

**Os Sentidos de Público e da Participação nas Relações Estado e Sociedade Civil no
caso dos Convênios na Política de Assistência Social em São Paulo: Limites e
Ambigüidades aos Espaços Públicos e à Eficácia da Gestão de Políticas Públicas**

Aluna: **Júlia Moretto Amâncio**
Doutorado em Ciências Sociais – UNICAMP
Agosto de 2008

Introdução¹

Há uma vasta discussão acadêmica e política acerca 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).

Observando a realidade dos convênios estabelecidos entre a Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo e entidades sociais a partir da discussão teórica acima demarcada 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?

Refletindo sobre esta experiência de celebração de convênios em uma área da política social em que se sobressaem relações baseadas na tradição assistencialista e filantrópica entre Estado e Sociedade Civil ao mesmo tempo em que se expande o marco regulatório sobre estas relações ampliando o controle público, observamos que os principais marcos analíticos que refletem sobre estas relações são insuficientes para compreender os dilemas desta experiência.

Tendo em vista que esta não é uma análise sobre um caso específico que se encerra em si mesmo, mas sobre um caso emblemático que revela diretrizes presentes em outras experiências similares, conformando desta forma uma tendência, tentar-se-á nas próximas páginas dar conta de algumas destas questões.

Apresentação da Problemática: algumas reflexões a partir dos resultados do estudo de caso

Pudemos perceber em nossa pesquisa empírica que grande parte da política de assistência social na cidade de São Paulo é implementada através do estabelecimento dos convênios entre a Secretaria de Assistência Social e entidades sociais. Neste âmbito, vimos que um dos principais desafios enfrentados pela gestão das políticas públicas através dos convênios se deve ao fato de que o poder público não consegue executar efetivamente seus planos, diretrizes e prioridades conforme previa em seus documentos oficiais e na formulação de suas estratégias de ação. A focalização da política nas áreas em que se concentra “os mais pobres entre os pobres”, apesar de todos os seus limites que esta estratégia contém para combate à pobreza e a afirmação da cidadania, tem se mostrado ineficaz dentro desta perspectiva. A execução da política pública nos moldes atuais parece se mostrar insuficiente para atingir os objetivos propostos pelo Estado e demonstra seus limites em

¹ O presente trabalho discute os resultados apresentados na dissertação de mestrado intitulada Parcerias entre Estado e Sociedade Civil: Significados, Ambivalências e Desafios na Gestão de Políticas Públicas. O Caso da Assistência Social em São Paulo, defendida em março de 2008 pela Universidade Estadual de Campinas, à luz do referencial teórico proposto para discussão da disciplina Cultura e Política ministrada pela Profa. Evelina Dagnino no primeiro semestre de 2008 na mesma universidade.

chegar aos locais onde estão às populações mais excluídas socialmente e mais sujeitas à pobreza e à falta de oportunidade e serviços públicos.

Conforme demonstramos a partir de nossos resultados quantitativos, a rede socioassistencial da cidade de São Paulo está longe de cumprir estes objetivos, apesar de ter avançado muito em termos de transparência dos processos e fiscalização da política. Há todo um passado, relacionado à forma como a filantropia e a assistência social se constituíram em São Paulo que precisa ainda se vencido. 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. Esta 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, estas entidades são dependentes, fortemente, do financiamento estatal. Esta 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.

Ao demonstrarmos que a política de assistência não está realmente focalizada nos locais onde há maior concentração de pessoas residentes em setores de alta ou muito alta vulnerabilidade, não estamos dizendo que nestes locais não há necessidade de rede socioassistencial. Então, não se trata de demonstrar que a prefeitura deve retirar vagas da rede socioassistencial de regiões onde há uma proporção de vulnerabilidade menor do que a proporção de vagas, mas de alertar para o fato de as regiões mais isoladas do município e as que concentram a maior parte da população residente em setores 5 e 6 têm ainda menos serviços e vagas na rede socioassistencial do que outros lugares.

