unesp UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

Cristhiane Aparecida Falchetti

Participação Popular nas Políticas Sociais: um estudo sobre os conselhos e a experiência do conselho municipal de assistência social de Araraquara

Orientadora: Maria Teresa Miceli Kerbauy

ARARAQUARA – S.P.
2010

Cristhiane Aparecida Falchetti

Participação Popular nas Políticas Sociais: um estudo sobre os conselhos e a experiência do conselho municipal de assistência social de Araraquara

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito à obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Profª. Drª. Maria Teresa Miceli Kerbauy.

Bolsa: CAPES (2008); FAPESP (2009)

Araraquara - SP, Março de 2010

Falchetti, Cristhiane Aparecida
Participação popular nas políticas sociais: um estudo sobre os conselhos e a experiência do conselho municipal de assistência social de Araraquara / Cristhiane Aparecida Falchetti – 2010
210 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara
Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

l. Participação. 2. Política social. 3. Cidadania. 4. Sociedade civil. 5. Democratização. I. Título.

CRISTHIANE APARECIDA FALCHETTI

Participação Popular nas Políticas Sociais: um estudo sobre os conselhos e a experiência do conselho municipal de assistência social de Araraquara

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito à obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy.

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA

Presidente e Orientador: Prof.ª Drª. Maria Teresa Miceli Kerbauy - UNESP

Membro Titular: Prof.ª Drª. Evelina Dagnino - UNICAMP

Membro Titular: Prof.ª Drª. Carla Gandini Giani Martelli - UNESP

Membro Titular: Prof.ª Drª. Vera Alves Cepeda – UFSCAR

Membro Titular: Prof.ª Drª. Márcia Teixeira de Souza - UNESP

Local: Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

Apesar de as exigências da pesquisa inúmeras vezes nos colocar na situação angustiante do trabalho solitário, a materialidade desse trabalho, assim como dos outros trabalhos que realizamos na vida, é o resultado do esforço de muitos, que consciente ou inconscientemente contribuíram. A atividade de pesquisar e buscar compreender um fenômeno social também é um esforço coletivo, e ela só faz sentido se tiver um intento coletivo.

Desse modo, quero agradecer à todos aqueles que de alguma forma contribuíram e eu não tomei consciência ou não os citei diretamente, incluo aqui todos os cidadãos que mantêm a universidade pública e defendem sua qualidade. Aos meus pais, que condicionaram suas vidas às minhas melhores condições de vida.

Ao meu querido companheiro de todas as horas, Rafael. Obrigada pela interlocução, leitura, revisão e dedicação. Com você as coisas ficam mais fáceis, e a vida é mais gostosa.

Agradeço à UNESP/Araraquara, onde estudei nesses últimos sete anos. Quando somos estudantes vindos de outra cidade, a universidade torna-se nosso principal referencial, é a partir dela que estabelecemos todos os demais vínculos e relações na cidade. A ciência, a vivência, e a experiência desse período contribuíram para minha formação e transformação.

Ao Programa de Pós Graduação, alunos, professores e funcionários, especialmente àqueles com quem tive a oportunidade de dialogar, refletir, discutir, rir, tomar cerveja, e trocar experiências e angustias de pesquisa. Saudade da turma de 2008 de pós em Sociologia...

À minha orientadora, Maria Teresa. Agradeço a receptividade com que me acolheu como orientanda, e sua postura enquanto orientadora. Sua admirável lucidez, seriedade e objetividade foram fundamentais nos momentos mais difíceis desse trabalho.

Aos professores da banca, prof. Carla Martelli e Márcia Teixeira, que contribuíram com valiosos comentários, críticas e sugestões; e à prof. Evelina Dagnino, que gentilmente aceitou participar da banca de defesa e emprestou grande contribuição teórica à este trabalho.

Agradeço a atenção, compreensão, e disposição de todos os conselheiros municipais de assistência social que colaboraram com essa pesquisa por intermédio de entrevistas, questionários e documentos do conselho. À secretaria municipal de assistência social, especialmente à Adriana, que gentilmente atendeu nossas solicitações e dialogou abertamente.

Agradeço à FAPESP a bolsa de estudos em 2009, e à CAPES a bolsa de estudos em 2008. O apoio financeiro é fundamental para desenvolvermos a pesquisa com tranquilidade e dedicação e, assim, contribuir com um trabalho de melhor qualidade.

