

Introdução

A principal causa das dificuldades enfrentadas pelo poder público na execução da política de assistência social através dos convênios parece residir na incapacidade do Estado em constituir uma rede de atores envolvidos no processo de implementação da política de assistência social que seja de fato pública. Como consequência deste primeiro problema, o poder público não conseguiu realizar as prioridades que ele mesmo estabeleceu como parâmetros de efetivação dessa política, conforme indicam suas intenções dispostas em textos oficiais².

Corroborando a nossa hipótese a observação feita por Chiachio (2006) sobre a forma como a secretaria de assistência se relaciona historicamente com as entidades. Segundo seu relato, o órgão gestor funcionava historicamente como um “banco de financiamento” (CHIACHIO, 2006: 118) no âmbito dos convênios. E citando Sposati, Chiachio completa, “[...] os processos eram instalados pelo interesse da entidade e não pela disposição do órgão público em instalar um serviço socioassistencial em determinada região da cidade” (SPOSATI, 1994 apud CHIACHIO, 2006: 118).

Se os convênios são utilizados pelo Estado como o principal instrumento para a gestão da política de assistência social, o poder público busca direcionar a ação das entidades conveniadas para atingir aos objetivos propostos pelas políticas públicas, através da regulação e de mecanismos jurídicos. Percebemos que as regulações elaboradas para a área e que incidem sobre as relações de parceria entre poder público e entidades sociais enrijeceram-se nos últimos anos, porém, apesar de todos os avanços que esta regulamentação possibilitou em termos de transparência dos processos e de controle social, os parâmetros jurídicos e normativos propostos não foram suficientes para garantir que o Estado seja capaz de estruturar a política

¹ Mestre em Ciência Política pela UNICAMP (2008). Aluna de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e assistente de pesquisa do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). E-mail: jumorettoamancio@gmail.com.

² Amâncio (2008).

pública, e constituí-la a partir de uma rede que obedeça a parâmetros públicos.

A regulamentação da área não pode cumprir esse papel porque não questiona e não modifica a complicada relação que as entidades assistenciais e filantrópicas estabeleceram com o Estado, em todos os níveis de governo, ao longo do tempo. Há todo um passado, relacionado à forma como a filantropia e a assistência social se constituíram em São Paulo que precisa ainda se vencer. Conforme apontam os autores analisados, a LBA foi responsável, desde sua criação em 1942, pela implementação de convênios feitos diretamente entre o governo federal e as entidades assistenciais. Essa instituição criou, a partir disso, uma rede de assistência social não em função da demanda da vulnerabilidade social, mas a partir da demanda das entidades. O Estado, portanto, desde há muitos anos, fica refém das entidades porque são elas que, de fato, definem o público-alvo que irão atender e a área de atuação de seus serviços. Por outro lado, essas entidades são dependentes, fortemente, do financiamento estatal. Essa máquina imensa já estava constituída antes mesmo da criação de qualquer legislação. Assim, constitui-se um hiato entre a rede histórica e a rede socioassistencial que se pretende construir a partir das diretrizes do SUAS.

Colocando em outros termos, o estudo de caso (Amâncio, 2008) apontou que a decisão governamental sobre a política de assistência na cidade parte de um diagnóstico que aponta para a focalização. Porém, para que essa política idealizada pelo poder público se efetive, ela depende da organização dos atores sociais que prestam o atendimento na ponta do processo. Esses atendimentos, realizados através dos convênios, resultam de microdecisões tomadas pelas instâncias inferiores do poder público (nas administrações regionais, por exemplo), mas, sobretudo pelas entidades sociais. Tais microdecisões, que puderam ser observadas pela análise da distribuição das vagas da rede socioassistencial, norteiam as políticas públicas muito mais do que a racionalidade do Estado³.

³ O tema da autonomia do Estado não será desenvolvido neste trabalho, apesar de reconhecermos que ele tem a maior importância para compreendermos as questões aqui colocadas. Uma análise preliminar do tema pode ser encontrada no artigo AMÂNCIO, Júlia Moretto; AMÂNCIO, Cristhiane Oliveira da Graça; AMÂNCIO, Robson. "Autonomia do Estado: as possibilidades de relação Estado e sociedade – uma discussão entre o neomarxismo de Poulantzas e Offe e o neoinstitucionalismo de Evans." In: *Anais do Encontro de Administração*

Já que a ação privada dessas entidades determina, em grande medida, a política pública de assistência social no caso aqui analisado, e considerando que o público não é necessariamente identificado com o estatal⁴, como garantir que a política social siga princípios realmente públicos? Nessa perspectiva, considerar a assistência social como política pública não condiciona sua execução exclusivamente pela ação direta do Estado. Para Raichelis (1998),

Esta compreensão não restringe o universo da assistência social a uma intervenção exclusiva dos governos, uma vez que supõe a participação, em diferentes níveis, dos segmentos organizados da sociedade civil em sua formulação, implementação e gestão. (RAICHELIS, 1998: 129, grifos do autor).

Porém,

Conceber a assistência social nesta perspectiva não implica diluir a responsabilidade estatal por sua condução. Ao contrário, situá-la no campo dos direitos remete à ativa intervenção do Estado, para garantir sua efetivação dentro dos parâmetros legais que a definem. (RAICHELIS, 1998: 37).

A solução para esse impasse depende de se:

Possibilitar o estabelecimento de uma rede pública ampla e conectada de serviços e atenções (estatais e privados), que se complementem numa atenção globalizada, dentro de padrões estabelecidos e com garantia e certeza de continuidade e efetividade. (MESTRINER, 2005: 44).

E, neste sentido, para realizar esses parâmetros seria preciso se construir:

A possibilidade de uma parceria com o Estado na elaboração, implementação e controle de uma política pública de assistência social, com clara definição das responsabilidades deste Estado enquanto normatizador, coordenador e financiador da política que

Pública e Governança. Novembro de 2006. Este tema continua em nossa agenda de pesquisa e deverá ser desenvolvido em curto prazo.

⁴ Não estamos neste trabalho defendendo que o Estado precisa, necessariamente, implementar a política através de serviços prestados de forma direta, e nem que, se assim fosse, a política de assistência analisada apresentaria resultados melhores.

integra à sua ação as iniciativas privadas, num sistema articulado e à sua ação as iniciativas privadas, num sistema articulado e coerente de ações. (MESTRINER, 2005: 47).

A nova legislação proposta para a gestão da assistência social a partir de 2004, o chamado SUAS, parece propor estratégias que objetivam a construção de um Estado alinhado com estas propostas. Chiachio aponta que a “NOB/SUAS 2005 incorpora as organizações e entidades de assistência social na constituição, desenvolvimento e consolidação da rede socioassistencial” (2006: 58) e pretende, a partir deste marco, instituir novos vínculos com essas entidades. Para a autora, “[...] construir o SUAS supõe construir a unidade da política, sua conexão e hierarquia e, dentre outras questões, a (re)conceitualização da relação de parceria entre o Estado e as organizações” (CHIACHIO, 2006: 64). Essa relação não pode, a partir de então, ser meramente financeira, de pessoal ou de recursos materiais, “[...] mas implica uma relação política de inserção nas políticas públicas, na participação da sociedade em sua formulação, monitoramento e controle social” (idem).

