prol da conquista de melhores condições de vida e da necessidade de democratização do Estado. Com a abertura política brasileira, ocorrida nos anos de 1980, que inicia o processo de ruptura com o poder autoritário e centralizado do regime militar (vigente até então), intensifica-se esse ideário participacionista, em que os mais diversos setores organizados da sociedade buscavam construir formas e encontrar instrumentos capazes de influenciar as administrações públicas no país. Nessa tentativa, toma corpo a idéia de institucionalização os Conselhos como esferas de intermediação entre Estado e sociedade. Em sentido geral, deve-se compreender os Conselhos como “canais de participação que estimulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p. 7).

Dessa forma, entram em cena na década de 1980 os Conselhos Comunitários, espaços estimulados e fomentados pela ação estatal como forma de melhor interagir com os movimentos sociais e as organizações populares. Estudos como os de Gohn (1991), Teixeira (1996) e Nogueira (1997) demonstraram que, nessas experiências, a participação social não se efetivou de forma democrática, pois, nesse caso, ocorreu de fato a burocratização e despolitização das reivindicações populares, na medida em que o atendimento às demandas sociais restringia-se às prioridades estabelecidas pelo setor governamental. Assim, o acesso da população à discussão e formulação das políticas públicas tinha apenas caráter consultivo e, na maior parte das vezes, se servia para legitimar as ações do poder público. Outra experiência que surgiu, no contexto da década de 1980, foi a dos Conselhos Populares. Criados por iniciativa dos próprios movimentos, esses não possuíam uma estruturação formal, eram desprovidos de qualquer envolvimento

institucional e defendiam a proposta de constituir-se como força política autônoma em relação às instituições políticas e ao próprio Estado (TEIXEIRA, 1996).

Na Constituição Federal de 1988 encontram-se claros sinais da luta pela democratização da gestão pública, quando nela se garantiu, por exemplo, o princípio da gestão descentralizada e participativa. Nos artigos 204 e 227, a Carta Constitucional assegura a *participação da população*, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual e federal).

Na década de 1990, assiste-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc), com a inserção da participação da sociedade civil via Conselhos Gestores, na sua formulação e controle. Nessa perspectiva, tais Conselhos diferenciam-se das experiências anteriores de participação, centradas em projetos pontuais do poder público, como no caso dos Conselhos Comunitários. Nesse sentido, passam a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de um outro regime de ação pública na esfera local, caracterizados pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno da definição de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2001). Os Conselhos Gestores se constituem, assim, segundo o formato institucional previsto nos artigos da Constituição Federal de 1988, que estabelecem a participação em diversas áreas sociais: na *saúde*, como “participação da comunidade” (art. 198, inciso II); na *assistência social*, como “participação da população”, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e controle em todos os níveis de governo (art. 204, inciso II); e na *educação*, como “gestão democrática do ensino público” (art. 206, inciso VI).

A Constituição de 1988 apresenta, com efeito, uma outra configuração da gestão das políticas públicas, instituindo novos mecanismos nos processos de tomada de decisões, o que faz emergir um regime de ação pública descentralizada, no qual são criadas formas inovadoras de interação entre governo e sociedade, através de canais e estratégias de participação social, como se dá com os Conselhos Gestores. É, aliás, a instituição dessas novas formas de interação que sinaliza a emergência de novos padrões de governo, baseados na gestão democrática, centrada em três eixos fundamentais, como “a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JÚNIOR, *idem*, p. 228).

Assiste-se, então, ao surgimento de novas iniciativas de gestão democrática das políticas públicas, com a introdução de reformas institucionais que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil. Convém, por isso, analisar esse processo de redefinição da gestão pública brasileira, com a institucionalização dos Conselhos Gestores, associados a dois mecanismos que lhes constituem condição *sine qua non*: a *descentralização* e a *participação*, tendo em vista os impactos que incidirem diretamente na configuração desse novo formato da gestão das políticas públicas no país.

1.2 O processo de redefinição institucional da gestão pública brasileira

O redimensionamento da gestão pública no Brasil, que implicou mudanças institucionais, teve início na década de 1980, com a redemocratização do país, ganhando impulso nos anos de 1990, com o processo de descentralização e municipalização assegurado pela Constituição Federal de 1988. A agenda da reforma institucional, que então se definiu, teve como eixos centrais a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados na gestão das políticas públicas. Tratava-se, nesse momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também nas políticas públicas, procurando-se superar as características autoritárias e paternalistas do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social.

A gestão pública, no contexto brasileiro, até o início dos anos de 1980 caracterizava-se pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios, quando envolvidos em uma política específica, o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Por outro lado, à medida que os recursos eram centralmente controlados e as esferas locais de poder se expunham diretamente às necessidades e demandas dos cidadãos, tendia a estabelecer-se uma articulação clientelista entre governos estaduais e municipais e o federal, baseada na troca de favores em que, muitas vezes, as instâncias locais se transformavam em agenciadores de recursos federais para o município ou estado, procurando garantir a implementação de determinada política pública para sua clientela. Embora estes mecanismos se tenham intensificado durante a Nova República, já se faziam sentir nos anos de 1970, na vigência do regime autoritário (DRAIBE, 1992).

Nesse contexto, era característica central da gestão pública a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas públicas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. O processo decisório relativo a políticas e programas envolvia a presença significativa de três elementos que sedimentavam, no país, a relação entre Estado e Sociedade, sobretudo a partir da década de 1980: o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático (DINIZ, 1996). É que as políticas públicas promovidas pelo Estado incorporavam interesses da sociedade civil e do mercado, no entanto tal incorporação era excludente e seletiva, beneficiando segmentos restritos dos trabalhadores e de segmentos do capital nacional e internacional. O próprio insulamento burocrático não era imune a esse processo de “inclusão seletiva” de interesses. Como mostra Diniz (1996, p. 23),

...a estratégia do insulamento burocrático revela-se irrealista, se considerarmos que a meta almejada, qual seja, implementar escolhas públicas imunes às pressões dos interesses particulares, não é factível. Tudo o que se consegue é eliminar alguns interesses em benefício de outros, em geral os que detêm maior poder de barganha.

Dessa forma, as políticas públicas eram marcadas pela fragmentação institucional, desarticulação que ocorria num mesmo nível de governo e entre diferentes esferas. Tal desenho institucional dificultava a tarefa de coordenação, com implicações para a eficiência e a efetividade das políticas públicas na sociedade. Sem mencionar que o crescimento do aparato estatal se deu desordenadamente, sem o visgo de uma coordenação efetiva.

No anos de 1990, impulsiona-se o processo de descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas, o que levou à transformação e ao fortalecimento das instituições democráticas no país. Trata-se de um processo que tem ensejado mudanças na organização e funcionamento dos governos locais, incorporadas de forma diferenciada segundo as diretrizes adotadas e o grau de institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos redistributivos da renda e riqueza produzidas nas cidades brasileiras (ARRETCHE, 2000). Assim, do final dos anos de 1980 aos anos de 1990 as propostas de mudanças políticas se foram redefinindo, sendo enfatizada a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, envolvendo a participação de ONG's, comunidade organizada e setor privado na provisão de serviços públicos e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de

maior agilidade e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização estatal e da hierarquização excessiva dos processos decisórios.

As propostas enfatizadas, nesse momento, foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas. Como mostra Draibe (1992), procurava-se, do ponto de vista da orientação substantiva das políticas sociais, caminhar sob o impulso das forças democratizantes, para um Estado do Bem-Estar do tipo institucional-redistributivista, caracterizado pela concepção universalista de direitos sociais, uma vez que o sistema de proteção social implantado no país caracterizava-se pelos traços corporativistas – aos quais se agregavam outras formas de segmentação da população – e pela exclusão de amplos contingentes populacionais do acesso à cidadania. Nesta perspectiva, a descentralização e a participação eram vistas como ingredientes fundamentais desta reorientação das políticas sociais, voltada para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal.

Draibe (1992), analisando a emergência dessa nova agenda política, mostra que, embora se mantenha a meta da garantia de direitos sociais para todos, há uma redefinição da forma de os assegurar, assumindo lugar central o envolvimento de novos atores na própria prestação dos serviços. Para a autora,

a questão é como ampliar a responsabilidade estatal na área social sem necessariamente arcarmos com os recorrentes problemas de gigantismo, burocratismo, autonomizações indevidas, ausências de controles. E isso numa época em que a sensibilidade social e da opinião pública para tais questões aumentou enormemente; em que, por outro lado, os discursos e as posturas liberais privatizantes vêm ganhando amplo espaço e em que, finalmente, foram alteradas e ampliadas as possibilidades de envolvimento de formas organizadas da sociedade na própria operação dos serviços sociais, apontando para modos distintos de organização e equilíbrio entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais (DRAIBE, 1992, p. 68).

No estilo de gestão pública implementada no Brasil, a partir dos anos de 1990, em que se destacam as experiências de gestão participativa em inúmeras cidades brasileiras, evidencia-se a participação da sociedade como uma dimensão vital no processo de construção da cidadania. Para Dagnino (1994), está implícita, nessa concepção, a idéia de “cidadania ampliada”, que possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das

políticas públicas em nossa sociedade. Certamente é nesse contexto de mudanças que surgem sinais da emergência de uma nova cultura política, vinculada à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 e à pluralidade de atores sociais com presença na cena pública brasileira nas três esferas de governo.

Nesse sentido, a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública ganha novos contornos e dimensões, com a inclusão de vários atores sociais no processo de deliberação pública. Trata-se de uma tendência que se contrapõe à forma centralizada e autoritária que, por mais de duas décadas, prevalecera na estrutura política brasileira. A partir desse marco, temas como descentralização e reordenamento institucional seriam recorrentes e vitais para a revalorização da participação política e do poder local.

Por esse enfoque, neste estudo analisado, o pressuposto é o de que a gestão pública democrática possibilita o acesso dos cidadãos aos processos decisórios no âmbito da sociedade política. Isso, expressa Raichelis (2000, p. 42) “permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões”. Contudo, como a incorporação desses novos atores sociais na gestão pública brasileira tem ocorrido em cenários de tensões e conflitos, busca-se, tanto democratizar os espaços conquistados, por meio de lutas pelo acesso às informações e igualdade nas condições de participação, quanto atribuir aos novos atores um perfil de cidadãos/consumidores, destacando apenas suas obrigações e ressignificando a cidadania pelo lado dos deveres.

1.2 A descentralização e a municipalização no novo formato das políticas públicas

Os temas da descentralização e da municipalização têm sido utilizados com frequência na literatura para designar a ampliação das competências e a mais alocação de recursos para os municípios. De um lado, a noção se identifica com a cultura democrática contemporânea, em que descentralizar é democratizar e de outro, está relacionada à noção de autonomia municipal,

entendida como a proteção legal à capacidade de auto-organização, às competências exclusivas e específicas, ao direito de agir em todos os campos de interesse geral da cidadania e à disponibilidade de recursos próprios não condicionados (CASTEL e BORJA, 1996, p. 158).

Arretche (2000) e Santos Júnior (2001) têm dito que o deslocamento de iniciativas de políticas sociais para esferas subnacionais de governo não é, porém, um processo isento de problemas. É que a descentralização não ocorre de forma homogênea em todo o país, sendo bastante diversificada a capacitação municipal para fazer frente aos novos desafios, também variando significativamente os graus de descentralização entre as diferentes políticas sociais, como reflexo de um conjunto de fatores, dentre os quais se destaca o arcabouço institucional advindo do período anterior e o nível de indução descentralizadora exercido pelos governos estaduais e federal. Advertem entre os autores que a descentralização não deve ser vista como um mecanismo suficiente para garantir nem a gestão democrática nem maior justiça social na esfera local, tendo em vista que também pode também significar, na prática, a implementação de um processo de transferência de responsabilidades. Nesta perspectiva, destaca Santos Júnior (idem, p. 31) que

como efeito desse novo cenário, o discurso em torno das virtudes do municipalismo tornou-se quase inquestionável. No entanto, considerando a realidade brasileira, restam ainda muitas dúvidas sobre a capacidade de a reforma aqui empreendida gerar transformação nas esferas de governo local, de modo que este constitua um governo democrático e um instrumento de promoção de justiça social e da cidadania.

O grande argumento legitimador da descentralização municipal e autonomia local é a proximidade entre o governo e os cidadãos, que torna possível o estabelecimento de uma relação direta e imediata da esfera governamental com a população, ao mesmo tempo em que a esfera de poder local fica muito mais sujeita ao controle público do que a federal e a estadual. Para Souza Neto (1997, p. 96),

a descentralização e a municipalização situam-se entre os instrumentos de garantia da democracia, quando a população se mantém organizada e ativa. Não significa uma partilha de poder entre as esferas entre si e com a população, para quantificar e qualificar a prestação dos serviços públicos. É no município que ocorrem os embates de classes, emergem as reivindicações da população e se constrói a ética da vida e o reordenamento participativo do poder político.

A emergência da necessidade de se implementar esse novo formato institucional de gestão pública descentralizada e participativa na sociedade brasileira está relacionada a

um processo mais amplo de discussão em torno dos limites do modelo representativo, marcado pela forte centralização do poder no governo central. Mas, a partir da década de 1980, intensificou-se o debate acerca dos limites da participação, impostos pelo modelo democrático-representativo, com diversos autores incorporando, em suas análises, a premência de se construir ou ampliar os mecanismos diretamente vinculados a essa questão. Nesse contexto, os princípios da descentralização e municipalização emergem, associados à redefinição de atribuições e competências em torno das políticas públicas, passando a vigorar no Brasil um novo formato institucional, marcado, em grande parte, pela descentralização da gestão das políticas sociais do âmbito federal para o estadual e o municipal (ARRETCHE, 2000).

A incorporação de tais princípios no âmbito da gestão pública brasileira está associada diretamente ao princípio da participação na gestão das políticas públicas pela articulação e envolvimento dos segmentos representativos da sociedade civil no referido processo. Dessa forma, a participação apresenta-se como um mecanismo que busca respeitar e valorizar o pluralismo, em todas as instâncias, gerando um princípio ético nas relações entre poder público e sociedade civil. Daí que a municipalização, pura e simplesmente, talvez não seja um mecanismo suficiente para operar todas as transformações sociais de que o país necessita, mas constitui uma ferramenta significativa nessa direção, considerando a existência dos diversos espaços públicos de garantia do exercício da cidadania, como os fóruns, os conselhos, o orçamento participativo, etc.

Nesse novo desenho, o município oferece as condições necessárias para a inserção da participação da sociedade civil na gestão da vida pública. Entre as diversas razões para isso destacam-se a proximidade entre governo e população, na qual se supõe que exista mais facilidade de comunicação e mobilização entre os diversos atores sociais, as ações e intenções do governo são percebidas e acompanhadas pela população e as aspirações e as relações funcionam como uma caixa de ressonância no âmbito da gestão pública (MARTINS, 1999).

A municipalização confere maior autonomia ao poder local, visando evitar paralelismo e duplicidade de ações com órgãos estaduais e federais, bem como possibilita a racionalização e a rentabilidade dos recursos do setor social, permitindo tratamento diferenciado a problemas específicos de diversas comunidades. Ademais, permite a proposição e a revisão de critérios de aplicação e controle dos recursos públicos, em comum acordo com a sociedade civil organizada, não se tratando isso, no entanto, de mera apropriação de recursos federais ou estaduais pela prefeitura.

Argumenta-se ainda que a municipalização do atendimento contribui para a otimização dos recursos públicos, além de estimular *a participação da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas*. Mas estudos têm demonstrado que nem sempre descentralização e municipalização são condições suficientes para democratizar as relações entre Estado e sociedade. É que, conforme Raichelis (1998, p. 218),

se é verdade que o município é a unidade do poder político mais próximo dos cidadãos, também é nesse nível que a força mais direta, que os mecanismos de manipulação e cooptação políticos se fazem mais tradicionais, reeditando-se e reatualizando-se de diferentes formas as tradicionais relações coronelistas tão profundamente enraizadas na cultura patrimonialista do país.

A descentralização envolve o redesenho das funções dos governos federal, estaduais e municipais. Na área social, por exemplo, o processo de redefinição de competências e atribuições pode assumir alternativas divergentes, pois tanto é capaz de apontar um direcionamento técnico-liberal, privilegiando o mercado, restringindo ou extinguindo direitos e retomando práticas seletivas e focalistas de proteção social, quanto voltar-se para uma perspectiva democrática e valorizadora da participação da sociedade e das instâncias de poder local, sem minimizar a responsabilidade do Estado no processo de provisão social.

Segundo Arretche (2000), as experiências regionais e locais são reveladoras de que não se pode entender a descentralização como um processo homogêneo. Ou seja, a descentralização tem registrado dimensões e efeitos peculiares em cada região ou localidade, evidenciando o quanto o contexto político-institucional tem, entre outros fatores, sobressaído como decisivo para o desempenho das ações públicas. Essa evidência, contudo, ainda não foi suficiente para que os aspectos político-institucionais da descentralização merecessem o foco e o destaque que a questão sugere.

Tomando como base às análises até aqui expostas, constata-se que a reforma nas instituições democráticas de governo local no Brasil forjou-se em razão do declínio das instituições políticas de representação e de decisão centralizadas na esfera federal, não mais capazes de dar resposta às demandas econômicas, sociais e políticas da sociedade brasileira. Nesse contexto, ganhou força a importância de se construir no país uma nova cultura política, vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 quanto à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença

na cena pública. Dessa forma, a abertura de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica da sociedade civil, criando-se, assim, um ambiente propício à inserção de vários atores sociais.

Mas, para além de qualquer princípio ideológico, um fato passou a se impor no panorama brasileiro: a colaboração entre entidades da sociedade civil e órgãos governamentais multiplicou-se, em vários níveis, desde a atuação comunitária, até a parceria em programas sociais. Novas também passaram a ser as estratégias: as entidades abriram arenas alternativas de intermediação de interesses ao se relacionarem diretamente com a burocracia estatal, quer mediante comissões técnicas e de articulação, a exemplo dos fóruns populares de programas específicos, quer através de mecanismos de controle social, estabelecidos a partir de então, como os Conselhos Gestores municipais.

Essa recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, por via das quais o governo federal vem delegando grande parte das funções de implementação das políticas sociais, tem imprimido repercussões no desempenho da gestão pública municipal, na medida em que se busca alterar a relação entre a esfera federal e as esferas subnacionais, com a nova correlação de forças promovida pela descentralização. Com efeito, a gestão pública brasileira apresenta hoje um caráter difuso, gerador de uma fragmentação de poder, em que os políticos locais têm espaço próprio para desempenhar a capacidade de gestor (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Paradoxalmente, a maioria dos pequenos municípios do país permanece, no entanto, fortemente dependente dos governos federal e estadual, além de exibirem, em sua maior parte, um déficit orçamentário e uma incapacidade de investimento. A reduzida produtividade das bases tributárias próprias, em termos de geração de receitas – historicamente compensada, no modelo anterior, por transferências negociadas de recursos estaduais e federais – configura, atualmente, um quadro de fragilidade financeira que, sobretudo das regiões mais pobres, tem sido associada a fatores variados que vão desde a ineficiência administrativa ou organizacional até à falta de capacitação dos gestores e dos seus técnicos. Por outro lado, o município é continuamente pressionado a assumir encargos tradicionalmente debitados ao governo federal, como aqueles ligados à implementação das políticas sociais e à infra-estrutura urbana (SANTOS JÚNIOR, *idem*).

Para Santos Júnior (2001), os municípios brasileiros diferem bastante tanto na forma como são garantidos os direitos sociais, civis e políticos aos cidadãos, quanto em relação ao grau de desigualdades socioeconômicas que interfere na proporção de pessoas habilitadas a participar das esferas públicas e, conseqüentemente, nas possibilidades de se

constituírem governos locais com ampla participação dos cidadãos na dinâmica política municipal. Pode-se acrescentar que os municípios brasileiros diferem também na cultura cívica¹ e nas possibilidades de constituição de esferas públicas.

Em face dessas ambigüidades, marcantes na realidade brasileira torna-se necessário consolidar os espaços públicos de defesa dos interesses coletivos, especialmente quando envolvem a utilização de recursos públicos no âmbito da gestão pública. Neste caso, os diversos segmentos organizados têm o papel de lutar para a legitimação e o fortalecimento dos canais de participação existentes.

1.2.1 A participação como processo de democratização da gestão pública

Com a nova institucionalidade, os anos de 1990 serão marcados, no Brasil, por uma generalização do discurso da participação. Os mais diversos atores sociais, tanto no âmbito da sociedade quanto do Estado, reivindicam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se de um cenário de mudanças, característico da própria conjuntura política brasileira, que possibilitou requalificar a temática da participação no diz que diz respeito ao aprofundamento da democracia, à construção de um novo paradigma às ações coletivas, baseado na categoria da cidadania e ao estabelecimento de novos espaços de discussão, formulação e decisão. No entanto, temas como participação, democracia, controle social e parceria não são conceitos com igual significado para todos os atores sociais, de sorte que essa generalização e disputa de significados colocam a necessidade de refazer inicialmente alguns percursos históricos que construíram conceitos e práticas de participação política no Brasil.

Pode-se, inicialmente, dizer que a participação democrática nas decisões e ações públicas tem sido duramente conquistada pela sociedade civil por lidar com um Estado tradicionalmente privatista, que sempre manteve relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados. Trata-se, no Brasil, de um Estado com uma história de mistura promíscua entre o público e o privado², marcada pela exclusão de conquistas sociais e

¹ A cultura cívica articula-se à idéia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, principalmente para com aqueles que se encontram excluídos do exercício dos direitos, e do direito a ter direitos (PUTNAM, 1996).

² Martins (1999), em *Sociologia da história lenta*, examinando o processo de estruturação da sociedade brasileira, refere-se à permanente interpenetração do público e do privado na trama do tecido social e revela como são erigidas as relações de poderes que vão constituindo, no país, as bases do Estado patrimonialista.

democráticas coletivamente construídas, apesar de os segmentos sociais definirem persistentemente seu lugar como atores nessa história, bem como de suas possibilidades de participar da fixação de seus rumos. Nesta perspectiva, as mobilizações e movimentos sociais que se construíram no contexto sócio-político brasileiro o fizeram como formas de participação política, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, definidas pelas condições concretas de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas e pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação.

Nos anos de 1980, o processo de mobilização social se intensifica e ganha visibilidade ao tentar aglutinar esforços para o estabelecimento da nova ordem democrática no país. Elegem como tema central a ampliação da participação política para os diferentes segmentos sociais organizados em torno de demandas pontuais, mas acenando para o conjunto da sociedade. No campo popular, proliferaram movimentos, associações e federações de moradores, conselhos populares, fóruns e plenárias que punham como utopia à participação na gestão pública (SILVA, 1997). Há, assim, nos anos de 1980, uma fase de emergência dos “novos movimentos sociais”, que se organizam como espaços de ação reivindicativa e recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação, como o Estado, partidos ou outras instituições. Esses novos sujeitos buscam construir uma cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, garantia e ampliação de direitos, alcançando a agenda para a luta contra as mais diversas discriminações (DAGNINO, 1994).

O processo constituinte, ocorrido no final dos anos de 1980, caracterizou-se pela ampla participação, com a apresentação de emendas populares à Constituição e a coleta de subscrições em todo o país, o que marca um momento de inflexão e uma nova fase dos movimentos sociais. Na verdade, as experiências da fase anterior, os anos de 1970, predominantemente reivindicativas, são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais, como a própria iniciativa popular de leis, que permitiu a inclusão de emendas. Assim, a emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se pautou pela luta, em expressão de Arendt (1991), do “direito a ter direitos”, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o próprio reconhecimento, na Constituição de 1988, a qual, em seu artigo 1º, diz que “todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Denominada de Constituição Cidadã, prevê ela a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semidireta, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa

popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular (BENEVIDES, 1991).

A partir da Constituinte, torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Não querem apenas obter ou garantir direitos, mas ampliá-los e participar da sua definição e gestão desses direitos, nem só ser incluídos, mas participar da definição do tipo de sociedade em que se pretendem ser parte ativa, sem mencionar o desejo de invenção de uma nova sociedade (DAGNINO, *op. cit.*).