Pudemos ver que, se há uma carência de vagas na cidade, a SMADS não atinge nem de longe o objetivo de direcionar suas políticas efetivamente para reverter esta situação. O poder público não parece estar sendo capaz de reverter a situação de exclusão pela qual estão submetidos os moradores das chamadas “franjas” do município. Constatamos que o discurso de focalizar as políticas para os “mais pobres entre os pobres” de fato não ocorre. E aqui não estamos de forma alguma defendendo irrestritamente a focalização das políticas sociais. Estamos apenas afirmando, a partir destes dados analisados, que o poder público, apesar do discurso em favor da focalização das políticas sociais, não consegue de fato direcionar as políticas socioassistenciais para estes locais que pretende ou que afirma pretender em seus documentos.

Em outras palavras, *consideramos que a decisão governamental sobre a política de assistência na cidade parte de um diagnóstico que aponta para a focalização. Esta macro-decisão segue às diretrizes propostas pelos ajustes neoliberais. Porém, para que esta 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 micro-decisões, tomadas pelas instâncias inferiores do poder público, mas, sobretudo pelas entidades*

*sociais. Tais micro-decisões, que poderão ser observadas pela análise dos padrões de atendimento, norteiam as políticas públicas muito mais do que a racionalidade do Estado*².

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 pública, e constituí-la a partir de uma rede que obedece a parâmetros públicos. A regulamentação da área não pode cumprir este papel, por um lado, porque não questiona o poder das grandes entidades³ e a complicada relação que essas estabeleceram com o Estado, em todos os níveis de governo, ao longo do tempo. Mas esta é uma questão que precisa ser mais bem investigada porque certamente envolve outros processos mais complexos que o escopo deste trabalho não é capaz de dar conta.

Já que a ação privada destas 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 estatal, como garantir que a política social siga princípios realmente públicos? Nesta 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 este 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

² 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 Pública e Governança. Novembro de 2006*.. Este tema continua em nossa agenda de pesquisa e deverá ser desenvolvido em curto prazo.

³ O universo das entidades sociais conveniadas com o Estado é muito grande, complexo e heterogêneo. Não queremos aqui afirmar que todas as entidades são grandes e poderosas e nem que têm uma relação clientelística e complicada com o poder público. Gostaríamos de ter feito uma análise mais aprofundada sobre o perfil das entidades, mas isso não foi possível dado o curto espaço de tempo disponível para a realização desta pesquisa.

padrões estabelecidos e com garantia e certeza de continuidade e efetividade” (MESTRINER, 2005: 44).

E, neste sentido, para realizar estes 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 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 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 estas 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). Esta 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 neste 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. Porém, não se trata 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).

Por fim, se constatamos a partir de pesquisa empírica que o Estado não é capaz de focalizar a política social conforme propõe e que não consegue fazer isso apesar de toda a regulamentação que de fato é cumprida na área, não parece se tratar de ausência ou desresponsabilização do Estado, já que este passou a cumprir novos papéis a partir da instituição da LOAs e do SUAS, sendo que antes desta legislação atuava na área da assistência somente de forma indireta a partir do mecanismo dos subsídios. A explicação para este fenômeno poderia ser, então, buscada para além

dos marcos analíticos que apontam apenas para o neoliberalismo e para os ajustes sociais como únicos responsáveis por todas as “mazelas políticas” de nossa época.

Observando a política em seu cotidiano, percebemos que entre estas análises que abordam aspectos macro-estruturais das políticas públicas e a realidade que observamos na prática em nossa pesquisa de campo, há que se estabelecer inúmeras mediações para dar conta da complexidade destes processos e atores.

Pensando nisso, não podemos atribuir a apenas uma variável toda a capacidade explicativa. Acreditamos, assim, que para compreender esta realidade, seria mais interessante utilizar como recurso analítico a idéia de que há uma trajetória da política e uma cultura institucional que todas as recentes mudanças propostas desde 1988 – como a LOAS e o SUAS – não são capazes de mudar. Dessa forma, variáveis como a história e os aspectos culturais que conformam os atores, e as relações que estes estabelecem entre si, parecem ter um peso explicativo mais abrangente para começar a lançar luzes sobre este complexo processo.

Perspectiva comparativa entre os convênios e outras formas de relação Esta e sociedade civil na implementação de políticas públicas

Acreditamos que muitos dos limites e desafios impostos à execução dessas políticas sociais em âmbito municipal através de convênios possam ser também aplicáveis à outros tipos de parcerias em outras esferas de poder.