Entretanto, sabemos que, apesar dos avanços nesse sentido, a assistência enfrenta hoje o desafio de lidar com uma pesada herança de relação entre Estado e entidades assistenciais, baseada no mais arcaico clientelismo, paternalismo e patrimonialismo, cujos vícios, construídos ao longo de quase 500 anos de história da filantropia no Brasil, não podem ser vencidos apenas com alterações formais.

Nogueira (2001 apud CHIACHIO, 2006) sintetiza bem os desafios colocados ao Estado, em que, na perspectiva de consolidar sua primazia na condução das políticas públicas e garantir direitos, precisa assumir novas funções. Não se trata, porém, somente de fiscalizar em termos jurídicos e contábeis as organizações parceiras, como fez ao longo de tanto tempo. É preciso ir além e torná-lo um

[...] “centro” indutor, gerador de uma política concertada, de uma direção consistente, de uma coordenação continuada. Requer um Estado que redistribua e promova a equalização das regiões e dos grupos sociais, corrigindo as desigualdades. Requer um “centro” capaz de construir capacidades gerenciais tanto em seu próprio âmbito quanto nos âmbitos descentralizados, de modo a garantir a

operacionalização de programas. Um "centro", enfim, que difunda informação e inteligência, que avalie e monitore, organize e dinamize, que participe ativamente das diferentes etapas do processo de efetivação das políticas públicas. (NOGUEIRA, 2001: 30 apud CHIACHIO, 2006: 61).

Em suma, o estudo de caso (Amâncio, 2008) conclui que a explicação para as dificuldades enfrentadas pelo poder público na gestão de políticas sociais através de parcerias se deve: a) à trajetória específica das relações entre Estado e sociedade civil na assistência social e b) à incapacidade de o poder público constituir uma rede coordenada e coerente de atores sociais parceiros.

Em relação a esses aspectos, historicamente, na assistência social, as entidades da sociedade civil tiveram a primazia na gestão das ações assistenciais. Coube ao Estado, nesse processo, financiar essas ações sem intervir diretamente, através de mecanismos como subvenções. Desse modo, nessa relação, prevaleceram sempre os interesses das entidades e não as diretrizes que pudessem vir a ser definidas publicamente. Esse quadro começou a ser alterado a partir da Constituição de 1988 e, posteriormente, da LOAS, que definem a assistência social como política pública na qual o Estado deve assumir a primazia. Na cidade de São Paulo, além da adequação à legislação nacional, regras específicas para a regulação de convênios entre poder público e entidades assistenciais são definidas, porém a estrutura prévia existente não foi desconstruída e o Estado passa a assumir uma função reguladora dentro de uma rede desarticulada de atores previamente existente que segue uma lógica própria. Por causa dessa lógica própria e pré-existente das entidades assistenciais prestadoras de serviços, e porque o Estado não é capaz de construir uma rede de atores coordenada e coerente, os objetivos da política de assistência social na cidade de São Paulo, no período analisado, não puderam ser alcançados.

O desafio, portanto, é transformar esse agregado de atores em uma rede com fins públicos pactuados. Nesse processo, é fundamental a existência e o efetivo funcionamento de espaços públicos. E esse é um outro grande desafio da área da assistência social. O conselho municipal da área tem como principal tema de discussão o repasse de verbas para a manutenção dos serviços, e não discute, por exemplo, os parâmetros para a consecução

de parcerias e de convênios, a constituição de uma rede, os objetivos da política de assistência⁵.

Concluimos que, dentro do contexto estudado, o Estado somente se relaciona com as entidades conveniadas através de processos jurídicos e contábeis necessários para a manutenção do financiamento dos convênios⁶. Se, por um lado, isso representa um avanço em termos de transparência e de fiscalização da gestão dos serviços, por outro, não é suficiente para estabelecer parâmetros públicos e nem construir a necessária rede coerente. É preciso pactuar as próprias relações e os papéis de cada um dos atores envolvidos de forma mais pública e coletiva, não bastando para isso apenas estabelecer perfeitos contratos de gestão caso a caso.

Ademais, nesse processo, o papel do Estado é central para coordenar os processos, monitorar e avaliar os impactos das ações e minimizar as desigualdades e distorções que possam existir, conforme aponta Nogueira em trecho acima. Esse papel, claramente, não foi cumprido pelo poder público no caso estudado. Ocorre que, além de ser esse centro indutor e racionalizador da política, o Estado deve ter uma autonomia relativa, pois deve ter um olhar amplo sobre a rede existente ao mesmo tempo em que deve agir coletivamente com os atores envolvidos. Essa dupla dimensão parece ser o desafio central que o caso aqui analisado traz à tona.

A proposta deste artigo, partindo das considerações anteriores em um esforço de ir além delas, é questionar os significados da participação social e espaço público em contextos onde a sociedade civil se engaja cumprindo o papel de prestador de serviços na gestão de políticas públicas. O objetivo é analisar os desafios colocados por um modelo de "democracia de baixa intensidade" onde não se partilha o poder de decisão sobre os rumos das políticas. O debate sobre o tema é incipiente e fragmentado: de um lado os estudos sobre democracia e participação social; de outro o debate sobre a gestão das políticas públicas que trata as parcerias enfatizando os ajustes neoliberais e a desresponsabilização do Estado. Refletindo sobre

⁵ Conforme demonstram Tatagiba e Teixeira (2006), sobre esse aspecto repousam enormes diferenças entre o COMAS (Conselho Municipal de Assistência Social) e o CMDCA (Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente). Neste segundo conselho, a lógica das relações entre as entidades e a rede é bem diversa.

⁶ O mecanismo jurídico de conveniamento como estratégia de constituição de redes de políticas públicas não é a única forma possível. O Estado poderia, ao invés disso, tentar estabelecer canais de diálogo e de concertação de interesses, que não necessariamente seriam mais ou menos eficazes, conforme aponta o estudo de caso elaborado por Tatagiba (2003) sobre a rede de atendimento a crianças e adolescentes na cidade de Vitória.

experiências concretas de celebração de convênios na política social, verifica-se a insuficiência deste marco para compreender uma realidade em que convivem

Há uma vasta discussão em torno das relações entre Estado e Sociedade Civil dentro do processo de implementação de políticas públicas. Uma gama de autores discute a questão a partir do referencial analítico do Terceiro Setor (Barbosa, 2006; Montaño, 2002; Lopes, 2004); outros se inserem dentro da discussão sobre a Reforma do Estado e os marcos da democracia gerencial (Nogueira, 2003; Franco, 1998; Tatagiba, 2006); e há ainda aqueles que questionam estas relações a partir de outros eixos, enfatizando as ambigüidades referentes a este processo (Paoli, 2003; Teixeira, 2002; Dagnino, 2002; Almeida, 2006).