Merecem destaque, na década de 1990, devido à pressão e construção coletiva de espaços de gestão, as áreas que envolvem políticas de defesa da criança e do adolescente e de assistência social. Através das novas leis criadas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), essas políticas, marcadas tradicionalmente pelo paternalismo e clientelismo, são redefinidas e alcançam formalmente caráter universal e democrático, submetidas ao controle social, exercido por movimentos, entidades profissionais e outros representantes da sociedade civil. Ademais, intensifica-se a discussão acerca da relação entre Estado e Sociedade Civil, sendo que, num regime democrático, o enfoque do tema se centrou nas questões dos novos direitos sociais e instrumentos constitucionais. Em outros termos, a participação da sociedade na gestão das políticas públicas ganhou grande relevância com a criação e ampliação de canais propositivos e deliberativos, como os fóruns e os conselhos gestores, de modo que temas como “participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social” (GOHN, 2001, p. 56).

Na participação cidadã, segundo Gohn (*idem*, p. 57), a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. O conceito de participação cidadã está baseado na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas, a partir de um debate também público. Assim, a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, posto que se dá ao longo de todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas. A característica principal deste tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir da criação e implementação de novas estruturas de representações, compostas por pessoas eleitas diretamente pela sociedade civil e por representantes do poder público.

O sentido da participação social está, por sua vez, fundado na idéia do desenvolvimento de uma “cultura cívica”, que pressupõe comunidades atuantes, compostas

de organizações autônomas da sociedade civil, imbuídas de espírito público, com relações sociais igualitárias e estruturas fincadas na confiança e na colaboração, articuladas em redes horizontais. Essas comunidades são vistas como mecanismos de integração e habilitação dos cidadãos excluídos do acesso aos direitos sociais e políticos.

Ora, à medida que organismos da sociedade civil ganham visibilidade e legitimidade a partir da definição de instrumentos democráticos de participação política que, ao se efetivarem, apontam simultaneamente os limites da democracia representativa e a necessidade de se aprofundar os processos de participação social e política, tal dinâmica introduz novas mudanças, como expressa Gohn (2002, p. 7),

a dimensão e o significado desta mudança são enormes porque não se trata apenas de ‘introduzir o povo’ em práticas de gestão pública, como preconizava as propostas da democracia com participação comunitária nos anos 80, quando a idéia da participação vinculava-se à apropriação simples de espaços físicos. Trata-se agora de mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer; alterar os valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas.

Como se vê, esse processo de mudança no cenário político brasileiro, que resultou na criação do modelo de gestão pública descentralizada e participativa, não foi construído nem espontânea e nem pacificamente. É que já havia uma herança anterior, feita de experiências acumuladas de participação (nos anos de 1980), advindas do campo democrático, em particular as desenvolvidas pelos movimentos sociais e suas organizações. Em segundo lugar, foi necessária a vontade dos diversos segmentos políticos para que se avançasse na criação de novos espaços públicos, os quais consoante Teixeira (2001, p. 46), são uma dimensão aberta, plural, permeável e autônoma, composta de arenas de interação social e baixa institucionalização.

Nesse contexto a participação da gestão dos interesses coletivos passa a significar também participar do governo da sociedade, disputar espaços de definição e gestão das políticas públicas, questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública, construir espaços públicos, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, pela gestão participativa, co-gestão, e interface entre o Estado e a sociedade (DAGNINO, 1994). Por isso que participação significa, segundo Teixeira (2001, p. 27),

‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica pensar o

todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder.

A participação se acompanha de compromisso, capacidade de negociação e descoberta de ferramentas para se impor como um projeto em construção. Para Demo (1988, p. 82), “a participação não é dada, é criada. Não é dádiva, é reivindicação. Não é concessão, é sobrevivência. Participação precisa ser construída forçada, refeita e recriada”. Segundo o autor, participação significa exigir dos poderes instituídos o cumprimento de suas funções, daí que deve ser um instrumento para a conquista, a garantia e a equacionalização das oportunidades sociais para todos os cidadãos e não servir à manipulação para escamotear o autoritarismo. A participação não se limita, assim, apenas ao ato de votar, mas deve ocorrer em torno de um projeto, com objetivos definidos, ampliando a publicidade do Estado e encontrando, na esfera pública, instrumentos facilitadores que a motive e estimule.

A participação na esfera pública é importante pelo conteúdo pedagógico, principalmente para a construção de uma ética social que contribua significativamente para o reordenamento da gestão pública e propicie a passagem de uma cultura de favores a uma cultura de direitos. Nesta perspectiva, o pressuposto deste estudo é o de que a participação é o processo mediante o qual os membros de uma sociedade têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens públicos. Trata-se, então, de compreender a participação como um processo de conquista, como um caminho para a construção da cidadania³. Na verdade, a participação dos cidadãos no processo de gestão dos bens públicos de uma sociedade, rompe com o modelo de centralização do poder, característico dos regimes autoritários.

A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhes são necessárias, pois, como afirma Pateman (1992, p. 61), “quanto mais os cidadãos participam melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”. Ou seja, a participação dos cidadãos na vida pública torna-lhes aptos para intervir nos processos de discussão e deliberação de seus interesses, sendo, então, uma condição necessária à democratização da gestão pública. Como, porém, se explica o fato de apenas um limitado número de pessoas participarem das

³ Alguns autores, como Teles (1994), Dagnino (1994), Benevides (1991) e Bobbio (1992), procuram demonstrar que a cidadania é um processo de construção, conquista e reconstrução de direitos, que não “se vinculam a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos, com vista a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política, indispensável à instalação do capitalismo” (DAGNINO, 1994, p. 109).

decisões importantes na sociedade? Que fatores condicionam o exercício da participação? Como fazer para sanar as restrições à participação dos cidadãos na gestão da coisa pública?

Tais questionamentos estão relacionados à própria estrutura de poder, característica da sociedade brasileira, que concentra as decisões nas mãos de uma elite minoritária, dificultando o acesso da população ao processo de tomada de decisões. Um outro fator, que afeta a participação social e política, é a divisão existente entre a esfera estatal e a civil, pois tradicionalmente supõe-se que o poder estatal é o promotor do desenvolvimento social, e a sociedade civil meramente a beneficiária. Esta dicotomia tem, no modelo de democracia vigente no Brasil, marcado os encontros e desencontros nas relações entre Estado e Sociedade (BENEVIDES, 1991).

Dessa forma, numa sociedade assim marcada pela experiência da relação de mando e obediência, da exclusão e do privilégio, mais do que nunca se torna indispensável a luta pela participação política, em todos os níveis e em todas as esferas, como sendo condição *sine qua non* para a construção da cidadania no país. Aliás, autores como Benevides (1991), Hirst (1992) e Habermas (1997) têm reavaliado o conceito e a prática da democracia representativa e proposto que seja analisada considerando os critérios de igualdade social e participação política entre os cidadãos. É que o surgimento de novos atores sociais, a limitação da representação política ao processo eleitoral e a importância de uma participação mais direta deram origem, por exemplo, às reflexões sobre a democracia participativa e deliberativa. Esse tipo de democracia está assentado na idéia da transformação do cidadão num ator político e consciente, que supera o papel de mero expectador e pensa comunitariamente através da constituição de espaços públicos (fóruns, conselhos, orçamento participativo, etc).

Esses autores consideram o sistema político representativo, vigente hoje na grande maioria das sociedades contemporâneas, como inibidor da participação dos cidadãos na esfera da administração pública. Por isso, propõem a criação e implementação de mecanismos institucionais que garantam o acesso da população aos processos de decisão, pois o modelo democrático vigente apresenta-se deficiente para atingir um nível satisfatório de participação na relação entre Estado e sociedade civil.

Paul Hirst (1991), refletindo essa problemática, propõe duas formas de correções dos limites já identificados: o pluralismo e o associativismo. O primeiro, consiste na pluralização do Estado, ou seja, na descentralização do poder estatal em todos os níveis (local, regional e nacional), possibilitando uma interpenetração entre Estado e sociedade civil, uma vez que para o autor, o pluralismo é uma forma de evitar o poder estatal “soberano”, através da criação de canais de participação da sociedade organizada,

influenciando e interferindo nas administrações governamentais. A outra forma, o associativismo, se pauta na organização autogovernada e voluntária de cidadãos, que exercem o papel de gerenciadores de ações sócio-econômicas permitindo alcançar um maior grau de equilíbrio entre o Estado e a sociedade civil, através da negociação nos espaços públicos de gestão. Ou seja, o associativismo possibilita o fortalecimento da sociedade civil por meio da articulação dos organismos sociais com o Estado.

Nessa mesma perspectiva, Benevides (1991) propõe a criação de certos instrumentos de participação semidireta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de projeto de lei, como forma de democratizar o modelo representativo. Segundo a autora,

a representação política – legítima e indispensável na democracia moderna – é uma instituição deficiente para exprimir, com fidelidade, a vontade popular e a realização dos interesses do povo, na multiplicidade de suas manifestações. Essa premissa apóia-se na crescente insatisfação popular com a representação tradicional e na consolidação de vários institutos de democracia semidireta, em sociedades contemporâneas, os quais funcionam como corretivos à democracia representativa (BENEVIDES, 1991, p. 10).

A questão dos limites da representatividade no modelo democrático constitui-se uma temática também analisada por Habermas (1997), ao levantar a discussão acerca dos procedimentos da política deliberativa e da legitimidade do exercício do poder político, uma vez que a representatividade diz respeito à capacidade de os governantes eleitos e de suas decisões representarem o maior número de interesses existentes na sociedade. Nesse caso, o autor insere o debate sobre os procedimentos da política deliberativa como forma de possibilitar a atualização do modelo clássico da democracia representativa, fundamentado na racionalidade político-administrativa, pelo que propõe que as decisões políticas devam ser tomadas por todos os que são por elas diretamente afetados. Trata-se de uma forma de gestão que incorpora, com novidade, a idéia de que o processo de tomada de decisões se dê pela via da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. É que, como modelo resultante das articulações, vontades e compromissos entre Estado e sociedade, a democracia deliberativa requer um formato institucional que, dinâmico e submetido ao diálogo constante entre o público participante, possibilite, na prática, a realização de um processo deliberativo pautado na ampliação e qualificação da participação.

A reflexão de Habermas (1997) permite avançar o debate sobre os problemas da representatividade e da legitimidade de um governo democrático. Na medida em que tem como preocupação central a discussão sobre o processo da política deliberativa, que constitui o âmago do processo democrático. O autor parte da crítica ao modelo liberal e republicano que, segundo ele, trata-se da organização de um processo no qual a política constitui-se como competição ou como conjunto de ações estratégicas que visam à aquisição ou conservação do poder.

Na concepção habermasiana, a democracia deliberativa está fundada tanto em processos institucionalizados por meio de uma constituição e da normatização do exercício do poder quanto na relação com arenas formadas pelas esferas públicas. Quando essas constituem canais intermediários entre representados e órgãos representativos (institucionalizados ou não), na forma de mecanismos e procedimentos que vinculam a esfera das decisões do governo e a sociedade civil, pode-se ter uma resposta aos limites do modelo representativo, já que os cidadãos se inserem nas esferas decisórias. No mesmo sentido, Benevides (1991, p. 10) afirma que

a cidadania através da participação popular é um princípio democrático, e não um receituário político, que pode ser aplicado como medida ou propaganda de um governo, sem continuidade institucional. Não é um favor e, muito menos, uma imagem retórica. É a realização concreta da soberania popular, mais importante do que a atividade eleitoral, que se esgota na escolha para cargos executivos e legislativos.

A experiência participativa construída pelos movimentos sociais avança novos temas na agenda pública, imprime a conquista de novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos, sinalizando a construção de uma nova cidadania e de uma outra cultura política. Como expressa Dagnino (2002, p. 10),

a redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores na década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade.

Está implícita nesta concepção a idéia de uma cidadania ampliada, que transcenda, segundo a autora, a reivindicação do acesso, inclusão e pertencimento ao sistema político e

alcance o direito de participação na definição desse sistema. Cidadania que, consoante Silva (1997), institua cidadãos portadores de direitos e deveres e, sobretudo, criadores de direitos, co-partícipes da gestão pública e co-gestores de responsabilidades sociais.

O alargamento da cidadania para além do exercício dos direitos instituídos e o exercício da cidadania ativa para além do exercício do voto e da delegação de poder que ele significa, abrindo possibilidades de participação à sociedade através de novos canais, são significados postos nesse processo de construção da gestão pública no Brasil. Aliás, como diz Teles (1994), um projeto de democracia que quebre uma cultura excludente, que abra caminhos para o aprendizado da negociação e a construção partilhada da lei só é possível quando, entre sujeitos diferentes e opostos, se atribue uma equivalência em suas habilidades, competências e capacidades de agir, decidir e julgar, de sorte que participar da gestão dos interesses da sociedade significa explicitar diferenças e conflitos, disputar os critérios de validade e legitimidade dos interesses em jogo, definir e assumir o que se considera como direitos.

Na esfera local⁴ evidenciaram-se novas iniciativas de participação da mesma forma que, em passado recente, experiências desenvolvidas no seio da sociedade civil, a partir dos movimentos sociais, fundadas na esperança, não raro utópica, na crença em um novo devir, construíram novos caminhos para a transição política brasileira do autoritarismo à redemocratização. Daí que o local não pode ser entendido como “apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído” (FISCHER, 1993, p. 11). Assim, nesse processo de mudanças ocorridas nos anos de 1990, o poder local passa a configurar-se, de um lado, como sede político-administrativa do governo municipal, mais especificamente de suas sedes urbanas – as cidades, e, de outro, pelas novas formas de participação e organização popular, dinamizadoras das transformações sociais, pelo que o poder local aparece como o espaço de “relações de forças por meio do qual se processam alianças e confronto entre atores sociais” (FISCHER, 1993, p. 153). Pode, então, o poder local ser compreendido como poder público e comunidade de cidadãos, desde que submetido ao critério democrático de gestão. Segundo Silva (1997, p. 217),

procuramos entender o poder local a partir do cruzamento destas duas esferas, o que significa apreendê-lo nas seguintes dimensões: como espaço político e simbólico; como espaço de gestão; como espaço de produção e consumo de serviços e equipamentos urbanos.

⁴ A esfera local compreende um espaço de interlocução, essencialmente político, de surgimento, clarificação e visibilidade dos cidadãos organizados, interagindo com representantes dos poderes constituídos, de forma que todos possam debater questões coletivas da sociedade (RAICHELIS, 1998; GOHN, 2000).

Essas duas dimensões encontram-se inseridas na nova noção de gestão pública, fundada no princípio da participação democrática. É que a participação supõe a questão política e simbólica da atuação de sujeitos sociais na produção, gestão e consumo dos bens públicos. Pois, desse modo, o poder local redefinido como sinônimo de força social organizada, é forma de participação da população na direção do *empowerment*, ou empoderamento, da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos - novos educadores, principalmente as ONG's, integrantes do Terceiro Setor. O novo processo ocorre, predominantemente, nas novas redes societárias, sem articulações políticas mais amplas com formas tradicionais de organização, como os partidos políticos ou os sindicatos.

Na construção desse processo de fortalecimento da esfera local parece fundamental a participação ativa dos cidadãos, uma cooperação social intensa e a integração das políticas públicas. É o que constata os resultados de algumas pesquisas, que têm analisado as experiências exitosas nesse campo em algumas cidades brasileiras como Porto Alegre, Santos, Recife e Fortaleza. Para Neto e Araújo (1998, p. 56),

os espaços locais têm, assim, ganhado crescente relevância. As cidades passam a ser concebidas como atores políticos relevantes, capazes de assumir a centralidade das ações de intervenções nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo [...] entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado.

A presença desses novos agentes na esfera local, que aos poucos emergiram do seu “casulo” nos movimentos sociais, é uma marca da cena política brasileira contemporânea, constituindo-se num contraponto à retração do Estado, motivada pela incapacidade fiscal de responder às demandas da população. Essa revitalização do espaço local, permeado por experiências de gestão democrática, possibilitou que novos atores políticos passassem a ter condições de competir e testar modelos alternativos de poder, em situações que dificilmente existiriam nos níveis centralizados do poder político nacional. O que está em jogo é uma nova lógica institucional que toma corpo no processo de crise do Estado-Nação, no desenvolvimento das instituições supranacionais e na transferência de competências e iniciativas mais amplas para os governos locais ou regionais. Em outras palavras, “isso significa apontar o contexto local como um caminho para um novo modelo de regulação entre Estado, mercado e sociedade” (SOARES e GONDIN, 1998, p. 91).

Nesse contexto, ganham força as propostas de afirmação do local como espaço social e político, lugar de alianças e conflitos e resultado de embates pela apropriação de bens e serviços, como expressão da luta pelo poder. O espaço local passa, então, a ser compreendido como um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce e que, em decorrência da luta, adquire uma dimensão sócio-cultural decisiva nos processos de desenvolvimento e cria um ambiente que pode tanto favorecer quanto bloquear a gestão participativa. Nesse sentido, falar do local como espaço de expressão da luta pelo poder significa levar em consideração *as relações de poder e dominação entre os grupos socialmente constituídos*, de sorte que, entre os diversos elementos desse contexto, se inserem o estabelecimento de identidades coletivas e o grau de associativismo, o que inclui, na agenda política, a questão da constituição dos sujeitos coletivos.

Advoga-se, por isso, a abordagem de Putnam (1996), segundo a qual o contexto social interfere no funcionamento e desempenho das instituições de governo, importância essa do entrelaçamento entre sistema institucional e contexto social, que também pode ser reconhecida em Santos (1993, p. 05), para quem “a eficácia das políticas governamentais encontra-se em estrita dependência do estado da cultura cívica do país, prevalecente em cada conjuntura histórica”.

Para Putnam (1996, p.31), o contexto social está relacionado à natureza da vida cívica, que denomina de “comunidade cívica”, caracterizada por “cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração”. Em uma comunidade cívica, destaca o autor, a cidadania se evidencia pelos seguintes indicadores: interesse e participação na vida pública, igualdade política (o que implica direitos e deveres iguais para todos), compartilhamento de valores de solidariedade, confiança e tolerância, sem negar a existência dos conflitos de interesses, e participação dos cidadãos em organizações que incorporam e reforçam os valores e as regras comunitárias de reciprocidades.

Apoiando-se nesse modelo proposto por Putnam (1996, p. 24), “demandas sociais – interação política – governo – opção de política – implementação”, Santos Júnior (2001, p. 94) analisa de que maneira as mudanças nas instituições de governo local interferem na afirmação do sistema de governança democrática das cidades brasileiras, entendendo-se por governança “novos padrões de interação entre governo e sociedade, baseada em arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e os atores sociais em um sistema político democrático”. Parece pertinente que o envolvimento dos cidadãos na gestão pública incide diretamente sobre as possibilidades e os padrões de interação entre o governo e a sociedade, de forma que a participação social é condição indispensável tanto

para a formulação de demandas quanto para a própria interação política entre a sociedade e as instituições governamentais. Registre-se, aliás, que o conceito de governança aqui utilizado está relacionado ao processo de transformações políticas em curso nas instituições democráticas no país.

A base do conceito é a concepção de que um regime democrático tem duas dimensões fundamentais: o processo de acesso às principais posições ocorre por meio de eleições competitivas e o sistema legal garante algumas liberdades e direitos que definem a cidadania política, também parte constitutiva da cidadania civil e social. Mas a própria atribuição dessas liberdades e a definição da cidadania política geram esferas públicas cujas bases são as associações e organizações da sociedade civil que, na interação com o poder instituído, produzem a legitimidade para o exercício do poder.

Essas novas formas de interação entre governo e sociedade permitiriam o surgimento, no âmbito municipal, de novos padrões de governo, baseados no princípio do modelo de governança democrática, proposto por Putnam (1996). Trata-se de um modelo que se refere a mecanismos de interação entre governo e sociedade e confere a legitimidade necessária à tomada de decisões em um regime democrático. Nesse sentido, há uma estreita relação entre o modelo de governança e o da gestão pública participativa, já que ambos estão ancorados na necessidade de mudanças no atual sistema político, decorrente do declínio, no modelo representativo, das instituições políticas tradicionais, caracterizado pela centralização das decisões nas esferas de governo central, a emergência de uma nova cultura política, ligada à multiplicidade de atores sociais, com forte presença na cena política, e o surgimento de um novo regime de ação pública, a que deu origem o novo papel do poder público e dos atores sociais, que exigiram a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisões.

Na realidade brasileira, um dos principais problemas do modelo de democracia representativa pode relacionar-se ao baixo grau de entrelaçamento entre os cidadãos e as instituições governamentais, seja pela fragilidade dos mecanismos legais de garantia dos direitos de cidadania e o alto grau de desigualdades sociais, seja pelo padrão de cultura cívica existente, que bloqueia a conformação das esferas públicas e a participação da sociedade civil, impedindo a consolidação do modelo de gestão participativa. Na verdade, apesar dos avanços significativos na busca de formas alternativas para a democracia e da relação entre Estado e Sociedade ser marcada por limites e tensão, não se pode negar a contribuição dos aportes científicos para uma compreensão mais aprofundada e atualizada dos dilemas do desenvolvimento democrático e sobre o papel do cidadão na sociedade contemporânea, fundamentalmente no que diz respeito à necessidade de se repensar a

democracia representativa, que deve a incorporar formas de participação do cidadão nos processos decisórios na esfera local de poder.

As novas experiências de gestão pública democrática na realidade brasileira, como os Conselhos Gestores, tentam, assim, absorver a noção da esfera local como espaço de mediação de interesses e de gestão político-administrativa descentralizada e participativa das políticas públicas. Mas estarão mesmo tais Conselhos se constituindo como arranjos institucionais que possibilitam a participação social no campo da gestão das políticas públicas?

1.2.2 Os Conselhos Gestores de políticas públicas no contexto brasileiro

O novo desenho institucional que estabelece a descentralização e a participação como eixos centrais no processo de democratização da gestão pública brasileira forjou os Conselhos Gestores como instâncias de mediação entre governo e sociedade civil nos processos decisórios das políticas públicas, nas três esferas administrativas. A Constituição de 1988 é que inaugura essa nova institucionalidade na relação entre Estado e Sociedade Civil, ao abrir precedentes para a criação dos Conselhos Gestores como mecanismos formais de participação, deliberação e controle social⁵ das políticas públicas. Preconiza, aliás, a Constituição, o caráter deliberativo⁶ e paritário⁷ aos Conselhos Gestores, formados por representantes da sociedade civil e do poder público, tomando-os como novos atores da cena pública brasileira.

A Constituição de 1998 avança quando cria mecanismos de participação nas três esferas de poder, de modo a dar ao Estado brasileiro um caráter democrático, oferecendo possibilidades para que ele, uma vez permeado por espaços públicos e coletivos de gestão, deliberação e controle, possa tornar pública a gestão do que é público. Na verdade, o Estado de Direito moderno reconhece a necessidade de se defender a sociedade contra os

⁵ Em seu sentido etimológico, controle significa ato ou poder de controlar; fiscalização exercida sobre atividades de pessoas, órgãos, para que não se desviem das normas preestabelecidas (AURÉLIO, 1985). O controle pode ser exercido e materializado pelos demais membros da sociedade, o que implica o controle social não só do ponto de vista do Estado sobre a sociedade, mas também da sociedade sobre o Estado.

⁶ O caráter deliberativo dos Conselhos compreende a participação da sociedade civil na definição de agendas públicas que representam interesses coletivos, a formação de políticas, o controle público sobre as ações e decisões governamentais, a discussão de projetos relacionados ao interesse público, em que se estabelecem alianças, explicitam conflitos, atuam como espaços que permitem a negociação, a pactuação e a construção de consensos (CUNHA, 2002).