O debate bibliográfico referido na introdução deste trabalho 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 nestes e em muitos outros trabalhos consultados 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, conforme relatado em nosso trabalho de mestrado sobre a 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. Essa lei apresenta uma série de problemas discutidos por Gomes que não discutiremos aqui. Basta destacar

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. As entidades que possuem atestado de filantropia expedido pelo CNAS, aquelas isentas da quota patronal e as inscritas no CNAS que possuem a possibilidade de firmação de convênios podem também ser enquadradas como OSCIPs, mas tem um prazo de 2 anos para optar por uma destas condições.

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, no âmbito da proposta de reforma do aparelho estatal 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 traz à tona a perspectiva de 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, o então ministro Luis Carlos Bresser Pereira, 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 do marco da Reforma do Estado formulada em 1998, 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 como assistência social, educação e saúde públicas, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, combate à pobreza, ética, paz, cidadania, direitos humanos, desenvolvimento de tecnologias alternativas, dentre outras.

Nesses dois casos, essas leis são criadas como consequência direta do Plano da Reforma do Estado e estabelecem diretrizes muito similares. Nas duas são descritos, detalhadamente, os procedimentos necessários para o poder público escolher as entidades para prestar serviços em determinadas áreas específicas, a forma como devem ocorrer as relações entre poder público e entidades, as regras que passam a reger estas relações, a forma como elas devem ser reguladas, a forma como deve ser a prestação de contas e avaliação dos serviços prestados, e, sobretudo, são qualificados os requisitos normativos que estas entidades devem atender e os tipos de entidades que poderão ser aptos a estabelecer estas relações com o poder público.

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. Estes dois elementos – estatuto jurídico da entidade e natureza dos serviços – determinarão se o tipo de relação estabelecido entre poder público e entidade será celebrada e regida através de “contratos de gestão” ou “termos de parceria”, a partir das determinações legais dispostas em cada uma das leis citadas anteriormente. Na prática não há grandes diferenças entre estes mecanismos legais. Em geral, o processo de escolha e os parâmetros que regulam as relações entre as entidades sociais e o poder público durante esta prestação de serviços, são baseados no artigo 116 da lei federal 8666 de 1993, lei que regula as licitações públicas como um todo, e pela Instrução Normativa número 1 da Secretaria do Tesouro editada em 1997, que dispõe mais detidamente sobre os procedimentos administrativos envolvidos neste processo de conveniamento ou parceria entre o ente público e um ente privado sem fins lucrativos. Esses mesmos dois parâmetros legais federais, a Lei de Licitação e a Instrução Normativa, regulam também todas as possíveis formas de relações estabelecidas entre poder público e organizações da sociedade civil que podem vir a se estabelecer em outras esferas do poder, como em estados e municípios.

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; ou seja, antes mesmo destas organizações poderem ser escolhidas como “parceiras” do Estado, elas têm que ter o estatuto legal de “organizações sociais”, estatuto este conferido diretamente pelo poder executivo. Neste sentido, há uma seleção *a priori* das organizações sociais e também uma seleção das organizações ou outras entidades que poderão participar dos conselhos de outras organizações prestadoras de serviços.

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). Ou seja, as OSCIPs, e toda a concepção de gestão de políticas públicas que lhe é subjacente, apresentam problemas graves, mas de qualquer forma já avançam, na opinião da autora, em relação à legislação anterior que regula as parcerias na área da assistência do ponto de vista da transparência, da avaliação do mérito e do controle dos resultados. O problema é que o novo não desconstruiu o velho. Para Mestriner (2005), entretanto, a legislação de OSCIPs desconsidera a LOAS e suas diretrizes e não se conecta à política pública de assistência social. E ainda, em sua avaliação, 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).