Os diferentes significados das parcerias em políticas públicas

O debate bibliográfico em torno deste tema parte de um consenso: ao analisar a problemática da participação social relaciona este processo como uma das estratégias adotadas pelo Estado a partir dos anos 1990 para resolver os problemas relacionados ao enfrentamento da pobreza e da questão social. Há evidências de que neste período cresceu o número de organizações da sociedade civil voltadas para projetos sociais e o governo federal criou novas formas de regulamentar estas relações de “parcerias” com a sociedade civil através da criação das chamadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (mais conhecidas como OSCIPs) e das Organizações Sociais (conhecidas como OSs). Este processo de regulamentação das parcerias também se deu em nível municipal na cidade de São Paulo.

Apesar destas de se enfatizar muito as relações entre este aumento no número de parcerias e o contexto específico dos anos 1990, estes vínculos entre poder público organizações ou entidades da sociedade civil para a execução de políticas sociais não podem ser vistos como uma novidade criada a partir da chamada “Reforma do Estado” e também não são uma invenção das políticas neoliberais e dos organismos internacionais. Para Mestriner, “o Estado comumente priorizou a estratégia do repasse, acionando o universo de organizações privadas. Hoje, com a reforma do Estado, esta tendência se acentua radicalmente” (Mestriner, 2005: 47).

O problema geral de toda esta questão das relações entre Estado e sociedade civil nesta área é que

“Repassando recursos, subsídios, subvenções, atribuindo imunidades, propiciando isenções a essas organizações, o Estado por meio de suas várias instâncias, dilui sua responsabilidade em uma denominada ‘supervisão técnica’, esvaída de qualquer poder de sanção, até porque não é proposta

com base em metas, padrões de ação e construção de direitos por intermédio de uma política social" (Mestriner, 2005: 48).

Segundo Mestriner (2005), as áreas da assistência social, saúde e educação não foram áreas construídas historicamente como responsabilidade estatal. A implementação de ações nestas áreas está ligada à tradição Portuguesa da Filantropia e das Santas Casas. Desde antes do povoamento definitivo do Brasil, D. João VI instituiu um decreto que visou garantir a isenção fiscal às entidades filantrópicas com o objetivo de atrair a vinda destas entidades da Europa para o Brasil. A partir disso inicia-se toda uma trajetória nestas áreas das políticas sociais onde a cultura hegemônica está intimamente atrelada às iniciativas da sociedade com forte tradição filantrópica, religiosa e caritativa. As relações que este campo de entidades vão estabelecer com o Estado perduram até os anos 1930 sem nenhuma regulação, quando então inicia-se uma regulação através das leis de filantropia, subvenções e subsídios em 1942.

Portanto, muitas das entidades que atuam na área da assistência social, saúde, criança e adolescente e educação seguem uma tradição de relação com o Estado derivada do campo da filantropia, onde prevalece a dependência financeira de recursos públicos e onde a regulação é escassa e peculiar. Já os "novos" tipos de organizações da sociedade civil surgidas após os anos 1980, como OSs, OSCIPs e ONGs, surgem a partir do registro da autonomia em relação ao Estado, embora também busquem estabelecer "parcerias" com este (PAZ, 2005).

A filantropia se baseia em isenções fiscais, estabelecidas pelo Estado, e não há transparência suficiente na regulação deste processo (PAZ, 2005). A legislação que regulariza este tipo de relação entre filantropia e Estado data de 1935 e desde então pouco foi alterada, mesmo após a Constituição de 1988, a LOAS e o SUAS. Essa dificuldade em se alterar as regras de favorecimento e financiamento de entidades filantrópicas se deve ao fato destas entidades possuírem um imenso poder de barganha sobre o Estado, seja através da atuação da extinta LBA, seja pela ação de parlamentares ligados às entidades, de acordo com os relatos de Mestriner (2005), Gomes (1999) e Paz (2005). Segundo Paz (2005), esta questão do financiamento da filantropia é sempre tensa e provoca cisões nos espaços públicos e fóruns onde é discutida colocando de um lado o campo das ONGs e dos atores políticos que defenderam a criação da LOAS, e de outro as entidades filantrópicas e Igreja. Segundo a autora, este último campo é ainda muito conservador e esteve sempre relacionado com o Estado sob o registro do patrimonialismo, do clientelismo, estando acostumado a uma regulação ad hoc.

Ainda em 1998, como desdobramento da Reforma da Previdência, é editada uma nova lei para a filantropia. Esta legislação coloca como parâmetros definidores

das entidades beneficentes a gratuidade e a exclusividade da assistência social a pessoas carentes (GOMES, 1999). As entidades de educação e saúde que não têm a gratuidade que a lei requer podem ficar isentas proporcionalmente ao número de vagas oferecidas gratuitamente a pessoas carentes. Nela há um excesso de exigências de documentação, sem que estas exigências garantam efetivamente que se avalie os trabalhos realizados. Para Gomes (1999), as isenções são uma forma de “acesso ao financiamento público para garantia de direitos constitucionais, por meio da participação das entidades como co-executoras de políticas públicas” (Gomes, 1999: 97).

Este complexo sistema de regulações, “foi pactuado com os interesses da Igreja e das classes dominantes mantenedoras das organizações sociais sem fins lucrativos” (MESTRINER, 2005: 286). Chiachio (2006) remete-se a Faleiros (1997) para afirmar que “as leis que regulam a fundação e o financiamento de entidades” (CHIACHIO, 2006: 57), são criadas pelo poder público, mas ao mesmo tempo, as próprias entidades também exercem uma forte pressão para formulá-las e reformulá-las.

Mestriner e Gomes criticam esta legislação, afirmando que os critérios utilizados pelo poder público e pelos conselhos para definir as condições de acesso das entidades aos recursos e isenções fiscais estão “centrados em documentos jurídicos e contábeis, por vezes complexos e pouco transparentes, e inúteis para verificar o mérito da ação dita assistencial e sua adequação à política pública” (GOMES, 1999: 97). Esta legislação permite fraudes, desvios de verbas e também o acesso de entidades altamente lucrativas e de interesses privados a estes benefícios. Outro problema apontado por Gomes é que as ONGs, novas modalidades de entidades surgidas muito após à legislação da filantropia, têm dificuldades em ter acesso ao certificado de fins filantrópicos porque não está regulamentado ainda corretamente como estas entidades devem ser enquadradas.

Há ainda novíssimas formas de regulação da relação Estado-sociedade civil propostas no âmbito da chamada Reforma do Estado implementada em 1998 pelo governo federal. São as chamadas OSs e OSCIPs.