⁷ Devemos entender a questão da paridade nos conselhos gestores não apenas do ponto de vista quantitativo, mas principalmente quanto ao seu aspecto qualitativo.

eventuais excessos de funcionamento da máquina estatal, através da divisão de funções entre os poderes e de mecanismos recíprocos de controle, sendo a grande novidade, nos anos de 1990, a idéia de ampliação da participação da sociedade por meio do controle da sociedade. Nesse caso, o processo de participação deixa de ser restrito aos setores sociais excluídos pelo sistema e pretende dar conta das relações entre o Estado e o conjunto de indivíduos e grupos sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania, devendo ocorrer, com igual legitimidade, a disputa por espaço e atendimento pelo poder estatal (GOHN, 2001).

Instituídos em âmbito federal, os Conselhos passaram a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, a par da exigência do repasse de recursos da esfera federal para os estados e municípios. Os Conselhos Gestores proliferaram-se, então, no país, na forma de arranjos institucionais, podendo ser *temáticos*, porque ligados a políticas sociais específicas (saúde, assistência social, criança e adolescente, etc) ou *deliberativos*, porque suas atribuições não se restringem à formulação de sugestões ou encaminhamento de demandas, mas abrangem sobretudo a decisão das políticas públicas. Em comum têm a *composição paritária* entre governo e sociedade, pois se constituem por representantes da sociedade civil e do governo; e a autonomia em relação ao governo, apesar de vinculados aos órgãos do poder público (GOHN, 2001; TATAGIBA, 2002). Na década de 1990 houve um intenso processo de implantação dos Conselhos Gestores por todo o país, acompanhado pela criação dos Fundos Especiais⁸, atendendo à exigência institucional das legislações específicas das diversas políticas sociais nas áreas da criança e adolescência (Lei 8.069/1990), da saúde (Lei 8.080/1990) e da assistência social (Lei 8.742/1993).

Estudos, como os de Raichelis (1998; 2000), constataram a existência desses novos arranjos institucionais nos 27 estados da federação. Em 1998 já haviam sido criados cerca de 2.908 Conselhos (53,7 %) num total de 5.417 municípios brasileiros, enquanto que, no ano 2000, estimavam-se aproximadamente 4.000 na área da saúde, 3.146 na da assistência social e 3.081 na da infância e adolescência. Sublinhe-se que o processo de criação dos Conselhos Gestores foi marcado por fortes conflitos entre a expectativa da implementação de políticas públicas que concretizassem os direitos sociais conquistados e assegurados em lei e as restrições políticas, econômicas e culturais postas no caminho.

É claro que a simples existência desses mecanismos institucionais não significa que os estejam exercendo o seu papel de forma efetiva e contribuindo para a consolidação

⁸ O novo reordenamento na gestão das políticas públicas institui o Fundo como um instrumento de gestão financeira, buscando tornar transparente e democrática a destinação de recursos para o financiamento das ações nas três esferas de governo.

do novo formato da gestão descentralizada e participativa das políticas públicas. Com efeito, a análise das experiências dos conselhos gestores na realidade brasileira vem sendo desenvolvida por alguns estudiosos, sob a ótica do processo de democratização da gestão pública no país (Andrade, 2002, Dagnino, 2002, Gonh, 2002, etc), tentando-se compreender como se tem configurado essas esferas institucionais como possibilidades de ampliação da gestão das políticas públicas e a democratização dos processos decisórios.

Dagnino (2002) reconhece os mecanismos institucionais de participação como esforços de controle social do Estado, visando à maior transparência e publicização das políticas públicas, assim como a participação efetiva, na sua formulação, de setores da sociedade civil desprovidos de outras formas de acesso a espaços de decisão. Ademais, estudos já realizados analisam os pressupostos da relação entre Estado e sociedade, na medida em que apresentam os diferentes níveis ou padrões democratizantes da sociedade brasileira, ressaltando as contradições e os diferentes resultados, de acordo com as variadas esferas de poder e a correlação de forças, políticas, econômicas ou sociais. A realidade brasileira caracteriza-se, de um lado, pelo desenvolvimento de algumas experiências democráticas com base nas esferas locais, e, de outro, marca-se pela continuidade, em âmbito nacional, de políticas econômicas e sociais tradicionais. Daí que a abertura de novos canais de mediação entre a sociedade civil e o poder político local é entendida como um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política dessa sociedade.

Tais instrumentos de gestão democrática foram instituídos com base no discurso acerca da importância da participação da sociedade civil na gestão pública. Destarte, verifica-se que a participação, no caso brasileiro, tornou-se, atualmente, um discurso recorrente, de modo que o Estado vem, cada vez mais, explicitando que precisa da colaboração da sociedade civil para superar problemas de políticas públicas, significando, na prática, a interação entre governo e sociedade civil uma distribuição de responsabilidades.

Nos Conselhos Gestores, Estado e sociedade estão representados paritariamente; contudo, os mesmos não estão livres de manipulações e de interesses divergentes, caracterizados pela lógica da defesa dos interesses particularistas. Esse clima de tensões é mais perceptível em nível local, onde os atores sociais se relacionam mais diretamente, e onde reconfiguram as formas e culturas políticas tradicionais, carregadas de práticas clientelísticas e patrimonialistas (GOHN, 2002).

A dinâmica de funcionamento dos Conselhos Gestores, a sua organização interna e a instituição de suas relações dependem, além das condições sócio-históricas em que são

criados, da ação interativa entre os sujeitos que o compõem e lhe dão corpo. Nesse caso, a efetividade de seu desempenho está vinculada à correlação de forças presentes no processo de ação e interação entre os sujeitos representantes dos diversos segmentos da sociedade.

Segundo Tatagiba (2002), a dinâmica interna desses fóruns de deliberação é marcada por relações verticalizadas, com forte viés autoritário, uma vez que há uma forte resistência das estruturas governamentais em aceitar o padrão partilhado de gestão, fazendo-o aparecer como um mecanismo dificultador do processo decisório. Como bem salienta, em estudo acerca das experiências dos Conselhos Gestores no Brasil,

os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada, dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas (TATAGIBA, 2002, p. 79).

Essa realidade leva a compreender que o processo de conquista dos direitos deve ir além dos mecanismos formais constituídos e definidos como fundamento básico de norteamento do processo de materialização dos direitos regulamentados nas leis orgânicas de políticas públicas. Num estudo acerca da experiência do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente no Piauí, Ferreira (1997, p. 172) enfatiza que

é preciso que essa luta pela participação, como um mecanismo de controle de ações que proporcione a materialidade do direito, não se esgote com a criação de documentos jurídicos ou de institutos democráticos que não conseguem alterar práticas conservadoras.

Essas dificuldades chamam a atenção para a insuficiência da lei na condução de processos de mudança, principalmente quando as práticas a serem transformadas são ditadas por interesses localizados no interior das estruturas de dominação da sociedade. É certo que a convivência entre novas e velhas práticas políticas compromete a implementação do projeto de democratização da gestão pública, com a reprodução de modelos que alcançam um avanço real na construção do novo, mas essa nova cultura política se contrapõe à tradição autoritária, que desconhece as esferas públicas, e às práticas clientelistas ou corporativas de grupos patrimonialistas, oligárquicos ou modernos/privatistas. Trata-se, enfim, de uma cultura política nova, gerada por processos

nos quais os diferentes interesses são reconhecidos, representados e negociados, via mediações sociais, políticas e culturais. Aliás, no estudo acerca das experiências de alguns Conselhos Gestores no Estado do Rio Grande do Norte, são apontados alguns elementos que dificultaram a efetivação desse modelo de gestão democrática, participativa e deliberativa no país, conforme destaca Andrade (2002, p. 22), ao afirmar que

na dinâmica atual do modelo de gestão compartilhada está comprometida a dimensão democrática dos processos participativos. A deliberação, apesar de ser mais democrática do que nos formatos anteriores, porque, submetida a um maior número de pessoas, é uma deliberação democrática do ponto de vista da democracia formal.

Percebe-se, assim, que esse modelo de gestão participativa e descentralizada no Brasil tem enfrentado grandes dificuldades, que se colocam para a realização de mudanças na administração pública brasileira. É que a tradição centralizadora e autoritária que sempre marcou o Estado brasileiro impingiu, nas agências governamentais, um padrão de gestão completamente independente da sociedade e atrelado, ora aos ditames da burocracia, ora aos interesses dos que detêm o poder. Em face disso, é fundamental reafirmar a importância dos Conselhos Gestores como um espaço essencialmente político de surgimento, clarificação e visibilidade dos cidadãos organizados, interagindo com representantes dos poderes constituídos, de forma que todos possam ouvir. Mas, como espaço de interlocução pública, deve necessariamente ser publicizado por diferentes meios, canais e estratégias, não se referindo a visibilidade apenas a publicização dos resultados, atos e práticas políticas, senão também da transparência das posições defendidas pelos interlocutores, tanto os diretamente envolvidos face a face como os implicados nas decisões políticas. Para Raichelis (2000, p. 64), “a visibilidade social supõe publicidade e fidedignidade de informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação”.

É nesse cenário que deve ser entendido o novo conceito de poder local e inserir-se a discussão sobre os Conselhos Gestores, que podem fazer política publicizando os conflitos, construindo proposições e denunciando questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, além de fundamentarem ou reestruturarem argumentos segundo uma perspectiva democrática; de sorte que contribuam para a resignificação da política. Na verdade, os Conselhos Gestores podem cumprir um papel muito diferente do integrativo/assistencial, atribuído no passado a outras formas de

Conselhos, como os comunitários/assistencialistas e compensatórios. Isto tudo pressupõe transformar o Estado num campo de experimentação em que coexistam soluções institucionais e coletivos permanentes de cidadãos organizados, todos participando sob dadas igualdades de condições.

Mas a instituição dos Conselhos Gestores, a despeito da quase unanimidade acerca dos efeitos positivos da descentralização decisória, ainda não se firmou, ao menos teoricamente, como um fator garantidor do bom funcionamento da gestão participativa. Ou seja, tem-se afirmado que tais experiências se constituem num efetivo fortalecimento da capacidade institucional do município. Contudo, até que ponto esses mecanismos institucionais possuem a capacidade de empreender ações coletivas conforme as singularidades políticas de cada gestão? Ora, para os Conselhos interferirem na dinâmica de funcionamento da administração municipal e na gestão das políticas públicas depende do acesso às informações relevantes das secretarias municipais, como os gastos no setor, os repasses de recursos dos governos estadual e federal, os indicadores sociais e os mecanismos de acompanhamento e divulgação das decisões por eles tomadas e a serem implementadas pelo poder público municipal. Entre esses mecanismos se destacam a publicação das deliberações, a prestação de contas dos gestores municipais no âmbito dos Conselhos, a realização de audiências públicas abertas à sociedade, etc.

Os Conselhos têm sido vistos como "um dos principais resultados das recentes reformas municipais, que têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior interação entre o governo e a sociedade" (GOHN, 2001, p. 83). Seguindo a mesma argumentação, acredita-se que os Conselhos Gestores são importantes porque originários de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil, a despeito de sua inserção na esfera pública ter sido efetivada por força de lei, de modo integrado a órgãos governamentais vinculados ao poder executivo. A rigor, essa condição não parece se apresentar como impeditivo a que os Conselhos sejam compostos por legítimos representantes do poder público e da sociedade civil organizada, nem a que atuem responsavelmente nas áreas específicas ou controlem efetivamente as políticas públicas setoriais. A participação autônoma da sociedade diz respeito às condições necessárias para que as organizações sociais possam se fazer representar na esfera pública e tomar decisões no diálogo com os demais atores. Para Santos, (2000, p. 45),

já não se trata da autonomia dos anos 70/80, quando o espaço da política se restringia ao aspecto da pressão sobre o Estado e a negociação significava cooptação e enfraquecimento da luta. A autonomia nos anos

90 [...] diz respeito à possibilidade de constituição de um espaço que, apesar de estar vinculado à estrutura do Estado, é construído de forma colegiada, onde as próprias regras de seu funcionamento têm que ser decididas no seu âmbito, incorporando, além da racionalidade administrativa inerente à ação do Estado, a dimensão política dos grupos de interesse. Nesse sentido, o Estado seria, ao mesmo tempo, um dos participantes dessa arena e lócus de interação com a sociedade.

Santos (2000) considera que a autonomia se insere no debate dos Conselhos de duas formas: a primeira diz respeito à adoção, nesses espaços, de procedimentos democráticos que permitam que os atores sociais tenham capacidade de intervenção, na perspectiva de exercerem controle social das políticas públicas; a segunda se relaciona à própria capacidade dos grupos de interesse de se fazerem representar na esfera pública, através da incorporação de mecanismos democráticos na escolha das organizações participantes e no exercício da sua representação. Neste caso, a autonomia não se limita à possibilidade de a sociedade interagir e controlar os procedimentos administrativos, mas também a de expressão, nos Conselhos, de identidades e visões de mundo, numa dimensão substantiva da democracia, que abarca a afirmação de direitos e valores éticos e subjetivos.

Nesse sentido, a questão fundamental é que os Conselhos Gestores não podem ser concebidos nem como o principal instrumento de gestão das políticas públicas nem como os únicos canais efetivamente democráticos. Levando-se em conta o sistema de governo, há uma aposta na combinação entre procedimentos da democracia representativa (sufrágio para o parlamento e para o poder executivo) e a democracia direta (Conselhos e outros canais de participação dos cidadãos). Nesse aspecto, parece evidente que a capacidade de os Conselhos serem canais de interação entre governo e sociedade depende da representatividade democrática, tanto das instâncias de governo quanto das diversas organizações sociais.

Os Conselhos, de uma forma geral, correm o risco de transformarem-se em estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais, no sentido de responder aos procedimentos de aprovação de contratos e prestações de contas exigidos nos convênios estabelecidos com os programas estaduais e federais. De fato, os estudos já realizados constatarem que grande parte dos Conselhos não possui uma agenda política de médio e longo prazo capaz de instituir uma pauta de discussão mais estratégica para a gestão das políticas sociais (ANDRADE, 2002).

Pensado nos termos formulados por Habermas (1997) acerca da democracia deliberativa, talvez se esteja diante de arenas com capacidade de gerar entendimentos necessários à formação democrática da vontade e à legitimação do exercício do poder

político. Conforme analisa Santos (2001), na prática a dinâmica dos Conselhos tem propiciado pequenos aprendizados nessa direção, seja por meio da incorporação de demandas específicas dos grupos populares na lógica e na ação do poder público, seja por meio das experiências de participação nas decisões relativas à gestão das políticas sociais, como o credenciamento ou descredenciamento de convênios com o setor privado e entidades sem fins lucrativos, a definição de regras normativas para os serviços públicos, o controle sobre a aplicação dos fundos e a imposição de maiores barreiras à apropriação dos recursos públicos pela via do clientelismo.

Torna-se, assim, urgente pensar a adequação do modelo da democracia deliberativa para a compreensão dos dois principais fóruns deliberativos existentes, hoje, no Brasil: o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores. Essas duas experiências têm formatos e concepções diferentes e dinâmicas marcadas por variadas lógicas: a primeira é caracterizada por uma fraca institucionalização, do ponto de vista de regras de funcionamento, enquanto a segunda se vinca por um forte conteúdo normativo e uma tendência à burocratização das ações, sem mencionar que a primeira é concebida como uma alternativa estratégica de democratização do processo orçamentário e a segunda como uma exigência burocrática para a liberação de recursos públicos (ANDRADE, 2002).

Tal modelo busca, no entanto, alterar, progressivamente, a subordinação (ou apatia) da sociedade civil em face ao Estado, e modificar a cultura de participação da sociedade civil no sentido dos grupos progressistas priorizarem pautas coletivas, deixando de lado divergências em torno de interesses particularistas e corporativistas. É que se parte do pressuposto de que decisões políticas democráticas envolvem mudanças no campo estatal e na própria sociedade civil, desde que os princípios democráticos não sejam abandonados, mas marcos referenciais dessas decisões.

Na realidade brasileira, as dificuldades ou limites para a implementação de experiências participativas, como os Conselhos Gestores, são gritantes, haja vista a combinação de elementos conflitantes, como as desigualdades sociais, as culturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, e a complexidade dos aparatos institucionais. Por outro lado, o cenário de relações entre Estado e sociedade varia, de acordo com as especificidades dos contextos locais. Somado a isso, o formato e as exigências burocráticas retiram do Conselho aquilo que é fundamental na participação: o seu caráter pedagógico, ou seja, o aprendizado da discussão democrática. Dessa forma, a experiência participativa fica deformada, cumprindo apenas uma função puramente burocrática, por isso que essa, mesmo resultado de uma aprovação mais ampla, porque envolve um maior número de pessoas, não funciona como expressão de uma vontade coletiva, construída no debate, no

enfrentamento e no julgamento de posições, com objetivos de produção de consensos que revelem o desejo da maioria (SANTOS, 2000).

Percebe-se, desse modo, um distanciamento entre a realidade e o que propõe a lei. Com efeito, o Estado brasileiro ainda não aprendeu a conviver no seu interior com os sujeitos políticos, usuários, trabalhadores organizados e organizações de defesa de direitos em geral, interferindo, propondo, influenciando e fiscalizando as ações de caráter público. São por isso enormes as resistências para viabilizar o funcionamento dos Conselhos Gestores; reconhecer seu caráter deliberativo; respeitar suas competências; dar transparência às ações do Estado e prestar informações necessárias ao exercício das competências desse espaço (TATAGIBA, 2002).

CAPÍTULO II

A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Pretendemos neste capítulo analisar como o novo desenho institucional da gestão das políticas públicas, entendidas como um conjunto de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade que surgem para atender as demandas por bens e serviços sociais básicos, tem se configurado no âmbito da assistência social.

Assim, no capítulo que trata da Seguridade Social (art. 194)⁹, que compreende as áreas da saúde, previdência e assistência social, a Constituição enfatiza que a assistência passe a ter caráter democrático, organizada em sistema descentralizado e participativo, com a participação de segmentos representativos da sociedade, atribuindo um novo papel a ser exercido pelo poder público e pelos atores sociais, o que prevê a criação de Conselhos nas três esferas da administração pública.

Deve-se ressaltar que a perspectiva democrática e participativa na gestão da Assistência Social está regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei 8.742/93, a qual passa a concebê-la como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, com a função de prover os mínimos sociais a quem dela necessitar. Nesse sentido,

a condução da Assistência Social deve pautar-se em marcos descentralizados e participativos, o que implica, de um lado, a gestão negociada e articulada dessa política entre União, Estados e Municípios, com definição de atribuições e Comando Único em cada uma dessas esferas de governo, e de outro, a organização e o efetivo funcionamento de instâncias paritárias e deliberativas de gestão, por meio dos Conselhos de Assistência Social nesses três níveis de poder (OLIVEIRA, 2003, p. 118).

O princípio constitucional da assistência social como política pública está instituído no Capítulo I da LOAS, em que expressa suas definições e objetivos:

⁹ O conceito de seguridade social que passou a vigorar no período pós-guerra abarca, desde sua origem, um conjunto diversificado de políticas sociais como a previdência social, a saúde e a assistência social. Sua emergência teve como paradigma a organização dos Estados de Bem-Estar (*Welfare States*), voltados para a garantia de condições básicas de existência a todos os cidadãos, no que se refere à renda, bens e serviços sociais. Trata-se de um modelo assentado no reconhecimento do caráter universalista da cidadania. No Brasil, o conceito de seguridade social como política social e como direito social foi incorporado pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 (MOTA, 1996).

Art. 1º – A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º – A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal a pessoas portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Dessa forma, a Assistência Social passa a compor, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, o tripé da Seguridade Social. Embora a assistência e a previdência atuem no campo da proteção social e sejam financiadas pelas contribuições previstas no art. 195 da Constituição Federal de 1988, a previdência só atende aos que contribuem para o sistema (art. 201 da CF) e a assistência é destinada àqueles que dela necessitam, independente de contribuição (art. 203 da CF).

O compromisso afirmado na LOAS para com o provimento das necessidades básicas daqueles que compõem sua clientela (usuários), é no sentido de que a política de assistência social não possui responsabilidade exclusiva para com o usuário, tanto que estabelece a intersectorialidade¹⁰ com as demais políticas públicas (educação, saúde, educação, trabalho e renda, etc). Dessa forma, o campo da assistência não deve buscar uma especificidade que a diferencie das demais políticas públicas e lhe garanta um espaço exclusivo de atuação, mas deve buscar o exercício de ações de atendimentos assistenciais permeando todas as demais políticas.

Notadamente, é essa integração que possibilitará a redução na área de abrangência da assistência social em razão de sua inclusão no campo das demais políticas públicas. Nesse sentido, o caminho proposto pela LOAS é o da “prevenção” pela via da inclusão social dos cidadãos, e não o da delimitação e expansão de um campo de exclusão social. É por isso que a assistência social visa: ao enfretamento da pobreza; à garantia dos mínimos sociais; ao provimento de condições de atender às contingências; e à universalização dos

¹⁰ A política de assistência social possui uma interface com outras políticas públicas. A assistência social é setor enquanto existe uma demanda excluída do acesso à cidadania, mas deve voltar-se ao privilegiamento da ação programática da assistência nas demais políticas públicas visando impedir a exclusão social.

direitos sociais, o que deve ocorrer através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e de entidades e organizações de assistência social (OLIVEIRA, 2004).

Nesse sentido, convém levantar algumas questões como forma de nortear a nossa reflexão nesse estudo: que mudanças ocorreram de fato a partir desse novo formato institucional no campo específico da Assistência Social? Que fatores interferem diretamente no processo de materialização da concepção da Assistência Social como uma política pública? A participação da sociedade civil tem contribuído para uma nova configuração na gestão da Política de Assistência Social?

2.1 A nova configuração da política de assistência social pós-Constituição de 1988

Para compreendermos a assistência social enquanto política pública, reconhecida legalmente como direito do cidadão e dever do Estado, faz-se necessário, primeiramente, refletirmos acerca do processo de construção do sistema de proteção social no Brasil, como também, entender a inclusão das políticas sociais, em especial a assistência, na agenda pública brasileira.

A constituição de tal processo deve ser compreendida em três momentos consecutivos: o primeiro, abrange o período dos anos de 1930 a 1964, marcado pela introdução e expansão fragmentada das políticas sociais; o segundo momento compreende os anos de 1964 a 1985, identificado pela consolidação institucional e reestruturação conservadora; e, por último, o período que se inicia nos anos de 1985, marcado pelo processo de redemocratização política, tendo forte expressão com a Constituição Federal de 1988, caracterizado pela garantia da universalização dos direitos sociais num sistema descentralizado e participativo.

A década de 1930 é considerada por diversos autores (Santos, 1979; Draibe, 1993; Faleiros, 2000) como o marco histórico do processo de constituição do sistema de proteção social no Brasil. Pois, até a década de 1930, o Estado não admitia a existência dos problemas sociais, e muito menos assumia a responsabilidade pelo seu enfrentamento. Dessa forma, a assistência social era exercida como mecanismo de ajuda, apoio e solidariedade prestados por particulares, sem a intervenção do Estado.

Nesse contexto, os problemas sociais (como a pobreza) não eram considerados como questão social¹¹ pelo Estado, ou seja, não eram vistos como reflexos da conjuntura social, política e econômica engendrada pela sociedade capitalista, e, nesse particular, vinculada à relação capital-trabalho, mas considerados como “caso de polícia”¹² e de responsabilidade individual. Segundo Sposati (1985, p. 41), “*os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob a forma de fatos esporádicos e excepcionais*”. Somente em meados dos anos de 1930 é que o Estado os reconhece, passando a atuar nos casos de amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância.

Com relação ao período de 1930-1945, denominado de democracia populista, observou-se a cooptação dos trabalhadores via políticas sociais, a partir da concessão de bens e serviços assistenciais a segmentos selecionados da classe trabalhadora. Nesse período, destaca-se a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões para categorias específicas de trabalhadores (marítimos, bancários, industriais), bem como, houve um avanço na legislação trabalhista com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Dessa forma, foram implementadas inovações no campo legal-institucional nas áreas de educação, saúde, assistência social, bem como a centralização institucional, e a expansão do sistema de proteção social através da incorporação de novos grupos sociais, a partir das exigências do período anterior, que estes estivessem inseridos no mercado. Essa expansão ocorre mediante o conceito de cidadania regulada¹³.