Portanto, apesar do Estado ter reduzido sua atuação em muitas áreas, através da privatização de estatais e da chamada “publicização” ocorrida após a Reforma do Estado dos anos 90, na área das políticas sociais ocorre um processo contraditório: ao mesmo tempo em que a diretriz destas políticas segue a lógica da focalização dos gastos e das políticas de transferência de renda, algumas áreas ganham somente há pouco tempo o status de política pública. Este é o caso da saúde, a partir do SUS, e da assistência social, a partir da LOAS e do SUAS. Desse modo, não podemos dizer indiscriminadamente que o Estado se desresponsabiliza de suas funções, já que ele nunca assumiu funções muito definidas nestas áreas, onde imperou a ação privada e filantrópica, e só agora as assume como política pública, apesar de todas ambigüidades que de fato o momento em que passamos, após os chamados ajustes neoliberais, apresenta. Portanto, apesar de propormos relativizar nossas avaliações sobre o impacto do neoliberalismo sobre as políticas sociais, não podemos minimizá-los, mas precisamos assumir que não se pode “desmontar” uma estrutura de políticas públicas que jamais foi montada de fato e nem se desresponsabilizar de algo que nunca foi assumido com real responsabilidade.

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).

Portanto, já que os ajustes neoliberais e a Reforma do Estado não podem mais ser assumidos como “inventores” do mecanismo das parcerias para a gestão das políticas sociais, a questão se coloca de forma ainda mais complexa. Trabalharemos a seguir esta problemática a partir não mais da perspectiva empírica, mas sim buscando um horizonte de análise pertinente que dê conta destas ambigüidades e consiga propor saídas mais concretas para alguns dos desafios associados a esta questão.

A busca por explicações: elementos macroestruturais ou ausência de espaços públicos?

Na etapa inicial de nossa pesquisa de mestrado compartilhávamos a mesma hipótese que o debate corrente⁴ sobre o assunto das parcerias nas políticas públicas, que assume os chamados ajustes neoliberais como uma variável explicativa central para compreender a relação Estado – sociedade civil na implementação das políticas públicas. Nesta etapa inicial da pesquisa esperávamos encontrar um Estado que não assume responsabilidades em todo o processo de gestão das políticas sociais; e que, além disso, após o marco dos ajustes neoliberais, transfere suas responsabilidades neste setor para a sociedade civil, com o objetivo de reduzir os gastos públicos destinados a estes fins.

A partir da pesquisa de campo e do estudo de caso, pudemos constatar que os ajustes neoliberais impactaram a diretriz mais geral das políticas sociais, afirmando, por exemplo, a primazia das políticas de transferência de renda como estratégia de combate à pobreza e a focalização dos gastos sociais nas camadas mais miseráveis da população. Entretanto, não pudemos comprovar que

⁴ Estamos utilizando como referências para este debate trabalhos como os de Barbosa (2006) e Montañó (2002), bem como autores emblemáticos dentro do campo por eles citados como Fernandes (1994).

o neoliberalismo foi a causa direta da diminuição dos gastos na área social. O que percebemos foi uma redefinição destes gastos, que passaram a obedecer às diretrizes⁵ apontadas acima (SILVA, 2006). Também não podemos afirmar, partindo do que foi visto em nosso estudo de caso, que há um impacto do neoliberalismo sobre as relações Estado – sociedade civil no sentido de uma desresponsabilização do Estado sobre a área da política social estudada.

Conforme já apontamos anteriormente, de fato, a execução da política de assistência social ocorre de forma indireta, e a implementação das políticas de enfrentamento à pobreza na cidade de São Paulo ocorre através de convênios entre Estado e sociedade civil. Só para se ter uma noção da dimensão e do impacto desta questão sobre a gestão da política analisada, a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), o órgão público responsável pela gestão destas políticas, conta com a maior rede socioassistencial da América Latina, conforme dados do PlasSP 2006. No ano de 2005, esta secretaria executava quase todos seus serviços através de convênios com entidades da sociedade civil, firmando um total de 759 convênios com 334 organizações da sociedade civil⁶. É importante notar que este processo de conveniamento somente passou a ser regulado pelo poder público municipal a partir de 2001, ou seja, este é um processo muito recente. Ademais, a maior cidade do país foi também a última capital a implantar a LOAS⁷, sendo que a gestão plena somente pôde ser implantada ali após 2001 (SPOSATI, 2002; YASBEK, 2004; CHIACHIO, 2006).