O Plano da Reforma do Estado prevê que sejam reorganizadas as áreas de atuação estatal de acordo com a definição de quais são as atividades que devem ser monopolizadas pelo Estado, quais devem ser subsidiadas, mas não executadas, e quais devem ser transferidas para o mercado. Assim é formalizada, pela primeira vez pelo poder público no Brasil, a idéia de “publicizar” atividades estatais (PEREIRA, 1997; SILVA, 2003). A noção de “publicização” contida neste documento define que o Estado deve cada vez mais “dividir” algumas de suas atribuições com a sociedade civil para, assim, conferir maior eficiência e eficácia à implementação de algumas políticas públicas. “Publicizar” significa, para o autor da proposta, que o Estado vai constituir um

terceiro campo de atuação, situado entre as atividades públicas e as privadas, denominado de “público não-estatal” (PEREIRA, 1997). Assim, nesta área intermediária constituída se situaria atividades de interesse público e de responsabilidade do Estado, mas que, segundo o documento, não necessariamente precisam ser executadas diretamente pelo Estado. A maior parte das atividades sugeridas nesta proposta para serem “publicizadas” está inserida na área das políticas sociais, sobretudo atividades ligas à educação, saúde, assistência social, dentre outras.

A partir da Reforma do Estado surgem outros marcos legais que passam, então, a regular mais detalhadamente as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil para a prestação de serviços públicos, sobretudo na área social. Dentre esses marcos legais, destacamos dois: a) a lei 9637 de maio de 1998 que institui as Organizações Sociais (OS) e cria os contratos de gestão estabelecidos entre estas entidades e o poder público para a execução de serviços na área da saúde, ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente; b) a lei 9790 de março de 1999 que institui as OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e cria os contratos de gestão que passam a regular a prestação de serviços em diversas áreas da política social. A partir de uma análise detida destes dois marcos legais, podemos concluir que as principais diferenças entre essas duas leis se referem, tão somente, ao estatuto jurídico conferido às entidades que poderão estabelecer parcerias (Se serão OSCIPs ou OS) e à natureza dos serviços prestados por estas.

Porém, apesar do controle e das normas aparentemente rígidas implementadas por esta legislação, a criação destes “entes políticos” denominados OSs e OSCIPs colocam uma série de questões na perspectiva da democratização do Estado e da universalização dos direitos. Podemos dizer que a partir delas as possibilidades de decisão se tornam muito limitadas, no sentido de que os atores autorizados a influir nas decisões sobre as políticas públicas carecem de uma seleção prévia que somente o próprio Estado pode exercer. Esta seleção ocorre porque o Estado resguarda para si o poder de determinar quais entidades receberam o status institucional de organizações sociais.

As organizações sociais têm outros problemas em termos de controle social. Segundo Silva (2003), por não estarem submetidas às normas do Direito Administrativo, elas estão livres de obrigações como concursos públicos e controles formais pelo Estado. Elas estão sujeitas apenas à avaliação feita pelo Estado de seus resultados. Esta avaliação define a continuidade ou a interrupção de financiamentos a essas organizações. Porém, os critérios dispostos para esta avaliação são definidos exclusivamente pelo Executivo.

Em relação à questão da assistência social e da filantropia, tratadas anteriormente, para Gomes (1999) “as OSCIPs ensejam um sistema regulatório paralelo ao sistema hoje traduzido pelos atestados do CNAS (registro e filantropia) e Ministério da Justiça (utilidade pública). Institui-se o novo e moderno sem destruir o arcaico”. (GOMES, 1999: 105). Para Mestriner (2005) a legislação de OSCIPs desconsidera a LOAS e suas diretrizes e não se conecta à política pública de assistência social o que cria “uma legislação paralela, que não resolve os problemas burocráticos e as indefinições desta parceria, ainda cria mais contradições ao fazer conviver dois marcos reguladores controversos” (MESTRINER, 2005: 28 e 29).

Neste ínterim, “A assistência social, que já era a parte frágil [das políticas sociais], vive situações inéditas ao ter que se afirmar como política pública num Estado em que o público passa a significar parceria com o privado” (MESTRINER, 2005: 26). Entretanto, o problema não é em si a parceria, mas a forma como o Estado se coloca ainda de forma secundária nestas relações. Nas palavras de Mestriner,

“Como o Estado sempre exerceu papel secundário na assistência social, apenas desenvolvendo procedimentos de fiscalização das instituições no seu caráter filantrópico e/ou sem fins lucrativos, para zelar pela boa-fé popular e a transferência de recursos públicos, nunca teve a preocupação de construir um referencial público. Com sua redução, reitera a velha e tradicional regulação da assistência social fragmentada em múltiplos atores e desconectada de uma proposta fundada na responsabilidade social e pública” (MESTRINER, 2005: 29).

A autora, ao avaliar estas relações, em uma perspectiva que tenta apontar novos caminhos, segue dizendo que o Estado relaciona-se “Com as organizações da sociedade, como se fossem seu instrumento de ação, e não a tendência à construção de uma outra qualidade de Estado, que partilha com o terceiro setor as estruturas de poder e de coordenação das políticas públicas” (MESTRINER, 2005: 29).

Os sentidos da participação nas parcerias para gestão de políticas públicas

Teixeira (2002) caracteriza de forma muito promissora as diversas formas de “encontros” entre Estado e Sociedade Civil no âmbito das políticas públicas. Dentro de sua caracterização, o universo ao qual estamos nos referindo se refere ao que a autora chama de “encontro prestação de serviço” (TEIXEIRA, 2002: 111). Neste tipo de “encontro” o Estado se relaciona com a ONG como se estivesse contratando o serviço de uma empresa. Em sua análise a autora constata que “nesse encontro, as relações entre órgãos governamentais e ONGs são distantes, permeadas por cobranças e avaliações ou meramente por relações burocratizadas” (idem). Teixeira prossegue afirmando que estas “são relações quase mercantis, nas quais são exigidas eficiência,

otimização de recursos e alta qualificação de quem exerce o serviço, sob pena de cancelamento ou não renovação do projeto" (idem).

A lógica desta relação de "prestação de serviço" supõe que as decisões sobre os rumos da política, projeto ou serviço a serem implementados não sejam tomadas pelas organizações da sociedade civil "contratadas". Nas palavras de Teixeira,

"As decisões sobre a orientação geral dos programas, como eles serão avaliados e como os recursos serão utilizados, não são decisões que envolvem as ONGs, executoras do projeto. (...) não se procura estabelecer espaços em que todos possam construir um interesse comum. A concepção de participação (...) restringe-se à execução de projetos. (...) trata-se de uma perspectiva tecno-burocrática, baseada nos bons resultados do projeto e na economia de recursos. A participação é vista como uma forma de garantir melhor relação custo/benefício" (TEIXEIRA, 2002: 122).

Conforme aponta Paoli (2003), "o argumento não é que as ONGs podem pensar bem os serviços sociais, mas o de que 'as ONGs sabem gastar bem', e portanto executarão melhor estes serviços" (PAOLI, 2003: 384). Tatagiba (2006) ao analisar a lógica da "democracia gerencial" e Almeida (2006) ao refletir sobre o "discurso da participação solidária" chegam a conclusões parecidas acerca dos significados do convite à participação social para a execução de políticas.