Nesta perspectiva, são considerados sujeitos de direitos, portanto, cidadãos, somente as pessoas que se encontram inseridas em qualquer ocupação reconhecida e definida pela legislação trabalhista. A extensão da cidadania se faz mediante a regulamentação de novas profissões ou através da ampliação dos direitos associados a estas profissões, e não tomando por base a expansão dos valores inerentes à condição de membro da sociedade. Dessa forma, a ação estatal ficará restrita somente aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho.

Portanto, as políticas sociais não possuíam caráter universal, porque eram destinadas a grupos ocupacionais reconhecidos e regulamentados pelo Estado que participavam do processo de acumulação, sendo marcada pelo corporativismo e o

¹¹ Convém destacar que a questão social é entendida nesse contexto como “o conjunto das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se cada vez mais amplamente social, enquanto que a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 1999, p. 27).

¹² Expressão utilizada por Cerqueira Filho (1982).

clientelismo¹⁴. Dessa forma, deixava-se ser excluído do exercício da cidadania parcela significativa de sujeitos que não possuíam uma ocupação reconhecida legalmente, tal como os trabalhadores rurais, que, embora fizessem parte do processo produtivo, não eram reconhecidos por lei.

Durante o regime autoritário dos governos militares (1964-1985), a política social foi apreendida como apêndice do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, foram criados mecanismos de repasses dos recursos públicos para a iniciativa privada por meio de autarquias, fundações e empresas estatais. Porém, inexistia o controle social da aplicação desses recursos, uma vez que essa possibilidade era praticamente nula por conta da natureza do regime militar. Grande parcela da sociedade não tinha acesso ao sistema previdenciário, consolidando-se a desigualdade: o setor privado para a elite, os planos de saúde para um grupo seletivo de assalariados e classe média, os serviços públicos para pagantes da previdência e, para os pobres a caridade, feita em geral, por entidades municipais ou filantrópicas com apoio estatal. Trata-se de um arranjo tecnocrático-político do sistema na busca de legitimidade e de modernização do modelo getulista.

Em relação ao período de 1968 a 1973, o país alcançou um elevado crescimento no setor de bens de capital com a implantação da indústria automobilística, extensão das redes rodoviárias, instalação das grandes usinas hidrelétricas, financiadas pelo setor estatal, através da emissão de moedas, o que resultou em elevadas taxas de inflação, além de provocar um crescimento desigual na economia, pois o governo concedia isenções fiscais e créditos a longos prazos somente para o setor industrial.

Nesse contexto de rápido crescimento econômico, as políticas sociais submeteram-se definitivamente aos critérios de rentabilidade. Os programas sociais, apesar de públicos, passaram a ter a sua execução privatizada, e a ação estatal voltou-se principalmente para a classe média, através de programas de habitação e assistência médica, em detrimento dos segmentos populares. Para os menos favorecidos socialmente, existia a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que funcionava como mecanismo de legitimação do Estado junto aos pobres, com a distribuição de benefícios sociais de cunho assistencialista, através de ações praticadas pelas primeiras-damas (FALEIROS, 2000).

Essas ações de cunho assistencialista, clientelista e eleitoreiro operavam-se no plano da benesse e do favor, fruto da ação benevolente das primeiras-damas, de grupos de

¹³ O termo *cidadania regulada* refere-se a um sistema de estratificação ocupacional a partir do qual “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das profissões reconhecidas e definidas em lei” (SANTOS, 1987, p. 68).

¹⁴ Para Martins (1999, p. 29), “o clientelismo é uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos, é, essencialmente, uma relação entre os poderosos e os ricos e não principalmente entre os (políticos) ricos e os (eleitores) pobres”.

caridades comovidas com a situação de pobreza da grande parcela da população. Não reconheciam direitos, ao mesmo tempo em que se esperava lealdade dos que eram contemplados com esses serviços.

Por outro lado, ocorre a organização efetiva dos sistemas de bens e serviços sociais básicos, sendo possível perceber o surgimento de tendências mais universalizantes, como a inclusão dos trabalhadores rurais. Nesta perspectiva, é em pleno regime autoritário que o sistema de proteção social brasileiro se completa, sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime. Contudo, controlado pela gestão tecnocrática, esse sistema não veio a se constituir como um projeto universalista de cidadania. Pois, consistia na continuidade de um modelo fragmentado e desigual de incorporação social da população em estratos de acesso, conforme os arranjos do bloco no poder, para favorecer grupos privados ou particulares, conquistar clientelas, impulsionar certos setores economicamente influentes, obter lealdades e dinamizar a acumulação (FALEIROS, 2000).

O contexto brasileiro dos anos de 1985 a 1988 foi marcado por intenso processo recessivo e uma grave crise fiscal política, criando as condições para o fim do regime autoritário dessa época. A falta de autonomia do governo nacional frente aos interesses do capital internacional, o aumento da inflação, como também, a insurgência dos problemas sociais com os índices elevados de desemprego e baixos salários, foram elementos que contribuíram para a rearticulação da sociedade civil no sentido de contestar essa conjuntura de crise. Como destaca Sposati (1985, p. 20):

as greves dos trabalhadores e a multiplicação de movimentos sociais passaram a configurar uma nova dimensão política ao tratamento, pelo Estado e pelo capital, dos interesses da força de trabalho. Instalou-se na sociedade brasileira uma conjuntura de luta, marcada por nova e ampla politização do povo, que passou a impelir o Estado a um outro discurso e prática no enfrentamento da questão social, embora a conjuntura de crise também mantivesse o estado incapaz de atender às grandes demandas por serviços sociais.

Dessa forma, ao longo dos anos 1980, verifica-se um reordenamento da sociedade no sentido de reivindicar maiores oportunidades de acesso a bens e serviços sociais, a partir de uma reforma estrutural do Estado, tendo como princípios norteadores à inclusão de novos direitos sociais e a ampliação dos direitos políticos, como também, da participação social no processo de gestão democrática das políticas públicas. Tais reivindicações foram

incorporadas pela Constituição Federal de 1988, que passou a ser denominada de “Constituição Cidadã”, por está pautada nos princípios da democracia e da cidadania.

Nessa Constituição, a assistência social como política pública está explícita no seu artigo 194 que dispõe sobre a Seguridade Social, que consiste, de acordo com a Carta Magna, num modelo de proteção social promovida pelo Estado a todos os cidadãos, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Para Viana (2001, p. 174), a Seguridade Social concebida dessa forma,

sinaliza possibilidades de expandir as ações e o alcance das mesmas, consolidar mecanismos sólidos e equânimes de financiamento e estabelecer um modelo de gestão capaz de dar conta das especificidades que cada área possui, mantendo o espírito geral de uma proteção universal, democrática, distributiva e não-estigmatizadora.

O novo formato da Assistência Social previsto na Constituição Federal de 1988 passa a ser regulamentado pela LOAS, instituída sob o nº 8.742 de 07/12/1993, que expressa uma mudança fundamental na sua concepção ao afirmá-la como direito, como uma das políticas estratégicas de combate à pobreza, à discriminação e à subalternização em que vive grande parte da população brasileira. Conforme previsto no artigo 2º da referida lei: “A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais e à universalização dos direitos sociais”.

Essa mudança sinaliza a possibilidade de passagem da assistência de prática filantrópica e de benemerência para uma política de Seguridade Social. Dessa forma, supõe, antes de mais nada, uma mudança de concepção e a superação do assistencialismo que se constitui historicamente sobre essa área. Supõe também uma necessária reconceituação de seus princípios e objetivos frente aos novos desafios de um contexto social marcado por ambigüidades.

A menção a esse artigo da LOAS demonstra que esta traz em seu bojo a defesa do princípio da universalização, uma vez que qualquer cidadão poder ser seu beneficiário, apesar de ser destinada a quem dela necessitar. Desse modo, não pode ser reduzida a ações residuais e focalistas como quer a perspectiva neoliberal, que prioriza o atendimento de alguns grupos miseráveis dentre os mais miseráveis, por não conceber que qualquer pessoa poderá vir precisar da assistência, e dessa forma a restringe a programas sociais. Como

também, está explícita na lei a importância da articulação dessa política com as demais políticas públicas.

Nesse sentido, a LOAS introduz mudanças inovadoras no campo das políticas públicas ao incluir a assistência social como um dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, tais como o direito à vida, à saúde, à educação, à liberdade, ao respeito e dignidade, à cultura, à profissionalização, entre tantos outros assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Para Yazbek (1995), a inserção da assistência social no campo das políticas públicas, da universalização do acesso e explicitação da responsabilidade estatal em sua oferta, expressa a possibilidade de transitar

do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como política de Estado, passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. Traz para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão e transforma, constitucionalmente, a Assistência Social em campo de exercício de gestão participativa de seus usuários (YAZBEK, 1995, p. 10).

Certamente, essa nova concepção da assistência social como política pública inova uma vez que, tradicionalmente, as ações nessa área estiveram diretamente ligadas às práticas de benemerência e filantropia, e agora o Estado tem a primazia na sua implementação nas três esferas de governo. Dessa forma, o reconhecimento da assistência social como política pública significa:

uma inovação democrática que adquire importância singular, considerando o perfil histórico que restringiu as possibilidades de desvendamento da assistência social para além das ações emergenciais e residuais que a caracterizam, invariavelmente, confundida com o seu simulacro o assistencialismo (RAICHELIS, 1997, p. 07).

Percebe-se que a LOAS expressa a construção de uma nova cultura política ao qualificar a relação entre o cidadão usuário da assistência social e o Estado, pois, ao reconhecer os usuários da assistência como sujeitos de direitos, contribui para a superação de conceitos e práticas socialmente construídos no nosso imaginário, ao longo da trajetória política do país, que concebia a assistência como benesse e favor do Estado aos segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade social e pobreza.

Nesse sentido, reconhecer a Assistência Social como direito do cidadão e como política pública voltada à universalização da Seguridade Social, requer dos atores nela envolvidos a firmeza de princípios e convicções que fundamentem os compromissos sociais, no sentido de se avançar na construção de uma cultura pública democrática¹⁵.

Contudo, percebe-se que com a crescente subordinação das políticas sociais à lógica das reformas estruturais para a estabilização da economia, mesmo que não se avance para a privatização total da área social, constata-se uma redução das responsabilidades do Estado no campo das políticas sociais. A redução de recursos tem significado uma deteriorização dos serviços sociais públicos, comprometendo a cobertura universalizada, bem como a qualidade e a equidade dos serviços.

Tomando como base os estudos de Draibe (1988), percebemos que foi o caráter clientelista (forma de relação política do patrimonialismo) o que mais marcou o contexto das políticas sociais no nosso país. Conforme a autora, estabeleceram-se no caso da Previdência Social, em suas fase introdutória, relações privilegiadas e clientelistas entre burocracias sindicais, a burocracia do Ministério do Trabalho e as cúpulas partidárias. Apesar do rompimento desse padrão no período pós-64, ele adquiriu novas formas de inserção no sistema, sob o domínio de grupos e personalidades políticas, distribuindo-se em períodos eleitorais benefícios a seus apadrinhados políticos. Conforme revela a autora,

o comportamento clientelista do governo deixa a sua marca no modo de funcionamento do sistema. Seja sob a forma típica da política de favores levada a cabo sob o regime militar, seja mais claramente sob o regime civil pós-85, o certo é que o uso clientelista do aparelho social tem sido constantemente constituído para o governo, partidos, e personalidades, inestimável recursos de poder (DRAIBE, 1988, p. 38).

O desvelamento da prática assistencialista no campo das políticas sociais, ocorrido em fins dos anos 1970, reforça essa dimensão clientelista. Contudo, é na era da redemocratização, em meados de 1980, que se revela com maior ênfase essa caráter assistencialista que caracterizou a administração pública brasileira. Não desconhecendo as tendências universalistas existentes nesse período, sobre a condução das políticas sociais, tanto em termos de cobertura dos benefícios como de tipos de beneficiários, Draibe (1988)

¹⁵ Segundo Raichelis (1998) a cultura pública supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública.

revela que o clientelismo não atingiu apenas o campo da Seguridade Social, mas estendeu-se a outros campos das políticas públicas.

Esse fenômeno ainda persiste na realidade atual no campo das políticas sociais e, de modo específico, na Assistência Social, contribuindo para explicar as numerosas restrições que se impõem à implementação de sua legislação. É o que ocorre, por exemplo, tanto em nível federal, como estadual e municipal, através do mecanismo das subvenções sociais, utilizado pelos políticos para atender às suas próprias conveniências.

A prática do clientelismo por meio das subvenções sociais funciona como uma moeda política de troca de favores, o que implica uma condição de débito a ser acordado, quem sabe, em período eleitoral. Como conteúdo de relações políticas e vínculos entre Estado e sociedade, o clientelismo se fortalece, principalmente, a partir de necessidades que são sempre excepcionais e urgentes. Dessa forma, o clientelismo traduz-se como avesso da cidadania, reduzindo o direito em ajuda e doação. Afinal, é dessa relação baseada no favor que se alimenta o clientelismo.

No campo da Assistência Social, essas características encontram terreno propício para sua expansão, estabelecendo formas de relação entre Estado e sociedade baseada no personalismo, na reciprocidade de benefícios e na lealdade particularista. Essa lógica, como sugere Yazbek (1993, p. 50) “reforça as figuras do ‘pobre beneficiário’, do ‘desamparado’ e do ‘necessitado’, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização pela sua condição de pobreza”.

Para Fleury (1994) a incorporação da Assistência Social ao novo modelo da Seguridade Social no Brasil representou uma inovação importante, na medida em que houve uma dissociação parcial entre Proteção Social e vínculo contributivo, assumindo, no mesmo nível, os benefícios contributivos e assistenciais. Contudo, destaca a autora,

a manutenção da separação funcional entre previdência, saúde e assistência revela a incapacidade de se superar uma concepção da proteção Social como seguro, à qual vão se superpondo programas assistenciais e diversificando-se a clientela, de tal forma que se pode falar de um sistema de Seguridade Social híbrido, ou seja, orientado por princípios e práticas concorrentes, originadas de uma base contributiva individual, de um lado, e de programas distributivos assistenciais de outro (FLEURY 1994, p. 224).

Apesar dos avanços identificados a partir da aprovação da LOAS, como a construção de uma nova dinâmica de gestão da Assistência Social, há que se levar em consideração a advertência de Almeida (1995, p. 99), afirmando que:

O impulso reformador foi suficiente para inscrever uma concepção moderna de assistência social na Constituição e para produzir uma legislação orgânica racionalizadora, ainda que ambígua do ponto de vista da redistribuição de competências e funções. Entretanto, não logrou se instalar no Poder executivo. Nesse território, quase sempre, a política assistencial continuou a ser concebida e praticada como moeda de troca de acordos políticos e como recurso de patronagem e de escambo eleitoral.

Essas indicações revelam que a implementação efetiva do modelo de gestão da Assistência Social, fundado na perspectiva de uma cultura democrática, e imbuído de um perfil universalista e redistributivo de atendimento à população, é tarefa complexa, pois convive, de um lado, com proposições legais e práticas inovadoras, e de outro, com mentalidades e valores típicos das culturas elitistas e clientelistas, que estimulam ações emergenciais caritativas e filantrópicas aos necessitados.

A incidência dessas práticas ambíguas no campo dessa política pode ser caracterizada como uma cultura que fragiliza a idéia do direito e fortalece a prática da dádiva e do favor. Assim, a Assistência Social reduz-se a ajudas e concessões pontuais e descontínuas aos pobres, confinando-os a uma relação de dependência¹⁶. Nessa lógica, “a estes não cabem direitos, mas restam favores de protetores e provedores privados que, muitas vezes, munidos de poderes e recursos públicos, deles podem se apropriar como forma de controlar e manter sua rede de clientela” (OLIVEIRA, 2003, p. 120).

Dessa forma, a ação do Estado na área social deve ater-se, desse modo, a programas básicos de educação, de saúde e assistenciais de auxílio à pobreza, e de modo complementar à filantropia privada. É sob esses argumentos que se reduz o grau de universalização dos programas sociais e se dilui a noção de direitos aos serviços sociais. Em contrapartida, acentuam-se as características focalistas e seletivas que historicamente têm marcado as políticas de cunho assistencial no Brasil.

Yazbek (2004) analisando os dos dez anos de vigência da LOAS na sociedade brasileira tem apontado para uma realidade marcada por ambigüidades e tensões, em face da persistência de práticas políticas e sociais que tentam resistir à concepção da assistência como uma política pública emancipatória, o que vem revelando a dificuldade de inscrevê-la como responsabilidade pública e dever do Estado. Para a autora,

¹⁶ Telles (1999), tratando acerca da questão social no horizonte simbólico da sociedade brasileira, considera que os pobres são considerados deserdados da sorte e os infelizes do destino que já se encontram fora do contrato social. É assim que se percebe o pobre como carente e fraco, vítima e sofredor das desgraças da vida, para quem o direito se traduz em caridade e favor.

a identificação de Assistência Social com assistencialismo e com filantropia ainda é parte dos desafios a serem enfrentados nesta área. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários da Assistência Social em nossa sociedade. Assim sendo, persiste como um dos maiores desafios em relação a esta política sua própria concepção como campo específico de Política Social *pública*, como área de cobertura de necessidades sociais (YAZBEK, 2004, p.19).

Nesse sentido, percebe-se claramente que as propostas universalistas e democratizantes instituídas pela Constituição Federal de 1988, e endossadas pela LOAS, que asseguram aos cidadãos o acesso aos direitos sociais, confrontam-se ainda com a lógica do assistencialismo e da filantropia. Ou melhor, entram em conflito o ideal de cidadania plena, que busca a erradicação da pobreza, e a lógica da cidadania invertida que pretende apenas manter o controle sobre os níveis de pobreza.

É evidente que o novo padrão constitucional no campo da assistência social vem se delineando num campo contraditório de enfrentamento de forças, com avanços e recuos. Contudo, apesar dessa conjuntura adversa, não podemos deixar de reconhecer que a LOAS tanto introduz um novo significado para a Assistência, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a no campo da Seguridade Social voltada à extensão da cidadania aos setores mais vulnerabilizados da sociedade, como também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da política de Assistência social no Brasil, sob a égide da democracia e da cidadania.

É nesse cenário que os conselhos gestores se inserem com a possibilidade de contribuir para o reordenamento institucional na área da assistência social, atuando nesse campo como parte integrante da gestão descentralizada e participativa, acenando-se como sinais de mudanças nesse universo social marcado por ambigüidades e contradições.

2.2 Os Conselhos de Assistência no contexto da gestão descentralizada e participativa

Como vimos anteriormente, a perspectiva da Constituição Federal e da LOAS com relação à assistência social é redimensioná-la, colocando-a na rota dos direitos de cidadania, passando para o Estado o dever de assegurá-la a todos os seus usuários. Esta perspectiva requer uma alteração na concepção das políticas sociais, quanto à forma de ver

os segmentos excluídos e à mentalidade de quem exerce as ações públicas. As políticas sociais, principalmente a assistência, não devem permanecer como responsabilidade de apenas um órgão governamental ou de voluntariados, mas devem pautar-se numa gestão descentralizada e participativa nas três esferas de poder, envolvendo uma ação articulação entre o poder público e a sociedade.

O caráter descentralizado e participativo da assistência social encontra-se detalhado no artigo 204 da Constituição Federal, em que a mesma assegura a participação da sociedade civil, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão pública, conforme explicitado abaixo:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1998, p. 137).

Nesta perspectiva, as diretrizes da LOAS, enumeradas no seu art. 5º, podem ser sintetizadas em três eixos centrais do processo de democratização da política de assistência social: *municipalização, descentralização e participação social*. Trata-se de uma política que está calcada na atuação do município como a esfera *sui generis* das políticas sociais. A LOAS considera o município como o *locus* privilegiado na definição das políticas públicas a partir das demandas locais, sendo a descentralização considerada uma estratégia para alcançar tais objetivos.

Nesse sentido, a LOAS propõe a municipalização ao permitir que determinados serviços possam ser implementados no âmbito do município, com a cooperação do Estado, da União e de entidades não-governamentais. A descentralização, concomitantemente, está prevista e tem por função transferir poderes, atribuições e competências da União que as detêm, para os estados e municípios, que por força deste ato outorgante, passarão a exercer essas competências. Percebe-se, desse modo, a intenção da LOAS em oportunizar ao município o direcionamento da ação de atendimento às reais demandas sociais.

Dessa forma, a municipalização confere maior autonomia ao poder local, visando evitar paralelismo e duplicidade de ações com órgãos estaduais e federais, bem como possibilita a racionalização e rentabilidade dos recursos do setor social, permitindo tratamento diferenciado a problemas específicos de diversas comunidades. A municipalização permite a proposição e revisão de critérios de aplicação e controle dos recursos públicos, em comum acordo com a sociedade civil organizada; não se tratando de mera apropriação de recursos federais ou estaduais pela prefeitura.

Tomando por base esse novo desenho institucional proposto pela LOAS para a gestão da política de assistência social, cabe ao Estado a primazia da responsabilidade estatal na condução dessa política. Nesse caso, para evitar interpretações distorcidas a esse respeito, é importante enfatizar que esse princípio da centralidade não significa o mesmo que centralização ou centralismo, que foi a marca do estilo de condução das políticas sociais nos governos autoritários (OLIVEIRA, 2003).

Nesta perspectiva, a implementação do sistema descentralizado na gestão das políticas públicas implica modalidades de interação baseadas na negociação entre esferas de governo e têm sua expressão mais nítida na existência de competências comuns entre essas esferas. No caso específico da Assistência Social, a implementação da gestão descentralizada e participativa não implicou, necessariamente, na realocação de capacidade decisória e de recursos para as instâncias subnacionais. Percebe-se que tem ocorrido a centralização dessa capacidade nos aparatos federais combinada com a intensa pulverização na execução dos serviços sociais, comprometendo a viabilização do pacto federativo¹⁷.

Segundo Almeida (1995), a LOAS não apresenta como preocupação central a questão da descentralização, mas o estabelecimento de um modelo fundamentado em mecanismos participativos de decisão. Tratando também acerca dessa dimensão, Stein (1999) destaca que a organização do sistema descentralizado no âmbito da assistência Social pode se dar em dois sentidos: da esfera federal para as esferas estadual e municipal, comumente denominada de municipalização, e do Estado para a sociedade. Nessa perspectiva, a idéia de descentralização prevista na LOAS, em seu artigo 5º, significa um novo arranjo institucional, que pode resultar no aprofundamento da gestão participativa.

Deve-se ressaltar que a LOAS estabelece o princípio da gestão descentralizada da Assistência Social tanto no aspecto administrativo quanto político. Pois, numa perspectiva

¹⁷ Arretche (1997) afirma que o governo federal vem desenvolvendo políticas explícitas em direção à distribuição de competências entre os níveis de governo e consolidando um projeto de atribuições de gestão de política social para estados e municípios. Porém, existem programas federais que ainda são geridos de forma centralizada.

meramente administrativa a descentralização das políticas públicas significaria apenas a desconcentração de atividades e funções, seja do nível federal para os demais níveis de governo, seja do Estado para a sociedade, sem que a eles se repassem recursos e poder.

Como expressa Nogueira (1997, p. 9) “é muito mais fácil descentralizar de modo participativo do que simplesmente municipalizar ou remeter a responsabilidade pela gestão dessa ou daquela política para outras instâncias de governo que não as centrais”. Nessa perspectiva, a descentralização de cunho eminentemente administrativo tende a reorientar o gasto social público, tarefa que se cumpre reduzindo o atendimento às demandas sociais.

Para Draibe (1988), no campo das políticas públicas, essa cultura centralizadora e burocrática “desapropriou” os estados e municípios de seus instrumentos de intervenção social. O poder executivo federal concentrou a gestão dos recursos financeiros, submetendo sua aplicação a critérios econômicos, de rentabilidade privada. Tal centralização política produziu uma grande fragmentação institucional, provocando uma significativa superposição de programas sociais e de clientela, impedindo a visibilidade dos processos decisórios e a inclusão da população nos canais de participação referentes a essas políticas.