Não podemos afirmar, portanto, que a gestão indireta da política de assistência social seja resultado de uma crescente desresponsabilização do Estado causada pelos ajustes neoliberais. Embasamos esta controversa constatação em dois elementos principais: primeiramente porque o Estado nunca teve uma primazia de atuação na área da assistência social. Conforme demonstramos no item anterior que procurou problematizar o marco regulatório das parcerias no Brasil, historicamente quem colocou em prática as ações assistenciais, que ainda não podiam ser caracterizadas como políticas, foram as entidades filantrópicas e assistenciais.

Em segundo lugar, a partir das novas regulamentações implantadas na assistência social a partir de 1988, esta área passa a ser reconhecida como política pública, ou seja, só a partir da LOAS e do SUAS⁸ a assistência passa a ser um dever do Estado e este passa a ter a obrigação de atuar nesta área, sobretudo com a função de regular a atuação das entidades da sociedade civil que historicamente já implementavam os serviços. Estas alterações ocorreram como resultado da mobilização do campo progressista que defendia a efetivação da assistência como direito universal (RAICHELIS, 1998), ao mesmo tempo em que surge como palavra de ordem na gestão pública a *eficiência dos gastos* (PAULA, 2002; PEREIRA, 1995), por força do campo alinhado com os ideários neoliberais (TATAGIBA, 2003).

A partir da “descoberta” destes novos elementos analíticos, abriu-se um novo leque de possibilidades para se compreender a complexa relação Estado – sociedade civil dentro do marco da

⁵ Não era nosso objetivo neste trabalho avaliar a adoção destas diretrizes enquanto tais e nem avaliar os impactos destas sobre as políticas sociais.

⁶ Dados do Observatório de Políticas Sociais da SMADS divulgados em novembro de 2006.

⁷ Lei Orgânica da Assistência Social, aprovada no Brasil em 1993.

⁸ Sistema Único da Assistência Social, colocado em prática desde 2004.

gestão de políticas públicas. Para responder aos objetivos propostos nesta pesquisa, percebemos que não se pode considerar o neoliberalismo e seus impactos sobre o contexto das últimas décadas como a única variável explicativa. Ademais, o ponto chave não nos parece ser constatar que o neoliberalismo é perverso e causa as parcerias, que no limite significam a desresponsabilização do Estado e ponto final.

Resta-nos procurar compreender porque as políticas sociais não atingem aos seus objetivos se seguem às diretrizes da legislação nacional, supostamente com caráter universal e cidadão, como a LOAS e o SUAS; se regulam e controlam fiscalmente as parcerias com as organizações sociais parceiras, evitando a corrupção, o desvio de recursos públicos e garantindo o bom uso destes recursos; se há um Conselho Municipal responsável por gerir esta política pública em funcionamento no município; se as entidades escolhidas para serem parceiras são selecionadas a partir de critérios públicos; se os recursos públicos previstos constitucionalmente são garantidos e repassados corretamente e continuamente às entidades. Esperava-se também que a política ao ser gerida por entidades da sociedade civil fosse mais eficaz e atingisse seus objetivos porque as entidades estão mais próximas do público-alvo pretendido e têm vasta experiência sobre a questão. Enfim, diante de todas estas pré-condições, por que a política de assistência social não consegue atingir aos objetivos a que se propõe? A resposta parece estar mais longe do neoliberalismo e mais perto da discussão sobre a democratização dos processos e a constituição dos espaços públicos.

Ao que pudemos constatar ao longo da pesquisa, um dos problemas centrais é que o Estado não foi capaz de constituir uma rede de atores, envolvidos no processo de implementação da política de assistência social, que seja de fato pública. Corrobora com 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 (1994), 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).

Neste sentido, *o desafio colocado para a assistência social hoje passa por transformar um agregado de atores que agem impulsionados por interesses próprios, sobretudo pela busca de sua própria sobrevivência, em uma rede que tenha fins públicos estabelecidos*. A regulamentação da área visou enquadrar os que prestam os serviços assistenciais, e que estão na ponta do processo, em uma lógica coletiva, ditada a partir de interesses maiores que os ganhos materiais necessários para a manutenção destes atores. Para controlar estes atores, o Estado tem utilizado as regras de conveniamento, e por meio deste mecanismo jurídico, o poder público tem tentado constituir uma rede socioassistencial na cidade de São Paulo. Porém, este mecanismo tem se mostrado insuficiente para se construir o sentido de público necessário para que esta política deixe de ser um agregado de atores e possa atingir seus objetivos.