Almeida (2006) identifica na idéia de solidariedade difundida ao longo dos anos 1990 o ponto nodal das articulações entre sociedade civil e sociedade política. Ela designa que este "marco da participação solidária" tem correspondência com o projeto de reforma do Estado, e, portanto, com o sentido de "público não-estatal", parcerias, terceiro setor e voluntariado a ele associado. Dentro deste arcabouço,

"Sob o argumento de promover a descentralização e a participação, um conjunto de reformas ampliou e regulamentou a entrada do setor privado lucrativo e não-lucrativo no oferecimento de diversos tipos de serviços sociais, ao mesmo tempo em que o poder real de decisão acerca do conteúdo das políticas e dos seus recursos permaneceu fortemente centralizado no Estado" (ALMEIDA, 2006: 105).

É evidente que na experiência concreta analisada o processo de tomada de decisão por parte do Estado é bem mais complexo. Conforme apontamos, o Estado têm uma capacidade limitada de decidir sobre os rumos da política porque as micro-decisões tomadas privadamente pelas entidades incidem de forma decisiva sobre os rumos da política. Porém, da mesma forma que o significado das relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil no âmbito do Conselho do Comunidade Solidária, no caso dos convênios entre SMADS e entidades sociais em São Paulo, as parcerias retiraram "a dimensão propriamente política desse novo campo de relações entre Estado e sociedade civil, optando por relações pontuais e isentas de um debate

mais substantivo sobre os princípios das políticas públicas" (ibidem, p. 116). Almeida (2006) acrescenta ainda que "deslocada do campo da política para o campo da técnica e da administração, a equação dos problemas sociais (...) requer apenas procedimentos adequados e a responsabilidade e solidariedade daqueles que estão incluídos" (ibidem, p. 126). Portanto, para a autora, "as parcerias promovidas entre Estado, sociedade civil e mercado, nesse registro, limitaram as suas relações aos aspectos técnicos, administrativos e financeiros de gestão de projetos sociais" (ibidem, p. 129).

Tatagiba (2006) contribui para o debate a partir do conceito de "democracia gerencial". Para a autora,

"Se nos anos de 1970 e 1980 a participação se legitimava em referência à ação contestatória dos 'sem-voz', associando-se fortemente às utopias transformadoras, nos anos de 1990, o ideário participacionista encontra novo fundamento nas exigências próprias à moderna gerência. A referência ao termo 'democracia gerencial' é uma tentativa de explicitar – nomeando – esse processo de ressignificação, identificando seus sentidos e algumas de suas conseqüências, no contexto peculiar do Estado pós-ajuste". (TATAGIBA, 2006: 140-1).

E Tatagiba prossegue afirmando que

"No marco da democracia gerencial, o estabelecimento dos acordos ou a mobilização para a ação conjunta não resultam necessariamente (...) de um debate prévio e informado; (...) o que está em jogo não é a definição compartilhada do que deverá ser considerado interesse público, mas a disposição de cada ator 'realizar a sua parte'". (ibidem, p. 144).

Nesta lógica, a autora destaca que "o foco não está na definição política do sistema como um todo, na decisão dos objetivos a serem coletivamente perseguidos, mas numa ação que se inicia e mantém num certo sentido de urgência" (idem). Esta nos parece uma boa explicação para o fato da política de assistência social na cidade de São Paulo não ter constituído ainda uma rede concreta entre os parceiros do Estado. A ação na cidade, ao responder a estes objetivos imediatistas, tanto por parte do Estado, que tem problemas emergenciais para dar conta, quanto por parte das entidades, que precisam do financiamento público para continuar a existir, impossibilitam uma ação estratégica de longo prazo, apesar do que propõe o avançado marco legal da assistência social no país, sobretudo após a implementação do SUAS, que supõe este envolvimento pela própria idéia de SISTEMA.

Tanto Teixeira quanto Tatagiba, Paoli e Almeida apontam para o fato de que a participação dentro deste modelo de gestão das políticas sociais centrado nas parcerias está relegada à execução da política e não à capacidade de decisão

sobre seus rumos e diretrizes. Este modelo de gestão, entretanto, pauta-se na eficiência, na busca dos bons resultados. Porém, conforme vimos no estudo de caso anteriormente apresentado, os resultados propostos para a política de assistência social na cidade de São Paulo não são atingidos. Caberia, portanto, questionar se esta forma de participação proposta, baseada em uma “democracia de baixa intensidade” (TATAGIBA, 2006) é realmente eficaz, e, em conseqüência, se seu objetivo de garantir a boa “gerência” dos programas é realmente possível. O caso estudado questiona, a partir das questões apresentadas por Tatagiba, Almeida e Teixeira, se são suficientes os parâmetros propostos pelo “modelo gerencial” diante da ausência do estabelecimento dos fins públicos da política a partir de espaços públicos de deliberação. Não seriam, assim, a participação efetiva em espaços públicos e a garantida deliberação coletiva sobre os rumos da política em questão elementos que poderiam impactar positivamente sobre a eficácia desta política? A democracia e os espaços públicos não seriam assim elementos primordiais, mas nunca instrumentais, para a garantia da boa gestão?

A (difícil) construção do sentido de público no âmbito das parcerias

Se for correto o que apontamos anteriormente, que a constituição de espaços públicos é um elemento ausente na proposta de participação societal analisada e que este é um dos desafios impostos para que as políticas implementadas sejam eficazes, precisamos situar no debate acerca das parcerias o sentido de público adotado e suas implicações.

Barbosa (2006) e Montañó (2002) ao analisarem o fenômeno da inserção do Terceiro Setor na gestão de políticas sociais, além de focarem sua argumentação no fato do neoliberalismo ser a causa deste fenômeno, trazem implícita em sua análise a idéia de que se o Estado implementasse diretamente as políticas que relega à sociedade civil, estas teriam mais qualidade. Supõem, portanto, que o público é identificado com o estatal, como se o fato do Estado ter implementado e implementar políticas diretamente garantisse a qualidade e o sentido público destas. Lopes (2004), por outro lado, a forma como questiona o caráter público das ONGs também acaba o levando a propor a mesma concepção de público como estatal. E esta identificação entre público e estatal é muito recorrente na literatura crítica sobre as políticas sociais no contexto pós-ajustes.

Os “entusiastas do terceiro setor”, como são denominados por Lopes (2004), por outro lado, chamam a atenção para o caráter burocrático, ineficiente e privado do Estado, propondo como saída a “publicização” que, conforme já descrito acima, nada mais é do que executar uma parte significativa das políticas sociais através de

parcerias com a sociedade civil, chamado de "público não-estatal" (PEREIRA, 1995). Um dos autores emblemáticos dentro desta perspectiva é Franco (1998). Para ele as organizações prestadoras de serviços, por si só, têm fins públicos. Essas organizações às quais o autor identifica com o Terceiro Setor, trazem como novidade não serem nem estado e nem mercado. Este setor é uma esfera onde "formas dinâmicas de controle social, de organização de objetivos, e até mesmo de generosidade e de solidariedade, que não decorrem nem do princípio da racionalizador do mercado, nem do princípio autoritário de distribuição do Estado" (FRANCO, 1998: 2).