Com relação à participação social, na LOAS essa dimensão está prevista como um processo de ações e decisões que criam e modificam estruturas básicas da sociedade, envolvendo os cidadãos no processo de reordenamento institucional, voltado para promover e facilitar-lhes o acesso aos direitos sociais. Para se efetivar essa participação social, assegurada pela legislação federal, exige-se a democratização dos processos de deliberação pública das ações de interesse da coletividade.

Destarte, é na LOAS que se fará o detalhamento das instâncias deliberativas que integram o sistema descentralizado e participativo da assistência social sob as formas dos Conselhos nas esferas nacional, estadual e municipal. Como destaca Raichelis (1998), o Conselho de Assistência Social é um dos principais instrumentos da gestão descentralizada e participativa da sociedade civil no sistema de assistência social, incorporando funções de controle sobre a política desse setor.

Conforme expressa o artigo 16 da LOAS, as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil são:

- I – o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II – os Conselhos estaduais de assistência Social;
- III – o Conselho de assistência do Distrito Federal; e
- IV – os Conselhos municipais de assistência social.

Nesta perspectiva, a definição constitucional da assistência social como política pública possibilitou que sua construção fosse acompanhada por mecanismos institucionais de participação, deliberação e de controle social - os Conselhos e as Conferências, instrumentos que se inserem no campo da responsabilidade pública.

Na Constituição e na LOAS o controle social assume um valor significativo, diferente das medidas de controle adotadas em período de regimes de ditaduras e de autoritarismo. É uma expressão que passa a fazer parte dos textos destas leis, reforçada nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais.

De acordo com a LOAS, o Conselho é órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo que tem como uma de suas principais funções exercer o controle social da política de assistência no município. Dessa forma, para que o controle se materialize, faz-se necessário a existência de um espaço público como um lugar de encontro de interesses diversificados, e em que os representantes da sociedade civil e do Estado possam atuar em busca de um consenso, objetivando atender aos interesses da coletividade. Esse preceito constitucional poder ser evidenciado em vários artigos da LOAS, que preconizam:

A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: (...) participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (...) O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso (...) A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social (...) é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade de fins filantrópicos junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (...) é condição para os repasses, aos municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre Governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; Plano de Assistência Social (BRASÍLIA, Lei Federal nº 8.742, art. 5º, art. 9º e art. 30).

Destacam-se, ainda, no artigo 18 da LOAS, as seguintes competências para os Conselhos de Assistência Social:

- I – aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
- II – normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

- III – fixar normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social;
- IV – conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos na forma do regulamento a ser fixado, observando o disposto no artigo 9º desta lei;
- V – zelar pela efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

A legislação estabelece que o Conselho é um órgão colegiado, formado por representantes do governo e da sociedade civil, em que 50% dos seus membros são constituídos pelos usuários dos serviços assistenciais, prestadores de serviços e profissionais da área e os outros 50% são representantes da esfera governamental. Os prestadores de serviços são aquelas entidades que realizam atividades na área da assistência social desenvolvendo ações e projetos voltados para o atendimento da população; o segmento dos usuários é constituído pelos representantes de organismos e movimentos comunitários, organizados como pessoas jurídicas que atuam na defesa dos interesses individuais e coletivos na área dessa política.

Nesta perspectiva, o Conselho de Assistência Social (CAS) deve ser formado obedecendo ao princípio da paridade entre governo e sociedade, não apenas no aspecto quantitativo, mas principalmente no qualitativo, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. É importante enfatizar que mesmo que exista entre governo e sociedade uma igualdade numérica, essa igualdade não se constitui em condição suficiente para se garantir o equilíbrio nos processos decisórios.

Em razão desse novo caráter descentralizado e participativo na gestão da assistência social, atribuído pela legislação vigente, desencadeou-se em todo o país, em meados dos anos de 1990, o processo de implementação e implantação dos Conselhos gestores deliberativos dessa política, acompanhados da criação dos Fundos e Planos¹⁸ de Assistência Social, e da realização de Conferências municipal, estadual e federal, envolvendo diversos segmentos da esfera governamental e da sociedade civil ligados a esse campo das políticas públicas. Essa experiência foi marcada por situações recheadas de ambigüidades, paradoxos e resistências em se avançar na construção do novo.

¹⁸ O Plano é considerado um importante instrumento de planejamento na gestão das políticas públicas, constituindo-se num pacto entre governo e sociedade, em que se explicita a intenção política do governante para com área social. O mesmo é construído com base em princípios, diretrizes, estratégias de ação e metas., Embora, muitas vezes, o plano é compreendido apenas como cumprimento formal de uma determinação legal, que habilita o município para o recebimento de recursos financeiros (CARVALHO, 2002).

No final da década de 1990, um passo importante para a consolidação desse novo desenho na gestão da assistência social foi a instituição da Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/99 (Brasil, 1999), fundada na LOAS, que disciplina os procedimentos operacionais para implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, destacando dentre as suas diretrizes “a participação da Sociedade Civil organizada na formulação da política e no controle das ações, em todos os níveis de governo”. Nesse sentido, houve no país um processo intensificado de discussões envolvendo as três esferas de governo, visando à definição de estratégias para a efetivação desse reordenamento institucional, que definiu a esfera municipal no *locus* privilegiado na gestão da política de assistência.

Raichelis (1998), analisando o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), traz uma contribuição enriquecedora à discussão da gestão pública no Brasil. Para a autora, é fundamental reafirmar a importância dos conselhos gestores como um espaço essencialmente político, de surgimento, clarificação e visibilidade dos cidadãos organizados, interagindo com representantes dos poderes constituídos, de forma que todos possam ouvir. Sendo um espaço de interlocução pública, ele deve necessariamente ser publicizado por diferentes meios, canais e estratégias. Mas a visibilidade refere-se não apenas a publicização dos resultados, dos atos e práticas sociais, supõe também a transparência das posições defendidas pelos interlocutores, tanto os que estão diretamente envolvidos face a face como os implicados nas decisões políticas. Nesse caso, “a visibilidade social supõe publicidade e fidedignidade de informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação” (RAICHELI, 1998, p. 64).

É no *Conselho de Assistência Social* que se formula a *política de assistência social* e se exerce o *controle social*. Nesse caso, o Conselho não poderá ser convocado apenas para aprovar ou não a política de assistência social que fora formulado na esfera executiva, haja vista que o ato de formular implica, conseqüentemente, em estudo, discussão, estabelecimento de diretrizes, de critérios, linhas de ação, etc. Pois, o Conselho é também órgão responsável pela co-gestão das políticas públicas, não apenas de caráter consultivo, mas com poder deliberativo.

Certamente, a ocupação desses espaços pela sociedade civil organizada tem exigido uma qualificação dos sujeitos que estão ali representando suas organizações e entidades, isso implica em capacitação contínua a respeito de normas, leis, diretrizes, dentre outros instrumentos e conteúdos necessários a uma participação mais consciente e comprometida com os interesses da coletividade, objetivando efetivar o controle social.

É com essa perspectiva que a LOAS legitima os conselhos de assistência social como mecanismos institucionais de mediação de interesses coletivos, com possibilidades de criar as condições necessárias para o rompimento com práticas assistencialistas e paternalistas, que se fizeram presentes ao longo da trajetória política brasileira.

A estruturação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social traduz que essa política pública dispõe de um novo formato institucional, passível de orientar a gestão político-administrativa daqueles que a gerenciam. Contudo, para a sua efetiva implementação há um longo caminho a ser percorrido, que passa, necessariamente, pela reconstrução da cultura política de seus gestores. Nesse caso,

ao estabelecer a descentralização como estratégia fundamental na gestão da Assistência Social a LOAS expressa a necessidade do redesenho das funções dos governos nas esferas federal, estadual e municipal, no sentido de instituir a idéia do “pluralismo institucional, que incumbe ao Estado o papel decisivo no enfrentamento da pobreza, de par com a sociedade” (PEREIRA, 1998, p. 74).

Pôde-se constatar nesse contexto sócio-político, a postura contraditória de diversas forças reacionárias e autoritárias assentadas na ótica do favor e do paternalismo, em detrimento de sua confirmação sob a ótica do direito. A difícil tarefa de se romper esse perfil assistencialista tem marcado de forma acentuada a possibilidade de se construir esse modelo democrático para a assistência social na realidade brasileira.

Partindo-se do pressuposto de que a institucionalização dos conselhos gestores veio possibilitar a inserção dos mais expressivos segmentos sociais nos processos deliberativos no âmbito da gestão pública, conseqüentemente, a sociedade civil deveria expressar um maior interesse no fortalecimento e revitalização desses canais de participação e controle social. Uma investida nesse nível demandaria um grande empenho por parte de todos os sujeitos comprometidos com essa tarefa.

No que tange ao campo da assistência social, tal perspectiva apresenta-se de forma mais desafiadora, pois seria necessário superar a concepção assistencialista ainda tão impregnada no imaginário dos diversos sujeitos sociais, romper com os mecanismos fisiológicos, clientelísticos e com os personalismos instalados nos procedimentos dos órgãos governamentais, de modo a fazer com que os instrumentos democráticos de controle social na gestão pública de fato tenham consistência, decisão e efetividade na política pública de Assistência Social.

Em se tratando da nossa realidade, essa não é uma operação tão simples, que se efetivaria apenas com uma alteração no arcabouço jurídico, pois implicaria na superação de uma cultura do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas entranhadas nas esferas da vida social e política brasileira, sobretudo, nas relações com as classes subalternas, o que reproduz a cidadania invertida¹⁹ e relações de dependência.

Percebe-se que a existência de ambigüidades e paradoxos nesse campo da assistência social tem sido marcado por desencontros entre o modelo de Seguridade Social universalista proposto na LOAS e a permanência de práticas assistencialistas e discriminatórias presentes em diversos programas sociais com perfil seletivo e focalista.

Notadamente, a LOAS estabelece o caráter de responsabilidade social do Estado para com seus cidadãos, consubstanciando a assistência social numa perspectiva de Proteção Social que tenha como referência à universalidade de cobertura e de atendimento, em oposição a padrões assistencialistas e seletivos de acesso aos benefícios e serviços sociais.

Nesta perspectiva, a mudança de paradigma da assistência social deve ser apreendida no bojo das seguintes dimensões: no seu reconhecimento jurídico-legal como política pública, na ampliação dos espaços públicos de defesa dos direitos coletivos e na construção de uma esfera pública, a partir da participação de diversos atores sociais nos processos decisórios.

Por ser o município o locus privilegiado do reordenamento institucional das políticas públicas, e tendo os Conselhos Gestores um papel importante na alteração do processo de gestão da política de assistência social, é que será explorado a seguir como se tem efetivado a perspectiva da gestão descentralizada e participativa no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina.

¹⁹ Expressão cunhada por Fleury (1994) para designar a condição daqueles indivíduos não incluídos no estatuto da *cidadania regulada*, uma vez que passam a ser beneficiários do sistema de proteção social a partir do reconhecimento de sua *incapacidade invertida*. Nesse caso, a autora afirma que o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como não-cidadão.

2.3 O Conselho de Assistência Social na gestão pública de Teresina

Conforme se enfatizou anteriormente, a Constituição Federal de 1998 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) redefiniram um novo formato na gestão da política de Assistência Social, com a institucionalização do sistema descentralizado e participativo, devendo ser operacionalizado mediante um desenho comum nas três esferas de governo, com a implantação e funcionamento de conselhos gestores, com representação paritária entre governo e sociedade civil, assim como, a instituição e funcionamento de Fundos Especiais que propiciem visibilidade e controle social.

Fundado no princípio constitucional da gestão descentralizada e participativa das políticas públicas, assistiu-se em todo o país na década de 1990 um intensivo processo de implantação dos conselhos gestores, nos 27 estados da federação. No Piauí, conforme informações da Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania (Piauí, 2004), existem atualmente cerca de 180 Conselhos de Assistência Social implantados num total de 223 municípios, representando um percentual de 80% dos municípios piauiense. A maioria desses conselhos foi implantada durante o ano de 1997, correspondendo a um total de 98 conselhos (56%), e os demais nos anos seguintes, atendendo exigência constitucional para a gestão das políticas públicas nessa área.

Esse processo de criação dos conselhos gestores no contexto piauiense não se efetivou facilmente, pois, conforme registros documentais, foram necessários diversos encontros de discussão marcados por embates e conflitos, envolvendo segmentos representativos da sociedade civil, gestores estadual e municipal, Ministério Público, Câmara de Vereadores, visando à implantação desse novo desenho institucional da gestão pública, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

Deve-se destacar que os diversos embates ocorridos estão associados diretamente à dificuldade em se romper com o modelo político-administrativo centralizado, até então em vigor no país, que concentra nas esferas federal (principalmente) e estadual as decisões e os recursos na gestão das políticas públicas. Essa realidade é fruto de uma forte cultura política praticada pelos governantes que impõe resistências em compartilhar os processos decisórios de gestão.

Em Teresina, o processo de implantação desse novo formato institucional da gestão descentralizada e participativa deu-se também na década de 1990, atendendo a exigência institucional das legislações específicas das diversas políticas sociais, nas áreas da criança e adolescência, da saúde e da assistência social, que prevê a participação dos

segmentos representativos da sociedade na gestão pública municipal através dos Conselhos Gestores de políticas públicas. Assim, os Conselhos surgem, no contexto teresinense, marcados por uma duplicidade de interesses: tanto estimulado por uma necessidade legal como pela mobilização da sociedade em busca de responder aos seus anseios.

Vale destacar que esse processo de implementação dos conselhos gestores na capital contou com uma participação significativa de segmentos representativos da sociedade civil e do poder público municipal, que, de forma conjunta, buscavam discutir e implementar esse novo reordenamento institucional para as políticas públicas na realidade local. Segundo fontes documentais²⁰, o primeiro conselho a ser instituído em Teresina foi o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCAT), criado em 1991, seguido pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS), criado em 1992.

No período que compreende os anos de 1994 a 1996 ocorreu o processo de implantação do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina – CMAS/TE, legalmente instituído pela Lei 2.456 de 18 de janeiro de 1996. Embora tenha sido institucionalizado através de um projeto de lei de iniciativa do poder público municipal, a criação desse Conselho deu-se, principalmente, através de um intensivo processo de mobilização social na capital, que contou com a participação direta de diversos segmentos sociais organizados, ligados à área da assistência social, que estiveram reunidos em vários momentos discutindo a necessidade e importância da criação desse conselho, no âmbito da gestão pública municipal. Deve-se destacar que o CMAS-TE foi o primeiro Conselho de Assistência a ser criado no estado, passando a ser, inclusive, referência para a criação do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, implantado somente no ano seguinte.

De acordo com depoimento de um dos representantes da sociedade civil que participou desse processo de constituição do CMAS em Teresina, houve inicialmente uma necessidade de se sensibilizar a população acerca da importância da criação desse conselho, como um importante espaço para discutir políticas para a área da assistência social. Assim declara:

nós passamos a ir para aos bairros de Teresina e chamar realmente aqueles que necessitavam da Assistência Social, dentro da sua filosofia, tirando a parte do assistencialismo. E as pessoas mais humildes participavam e faziam colocações muito importantes que, às vezes, não tínhamos visão do que estava ocorrendo dentro da nossa cidade. Eram pessoas que estavam sofrendo na pele a própria discriminação, eram considerados naquela época como os excluídos de ter direitos. Foi um aprendizado muito grande (Representante da SOADF).

²⁰ Conforme pesquisa realizada em Atas e Relatórios do Conselho.

Nesse sentido, a discussão acerca da política de assistência social foi provocada por um grupo de profissionais mais ligados às causas específicas por segmento, como os defensores das pessoas portadoras de deficiência, e do próprio órgão executor dessa política no município de Teresina, que, conjuntamente, buscavam adequá-la à nova realidade jurídico-formal, reestruturando-se e fomentando a criação do arcabouço institucional que daria o suporte legal na implantação do CMAS-TE.

Analisando documentos (atas e relatórios) que registram essa dinâmica do processo de discussão da nova modalidade da Política de Assistência Social para o município de Teresina, identificou-se uma série de ações desenvolvidas que culminaram na implantação do CMAS na gestão pública local. Dentre elas, destacam-se as seguintes ações:

✓ Realização do I Fórum Municipal de Assistência Social, promovido pela SEMTCAS/PMT, em agosto de 1994, em que se deu a discussão acerca da política de assistência social com base na LOAS. Esse Fórum contou com a participação de 84 pessoas, representando 09 instituições governamentais e 41 entidades não-governamentais. Para a realização desse fórum ocorreram reuniões preparatórias envolvendo técnicos dos poderes públicos municipal e estadual, membros de associações de moradores e entidades que atuam na área da assistência social. Foram aprovadas algumas propostas fruto da discussão dos trabalhos de grupos, como a garantia do apoio técnico no assessoramento aos conselhos municipais e na implementação da Política de Assistência Social, além do incentivo à participação da população por meio da mobilização e organização da sociedade civil no processo de deliberação e controle das ações públicas.

✓ Realização do II Fórum Municipal de Assistência Social, promovido pela SEMTCAS/PMT, em outubro de 1995, que teve o objetivo de aprofundar a discussão acerca da nova concepção da assistência social. Estiveram presentes nesse fórum 76 participantes, representando 11 de organizações governamentais e 48 de organizações não-governamentais, incluindo associações de moradores, entidades de classes e de profissionais, conselhos de direitos da mulher, da criança e do adolescente, conselhos tutelares, dentre outras entidades que atuam na área da pesquisa e de defesa dos direitos humanos. Nesse fórum foram retomadas as questões discutidas no anterior, além de ser tratada a questão do formato do financiamento da política de assistência social, e definidas estratégias pró-implantação do CMAS em Teresina.

✓ Realização da I Conferência Estadual de Assistência Social em Teresina, em outubro de 1995, que teve o objetivo de discutir o processo de implementação dessa política no Estado

do Piauí, além de escolher os delegados para participarem da I Conferência Nacional de Assistência Social.

✓ Assembléia geral de entidades não-governamentais para escolha de seus representantes junto ao CMAS-TE, realizada em fevereiro de 1996, precedida de ampla divulgação e mobilização da sociedade civil organizada, envolvendo os três segmentos que passariam a compor o conselho: prestadores de serviços, usuários e profissionais da área. Para a realização desse processo foi constituída uma Comissão de Habilitação, conforme Portaria nº 101/96, de 26/01/96, formada por servidores municipais da Prefeitura de Teresina que teve o papel de coordenar o processo eleitoral para a efetivação dessa escolha. Nessa assembléia participaram representantes de onze entidades, que, através de votação secreta, elegeram os membros Conselho, que passaram a exercer o cargo de conselheiros em março do referido ano (TERESINA, 1996).

Conforme disposto na lei de criação, o CMAS-TE é composto por sete representantes do poder público municipal e sete representantes da sociedade civil organizada, com seus respectivos suplentes, constituindo-se num espaço de participação, deliberação e controle das ações no campo da assistência social para o município de Teresina. Ao longo da existência do CMAS-TE, esse já possuiu quatro gestões. Na sua gestão atual, conforme Decreto nº 5.287, de 12 de agosto de 2002, que dispõe sobre a nomeação dos membros desse Conselho, apresenta-se a seguinte composição:

Órgãos Governamentais:

- Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social – SEMTCAS;
- Fundação Municipal de Saúde – FMS;
- Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SEMEC;
- Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente – SEMCAD;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SEMDEC;
- Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLAN;
- Secretaria Municipal de Finanças – SEMF.

Organizações Não-Governamentais:

Categoria dos Prestadores de Serviços:

- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Teresina – APAE;
- União Artística Operária Teresinense – UAOT;
- Associação dos Moradores do Bairro Piçarreira – ASMOPI.

Categoria dos Usuários:

- Associação dos Cegos do Piauí – ACEP;
- Grupo de Idosos do Monte Castelo – GIMC;
- Associação Piauiense dos Renais Crônicos e Transplantados – APREC.

Categoria de Profissionais da Área de Assistência Social:

- Conselho Regional de Serviço Social – CRESS.

A representação governamental no conselho é feita por agentes públicos titulares de cargos da administração pública, envolvendo os responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e outros que atuam em áreas afins, por indicação do poder executivo. Já no caso específico da sociedade civil, como podemos perceber, a sua representação no conselho é feita por conselheiros escolhidos entre os seus pares, através de um fórum próprio para a efetivação dessa escolha por meio de processo eleitoral, obedecendo à divisão tripartite, formada por três segmentos da sociedade: prestadores de serviços (representante de entidades e organizações não-governamentais de atendimento à infância e adolescência, representante de entidade de atendimento a deficientes e representante de entidade de atendimento a família); usuários (representante das entidades ou associações comunitárias, representante de sindicatos e entidades de trabalho e representante de associações de idosos); e o segmento dos profissionais da área de assistência social.

Para viabilizar a sua organização e funcionamento, o Conselho dispõe de um Regimento Interno que define a sua natureza deliberativa de caráter permanente, e estabelece a formação de uma diretoria composta de um presidente, vice-presidente e secretário, devendo os mesmos ser escolhidos entre os seus pares, por meio de escrutínio de pelo menos 2/3 dos seus pares, para cumprirem mandato de dois anos, permitida uma única recondução. É importante frisar que, diferentemente de outros Conselhos (como é o caso do Conselho Municipal de Saúde de Teresina), a presidência do CMAS-TE não é um cargo exclusivo do secretário da pasta, pois, como enfatiza o Regimento, a composição da diretoria do Conselho se dá mediante eleição dentre seus membros.

Com relação às competências básicas do Conselho, conforme consta em seu Regimento Interno, elas são definidas com base nas diretrizes estabelecidas pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Dentre essas competências destacam-se as seguintes:

- ✓ deliberar e definir as prioridades da política de Assistência Social;
- ✓ estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- ✓ aprovar a Política Municipal de Assistência Social;

- ✓ atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de assistência;
- ✓ acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município;
- ✓ convocar ordinariamente a cada dois anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social, e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

Essas competências reforçam o caráter deliberativo do CMAS-TE ao lhe atribuir a capacidade de formular e propor políticas²¹. Tais atribuições não se constituem uma tarefa tão simples e justificam a exigência da responsabilidade pública para essa instância deliberativa, o que demanda um envolvimento constante dos conselheiros no processo de controle das ações no campo da assistência social do município de Teresina.

Assim, por ser a deliberação uma das funções básicas dos Conselhos Gestores, é fundamental, portanto, conhecermos como se dá esse processo no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina. De acordo com a legislação vigente, o poder deliberativo dos Conselhos de Assistência Social, em geral, pode ser identificado como voltados para os seguintes eixos:

a) formulação da política de assistência social:

- estabelecimento de critérios para aplicação dos recursos financeiros do Fundo;
- fixação de diretrizes e linhas de ação para a assistência social;
- definição de prioridades sociais para o Plano de Ação.

b) normatização:

- das ações de atendimento público e privado;
- de procedimentos de execução da assistência social;
- do Fundo de Assistência social²²;

c) discussão e aprovação do Plano de Assistência Social:

- indicação de subsídios no processo de elaboração do Plano;
- monitoramento do processo de implementação das ações deliberadas.

²¹ Como vimos anteriormente, o processo de deliberação pública tem sido considerado como por alguns autores como um importante mecanismo do modelo da democracia deliberativa (HABERMAS, 1995; AVRITZER, 2000; etc). O conteúdo substantivo de tal modelo sugere uma possibilidade de ampliação da esfera pública, com discussão aberta acerca de políticas públicas. Essa concepção sinaliza para a importância do componente argumentativo e discursivo, no interior do processo deliberativo, resultando na democratização dos processos decisórios.

²² O Fundo Municipal de Assistência Social de Teresina – FMAS foi criado pela Lei 3.167 de 18 de setembro de 1996.

O Plano é um instrumento de planejamento que congrega as demandas sociais e estabelece as estratégias e propostas destinadas à garantia dos mínimos sociais às famílias excluídas de oportunidades, bens e serviços produzidos pela sociedade. Esse Plano, fundado nas deliberações das Conferências, visa à implementação da Política de Assistência Social no município, como forma de organizar, regular e nortear o seu funcionamento, sendo sua execução de responsabilidade do órgão gestor da área, devendo ser construído de forma democrática e participativa, com a participação dos representantes da sociedade civil e representantes de outras políticas sociais com interface com a assistência.