Desta forma, se coloca a necessidade de se discutir quais os sentidos que a noção de público adquire neste debate e em quais espaços se propõe que esta noção seja constituída. Este parece ser

um ponto nevrálgico da discussão e que pouco abordado foi pela bibliografia da área. Sobre este tema nos debruçaremos a seguir.

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 ONG⁹ 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

⁹ 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.

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 significativa¹⁰ das políticas sociais através de parcerias com a sociedade civil, chamado de “público

¹⁰ É importante enfatizar aqui que se trata de *uma parte* das políticas sociais já que o maior volume de gastos destinado à área social encontra-se nas políticas de transferência de renda. Estas políticas são executadas pelo Estado sem nenhuma forma de intermediação entre este e o beneficiário. Além de todas as críticas que são destinadas ao caráter focalizado e compensatório destas políticas, cabe destacar que não há nenhuma forma de controle social prevista e também nenhum espaço público de deliberação sobre este tipo de política acessível aos cidadãos (HOUTZAGER, 2008). Esta questão das políticas de transferência de renda demonstram que o fato dela ser implementada *diretamente* pelo Estado não assegura o caráter público da política.

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 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 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 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 públicos¹¹ 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

¹¹ Este é o caso, por exemplo, do Conselho Municipal de Assistência Social em São Paulo. Durante o período estudado, o COMAS se ocupou, primordialmente, do cadastro das entidades que poderiam vir a ser conveniadas e da discussão sobre o repasse de recursos às entidades, sem conseguir ter fôlego para discutir sobre as diretrizes da política a ser implementada na cidade e sobre a natureza das parcerias firmadas, ou mesmo sobre a desejabilidade ou não do mecanismo de convênios para a execução da política.

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”¹².

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

¹² 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. Entretanto, conforme afirma Dagnino (2002), estas categorias não podem ser compreendidas como compartimentos separados. Os elementos que as articula e separa são designados pela autora como *projetos políticos* (DAGNINO, 2002: 282). 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).

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 sentidos-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.

Referências 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.
- 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.
- BARROS, R. P. e CARVALHO, M. “Desafios para a política social brasileira”. IN GIAMBIAGI, F., REIS, J. G., URANI, A. *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- BARROS, R. P., FOGUEL, M. N. “Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil”. IN HENRIQUES, R. (org). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- BIRDSALL, N. e M. SZÉKELY. “Esforço próprio em vez de ‘paliativos’: pobreza, equidade e política social”. . IN: WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKY, P. P. (orgs.) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- 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).

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.

GIMENEZ, D. M. “As agências multilaterais e o gasto social”. *CESIT. Carta Social e do Trabalho*. Campinas, No. 2, setembro a dezembro de 2005.

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.

KERSTENETZKY, C. L. “Políticas Sociais: focalização ou universalização?”. *Texto para discussão UFF/Economia*. Niterói, outubro de 2005.

LAVINAS, L. “Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil”. IN HENRIQUES, R. (org). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

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.

MELO, M. A. “O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 48, no. 4, 2005.

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.

NERI, M. “Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil”. IN HENRIQUES, R. (org). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

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.

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

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

- _____. "Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social". IN: *Revista de Administração de empresas*. São Paulo: FGV, vol. 45, no. 1. janeiro/ março de 2005.
- _____. *Administração Pública Gerencial e construção democrática no Brasil. Uma abordagem crítica*. Campinas, (mimeo), 2001.
- PAZ, R. D. O da. "Organizações não-governamentais: um debate sobre a identidade política das associadas à 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).
- _____. "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.
- SADER, E. e GENTILI, P. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SANTOS, A. dos e TATAGIBA, L. *Criança e adolescente: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Polis: Pontifícia Universidade Católica, 2007. (Serie: Observatório dos Direitos do Cidadão; 28)
- 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.
- TELLES, V. da S. "Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos". *Revista Pólis*, n.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).
- 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)