É interessante notar que Almeida (2006), ao analisar o projeto político subjacente à reforma do Estado, do qual a análise de Franco é caudatária, destaca que a concepção tripartite do mundo habermasiana tem sido fonte de várias análises que tentam conceitualizar o terceiro setor. Em suas palavras, este conceito de terceiro setor distingue "a lógica da ação comunicativa, própria da sociedade civil, da lógica sistêmica do mercado, estruturada pela busca do lucro, e do Estado, baseada na busca e manutenção do poder" (ALMEIDA, 2006: 100). Tendo em vista a definição supracitada de terceiro setor formulada por Franco podemos observar exatamente esta concepção que Almeida sublinha. E a autora acrescenta que baseadas nesta concepção de mundo, "muitas destas análises acabam afirmando a existência de uma virtuosidade intrínseca à esfera societal" (idem).

Nogueira (2003) e Dagnino (2002) também conferem destaque ao fato do discurso de que a sociedade civil é depositária do bem público e expressão da vontade geral estar presente nesta concepção de sociedade civil. A partir desta visão, segundo Nogueira, consolidou-se um conceito de sociedade civil visto como 'momento oposto ao Estado' (LAVALLE, 1999 *apud* NOGUEIRA, 2003: 189). Dentro da idéia de público não-estatal, a sociedade civil se apresenta como externa ao Estado, neutra em relação aos interesses presentes na sociedade política e livre dos seus "vícios" mais nefastos.

Nogueira (2003), porém, destaca que a sociedade civil não está deslocada da sociedade política e não é uma área "organizada pelos bons valores ou pelos interesses mais justos, mas um terreno que também abriga interesses escusos, idéias perversas e valores egoísticos" (p.195). Na mesma direção segue a argumentação de Dagnino (2002) ao afirmar que "as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado e certamente respondem a interesses enraizados e entrincheirados na sociedade civil" (DAGNINO, 2002: 282).

Genro e Genuíno (1995) sintetizam muito bem este dilema ao afirmarem que "nem tudo o que é público é estatal; nem tudo que é estatal é de interesse público".

Nas palavras de Nogueira (2003)

“Ao cortarem (...) os vínculos da sociedade civil com o Estado e conceberem essas duas esferas como duais e não-integradas, as novas teorizações sobre a sociedade civil deixam de reconhecer que os riscos que ameaçam esse espaço social não derivam do estatismo invasivo, mas da ‘incivilidade’ e do canibalismo social’ inerentes a uma sociedade ‘liberada do Estado’ (...) não estruturada por um Estado que contrabalance as desigualdades e faça com que valores gerais (justamente os da cidadania política) prevaleçam sobre interesses particulares-egoísticos”. (NOGUEIRA, 2003: 195-6).

Baseando-se em Dagnino (2002), Almeida (2006) aponta ainda que estas análises sobre o terceiro setor

“Não levam em conta os diferentes interesses políticos e econômicos que desconstruem a suposta homogeneidade da sociedade civil e, sobretudo, não levam em conta que tais interesses, antes de se fecharem numa mesma esfera, cruzam o Estado, o mercado e a sociedade, promovendo novas clivagens analíticas pelas quais suas relações podem ser apreendidas” (ALMEIDA, 2006: 101).

Para a autora, ao conferir este caráter de essência às organizações sociais se despolitiza “os processos de formulação de políticas públicas, na medida em que procuram retirá-los do terreno conflituoso constituído pelos interesses reais que perpassam a sociedade e Estado, enquadrando-os no registro restrito da eficácia e eficiência gerenciais” (ibidem, p. 103). Seguindo seu raciocínio, ao não problematizarem a heterogeneidade de interesses e projetos subjacentes ao Terceiro Setor, supõe-se que este está isento de pretensões de poder (ALMEIDA, 2006), e seria quase que uma conseqüência natural que este setor implantasse da melhor forma possível as políticas sociais. Se a homogeneidade e harmonia estão supostas, não haveria necessidade de construção de espaços públicos para discussão das diferenças e construção de acordos possíveis. Deste modo, o “espaço público não-estatal” estaria restrito a uma “abertura” do Estado para que entidades não-estatais executem políticas sociais, não estando em questão a discussão do que vem a ser o bem-público, pois este já estaria *a priori* definido. Partindo de Mouffe (2003), Almeida (2006) afirma que “Discursos e práticas que fazem do consenso a característica fundamental da democracia podem ter como efeito político concreto não a ampliação, mas o encolhimento da esfera pública, na medida em que obscurecem os jogos de poder existentes e silenciam as vozes dissidentes” (ALMEIDA, 2006: 102).

Então, se para os “entusiastas do Terceiro Setor” (LOPES, 2004) tornar público significa passar para a sociedade civil o papel de implementar políticas previamente definidas pela tecnocracia estatal, o outro pólo do debate sobre o Terceiro Setor concebe que o público é o estatal, conforme já argumentamos anteriormente. Diante

desta polarização das análises sobre a questão do Terceiro Setor, e que antagonizam, como conseqüência, sobre a avaliação do “verdadeiro lugar do bem público”, concordamos com Nogueira quando este afirma que

“A discussão a respeito do ‘Terceiro Setor’ polariza-se freqüentemente entre a aceitação entusiasta e a recusa categórica, ambas revestidas de idêntico ardor doutrinário. (...) O mais importante, aqui, não é tanto a postulação de uma necessária presença ‘física’ do aparato estatal, mas a defesa de uma perspectiva de Estado, quer dizer, a aceitação de que o social não se viabiliza sem uma idéia de Estado, sem uma ‘entidade superior’ que produza parâmetros de sentido para todos os grupos e indivíduos”. (NOGUEIRA, 2003: 199).

O que Nogueira insere como questão nestes dois trechos é a necessidade de alguma instância que “universalize as vontades”, que as retire do âmbito particular ou privado, unificando os “interesses sem diminuir a diferenciação e as grandes margens de liberdade e individualidade adquiridas ao longo do tempo” (ibidem, 196). O desafio apresentado é “unificar e organizar sem burocratizar, tolher e homogeneizar” (idem).

E o qual instância poderia cumprir este papel se não os espaços públicos? Segundo a concepção de Genro a “esfera pública não-estatal significa criar instituições voltadas para a promoção e reprodução de políticas públicas que não são controladas pelo Estado, mas têm um caráter indutivo, controlador e fiscalizador do Estado” (GENRO, 1995: 27). Neste espaço, e este é um aspecto interessante muito enfatizado pelo autor, as demandas devem ser discutidas e apresentadas a partir de seu caráter universal. A tarefa de pensar a cidade como um todo, partir de uma abordagem universal, é do Estado, porém não em um sentido de que o Estado que pauta as demandas e nem define as prioridades, mas como uma instância que consegue estar acima das particularidades dos setores ou das regiões. Neste modelo também são diluídas as fronteiras burocráticas e autoritárias entre Estado e sociedade civil.

Na mesma direção argumenta Raichelis (1998):

“A constituição da esfera pública é parte integrante do processo de democratização da vida social, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política [de forma que essas] possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo” (RAICHELIS, 1998: 78 *apud* LOPES, 2004: 60).