Para a viabilização do alcance dos objetivos propostos, o Plano prevê, como fonte de financiamento, recursos oriundos dos governos federal, estadual e municipal, de organismos nacionais e internacionais e de empresas privadas que cooperam para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS. Nesse sentido, o Plano Municipal de Assistência Social de Teresina, elaborado para o período de 2002 a 2005, prevê um aporte financeiro da ordem de R\$ 75.272.670,00 para a área, contemplando as mesmas diretrizes e estratégias previstas no anterior, além de enfatizar a necessidade de se investir no processo de consolidação da gestão descentralizada e participativa, através do apoio ao Conselho Municipal e aos Fóruns deliberativos de políticas públicas.

Esse Plano compreende as diretrizes, linhas de ação, e prioridades da Assistência Social, bem como as estratégias de operacionalização (parcerias, formas de atuação, responsabilidades...) principalmente as metas quantitativas e qualitativas de controle social. Consta ainda no Plano o monitoramento e a avaliação, como forma de se verificar a correta utilização dos recursos financeiros das ações/projetos em execução, competindo ao Conselho esse papel. A SEMTCAS, órgão de comando único da Assistência Social no município, coordena e executa ações específicas da área, articulando os demais órgãos públicos municipais, estaduais e federais e entidades não-governamentais, no sentido de que a assistência seja implementada com propostas integradas, buscando-se romper com a setorialização e a fragmentação das ações para oferecer melhores condições sociais que permitam o desenvolvimento social da população beneficiária, com vista ao exercício da cidadania. Destacam-se, a seguir, algumas das prioridades, contidas no referido Plano, para a sua população-alvo:

- ✓ Criar e ampliar programas de geração de renda para as famílias de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social;
- ✓ Criar programas sócio-educativos para crianças e adolescentes em situação de risco;
- ✓ Investir na capacitação técnica dos profissionais e gestores da assistência social;

- ✓ Implantar programas de orientação de caráter preventivo às famílias, com vista a minimizar os problemas causados pela desestruturação familiar.

Com relação ao poder deliberativo do Conselho de Assistência Social, esse está associado também ao controle das ações da esfera estatal, o qual poder ser resumido da seguinte forma:

- ✓ identificação das ações de atendimento da assistência social por órgãos e entidades governamentais e não-governamentais;
- ✓ criação de um sistema de monitoramento das ações e de indicadores sociais;
- ✓ acompanhamento da execução físico-financeira do Fundo e dos investimentos dos demais setores públicos (transferência de recursos).

No próximo capítulo será examinado como esse novo formato institucional da gestão descentralizada e participativa, no campo da política de assistência social, se materializa no âmbito da gestão pública municipal de Teresina, analisando-se como a participação da sociedade civil vem se delineando no processo de deliberação e controle de políticas públicas no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social.

CAPÍTULO III

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CMAS DE TERESINA

Neste capítulo, busca-se compreender como se dá a participação da sociedade civil no processo de gestão das políticas públicas, no âmbito do CMAS-TE, analisando-se em que medida sua atuação repercute no formato da política de assistência social. Nesse caso, enfatizam-se dois elementos que se constituem como eixos principais desse processo de participação: a deliberação e o controle social. Para isso, toma-se como base a pesquisa empírica, desenvolvida no Conselho, compreendendo-lhe as quatro gestões consecutivas, apoiada em levantamento documental e em entrevistas com conselheiros dos três segmentos representativos da sociedade civil: prestadores de serviços, usuários e profissionais, e com membros do executivo municipal.

A institucionalização do CMAS-TE, no âmbito da gestão pública municipal, garante a participação da sociedade civil, através de seus segmentos sociais organizados, no processo de formulação, deliberação e controle de políticas públicas. Contudo, apesar de estar assegurado legalmente essa participação, isso não significa apenas uma simples incorporação automática dos atores sociais no espaço do Conselho. Na verdade, o papel atribuído aos Conselhos Gestores é o de ser um espaço de diálogo, negociação e entendimento que qualifica as políticas sociais como atribuição do poder público e da sociedade, de sorte que os Conselhos de Assistência constituem-se como órgãos deliberativos e controladores da política de assistência nos três níveis de governo, assegurando a participação da sociedade civil por meio de suas organizações representativas.

O processo de formulação de uma política pressupõe a participação dos diversos atores sociais e a existência dos diferentes interesses, que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública. Assim, pode-se perceber a mobilização de segmentos representativos da sociedade civil e do governo que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades dos envolvidos.

Parte-se, neste estudo, do pressuposto de que a participação da sociedade civil no Conselho está fundada na possibilidade de se democratizar os processos decisórios no campo das políticas públicas. Demonstra-se, assim, que as decisões públicas não devem ser reservadas a um pequeno grupo de “especialistas preparados”, que decidem sem a

participação da sociedade. Numa democracia participativa²³, tal atitude não condiz com o princípio da participação, pois a realidade tem mostrado que sempre que um grupo decide sozinho acaba pondo em primeiro lugar os próprios interesses. Nesse sentido, o acesso dos cidadãos aos processos decisórios no âmbito da gestão pública municipal de Teresina, através do Conselho Gestor, é uma possibilidade de exercício da democracia participativa, posto que referido a um modelo que “permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões” (RAICHELIS, 1998, p. 42).

Apesar do caráter deliberativo dos Conselhos Gestores, razão mesma de sua criação, há que se averiguar em que medida suas decisões estão de fato sintonizadas com os interesses dos diversos segmentos sociais, principalmente dos setores socialmente excluídos, ou se apenas referendam as do poder executivo e dos grupos que lhe dão suporte político. Esse conjunto de preocupações conduz a dúvidas sobre como se realiza o processo decisório no âmbito do Conselho de Assistência Social de Teresina. Qual, enfim, o papel de cada segmento na discussão das proposições deliberadas? Quais os desdobramentos das decisões na configuração e definição da Política de Assistência Social no município? Qual o peso da representação da sociedade civil nesse processo? Tais indagações motivaram a analisar como o CMAS-TE se vem delineando, no contexto da gestão pública municipal, como espaço de mediação entre Estado e sociedade civil, no processo de formulação, deliberação e controle de políticas públicas que expressem as demandas sociais da realidade local. A seguir, os resultados das análises desenvolvidas nesse processo investigativo.

3.1 A participação da sociedade civil no processo de deliberação no CMAS-TE

A atuação da sociedade civil no CMAS-TE tem como eixo central a participação dos conselheiros no tocante ao processo de deliberação, que consiste na apreciação e aprovação de projetos, registro ou renovação de registro de entidades e solicitação de subvenções sociais, na definição de diretrizes para a política de assistência social, na

²³ Para Pateman (1992), a democracia participativa caracteriza-se como um modelo político em que se exige o máximo de participação dos cidadãos nos processos decisórios, o que lhes possibilita o desenvolvimento de capacidades sociais e políticas. A esse respeito, ver também Benevides (1991), Bobbio (1992) e Hirst (1992).

realização de conferências e, em consequência, na elaboração do Plano Municipal, pautando-se na realidade local.

Uma vez que se pretende entender as implicações da participação da sociedade civil no âmbito do CMAS-TE, elegeu-se dois aspectos qualitativos inseridos nessa dinâmica da participação, entendida como a forma pela qual a sociedade civil contribui ou não no delineamento de um novo perfil da Política de Assistência Social no contexto das políticas públicas na gestão municipal, quais sejam: *deliberação e controle*. Tais aspectos se evidenciam na análise de alguns elementos que possuem uma ressonância na qualidade da participação da sociedade civil no Conselho, como a formação dos conselheiros, a capacidade propositiva nas discussões e deliberações, a definição da pauta, a articulação entre os atores, monitoramento e fiscalização, e autonomia dos conselheiros.

3.1.1 Elementos constitutivos do processo de participação no CMAS-TE

A forma de inserção da sociedade civil no CMAS-TE guarda algumas particularidades e características que implicam na sua forma de atuação nesse espaço. Em primeiro lugar, registra-se a heterogeneidade dos seus representantes, que contrasta com uma certa homogeneidade dos membros das OG's, no tocante à representatividade. Pois, enquanto estes representam interesses da administração governamental, os da sociedade civil representam interesses específicos de segmentos diversificados, como de entidades prestadoras de serviços, de usuários e de profissionais, evidenciando-se, muitas vezes, uma participação setorializada e desarticulada dos interesses da coletividade.

Outro elemento a considerar é que a representação da sociedade civil no CMAS-TE segue o princípio da rotatividade, já entre o segmento governamental não se configura tal princípio, haja vista que são os mesmos órgãos que compõem o Conselho desde o início; inclusive, há conselheiros do governo que estão no Conselho desde a primeira gestão. Embora se tenha constatado, também, que há entidades atuando desde a primeira gestão, como é o caso da APAE, isto não se constitui regra, pois o Regimento Interno define que a cada dois anos se realizem eleições entre as entidades da sociedade civil, possibilitando a rotatividade na sua composição, uma vez que este é um princípio que faz parte das regras do jogo democrático do sistema representativo. Pode-se perceber, conforme quadro I, que a representação da sociedade civil tem sido singularizada pela rotatividade das entidades.

QUADRO I
ONG'S PARTICIPANTES DO CMAS-TE POR GESTÃO

ONG's	1ª Gestão (1996/1998)	2ª Gestão (1998/2000)	3ª Gestão (2000/2002)	4ª Gestão (2002/2004)
APAE	X	X	X	X
SOADF	X	X	X	
ASA	X		X	X
ACEP	X		X	X
FCCPLAR	X			
CSS	X	X		
CUT	X	X		
UNAM	X			
UNITE	X			
FUNACI		X		
EASAR		X		
AABIA	X			
APREC		X	X	X
AMCN		X	X	
APADA		X		
AMABAM			X	X
GIMC			X	X
UAOT				X
ASMOP				X
SPCC				X
CRESS	X	X	X	X

Fonte: Atas do CMAS-TE (1996-2004).

Outro ingrediente dessa dinâmica é a diversidade na formação acadêmica dos conselheiros, com predominância da formação superior (3º grau) entre os representantes governamentais, enquanto que os representantes da sociedade civil a maioria possui apenas 1º e 2º graus. Por exemplo, na última gestão pesquisada (2002/2004), dos sete conselheiros não-governamentais, apenas a representante do CRESS e da ASA possuem graduação universitária. Ao se evidenciar esse aspecto não se está defendendo a idéia de que o nível de instrução mais elevado garantiria uma participação mais efetiva, orientada por uma postura crítica e questionadora. Em tese, esse aspecto não é condição suficiente para se alcançar mais qualidade no exercício da participação, mas um elemento inibidor para se obter um maior domínio dos temas discutidos no Conselho.

O pessoal que representa as ONG's, a gente percebe que ele tem mais interesse, mas é aquela coisa mais setORIZADA, voltada para a instituição, aquela questão de ter o assento lá garantido para que ele possa, estando lá dentro, ter como melhor representar e defender os interesses da entidade dele, mais na hora de uma discussão mais geral, ele fica um pouco perdido, agente percebe que ele não tem domínio, ele não conhece bem as resoluções, e nem a legislação. Eles não têm conhecimento do que é a LOAS, sentem uma certa dificuldade (Representante do CRESS).

Uma outra questão identificada na pesquisa, enfatizada no depoimento anterior, é a necessidade de se desenvolver um processo de capacitação para os membros do Conselho, já que a participação da sociedade civil nos processos decisórios de políticas públicas tem exigido uma maior qualificação técnico-operacional e política sistemática de seus representantes no Conselho. Aliás, a capacitação é vista como uma condição necessária para o conselheiro desempenhar eficazmente o seu papel, que se refere a uma “função de responsabilidade pública”, o que se exige dos conselheiros uma melhor intervenção no âmbito do Conselho, pressupondo-se incidir diretamente na qualidade da participação. Trata-se de um tema citado recorrentemente pelas pesquisas com um óbice à qualidade da atuação dos conselheiros, bem como dos próprios representantes, conforme se denota no depoimento abaixo:

Temos muitos desafios para enfrentar, para os Conselhos se tornarem mais fortes e, dentro desses desafios, considero, assim, melhorar cada vez mais a participação do conselheiro, a visão das entidades da sociedade civil sobre quem é esse conselheiro, quem deve exercer esse papel. O conselheiro tem que conhecer suas atribuições, que entra por um processo de sistematização de uma capacitação continuada, de tornar o Conselho visível perante a sociedade, estar junto dela desmistificando esse Conselho apenas burocrático e afirmando um de participação popular (Representante da ASA).

Constatou-se que, desde a primeira gestão, o Conselho tem promovido e participado de cursos e encontros voltados para a capacitação de seus membros, tendo sido aprovado, inclusive, um Plano de Capacitação dos conselheiros. Mas o problema não se resolve apenas com a realização de treinamentos esporádicos. Aliás, na fala dos sujeitos entrevistados foi evidenciada a necessidade de um processo sistemático de capacitação dos conselheiros da sociedade civil, como forma de possibilitar um exercício mais qualificado do seu papel.

A participação da sociedade civil no conselho é desafiadora, a sociedade civil ao longo do tempo tem procurado efetivar esse espaço, mas com muita luta; os conselheiros precisam de mais capacitação, precisam está mais voltados para essa formação (...) Os conselheiros precisam dar prioridade para essa capacitação, ela não é uma capacitação que é necessária se passar muito tempo, mas que desenvolva ao longo do conselho, na própria dimensão de como o conselho se organiza, como o conselho trabalha, trazer em cada momento de discussão de uma pauta para ver como fundamentação anterior, também algo que lhe possa está lhe possibilitando a traçar uma solução (Representante da ASA).

Quando já termina a gestão e aí muda, nem sempre eles continua, às vezes já vêm outros, então a gente sente muito, nessa dificuldade de realmente ter capacitação, de que esses conselheiros estejam realmente preparados para representar bem, lá no Conselho (Representante do CRESS).

Uma das dificuldades é justamente a falta de capacitação do pessoal das organizações não-governamentais, porque acho que eles, mais do que ninguém, tinham que ter esse papel, de está consciente do que ele está ali para fazer, de cobrar mais, de tentar entender melhor, até para que haja assim mais aquela legitimidade mesmo do conselho. Por ele está ali representando a sociedade civil, eu acho que essa falta de capacitação é um dos retrocessos, é isso de não ter ainda essa capacitação, mas acho até que a gente vai avançar para isso (Representante do CRESS).

Certamente, é importante que o Conselho tenha um Plano que visualize essa capacitação, além de outras ações estratégicas. Na verdade, a capacitação requer um processo contínuo de formação de cada conselheiro, o que demanda estudos e a compreensão de temas relacionados com a Política de Assistência Social, a apreensão de questões de âmbito municipal, estadual e nacional, assim como a sua inserção na dinâmica da realidade local, aprendendo a lidar com a gestão pública. A autonomia dos conselheiros é apontada como um importante fator no processo de formulação de uma política que seja fruto de discussão e negociação, e em que os interesses coletivos se priorizem. A liberdade para deliberar sobre as várias questões apresentadas é prerrogativa de uma participação crítica e propositiva, direcionada para os interesses coletivos, livres do corporativismo e das determinações do poder público. Porém, a noção de autonomia é concebida apenas no seu aspecto formal, pois a própria constituição híbrida do Conselho já põe uma indagação acerca dessa aparente autonomia. Apesar da não observância empírica de uma possível interferência externa no Conselho, não significa que ela seja inexistente. O depoimento abaixo revela algo acerca desse dilema:

Porque a gente sabe que dependendo do gestor ele pode fazer uma pressão ao contrário; se você tem um gestor que tem uma visão de que o Conselho tem essa autonomia, assim pode, de repente, ter um outro que ele vai justamente tentar se impor, impor sua autoridade, tentar mudar tudo isso, achar que ele é o representante lá do município, ter certos privilégios, ter certas coisas aprovadas, tentar às vezes até a questão da cooptação, que eu acredito que não é difícil. Acho que aqui a gente tem toda essa questão de autonomia porque também a gente tem essa liberdade, eu acredito que quando eu coloquei a questão de falta de informação de muitos conselheiros que não tem muita consciência do

papel. Eu acredito que qualquer gestor com um pouco de malícia possa chegar no Conselho, ele pode tentar cooptar e mudar qualquer decisão do conselheiro e fazer com que ele vote isso ou aquilo, dependendo da forma como ele se conduz, como ele chega e tenta convencer (Representante do CRESS).

A existência de um Conselho não significa, por si só, autonomia nas decisões. Da mesma forma que as forças sociais conquistaram a institucionalização desse espaço, as mesmas devem empenhar-se para a manutenção e ampliação da autonomia dessa esfera de participação, de modo que a suposta ameaça a ela acarreta a conseqüente diminuição desse espaço participativo, deliberativo e controlador dos recursos públicos. No entanto, apesar das evidências empíricas, os conselheiros consideram que possuem autonomia, pois, como afirma a representante do CRESS,

hoje eu percebo é que no Conselho Municipal a gente tem autonomia, a gente consegue fazer um trabalho sem interferência, sem nenhuma obrigatoriedade de tomar certas decisões porque o poder público gostaria que fosse assim. Nós temos toda a liberdade de tomar nossas decisões.

Ressalte-se que o referido depoimento parte de uma representante do segmento profissional, com formação acadêmica na área de atuação do Conselho. Porém, reforça-se a idéia, já inferida, de que a análise e a participação crítica e propositiva não se vincula ao título universitário. As afirmações da representante revelam, de fato, limites na compreensão do que venha a ser autonomia, pois de que autonomia se fala quando os projetos são elaborados pelo órgão gestor e se enquadram num conjunto de normas definidas a priori e os aspectos privilegiados para a análise são meramente formais?

Isso mostra que além da atuação da sociedade civil ser limitada, se revela regulada e pré-definida, sendo a falta de preparo um fator responsável pela participação acanhada de seus representantes, não decorrente diretamente da formação acadêmica, eles que representam segmentos específicos como mulher, idoso, portadores de deficiência. No entanto, entre esses representantes destacam-se as conselheiras do CRESS, que têm sido questionadoras e exposto um conhecimento mais ampliado dos pontos discutidos, embora sejam questionamentos isolados, que não produzem mudanças de posição quanto a determinados temas, o que não lhes apaga, porém, a relevância e expressa que o Conselho é mesmo um espaço de possibilidades.

Nesse sentido, é fundamental a participação da sociedade civil organizada nessas instâncias, fortalecendo-lhes e democratizando-lhes as relações com o Estado. Assim, a participação desses sujeitos deve ser revestida de uma visão crítica e política da realidade, criando-se condições para a legitimidade do Conselho como *locus* de deliberação e controle social. Como expressa Carvalho (1998, p. 34-35),

Os conselhos são instâncias de formulação de políticas que gozam de um alto conceito de respeitabilidade, enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público, espaços que tornam as políticas mais públicas, pelo menos aqueles em que há uma participação de grupos sociais organizados e democráticos.

Sem dúvida, uma atuação efetiva e articulada da sociedade civil no âmbito do CMAS-TE requer um processo de capacitação em que seus conselheiros se sintam realmente aptos a deliberar as questões referentes à Política de Assistência Social, a obter um maior conhecimento dos instrumentos legais, e a ter domínio do que se está efetivando. É que, um grande desafio dos conselheiros é contribuir para que os direitos assegurados na lei se materializem na realidade social, mesmo se sabendo que o CMAS não é um espaço neutro, imune a conflitos, contradições e manipulações políticas, mas que pode constituir-se em um canal democrático, aberto ao debate público, e às proposições de estratégias que efetivem direitos já conquistados.

3.1.2 A dinâmica da participação e das deliberações no Conselho

Com base no Regimento Interno, o Conselho deverá reunir-se, ordinariamente, uma vez por mês, ou extraordinariamente, mediante convocação pelo presidente ou de um terço de seus membros. Para isso, ele possui um calendário anual de reuniões ordinárias, realizadas na segunda terça-feira de cada mês, e as extraordinárias quando houver necessidade. Assim, desde a sua criação, o Conselho possui uma sistemática de reuniões, contando com uma participação significativa de seus membros, tendo-se registrado poucas interrupções por falta de quorum. Ao longo de sua trajetória, o Conselho já realizou 225 reuniões, sendo 78 ordinárias e 147 extraordinárias, podendo ser visualizadas no quadro II.

QUARDO II
QUANTIDADE DE REUNIÕES DO CMAS-TE POR GESTÃO

Gestões	Ordinária	Extraordinária	Total
Gestão 1996/1998	22	30	52
Gestão 1998/2000	11	46	57
Gestão 2000/2002	21	39	60
Gestão 2002/2004	24	32	56
TOTAL	78	147	225

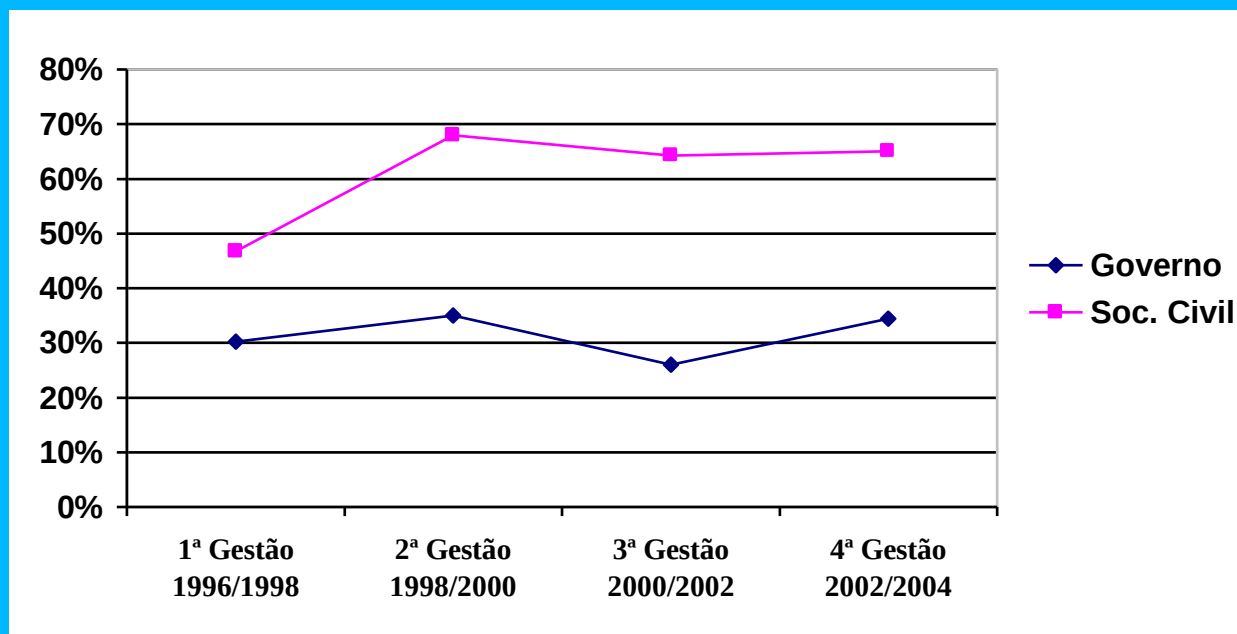
Fonte: Atas do CMAS-TE (1996 a 2004).

Esse dado revela que o Conselho possui uma certa assiduidade no compromisso de se cumprir a sua agenda de trabalho, fato que poder ser comprovado pela quantidade de reuniões realizadas por mês, em média de três reuniões, extrapolando, inclusive, o número previsto no seu Regimento. Nele consta que a dinâmica de reuniões do conselho deve ocorrer obedecendo a seguinte ordem: apresentação pelo relator da pauta a ser votada, a discussão e a votação. Em cada reunião é estabelecida previamente uma pauta de discussão, que geralmente obedece três eixos: processos de registros de entidades, subvenções sociais e informes gerais. Todas as suas reuniões são registradas em ata, de onde constarão as conclusões e deliberações, a qual deverá ser assinada pelo presidente e membros presentes. Assim, as deliberações do Conselho são consubstanciadas em resoluções ou em outras modalidades, sendo que as matérias de relevância são publicadas no Diário Oficial do Município.