[...]
Visito os fatos, não te encontro.
Onde te ocultas, precária síntese,
penhor de meu sono, luz
dormindo acesa na varanda?
Miúdas certezas de empréstimo, nenhum beijo
sobe ao ombro para contar-me
a cidade dos homens completos.
[...]

Carlos Drummond de Andrade, "Nosso Tempo" (2006, p.38)

RESUMO

O presente trabalho trata do processo de democratização no Brasil a partir das novas formas de participação que se desenvolveram, principalmente, na década de 90, verificando em que medida os conselhos de políticas públicas ampliam a arena decisória e favorecem um maior protagonismo popular na gestão das políticas sociais. A análise volta-se para a política socioassistencial, discutindo suas características, mudanças e articulação em relação participação. Desta forma, o estudo envolve dois eixos: o primeiro, busca articular os elementos conceituais, políticos e sociais que teriam dado sustentação e materialidade aos conselhos; e o segundo, concentra-se na relação Estado/sociedade e em que medida os conselhos interferem nessa relação alterando os resultados das deliberações, ou seja, alterando o conteúdo das políticas sociais. A pesquisa é composta por estudo teórico sobre o processo de democratização e reforma do Estado no Brasil, discutindo as noções de participação, cidadania, sociedade civil e descentralização, e análise empírica, onde analisamos essas questões no contexto do município de Araraquara e o conselho municipal de assistência social. A análise busca entender em que medida a inserção dos novos mecanismos participativos altera a gestão das políticas públicas e influencia a arena decisória local. Ao estudar o conselho municipal de assistência social, buscamos verificar como esse espaço é ocupado pela sociedade civil e qual a influência do conselho sobre a gestão da política municipal. O período estudado foi de 2001-2008, compreendendo três gestões do conselho e duas gestões do PT (Partido dos Trabalhadores) no Poder Executivo.

Palavras-chave: *participação, políticas sociais, cidadania, sociedade civil, democratização.*

ABSTRACT

The present research broaches the Brazil's democratization process, building itself on new participation forms that were developed, fundamentally, in 90's, and verifying how well the councils of public politics amplify the decision arena and favor the enhancement of popular protagonism in the social politics management. The analysis heads toward the social assistance politics, discussing its characteristics, changes and articulations related to participation. Thereby, the research involves two principal points: the first tries to articulate the conceptual, social and political elements that should have given sustentation and materiality to the councils; and the second focuses on the relation between state and society, and on how well the councils interfere in this relation and modify the results of deliberations, that is, how well they modify the social politics content. The research comprise theoretical study about the democratization process and the Brazil State's reform (which involves discussion about the notions of participation, citizenship, civil society and decentralization), and empirical analysis, wherein those questions are examined in the context of Araraquara city and its social assistance municipal council. The analysis intends to understand how well the insert of new participative mechanisms modifies the management of public politics and influences the local decision arena. By studying the social assistance municipal council, we purport to verify how this space is occupied by the civil society and how is configured the influence of this council upon the municipal politics management. The period from 2001 to 2008 was studied, which comprehends three different boards of the council and two administrations of the Workers Party in the Executive Power.

Keywords: participation, social politics, citizenship, civil society, democratization.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Distribuição dos Conselhos Municipais no Brasil.....136

Quadro 2: Panorama Geral dos Conselhos existentes em Araraquara.....140

Quadro 3: Programas de Transferência de Renda.....153

Quadro 4: Programas e Projetos Desenvolvidos no Município de Araraquara.....154

Quadro 5: Atribuições do CMAS.....159

Quadro 6: Representação do CMAS (2001-2003).....164

Quadro 7: Representação do CMAS (2004-2006).....165

Quadro 8: Representação do CMAS (2007-2009).....166

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Financiamento Público da Assistência Social de Araraquara em 2009.....152

Tabela 2: Participação Política dos Conselheiros do CMAS (2001-2008) 162

Tabela 3: Temas mais Deliberados no CMAS (2001-2008).....177

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico1: Atuação do CMAS (2001-2008).....179