Para Telles (1994),

“[o reconhecimento dos direitos] na esfera do Estado significa a constituição de parâmetros públicos que balizem a deliberação política, regulem os modos de utilização dos recursos públicos, estabeleçam as ‘regras do jogo’ na negociação e na arbitragem dos interesses envolvidos e permitam, por isso mesmo, neutralizar práticas de corporativismo e clientelismo que até agora vigoraram nas relações entre Estado e sociedade” (TELLES, 1994: 50).

E justamente esta mediação constituída entre Estado e sociedade, na análise de Telles, permite que se construa a noção de interesse público de uma forma diferente da atual, em que cabe ao “Estado o monopólio exclusivo da definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade” (idem). A partir dos espaços públicos, na sua visão, seria possível construir uma noção de público mais plural e descentrada que poderia traduzir melhor a diversidade e a complexidade da sociedade.

Ademais,

“Esses espaços públicos podem ser entendidos como espaços que publicizam os conflitos nas práticas de negociação (...) é nesses termos que uma noção plural de bem público pode ser construída, não como valor ‘superior’ a permitir o consagrado de corações e mentes ou como consenso que dilui diferenças de interesses em conflito e tampouco como algo identificado com o ordenamento estatal” (idem).

Esta visão de Telles acerca dos espaços públicos expõe uma diferença fundamental em relação às definições de público acima confrontadas. Nos dois casos apresentados, ao pressuporem uma “essência” do público em um dos pólos da relação de parceria, seja no estado ou na sociedade civil, além de se conceber equivocadamente que estas são esferas que podem ser analisadas de forma mecanicamente separada, se supõe que o sentido de público é algo dado previamente, e que basta estar no lado correto da relação para que esteja garantido. Uma das grandes lições deste estudo de caso parece ser que enquanto os fins públicos das políticas não forem pactuados e realmente construídos coletivamente dificilmente alguma das fórmulas elaboradas para dotar de eficiência e eficácia a gestão de políticas públicas, ainda mais se elas pressupuserem que outro ente exterior ao pólo de decisão participará do processo, como é o caso da aposta nas parcerias.

Desta forma, os espaços públicos teriam o papel de constituir, elaborar e pactuar uma visão universal sobre a política a ser implementada, e é justamente este espaço, ausente na política de assistência social na cidade de São Paulo, que possibilitaria a construção de fins públicos e objetivos de longo prazo. O estudo de caso aqui analisado, sob este aspecto, apresenta mais este limite à tecnocracia, ao modelo de democracia gerencial, que, apesar de todo o discurso da eficiência, não é capaz de atingir os próprios objetivos aos quais se propôs. Revela limites também ao

SUAS, que se coloca como um Sistema que pretende pensar a política desde esta perspectiva da universalidade, da estratégia de longo prazo, mas que ainda não conseguiu superar o desafio de construir uma rede de atores realmente pública, que seja capaz de implementar a política de assistência de acordo com todos os avanços que a legislação prevê, e bem mesmo conseguiu romper com a cultura política assistencialista que preside a ação da maior parte dos seus parceiros, combinada em muitos municípios com a lógica gerencialista, que reafirma muitos dos seus princípios. Descortina também os limites de alguns espaços públicos já consolidados, como é o caso dos conselhos municipais. No caso do conselho de assistência social em São Paulo, este se mantém absorto por uma lógica cartorial e pela discussão da partilha das migalhas que deverão ser repassadas a partir dos convênios, e no fim das contas não tem fôlego para discutir sobre a política de assistência social desde uma perspectiva que vê a cidade como um todo.

Considerações Finais

A partir do que foi discutido até aqui, o objetivo principal deste trabalho é chamar a atenção para o fato de que não parece ser a desresponsabilização do Estado o único elemento causador do fracasso das políticas sociais implementadas a partir de parcerias entre Estado e sociedade civil; a não democratização desta relação precisa ser tratada como um elemento central neste quadro. Isso porque o modelo adotado pressupõe uma democracia de baixa intensidade que não partilha o poder de decidir sobre os rumos da política e porque os espaços públicos destinados a este fim são insuficientes e em grande medida incapazes de influir efetivamente sobre a política pública em si e sobre as parcerias.

Este problema decorre da confluência de dois modelos de gestão da questão social que compartilham a perspectiva de não ser desejável dividir o poder da decisão ao mesmo tempo em que defendem a continuidade da prestação de serviços pelas organizações da sociedade civil. Na tipologia desenvolvida por Tatagiba (2006) estes dois modelos seriam a "democracia gerencial" o universo da "filantrópico-assistencialista".

Teixeira (2002) destaca a assimetria das relações e a limitada autonomia das ONGs que lidam com o Estado como um empregador ou financiador, o que é compatível com o modelo gerencial formulado por Tatagiba. Por outro lado, conforme aponta Tatagiba (2006), dentro da tradição assistencialista o "trabalho desarticulado, fragmentado, com fraca visibilidade pública e precários mecanismos de controle social" (TATAGIBA, 2006: 158) são características marcantes. Para Tatagiba,

“Essa cultura, quando aliada à disputa por recursos escassos – dinheiro, poder e prestígio – num contexto de crescente desresponsabilização do Estado, entroniza a ética do cada um por si’, realimentando o circuito da fragmentação e invisibilidade pública, gerando uma grande resistência às propostas de articulação, cooperação e comprometimento recíproco” (idem).

A autonomia do ponto de vista das entidades parceiras inseridas neste universo pode significar o desejo delas em receber o recurso e seguir a prestação do serviço da forma como desejam, sem interferência do poder público ou de esferas de deliberação coletiva. Conforme Tatagiba destaca, “no geral, as entidades e ONGs são vistas e se vêem como reinos particulares de suas diretorias, não aceitando questionamentos da linha de trabalho adotada. Para elas, caberia ao Estado financiar, prover recursos, mas não interferir na forma de estruturar o atendimento” (ibidem, p. 159).

Em ambos os pontos de vista a “autonomia” está apartada da constituição do que seria o fim público daquela ação executada e os limites da ação dos entes envolvidos não são pactuados em nenhum espaço de negociação pública. Cabe aqui aos conselhos definir quais são as organizações aptas a serem “parceiras” do Estado, e ao Estado realizar uma fiscalização que se restringe aos aspectos contábil e burocrático. E analisando sobre este aspecto, a democracia gerencial que busca a participação societal para implementar políticas, mas não para decidir sobre seus rumos, encontrou a sociedade civil ideal, que apenas deseja continuar a implementar suas ações com o financiamento público, mas sem interferência do Estado, conforme fez durante séculos seguindo a tradição dos subsídios e subvenções intrínseca à filantropia. Nas palavras de Tatagiba, “parece correto afirmar que se os pressupostos da democracia gerencial – ao retirar a construção do interesse público do centro do debate acerca das políticas – reforçaram características tradicionais que sempre marcaram as relações Estado/sociedade no Brasil” (idem).