Na dinâmica das reuniões do Conselho, compreendendo as quatro gestões pesquisadas, constatou-se da parte da sociedade civil uma frequência significativa de seus conselheiros titulares, o mesmo não se dando com o segmento governamental, cuja presença se tem efetivado por suplentes. Destarte, a participação dos membros titulares do governo no Conselho se tem restringido a momentos pontuais, quando debatem questões de interesses do executivo municipal, como, por exemplo, a discussão e aprovação de projetos que envolvem uma quantidade expressiva de recursos. O gráfico I apresenta uma visualização dessa dinâmica no CMAS-TE²⁴.

²⁴ É importante explicitar que para se chegar aos percentuais apresentados foram somadas todas as presenças dos conselheiros da sociedade civil e do governo nas reuniões, relacionando-se com o número de reuniões realizadas em cada gestão do conselho.

GRÁFICO I
FREQÜÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES
DO CMAS-TE, POR GESTÃO – 1996 a 2004



Fonte: Atas do CMAS-TE

Embora se constate uma presença efetiva dos representantes da sociedade civil nas reuniões do CMAS-TE, o que expressa o empenho e compromisso com a sua função, tal fato não se traduz em um maior poder de articulação e interferência em torno das questões deliberadas. Isso é perceptível no processo de discussões no momento de se analisar os projetos apreciados, os pedidos de registros de entidades e as subvenções, que se constituem as principais atividades do Conselho, conforme observado nos registros documentais (atas e relatórios de conferências). As questões levantadas limitam-se aos aspectos formais, ou seja, se os projetos ou pedidos atendem aos critérios da lei, e se estão coerentes com as definições do Plano Municipal.

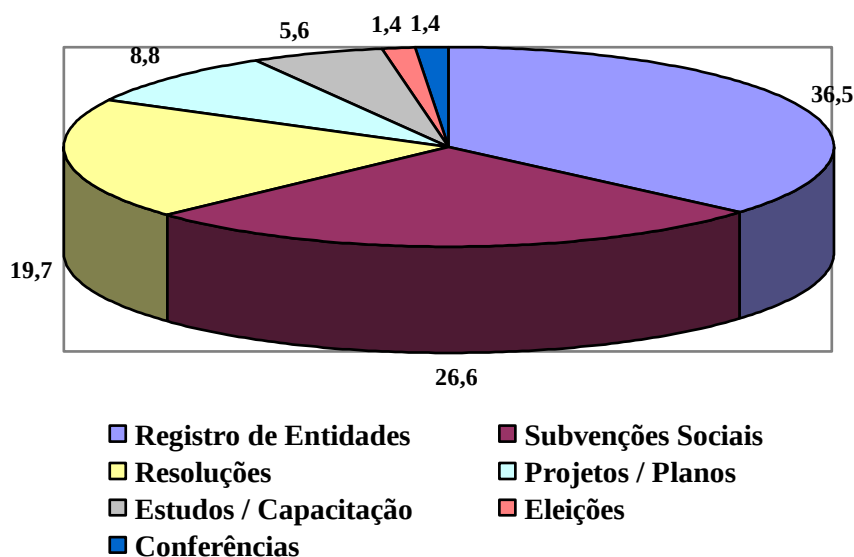
O Conselho tem atualmente um número muito grande de atividades, porque passam pelo Conselho solicitações das mais variadas, por exemplo, inscrições de órgãos, renovação de inscrição no Conselho e subvenções sociais. A gente perde muito tempo com isso. Inclusive, quando é para avaliar um processo desse, que são levados pela Secretaria Executiva do Conselho, os processos em dias anteriores e no dia da reunião a pessoa que viu o processo melhor, ela estuda e repassa para os conselheiros que em termo de assembléia, de um modo geral, coloca os pontos que eram viáveis, que não eram viáveis, que precisa de conserto e isso e aquilo outro, os próprios conselheiros colaboram minuciosamente com essas questões de cuidado, tanto de técnica, como administrativa e financeira (Representante da ASA).

É preciso que esse registro aqui no município ele se faça de forma criteriosa, algumas pessoas tem dito que eles são feitos de forma rígida, eu digo que é feito de forma criteriosa, pois há certos princípios que não se pode abrir mão, a Entidade tem que se enquadrar, então o Conselho é muito criterioso na análise desses processos, se for preciso fazer visita no local antes da deliberação, o Conselho a faz (Presidente do CMAS-TE).

A ênfase na formalidade burocrática está explícita na Resolução nº 01, de 24/03/1999, que estabelece que “nenhum projeto será aprovado caso as exigências não estejam de acordo com as normas estabelecidas no CMAS-TE”. Registre-se que o relatório da 3ª Conferência Municipal apresenta como “um avanço” o fato de os projetos serem aprovados, criteriosamente, pelo Conselho (Teresina, 2001). Sem mencionar que, em depoimento, o presidente do CMAS-TE sublinha que “a deliberação normalmente resulta numa ação formal que busca pontificar e assegurar até uma regra de pontuação”.

Percebeu-se, ainda, através da análise documental, conforme exposto no gráfico II, uma forte concentração na análise de processos de registros de entidades e de subvenções sociais (36,5% e 26,6% respectivamente). Com relação às outras questões, há uma quantidade pouca expressiva, como capacitação, discussão de projetos, resoluções e discussão de projetos. Outros temas que deveriam ser prioritários, como a formulação e debate de políticas, o controle da execução financeira do Fundo, além do monitoramento do Plano Municipal de Assistência Social, não aparece entre as principais deliberações do Conselho.

GRÁFICO II
DELIBERAÇÕES DO CMAS-TE ENTRE 1996 E 2004



Em relação aos processos de registros de entidades, esses chegam ao Conselho encaminhado pela SEMTCAS, com algumas informações adicionais de seus técnicos, sendo que, no caso das subvenções sociais²⁵ a entidade proponente apresenta um miniprojeto em que justifica a utilização do recurso solicitado, acompanhado de um detalhamento financeiro.

A sistemática de análises dos processos no Conselho ocorre da seguinte forma: dividem-se os processos entre os conselheiros, para que cada um o leia com antecedência e apresente parecer na reunião. No primeiro momento se dá a socialização das informações de cada processo, de sorte que o conselheiro que fez a análise emite um parecer, que em seguida é discutido e votado.

Conforme constatado, o envolvimento excessivo dos conselheiros em atividades meramente burocráticas constitui uma das limitações no exercício de seu papel, não se avançando nas discussões e deliberações de temas mais importantes. Nesse caso, o Conselho prende-se a questões formais, distanciando-se da natureza para a qual foi criado: formular e controlar políticas públicas. Tal questão é identificada, também, nos estudos de Andrade (2002, p. 8), que afirma que

O conselho delibera sobre todas as questões que devem ser, de acordo com a lei, objeto de sua ação. Essa é, no entanto, uma deliberação formal, no sentido da aprovação (votação), sem questionamento e discussão. Dessa forma, o conselho é esvaziado, em termos de possibilidade de discussão de temas que interessam realmente aos seus participantes. O espaço deixa de ser um espaço de realização da democracia para se tornar em mais um mecanismo de organização da burocracia.

Observou-se que a dinâmica de participação dos conselheiros no processo deliberativo dá-se num clima de consenso, pois mesmo existindo algumas divergências de opiniões nas questões discutidas, em geral, prevalece uma posição consensual. Essa, aliás, é uma característica evidenciada pelos atores entrevistados, assim como constatado nas observações *in loco*, sendo inclusive um ponto considerado positivo por tais sujeitos, até porque se atribui à relação Conselho e poder público um caráter de parceria, consoante assevera um dos informantes.

²⁵ No formato anterior, as subvenções sociais eram definidas e repassadas, diretamente pelo vereador, às entidades sociais, com as quais mantinham um estreito relacionamento. A partir de 1998, por deliberação do Conselho, esses recursos foram alocados no Fundo Municipal de Assistência Social, passando o Conselho a definir as regras de concessão.

O conselho tem buscado se consolidar nessa dimensão e perspectiva da participação. Juntos, poder público e sociedade civil decidindo o que é melhor para a Política de Assistência Social do município. É uma parceria que vem dando certo, embora tenha que avançar muito e a melhorar, mas é uma experiência importante para a Política de Assistência Social, tanto que você pode ver no estatuto do município que tudo passa pelo Conselho para que esse dilua e discuta todas as questões. Assim, há um respeito por essa instância, pois é uma instância em que se deve passar toda essa política, para que ela chegue à efetividade e, se já estiver efetivada, ela estará sendo constantemente avaliada por esse Conselho. Então, o considero importante, embora precisemos avançar muito e valorizar esse espaço de participação (Representante da ASA).

É importante destacar que cada segmento que compõe o Conselho possui interesses diversificados. Assim, enquanto várias entidades da sociedade civil desejam garantir os recursos através das subvenções sociais, as OG's querem a aprovação de projetos de interesse do executivo. Nesse movimento pendular entre subvenções a entidades e projetos do executivo configura-se a formulação da agenda de trabalho do Conselho, geralmente definida a favor do gestor público, conforme é constatado nos seguintes depoimentos:

A pauta é elaborada com questões de ordem diversas e elas podem vir de diversas solicitações (...) O conselho pode trazer à discussão, uma vez que ele possa sentir através de seu olhar, da sua focalização, do seu controle que aquelas questões estão sendo desviadas do desenvolvimento das políticas e ele pode trazer ao espaço de discussão e colocar em pauta na qual está se deliberando. Porém, as principais demandas são do poder público, com relação às propostas de implementação de programas de assistência social (Representante da ASA).

As entidades se inscrevem para garantir os recursos, através das subvenções, porque antigamente elas conseguiam isso diretamente através do vereador, e hoje não, ela tem que passar pelo Conselho, vai ser feita toda uma avaliação da situação da entidade, e ela depois que é avaliada se está em condições, está com toda a documentação, se ela realmente está atuando na área de assistência social, é que é liberado pelo Conselho, para que ela receba essa subvenção. E outras que querem se inscrever querendo garantir esse assento no Conselho. Então, por parte da sociedade é isso, a subvenção e as inscrições. Agora, tem também a parte do governo, que são a aprovação de alguns projetos na área de assistência, que têm que passar pela aprovação do Fundo. Você tem lá um recurso, tem que ser aplicado no projeto, tem que ser aprovado pelo Conselho para esse recurso ser liberado e ser aplicado nos projetos que destinarem esse recurso (Representante do CRESS).

Ao que se percebe, o Conselho traduz-se numa importante instância deliberativa por tratar-se de um espaço institucionalizado de discussão e deliberação de questões relacionadas à Política de Assistência Social para o município de Teresina. Nesse caso, o simples fato de as decisões passarem pelo crivo do CMAS-TE é traduzido como expressão de seu reconhecimento.

Deve-se frisar que o fato da legislação definir, como condição necessária, a legitimação das decisões do poder público nesses espaços, estes podem se tornar, se não houver um posicionamento crítico por parte dos conselheiros, um mero espaço burocrático de legitimação das decisões do órgão gestor das políticas públicas. Nesse sentido, a participação da sociedade civil seria um elemento diferenciador se estabelecesse uma postura questionadora de práticas que contrariam o princípio da gestão democrática, o que dependeria de formação política e de um preparo técnico propiciadores do entendimento das questões técnico-burocráticas, e da própria dinâmica do setor público, sem dizer da dimensão política das decisões.

3.1.3 A dinâmica da participação e das deliberações nas Conferências Municipais

Além das decisões do plenário do Conselho, a legislação estabelece as Conferências de Assistência Social como um espaço privilegiado de discussão e deliberação ampliada. Assim como os Conselhos, as Conferências possuem caráter deliberativo, nas quais os segmentos que atuam na área social se fazem representar, com o intuito de avaliar o desenvolvimento da Política de Assistência Social e propor diretrizes para o seu aperfeiçoamento e consolidação. As Conferências são constituídas nas três esferas da gestão pública (municipal, estadual e federal) e delas participam os conselheiros, os delegados eleitos em seus próprios fóruns internos e os representantes institucionais do governo e da sociedade civil, além de conferencistas convidados para tratar de temas relacionados às políticas públicas.

Frise-se que o CMAS-TE é responsável pela realização das Conferências Municipais de Assistência Social, conjuntamente com o órgão gestor, que lhe deve viabilizar as condições necessárias, sendo nelas aprovadas as diretrizes que comporão o Plano Municipal de Assistência Social, o qual, após elaborado, é submetido à análise do Conselho. Assim, o referido Plano e sua execução se tornam uma referência para o

Conselho aprovar projetos e estabelecer mecanismos de monitoramento e fiscalização, exercendo, assim, a função de controle social.

Nessas conferências discutem-se aspectos relativos às políticas sociais, avalia-se o Plano Municipal de Assistência Social, e formula-se e/ou reformula-se propostas a serem encaminhadas pelos Conselhos aos órgãos responsáveis e por eles acompanhados. Nesse caso, as decisões são tomadas de forma coletiva, depois de amplas discussões, devendo-se convergir para a definição de diretrizes que fundamentem a formulação de planos e programas sociais, considerados importantes para a vida dos cidadãos. Assim, o exercício do debate, a avaliação das ações desenvolvidas e das deliberações tomadas e as definições de propostas possibilitam o amadurecimento e o fortalecimento das práticas sociais dos vários sujeitos sociais, ao tempo em que contribuem para a informação e a crítica das políticas públicas levadas a cabo pela gestão pública.

As Conferências de Assistência Social realizadas em Teresina oportunizaram aos seus participantes debater temas inseridos na prática social dos diversos sujeitos, analisar as ações executadas e avaliar-lhe os impactos, propondo-se diretrizes que podem nortear a formulação de políticas direcionadas à população do município. Nesse sentido, a I Conferência, realizada nos dias 5 e 6 de julho de 1996, teve como tema central “A Política de Assistência Social para o Município de Teresina”, buscou avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social. Por ser a primeira, teve-se a preocupação de aprofundar as diretrizes estabelecidas pela LOAS para o atendimento das demandas de seu público-alvo, envolvendo diretamente na discussão, os segmentos do Sistema de Assistência Social do município.

Três anos depois, foi realizada, no período de 18 a 20 de agosto de 1999, a II Conferência da Assistência Social, com o tema “Política de Assistência Social e gestão Descentralizada”, com os objetivos de “identificar e debater os principais problemas da assistência social no município; propor formas de intervenção local para implementação das políticas na área da assistência social; discutir e propor diretrizes para o plano municipal de assistência social”. Nos próprios objetivos percebe-se a preocupação com a inserção da Política de Assistência Social na realidade local, segundo as diretrizes previstas na LOAS, questão que poderá ser visualizada no relatório dessa conferência, quando esse reza que “é preciso, além de tudo, conhecer nossa realidade, diagnosticá-la e procurar mecanismos que, associado ao processo de descentralização e de participação, possibilitem o acesso da população aos bens e serviços que garantam a melhoria de suas condição de vida” (Teresina, 1999).

A III Conferência, com o tema “A política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios” foi realizada no período de 27 a 29 de julho de 2001, sendo estruturada sob os seguintes eixos temáticos: Gestão e Monitoramento da Assistência Social; Participação e controle Social; Financiamento da Assistência Social. As discussões temáticas realizadas na Conferência evidenciaram as seguintes dificuldades:

➤ *No campo da gestão da assistência social:*

- ✓ gestão desarticulada, com paralelismo de ações, baixa participação da sociedade e pouca divulgação das ações.
- ✓ difícil gerenciamento pelas ONG's decorrentes da falta de apoio financeiro e de pessoal qualificado na área;
- ✓ necessidade de maiores esclarecimentos das ONG's acerca da gestão descentralizada e participativa.

➤ *No quesito do controle social:*

- ✓ falta de conscientização e mais informação a respeito das ações e fiscalização;
- ✓ desconhecimento da sociedade sobre as leis da Assistência Social;
- ✓ falta de organização dos dados que informam o montante de recursos, para torná-los mais transparentes;
- ✓ necessidade de capacitação, para se obter uma maior efetividade das ações de controle social.

Além dessas dificuldades, os participantes apresentaram alguns encaminhamentos, que demonstraram uma certa compreensão da necessidade de organização e transparência na gestão da Política de Assistência Social como forma de superar os óbices à materialização do controle social. Entre esse destacam-se:

- ✓ Implementação de um projeto de capacitação para representantes dos diversos órgãos e entidades parceiras envolvidos com a Política Municipal de Assistência Social de Teresina;
- ✓ Criação de instrumentos de monitoramento para o controle das ações deliberadas;
- ✓ Realização de campanha de divulgação e sensibilização acerca dos direitos assegurados aos usuários da Assistência Social em Teresina;
- ✓ Construção e efetivação de uma agenda de reuniões itinerantes nas comunidades com o objetivo de promover uma maior integração conselho/sociedade;

A IV Conferência Municipal de Assistência Social, realizada nos dias 27 e 28 de agosto de 2003, apresentou como tema “Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS: 10 anos”, e teve como objetivo principal discutir e avaliar a implementação do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social no Município de Teresina. Essa Conferência contou com o maior número de participantes:

295, sendo 63 delegados, 123 observadores e 109 convidados. Como resultado constatou-se a necessidade de se aperfeiçoamento da gestão participativa no acompanhamento, fiscalização e deliberação das ações da Política de Assistência Social, bem como manter os conselheiros bem informados e capazes de exercer o controle dessa política.

Considera-se, então, as Conferências, espaços públicos significativos, que fazem valer o processo de democratização das políticas públicas. Por isso, não se pode deixar de ter, nelas, a participação dos representantes dos diversos segmentos da sociedade, principalmente dos gestores da ação pública. É que nessa instância ocorre a avaliação da atuação do poder público e da sociedade na implementação da gestão participativa e descentralizada das políticas públicas. Contudo, as deliberações que o Conselho tem tomado em face das questões do cotidiano não apresentam ligação com decisões sobre políticas públicas, em que se definem diretrizes e sistemas de controle para o seu acompanhamento. Trata-se, assim, de deliberações que não interferem em aspectos mais estruturais como, por exemplo, a política financeira do poder público para a assistência.

3.2 A participação da sociedade civil no exercício do controle social

Ao lado dos princípios da participação e deliberação inseridos no novo formato do modelo de gestão pública no Brasil, as legislações que regulamentam as políticas públicas instituíram o controle social como um dos principais meios a ser utilizados no processo de democratização da relação entre Estado e sociedade.

Nas análises até aqui empreendidas acerca da atuação do CMAS na realidade teresinense, constatou-se que esse controle ainda não está efetivado como deveria pelo Conselho, resumindo-se s à fiscalização das entidades prestadoras de serviços na capital, algo que ocorre, aliás, em momentos circunstanciais, quando, por exemplo, recebe algum tipo de denúncia quanto ao atendimento de seus usuários. Como o Conselho não possui um plano específico de monitoramento e fiscalização das ações das entidades e órgãos prestadores de serviços, o órgão gestor é quem o instrumentaliza, com a definição dos meios para a realização dessa atividade.

Ademais, é unanimidade entre os representantes da sociedade civil que, no quesito do controle social, o Conselho não exercendo o seu papel. É que ele discute e toma deliberações, mas estas não são postas em práticas nem acompanhadas, sendo vários os fatores que comprometem a materialização desse controle. Para a representante do CRESS,

a disponibilidade e a sobrecarga de atividades são, por exemplo, entraves para o efetivo exercício do controle social pelos conselheiros da sociedade civil, uma vez que

é exatamente a questão do tempo, uma questão que se coloca quando a gente até percebe essa lacuna, essa necessidade da gente acompanhar mais de perto essas ações, o que se coloca é que o conselheiro ele é um voluntário, é uma pessoa que já tem toda uma obrigação, ele trabalha ou é funcionário, ou faz parte de um trabalho lá na sua instituição, às vezes ele já é voluntário lá, já é voluntário aqui, mas também trabalha em outro local, então ele tem que dividir o tempo para todas as suas obrigações do seu trabalho, da sua função profissional e desse trabalho voluntário, onde ele já realiza lá na sua entidade e mais esse do Conselho, então para dividir o tempo, para ele ter mais um tempo acompanhando, visitando e acompanhando essas ações, a gente tenta e às vezes não consegue.

É unânime, também, conforme apontado pelos representantes da sociedade civil, o reconhecimento do excesso de esforço concentrado dos conselheiros em demandas burocráticas, como a análise de projetos de subvenções sociais e processos de registros de entidades não-governamentais.

Honestamente falando, eu acho que o Conselho ele peca porque não acompanha muito de perto a execução das diretrizes que surgiram da conferência. Não sei se isso se dá por conta do acúmulo de atividades ou por conta dos próprios membros em geral, que não têm essa prática de ir mais longe, de ficar cobrando, de exigir, e aí, no que diz respeito às deliberações que fazem parte do Conselho, que chega no conselho, como processos de subvenções sociais. O Conselho tem atualmente um número muito grande de atividades, porque passam pelo Conselho solicitações das mais variadas, por exemplo, inscrições de órgãos, renovação de inscrição no Conselho e subvenções sociais. O Conselho perde muito tempo nessas questões administrativas, mais técnicas, até porque é importante na questão de cuidados, de zelo, e que o papel do Conselho ele deixa um pouco também, com isso, por conta do acúmulo, ele deixa de fiscalizar mais as organizações que é onde, acho, que ele está deixando a desejar, até porque sempre há esse acúmulo de atividades. O Conselho está deixando a desejar muito, porque perdemos muito tempo em analisar, avaliar e aprovar esses processos (Representante da ASA).

A ausência de visibilidade e publicidade também é outro grande obstáculo ao exercício do controle social nessa área. Nesse caso, o CMAS-TE não tido êxito na busca de visibilidade, como afirma a representante do CRESS, de uma operação de conhecimento e reconhecimento social. De fato, não se exerce controle sobre o que não se conhece ou

sobre aquilo de que não se tem informação, sem mencionar a fragilidade de articulação da sociedade civil organizada em torno do debate político e do controle social da política de assistência social.

Ultimamente se fala muito disso, da questão dos Conselhos avançar nesse sentido, de ir lá onde está o usuário, de se dar essa visibilidade para que as pessoas saibam o papel do Conselho, mas tem ficado muito no discurso. O conselheiro não tem conseguido chegar e ser conhecido e que as pessoas saibam realmente. Até porque se chegar para uma reunião do Conselho numa comunidade lá da periferia, as pessoas não vão ter interesse, e provavelmente não vão comparecer, se não chegar numa reunião que está se fazendo um sorteio, está se distribuindo alguma coisa as pessoas não despertam para ir, elas não entendem que às vezes numa informação ela sai ganhando muito mais do que ela chegar e ganhar um brinde.

Um outro componente significativo da debilidade da efetivação do controle social é a baixa compreensão dos conselheiros da sociedade civil sobre o processo orçamentário e as normas de financiamento das políticas públicas, tanto no que diz respeito à legislação e procedimentos para inclusão das demandas da área no orçamento municipal, quanto em relação aos instrumentos e mecanismos de prestações de contas. Nesse caso, torna-se difícil os representantes da sociedade civil intervir, deliberar e exercer controle nesse processo, historicamente identificado como uma “caixa preta”, somente desvendável por técnicos especializados.

Essa dimensão do controle social exige dos conselheiros do CMAS-TE uma maior capacidade técnico-operacional, assim como mais visibilidade e transparência das deliberações e dos atos governamentais, práticas incomuns na tradição da gestão pública brasileira. Requer-se, dessa forma, uma maior atuação do Conselho no exercício de seu papel, utilizando-se de mecanismos institucionais e não institucionais e da própria ação articulada das entidades civis, em termos de mobilização, pressão e debate público.

