

DESAFIOS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS 1989: UM ENSAIO SOBRE OS SIGNIFICADOS DE PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Júlia Moretto Amâncio¹

Fazer um balanço sobre a redemocratização brasileira pós 1989 soa uma tarefa ampla o bastante e quase impossível devido à amplitude adquirida pelo conceito de democracia ao longo dos últimos 20 anos, fruto, inclusive, do próprio processo de redemocratização e seus sucessos. Para dar conta de seu conjunto seria preciso abordar temas como participação social, cidadania, espaços públicos, sociedade civil, movimentos sociais, só para citar os mais próximos. Autores consagrados no campo como Lavallo (2003) e Dagnino (2002, 2004), só para citar alguns, fizeram balanços definitivos de alguns aspectos deste processo.

Partindo desta limitação estruturante, este ensaio não tem a pretensão de fazer um balanço, mas pretende resgatar algumas questões que ainda permanecem atuais e não resolvidos, teórica e politicamente, desde os bons balanços feitos no anos 1990: 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 problematizar alguns dos desafios colocados por um modelo de “democracia de baixa intensidade” onde não se partilha o poder de decisão sobre os rumos das políticas. O

¹ Doutorado em Ciências Sociais – UNICAMP. Pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP.

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.

A discussão sobre as relações entre Estado e Sociedade Civil dentro do processo de decisão, implementação e controle de políticas públicas é um dos temas “do momento” dentro dos estudos sobre democracia no Brasil e na América Latina. 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). Ou seja, é também um tema amplo e promissor, ainda mais num contexto em que a execução de políticas sociais se confunde com as parcerias entre poder público e entidades civis.

Refletindo sobre experiências concretas de celebração de parcerias para prestação de serviços em políticas sociais, colocou-se a seguinte questão: quais são os desafios colocados à gestão de políticas públicas em contextos em que a sociedade civil se engaja nestes processos cumprindo um papel de prestador de serviços? Quais são os significados da participação social e do espaço público neste contexto? A partir dos resultados², verifica-se a insuficiência dos marcos teóricos disponíveis para compreender uma realidade em que convivem processos antagônicos como a filantropia e a expansão do controle social.

² Ver AMANCIO, 2008.

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 ONG³ 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

³ Teixeira (2002) elabora esta tipologia a partir da análise de ONGs, porém, nos parece pertinente adota-la também para analisar as interfaces entre o poder público e as entidades sociais e assistenciais ou mesmo OSs e OSCIPs.

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. O Estado tem uma capacidade limitada de decidir sobre os rumos da política porque as micro-decisões tomadas privadamente pelas entidades civis conveniadas 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, analisados por Almeida (2006), no caso das parcerias entre poder público e entidades civis 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 das políticas sociais no Brasil.

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. As considerações apresentadas por Tatagiba, Almeida e Teixeira, colocam em questão 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 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 desconstroem 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 consequência 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 consequência, 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 possibilitaria a construção de fins públicos e objetivos de longo prazo. Sob este aspecto, apresenta-se mais um 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.

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 é a desresponsabilização do Estado o principal elemento causador do fracasso das políticas sociais implementadas a partir de parcerias entre Estado e sociedade civil, mas a não democratização desta relação. 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”⁴.

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).

⁴ Aqui não se supõe que cada um dos elementos destas tradições esteja relacionado à sociedade civil ou ao Estado separadamente, embora se possa identificar no contexto histórico atual o modelo gerencialista no aparato estatal e a tradição assistencialista na sociedade civil (Dagnino, 2002). Os elementos que as articula e separa são designados pela autora como *projetos políticos*. No caso dos modelos aqui destacados, ambos confluem e partilham uma mesma concepção de participação, o que se configura como um elemento central na configuração de distintos projetos políticos (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).

E eu acrescentaria, por fim, que desmistificar alguns senso-comuns colocados na literatura sobre um assunto tão atual, a nosso ver, 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.

Refêrencias

- 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.
- 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, nº. 1, Jan./Jun. 2006.
- CARVALHO, J. Murilo de. *Cidadania no Brasil: longo caminho*. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- 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.
- _____. "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.
- DINIZ, E. "Governabilidade, democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90". In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 38, nº. 3, 1995.
- 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.

GENRO, T. "O novo espaço público", *Folha de S. Paulo*, 9/6/96.

_____. "O controle público do Estado, *Folha de S. Paulo*, 22/3/95.

_____. texto em "Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania", fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Públicas Municipais, Pólis, nº. 1, 1995.

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.

HOUTZAGER, P. "The Silent Revolution in Anti-Poverty Programmes: Minimum Income Guarantees in Brazil". *IDS Bulletin*. London, 2008.

- LAVALLE, A. GURZA. "Sem pena nem gloria: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990". *Novos Estudos Cebrap*. Julho de 2003.
- LOPES, J. R. "Terceiro Setor – a organização das políticas sociais e a nova esfera pública". In *São Paulo em Perspectiva*, 18(3), 2004.
- Marshall, 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.
- 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.
- 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.
- 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).
- _____. "Democracia republicana e participativa". IN: *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo. Nº. 71. Março de 2005.
- RAICHELIS, RAQUEL. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez, 1998.

- REIS, F. W. "Cidadania, Mercado e Sociedade Civil". In DINIZ, E., LOPES, J.S. L. e PRANDI, R. (orgs.) *O Brasil no Rastro da Crise*. ANPOCS/HUCITEC/IPEA, 1994.
- 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, I. G. *Democracia e participação na "Reforma do Estado"*. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da nossa época, no. 103).
- SOARES, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da nossa época, nº. 78).
- 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.
- TELLES, V. DA S. "Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos". *Revista Pólis*, nº.14, 1994.
- 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).