Portanto, o objetivo destas reflexões foi chamar a atenção para outros elementos envolvidos na gestão de políticas públicas a partir das parcerias que fosse além do chavão do neoliberalismo e dos ajustes estruturais, mas que também não fosse pego pelo sedutor discurso do “cada um deve fazer sua parte”. Em pleno acordo com as palavras de Dagnino (2002)

“A ênfase na constituição do interesse público no interior dos espaços de formulação de políticas públicas (e fora deles) pode contribuir para combater a tendência notória no Brasil hoje, que é a crescente despolitização da participação da sociedade civil. Assim, seu envolvimento com as políticas públicas (...) tende a fazer com que as tarefas da gestão do Estado passem a tomar o lugar – e esgotar o significado – da política. Resgatar e reforçar esse significado, na disputa, no debate e na deliberação em torno da constituição

do interesse público, é tarefa fundamental da sociedade civil". (DAGNINO, 2002: 300).

Acrescenta-se, por fim, que desmistificar alguns senso-comuns colocados na literatura sobre um assunto tão atual é uma forma de chamar a atenção para a urgência desta construção e apontar alguns pontos que possam contribuir para, de alguma forma, melhorar as condições de vida dos cidadãos beneficiários de tais políticas sociais, porque este é (ou pelo menos deveria ser) o principal desafio de nossas reflexões.

Referencias bibliográficas

ALMEIDA, C. "O marco discursivo da 'Participação Solidária' e a nova agenda da formulação e implementação de ações sociais no Brasil". In: DAGNINO, E., OLVERA, A.J. e PANFICHI, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, Campinas, SP: Unicamp, 2006.

AMANCIO, J.M. Parcerias entre Estado e sociedade civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da assistência social em São Paulo / Júlia Moretto Amâncio. - - Campinas, SP : [s. n.], 2008.

ARREGUI... et al. *Assistência Social: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Polis, 2007 (Serie: Observatório dos Direitos do Cidadão; 30).

AVRITZER, L (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BARBOSA, L. P. "Significados do Terceiro Setor: de uma nova prática política à despolitização da questão social". *Sociedade e Cultura*, V. 9, N. 1, Jan./Jun. 2006.

BRASIL. *Histórico da política de Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. Texto produzido para a capacitação regional de conselheiros estaduais e municipais de assistência social. Agosto de 2002.

CARVALHO, J. MURILO DE. *Cidadania no Brasil: longo caminho*. 6ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CNAS. *Histórico da Política de Assistência Social*, Brasília: agosto de 2000.

COELHO, J. C. *Economia, poder e influência externa: o grupo Banco Mundial e os programas de ajuste estruturais na América latina, nas décadas de 80 e 90*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo. "Participação social no Brasil hoje". *Paper Pólis* 2, 1998.

CHIACHIO, N. B. *Caráter Público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da assistência social*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006.

DAGNINO, E. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?". IN: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, E. "Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades". IN: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Paz e Terra, 2002.

_____. "[Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?](#)", in MATO, D. (coord). [Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización](#). Caracas, Venezuela: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DEGENSZAJN, RAQUEL RAICHELIS; PAZ, R. D. O.; MESTRINER, M. L.; NERY, V. *Sistema Único de Assistência Social: configurando os eixos da mudança*. Brasília: IMDS e IEE-PUCSP, 2007 (Cadernos Temáticos).

_____. *Desafios da Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios e Estados*. Brasília: MDS e IEE-PUCSP, 2007b (Caderno Temático).

DRAIBE, S. "A política social no período FHC e o sistema de proteção social". *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. V. 15, no. 2, novembro de 2003.

_____. "As políticas sociais e o neoliberalismo". IN: *Revista USP*. São Paulo, no. 17, maio de 1993. Edição especial.

FAGNANI, E. *Política Social no Brasil (1964 – 2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 2005a.

FELTRAN, G. S. *Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil*. Campinas, (mimeo), 2005.

_____. *Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais em São Paulo*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2004.

FRANCO, A. de. "A Reforma do Estado e o Terceiro Setor. Cinco perguntas preliminares, uma pergunta fundamental e uma nota". IN: *Sociedade e Reforma do Estado*. Brasília, março de 1998.

GOMES, A. L. "A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor". In *Serviço Social e Sociedade*. Ano XX, no. 61. São Paulo: Ed. Cortez, novembro de 1999.

LOPES, J. R. "Terceiro Setor - a organização das políticas sociais e a nova esfera pública". IN *São Paulo em Perspectiva*, 18(3), 2004.

MARSHAL, T. H. *Cidadania, Status e Classes Sociais*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MORAES, R. C. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: ed. Senac, 2001.

MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e a Questão Social*. S. Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, M. A. "Sociedade civil, entre o público não-estatal e o universo gerencial". IN: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18. No. 52. Junho de 2003.

OLIVEIRA, FRANCISCO. "Prefácio". IN: RAICHELIS, RAQUEL. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez, 1998.

OLIVEIRA, C. A. B. "Ajuste fiscal e política social". *CESIT. Carta Social e do Trabalho*. Campinas, No. 2, setembro a dezembro de 2005.

PAOLI, M. C. "Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil". In: SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Democratizar a Democracia I*. RJ: Civilização Brasileira, 2002.

PAULA, A. P. P. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2003.

PAZ, R. D. O da. "Organizações não-governamentais: um debate sobre a identidade política das associadas á ABONG" In *Cadernos ABONG*, no. 33, julho de 2005

PEREIRA, L. C. B. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1).

RAICHELIS, RAQUEL. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez, 1998.

SADER, E. e GENTILI, P. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SERAFIM, L. *Reforma do Estado no Brasil e controle: uma discussão sobre o projeto de participação e controle social no caso das Agências Reguladoras no período FHC*. Monografia de conclusão de curso. São Carlos: UFSCar, 2004.

SILVA, P. L. B. "Política e proteção social no Brasil pós 1995: a natureza do problema". *Mimeo*, 2006.

SILVA, I. G. *Democracia e participação na "Reforma do Estado"*. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da nossa época, no. 103).

SILVA, M. SANTOS DA. *O Conselho Municipal de Assistência Social na cidade de São Paulo*. São Paulo: Instituto Polis/PUC – SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 11)

SOARES, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da nossa época, no. 78).

SPOSATI, A. *A política de assistência social na cidade de São Paulo*. 2ª. Edição. São Paulo: Instituto Polis/PUC – SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1)

TATAGIBA, L. F. *Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. Tese de Doutorado, Campinas: Unicamp, 2003.

_____. "Os desafios da articulação, entre sociedade civil e sociedade política sob os marcos da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ ES". In: DAGNINO, E., OLVERA, A.J. e PANFICHI, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, Campinas, SP: Unicamp, 2006.

_____. "O novo estatuto da participação no contexto do Estado pós-ajuste". IN: *Anais do XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. Caxambu, outubro de 2005.

TEIXEIRA, A. C. C. "A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade". IN: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, A. C. C. e TATAGIBA, L. *Movimentos Sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo, Instituto Polis/PUC – SP, 2005. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 25).

YAZBEK, M. C. *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Instituto Polis/PUC – SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 22)