3.3 Limites e desafios do CMAS-TE no âmbito da gestão da política de assistência

Na pesquisa avultaram-se algumas questões que merecem ser pontuadas. Verifica-se, em primeiro lugar, um esforço do CMAS-TE em constituir-se num espaço democrático, a partir da transparência das discussões. Tomando por base as atas e a observação de algumas das reuniões, constatou-se uma certa preocupação no sentido de que os seus membros exponham os seus pontos de vista com relação à aprovação de projetos e subvenções sociais, tendo-se sempre o cuidado de saber se preenchem os requisitos formais para a liberação de recursos. Por outro lado, o domínio do instrumental técnico-administrativo necessário à efetivação do controle social é desigual, prevalecendo, também, a visão de que o técnico da administração municipal é um mediador que vai facilitar a compreensão dos representantes da sociedade civil. Não se pode, porém, esquecer que o Conselho não está livre de influências externas, pois os conselheiros não estão isentos de manipulações.

Alguns desafios, para o Conselho constituir-se como espaço deliberativo de políticas públicas, foram identificados, como a intensificação da capacitação, de modo que resulte numa participação efetiva do conselheiro, a ampliação da compreensão das entidades da sociedade civil acerca do papel do colegiado no campo das políticas públicas, e a necessidade de se o tornar mais visível e reconhecido na sociedade, principalmente transformando suas deliberações em ações do poder público, o que significa interferir na definição de ações, prioridades e metas da administração municipal.

É importante salientar que a participação e o exercício do controle social pelo cidadão são faces de um processo dinâmico e contínuo, com avanços e retrocessos, na verdade, uma trajetória plena de lutas e desafios. Aliás, a busca do CMAS-TE em materializar-se como instância efetiva de decisão coletiva está intimamente ligada à capacidade de se tecer alianças, incorporando-se novos parceiros, e de se investir na qualificação dos conselheiros, garantindo um elevado nível de representatividade e autonomia, a se refletir na proposição, formulação e publicização da política de assistência. Mas, a par do relevante papel no controle da gestão da política de assistência, também tem o Conselho limites, que lhes são inerentes, como, por exemplo, a natureza setorial e fragmentada, importando, a compreensão desses limites em evitar-se que sobre ele sejam lançadas exageradas expectativas, que tendem à frustração.

Reconhece-se que o CMAS representa um importante avanço no formato da Política de Assistência Social, mas sua capacidade de atuação apresenta-se, de fato,

limitada. Nesse caso, não se deve superestimar o papel desse arranjo institucional e nele apostar todas as energias dos segmentos sociais, pois se trata de mais um espaço de articulação, negociação e proposição, repleto de restrições e ambigüidades, mas também de desafios e oportunidades. Segundo depoimento de conselheiros, o grande desafio para a implementação da assistência social como política pública reside em conscientizar as entidades da sociedade civil e os órgãos de governo de que a assistência precisa deixar de ser uma prática assistencialista para converter-se em política pública, de modo o assegurado ao seu público-alvo é sempre direito e nunca benesse. Como destaca a gestora municipal na área:

ainda há um preconceito com a assistência social enquanto política pública, o que a gente sente nos meios políticos e acadêmicos. Na própria academia tem muita gente que não entende o que é assistência social, pensa ainda que é caridade e que qualquer pessoa faz, não vê-la como direito do cidadão e há ainda a falta de informação sobre a legislação básica sobre os direitos do cidadão. Então, deve-se investir em informação, capacitação, publicizar ações e direitos. Mas ainda há uma resistência em publicizar os direitos, porque quando eles são publicizados você está limitando o uso da assistência social para outros interesses.

Destaque-se que a transformação da cultura da assistência social em uma cultura de direitos depende do rompimento com práticas assistencialistas e clientelistas adotadas historicamente pelo Estado e sociedade. Esse dilema é também expresso pelo presidente do CMAS-TE e por um representante do segmento dos usuários, a ACEP, que afirmam, respectivamente, que

o assistencialismo, uma prática exercida, não se rompe imediatamente, ele leva algum tempo porque é um modelo arraigado durante muitos anos que acaba ficando, mas temos melhorado e avançado muito. A ruptura e o desentendimento havido no início dos trabalhos do Conselho não só de política, mas, sobretudo, sobre os Conselhos de Direitos, isso foi muito grande. No início, quando o Conselho se instalou em Teresina, o que tínhamos na verdade era uma assistência social fundada no assistencialismo, numa troca de favor, não havia um esclarecimento do que era direito, a coisa começou a tomar uma forma, de afirmar a condição de cidadania. A partir daí, um fato curioso nisso é que a gente chegou no Conselho a receber ameaças de deputados e de vereadores que tinham interesses contrariados, naquilo que o Conselho exercia – o seu direito de fiscalização. A reação foi principalmente entre aqueles setores que se desagradavam com a nova prática de assistência social que se estava estabelecendo, onde pessoas que antes eram manipulados passaram a gozar de direitos e começaram a entender que determinadas ações e

práticas são direitos seus e direitos básicos, direito à moradia, ao trabalho, direito à capacitação, ao exercício para ingresso no mercado de trabalho.

a Assistência Social já foi feita anteriormente como clientelismo, aonde os vereadores diziam para o presidente da associação ‘lá na prefeitura tem um dinheiro para você, e a pessoas ia até à prefeitura e o prefeito liberava o cheque’. Hoje, com as leis, ainda temos um trabalho muito grande com relação a determinadas entidades de classes, que muitas vezes chegam até ao Conselho e dizem ‘o vereador fulano de tal disse que tem tanto para mim’. Mas antigamente funcionava assim, hoje não, a entidade tem que pautar dentro da Política de Assistência Social, ela tem que se adequar, se ela não estiver adequada ao trabalho, ela é fiscalizada para ser vista se está cumprindo com a determinação exigida pela lei. Se ela não está, o projeto dela é simplesmente indeferido.

Tanto o órgão gestor quanto o CMAS-TE enfrentam uma visível dificuldade para a materialização da concepção da Assistência Social como política pública, devido, ainda, à persistência de práticas assistencialistas e clientelistas, fundamentadas no favor, no mando e no apadrinhamento, historicamente marcantes da relação promíscua entre Estado e sociedade brasileira, deixando raízes fincadas tanto em programas governamentais e, principalmente, no imaginário social. Como frisou YAZBEK (2004, p. 19),

a identificação da Assistência Social com o assistencialismo e com a filantropia ainda é parte dos desafios a serem enfrentados nesta área. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários da Assistência Social em nossa sociedade.

Certamente, que a mudança de concepção da Assistência Social como política pública no panorama legal se deve acompanhar de alterações profundas nas atitudes e práticas sociais e políticas dos diversos sujeitos que transitam nesse campo. É que não basta somente o aparato legal, baseado no qual está a própria existência e organização do Conselho, mas é preciso que este tenha vida, e tome a frente da Política de Assistência Social, na sua implementação e fiscalização. Como destaca um dos conselheiros,

o Conselho também é o principal órgão responsável para divulgar a Política de Assistência Social e, nessa divulgação, é zelada por sua legalidade, por aquilo que é posto em termos de documentos, para que não haja distúrbios, o não cumprimento da política. Agora, precisamos de uma forma mais concreta de divulgação e efetivação de mais programas,

ampliar metas de programas já existentes e ofertar outros possíveis (Representante da ASA).

Há, então muito que se avançar para tornar realmente pública a Política de Assistência Social. É necessário, nesse sentido, um processo de publicização, para que os diversos atores sociais tomem conhecimento de sua existência e saibam que são sujeitos de direitos e, assim, busquem o seu atendimento, quando dela necessitar. Trata-se, na verdade, de conscientização, através da divulgação e valorização dessa política, principalmente no que tange a recursos para essa área. É por isso que não basta apenas o seu reconhecimento legal, mas se requer um reconhecimento político-social para a sua efetivação.

Finalmente, deve-se destacar que a participação da sociedade civil no CMAS-TE possui algumas particularidades, como o alinhamento político de seus representantes com o gestor municipal, a inserção de tais representantes na esfera da administração pública local, limitações quanto à capacidade de discussão de questões de natureza político-administrativa e a ausência de articulação entre seus representantes e desses com suas respectivas entidades, o que traz implicações para os conselheiros atuarem de forma crítica e consciente no processo de deliberação e controle da Política de Assistência Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto neste trabalho, a Constituição Federal de 1988 regulamentou a participação da sociedade civil como um elemento dos processos decisórios nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal. Introduziu-se uma série de mecanismos permitindo que representações de segmentos sociais tivessem acesso à gestão pública e tomassem parte nos processos decisórios, sinalizando-se para o fato de que a participação social deve exercer uma influência significativa na formulação e implementação de políticas públicas.

Por outro lado, a partir da análise aqui realizada acerca do processo de gestão das políticas públicas na realidade brasileira, pôde-se perceber claramente a alternância de períodos ora marcado pela centralização, ora pela descentralização. Nesse caso, pode-se afirmar que a consolidação da gestão descentralizada e participativa no campo específico

da Assistência Social não depende apenas da institucionalização de mecanismos formais, mas de mudanças significativas no contexto social, político e cultural mais amplo.

Uma das questões políticas centrais, quando se analisa a diversidade de formas institucionais de ação por parte do Estado, é que as mudanças no formato das ações não se configuram como simples arranjos institucionais, elas começam e terminam no âmbito das estruturas de poder. Elas implicam opções políticas e, acima de tudo, a formação de grupos sociais novos que podem assumir posições especiais, favorecendo interesses econômicos e políticos de certas classes ou segmentos da sociedade. Elas implicam também uma redefinição dos mecanismos de intermediação de interesses, assim como dos atores qualificados para o desempenho do papel de mediadores na nova lógica de funcionamento do formato institucional.

Nesta perspectiva, a gestão participativa pressupõe um Estado democrático que tem nos direitos de cidadania, na igualdade dos cidadãos e na soberania popular, seus eixos fundamentais. Busca-se a construção de uma gestão democrática em que Estado e Sociedade sejam partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas.

Em se tratando da experiência de novas formas de participação no contexto brasileiro, os Conselhos Gestores constitui-se exemplo nesse sentido. Conforme destacou-se no primeiro capítulo dessa dissertação, a trajetória de lutas e reivindicações da sociedade civil nos anos de 1980 fez imprimir, na Constituição de 1988, um conjunto de instrumentos participativos que, a exemplo dos Conselhos nas áreas da saúde, assistência social e criança e adolescente, pretendem reordenar os processos decisórios através da ampliação do público e da reformulação na natureza da decisão, pautada pelo debate público e coletivo.

Nesse caso, a pluralidade e o confronto argumentativo entre interesses divergentes no interior dos Conselhos Gestores contribuem para a afirmação desses canais como espaços legítimos de exercício da gestão democrática. Para isso, é necessário que suas ações sejam publicizadas para que a sociedade reconheça a sua importância e sinta-se representada efetivamente. Como destaca Tatagiba (2002, p. 62) “é preciso ampliar cada vez mais o grau de publicidade dos espaços de negociação e construir espaços públicos nos quais um número cada vez maior de interesses se faça representar”.

Nesta perspectiva, o aprofundamento da democracia participativa exige essa ampliação dos graus de publicidade dos espaços de discussão, negociação e deliberação. Pois, quanto mais diversificado for o público inserido nesses espaços, argumentando, negociando, pactuando e legitimando os interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores as possibilidades de avanço democrático nesse campo.

A discussão acerca dos procedimentos democráticos perde o sentido se dissociada do debate sobre as múltiplas dimensões que envolvem a questão da igualdade social. Pois, a construção de um modelo efetivo de gestão participativa e democrática deve estar pautada no princípio da justiça social, referência primordial, em se tratando da política pública de Assistência Social.

Deve-se destacar que os conselhos gestores não se efetivam em espaços públicos simplesmente porque são constituídos de setores governamentais e da sociedade civil, ou por seu caráter deliberativo. Os mesmos são o *locus* do exercício da negociação, da manifestação de diferentes concepções da política e dos modos de conduzi-la. Trata-se de um espaço permeado de tensões, de embates, do exercício de fazer política.

É importante salientar que a participação, o exercício do controle social nos Conselhos constitui-se num processo dinâmico e contínuo, com avanços e retrocessos e, sobretudo, é uma trajetória que não se caminha sem lutas e desafios. Assim, a capacidade de se fazer dos conselhos instâncias efetivas de decisão coletiva está intimamente ligada à disposição de se trabalhar tecendo alianças, incorporando novos parceiros e, sobretudo, de investimentos na qualificação de seus atores, tanto pelo seu nível de representatividade e de autonomia, quanto por sua capacidade de proposição, formulação e publicização das políticas públicas.

Portanto, discutir a democratização da gestão pública no Brasil sem considerar os diversos fatores sócio-econômico-culturais e as relações de poder que permeiam a dinâmica da vida social é permanecer apenas no âmbito da formalidade, despojando a democracia de conteúdo histórico, onde os níveis de desigualdades e de exclusão social se aprofundam, em um contexto institucional que dispõe de um amplo conjunto de normas que definem mecanismos de participação e controle social.

O papel atribuído aos conselhos gestores é ser um espaço de diálogo, negociação e entendimento, que qualifica as políticas sociais, especialmente a assistência social, como atribuição do poder público e da sociedade. De acordo com a LOAS, o conselho de assistência constitui-se um órgão deliberativo e controlador dessa política nos três níveis de governo, assegurando a participação da sociedade civil por meio de suas organizações representativas. Eles constituem-se em espaços de negociação e deliberação pública, capaz de desenvolver ações que correspondam às aspirações coletivas.

Certamente, através do redesenho institucional que instituiu a gestão descentralizada participativa, o município passou a ser a unidade básica do fazer política. Desse modo, pressupõe-se uma efetiva partilha de poder nos espaços instituídos legalmente, a fim de garantir a gestão democrática das políticas públicas e o exercício do

controle social, contribuindo para a superação de antigas práticas no terreno fértil das políticas sociais, em especial da assistência.

Contudo, o simples fato de existir na Constituição Federal e nas diversas legislações a exigência da implementação da descentralização e municipalização das políticas públicas, isso não se constitui condição suficiente para a garantia da democratização da gestão pública. Pois, é necessário que esse mecanismo constitucional seja acompanhado de uma mudança na cultura política brasileira, capaz de alterar e/ou redefinir as relações entre Estado e sociedade.

A pesquisa apontou que a fragilidade deliberativa dos conselhos gestores é decorrente de vários fatores, como: a própria dinâmica de funcionamento do conselho, a falta de capacitação dos conselheiros; a dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, etc. Tal fato revela uma certa preocupação, pois os conselhos não estão cumprindo a contento a sua natureza deliberativa. Trata-se, portanto, da fragilidade da própria participação da sociedade civil, fruto da quase ausência de uma cultura participativa nos processos decisórios da gestão pública brasileira.

Essas especificidades são elementos inibidores para tentativas de se pensar em um modelo ou desenho institucional que responda às exigências da democratização. Os padrões institucionais são criações sociais, e, portanto, fruto de variações locais de conflitos, demandas e embates sociais. O estudo dessas experiências nos permitiu retirar aprendizados acerca das possibilidades e limites da efetivação dos princípios democráticos, tendo em vista o processo inesgotável de superação dos limites e de aproximação com os ideais da democracia participativa e deliberativa.

Nesse estudo, percebeu-se que a emergência dos Conselhos representa uma importante conquista da sociedade brasileira, assim como um avanço no processo de democratização das políticas públicas. Contudo, a realidade tem mostrado que, para esses espaços se configurarem como instância efetiva de participação, deliberação e controle social, é necessário o reconhecimento por parte da sociedade civil da importância de sua participação ativa e consciente.

Nesse caso, a participação efetiva e autônoma dos representantes da sociedade civil nos Conselhos Gestores, especialmente, no âmbito dos Conselhos de Assistência Social, constitui-se condição indispensável para a consolidação da gestão descentralizada e participativa. Ademais, o exercício da participação social nessa instância deliberativa aponta para a necessidade de se formular propostas articuladas entre seus representantes. A experiência aqui analisada evidenciou que não se deve apenas questionar a forma como são

tomadas as decisões no Conselho, mas compreender as nuances e vicissitudes da própria relação entre Estado e sociedade civil no campo das políticas públicas.

A questão da autonomia das decisões nos conselhos vai depender da correlação de forças não apenas no âmbito do conselho, mas na estrutura de poder, de acordo com a organização e mobilização da sociedade para acompanhar, avaliar e dar suporte às ações. Exige também que a representação dessas forças sociais se posicione para expressar suas aspirações e necessidades, traduzindo-as em proposições e políticas alternativas.

Deve-se compreender que o CMAS-TE não é um espaço neutro, imune a conflitos, contradições e manipulações políticas, porém, pode constituir-se em um canal democrático aberto ao debate público, às proposições de estratégias para efetivar direitos já conquistados ou a construir.

Nesse sentido, a dimensão da importância do papel do CMAS-TE na gestão da política de assistência social, no âmbito do sistema descentralizado e participativo de Teresina, é fundamental para a consolidação desse espaço, enquanto mecanismo institucional de democratização das relações entre Estado e sociedade, a partir da participação dos vários segmentos ali representados.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 28. São Paulo: RBCS, 1995.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. O desenho das políticas públicas e a dinâmica de seus Conselhos Gestores: um estudo comparativo das áreas de saúde, assistência social e trabalho. In: **XXIV Encontro Nacional da ANPOCS**, 2002, Caxambu (MG).

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. São Paulo: Forense Universitária, 1991.

ARRETCHE, M. T. S. O Sistema de Proteção Social Brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, nº 3. São Paulo: Sead, 1997.

_____. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AVRITZER, L. Teoria Crítica e Teoria Democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nº 53. São Paulo: Cebrap, 1999.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. In: **Lua Nova: Revista de cultura e política**, nº 50. São Paulo: Cedec, 2000, p. 25-46.

BENEVIDES, Maria Vitória. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.** 4ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BONFIM, Washington L. S. Descentralização e Esfera pública: reflexões sobre a literatura a partir do caso de Teresina, Piauí. In: **XXIV Encontro Nacional da ANPOCS**, 2002, Caxambu (MG).

BRASIL. Ministério da Educação. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: 1988.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Lei Orgânica da Assistência Social.** Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Norma Operacional Básica da Assistência Social: avançando para a construção do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social. Brasília: MPAS, SEAS, 1999.

CARVALHO, M. Carmo A. A. **A participação social no Brasil hoje.** São Paulo: Pólis, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi.** Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1993.

CASTELLS, M. & BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP.** São Paulo: Cebrap, nº 45, 1996.

COSTA, Sérgio. Esfera Pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. In: **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, Cebrap, nº 38, 1994, p.38-52.

_____. **Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: BIB, nº 43, 1997.

CUNHA, Eleonora S. M. e CUNHA, Edite da Penha. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et alii (Orgs). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Dalmo A. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. In: **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, nº 04. São Paulo: Sead, 1996.

_____. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

DRAIBE, Sonia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: **Revista de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, 1988.

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. In: **Revista USP**, n. 17, 1993.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. 17ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2002.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. In: **Lua Nova: Revista de cultura e política**, nº 24. São Paulo: Cedec, 1991, p. 85-116.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman, In: **Lua Nova: Revista de cultura e política**, nº 50. São Paulo: Cedec, 2000, p. 47-68.

FERREIRA, Maria D'alva M. Participação e controle social nos anos 80: novas descobertas ou novas utopias? In: **Serviço Social e Contemporaneidade**, vol. I, nº 1, Teresina: EDUFPI, 2001.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. In: FISCHER, Tânia (Org.) **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

_____. Assistência e previdência – uma política marginal. In: **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989, p. 31-108.

GOHN, Maria G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

_____. Gestão urbana em São Paulo, 2000-2002: atores e processos na questão dos Conselhos. In: **XXIV Encontro Nacional da ANPOCS**, 2002, Caxambu (MG).

HABERMAS, J. Além da dicotomia estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nº 36. São Paulo: Cebrap, 1993, p. 213-222.

_____. Três modelos normativos de democracia. In: **Lua Nova: Revista de cultura e política**, nº 36. São Paulo: Cedec, 1995, p.39-53.

_____. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. I e II, 1997.

HISRT, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na Contemporaneidade**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1999.

ISKANDAR, Jamil Ibrahim. **Normas da ABNT comentadas para trabalhos científicos**. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2003.

MARTINS, Carlos Estevam. **O Circuito do poder: democracia, participação e descentralização**. São Paulo: Estrelinhas, 1994.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. 2ª edição São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

MELO, M. A. B. C. Interesses, atores, e a construção da agenda social de Estado no Brasil (1930/1990). In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Vértice Editora-ANPOCS, 1991.

MOTA, Ana E. **Cultura de crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

NETO, Leonardo Guimarães e ARAÚJO, Tânia Bacelar. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Sílvio. (Orgs.) **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

NOGUEIRA, Vandevaldo. Os Conselhos e a construção da cidadania. **Cadernos ABONG**. São Paulo: CFESS/CNTSS/CUT, out. 1997.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In: **Novos Estudos CEBRAP**, nº 22. São Paulo: Cebrap, 1988.

_____. Privatização do Público, Destituição da Fala e Anulação da Política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. & PAOLI, Maria Célia (Org). **Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Heloísa M. J. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. A Política Social no Contexto da Seguridade Social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 56. São Paulo: Cortez, 1998.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAICHELIS, Raquel. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. In: **Cadernos ABONG**, nº 21. São Paulo: 1997.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 1998.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

_____. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS, Mauro R. M. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro, 2000. (Dissertação de Mestrado).

SILVA, Irismar Nascimento da. **Descentralização, Conselhos Municipais e Movimentos Sociais: o caso de Teresina**. Teresina: UFPI, 2001 (Relatório de Pesquisa).

SILVA, Maria do Rosário de F. A revitalização do local como espaço de constituição de uma nova noção de cidadania. In: BAPTISTA, Dulce (Org.) **Cidadania e subjetividade: novos contornos e múltiplos sujeitos**. São Paulo: Imaginário, 1997.

SOARES, José Arlindo e GONDIN. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José e CACCIA-BAVA, Sílvia (Orgs.) **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

STEIN, Rosa Helena. Descentralização e Assistência Social. In: **Cadernos ABONG**, nº 21. São Paulo: Abong, 1997.

_____. A descentralização político-administrativa na Assistência Social. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 59. São Paulo: Cortez, 1999.

SPOSATI, Adailza. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. Cidadania e Comunidade Solidária. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 48. São Paulo: Cortez, 1995.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. Movimentos Sociais e Conselhos. In: **Cadernos ABONG**, nº 15. São Paulo: ILDESFES, 1996.

_____. **O local e o global: desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, Vera S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. (Org.) **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Direitos sociais: afinal, do que se trata?** Belo Horizonte, UFMG, 1999.

TERESINA. **Lei nº 2.456, de 18 de janeiro de 1996**. Estabelece a criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina, CMAS, 1996.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social**, Teresina, SEMTCAS, 2002.

TERESINA, Conselho Municipal de Assistência Social. **Relatório da I Conferência Municipal de Assistência Social**. Teresina, CMAS, julho de 1996.

TERESINA, Conselho Municipal de Assistência Social. **Relatório da II Conferência Municipal de Assistência Social**. Teresina, CMAS, agosto de 1999.

TERESINA, Conselho Municipal de Assistência Social. **Relatório da III Conferência Municipal de Assistência Social**. Teresina, CMAS, julho de 2001.

TERESINA, Conselho Municipal de Assistência Social. **Relatório da IV Conferência Municipal de Assistência Social**. Teresina, CMAS, agosto de 2003.

TERESINA, Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução Nº 01/99, que regulamenta critérios para aprovação de projetos**. Teresina, CMAS, janeiro de 1999.

TERESINA, Conselho Municipal de Assistência Social. **Regimento Interno**, Teresina, CMAS, 1996.

TERESINA, Conselho Municipal de Assistência Social. **Atas das reuniões do Conselho de março de 1996 a julho de 2004**. Teresina, CMAS, 1996.

VIANA, Maria Lúcia T. W. O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S. & PEREIRA, P. A. P. (Org.) **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. A política social brasileira no anos 90: a refilantropização da questão social. In: **Cadernos ABONG/CNAS**. São Paulo: Abong, 1995.

_____. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 78. São Paulo: Cortez, 2004.

WANDERLEY, L. E. Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, nº 04. São Paulo: Sead, 1996.

A N E X O S

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)