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **11**

CAPÍTULO 1 - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS **16**
1.1. Democracia e Pensamento Político 16
1.2. Teorias Democráticas Contemporâneas 23
1.3. Perspectivas Analíticas na América Latina 39
CAPÍTULO 2 - ESTADO, SOCIEDADE E CIDADANIA NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E CULTURAL **45**
2.1. Formação Social no Brasil: "democracia restrita", "cidadania regulada" 45
2.2. Governo e Poder Local no Município de Araraquara 58
2.3. Síntese dos Aspectos Discutidos 77
CAPITULO 3 - O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: A INSERÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS SOCIAIS **80**
3.1. Sociedade Civil e Democratização 80
3.2. Crise Econômica e Reforma do Estado nos anos 1980 e 1990 92
3.3. A Política Social e as Novas Propostas de Gestão Participativa 105
CAPITULO 4 - OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ARARAQUARA **126**
4.1. Antecedentes Históricos no Brasil: origem, surgimento, formatos, significados .. 126
4.2. Governo Local e os Novos Mecanismos Participativos: A Instituição dos Conselhos Municipais em Araraquara 135
CAPITULO 5 - O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE ARARAQUARA: SUA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA LOCAL **144**
5.1. A Política de Assistência Social em Araraquara 145
5.2. O Conselho Municipal de Assistência Social de Araraquara - CMAS 158

CONSIDERAÇÕES FINAIS **198**

REFERÊNCIAS **203**

INTRODUÇÃO

No final do século XX, as transformações ocorridas na sociedade colocam novos desafios às formulações e práticas sociais. No interior desse processo, a democracia parece envolta em um dilema de difícil resolução, por um lado, ela tornou-se um consenso como um valor universal, de outro lado, o modelo liberal democrático tem sido questionado pela sua incapacidade de absorver demandas sociais cada vez mais abrangentes e diferenciadas. Diante desse contexto, surgem reformulações teóricas sobre a democracia e seus pressupostos na tentativa de promover a inserção de novos atores e demandas sociais pela via da participação política. No campo da realidade concreta, um dos fenômenos mais evidentes desse movimento foi a grande difusão de instâncias participativas, especialmente nos processos decisórios do governo.

A questão da participação ganhou força na América Latina durante a redemocratização de seus países, impulsionando novas formas de participação social que ultrapassassem os limites da democracia institucional. Buscando atender os anseios pela participação, a Constituição brasileira de 1988 incorporou a construção de estruturas democráticas no aparato estatal como forma de potencializar a participação popular. Somado a isso, a reforma do Estado, ocorrida em diversos países da America Latina, delineou a construção institucional da participação, associando-a à governabilidade e à eficiência administrativa. Da junção desses dois movimentos resultaria um verdadeiro ideário participacionista acompanhado de uma institucionalização da participação, que passaria a compor o processo de democratização em curso.

Esse fenômeno teve ampla repercussão na literatura sobre a democratização, que, num primeiro momento, demonstrou grande expectativa em relação ao potencial democrático da sociedade civil e dos novos mecanismos participativos. Transcorridos mais de dez anos de pesquisas sobre o tema, tem-se levantado a preocupação com a qualidade da participação nesses espaços participativos e seu alcance frente aos desafios da democratização no Brasil. Nesse sentido, uma das questões relevantes é saber de que participação se está falando: quem são os públicos participantes? qual é a contribuição desses novos formatos participativos para a ampliação da cidadania?

Nesta pesquisa tratamos especificamente dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os quais representariam uma "novidade institucional" na relação Estado/Sociedade, como forma de democratizar as decisões sobre políticas públicas e assegurar os direitos de cidadania. Nosso objetivo é identificar a natureza constitutiva dessas formas de participação

institucionalizadas e verificar sua dimensão e alcance no que tange à ampliação da cidadania e a democratização da arena decisória.

Dessa forma, a pesquisa compreende dois eixos: o primeiro, busca articular os elementos conceituais, políticos e sociais que teriam dado sustentação e materialidade aos mecanismos participativos; e o segundo, concentra-se na relação Estado/sociedade e em que medida os conselhos interferem nessa relação alterando os resultados das deliberações, ou seja, alterando o conteúdo das políticas públicas. A hipótese levantada inicialmente é de que: a) os conselhos teriam uma natureza ambígua, o que os levaria a funcionar tanto como espaços de democratização da relação entre Estado e sociedade civil quanto como espaços de transferência das atribuições sociais do Estado para a sociedade, operando num sentido mais gerencial e menos político, visando mais a eficiência administrativa e menos a participação deliberativa.

A metodologia empregada compreendeu estudo teórico e empírico de forma relacionada. No campo teórico, três temas são centrais para o debate: democracia, participação, e cidadania. A apreensão do objeto de estudo partiu de uma análise processual, na qual se observa o caráter histórico-contextual da relação Estado/sociedade civil e as alterações nela introduzidas pelas novas experiências participativas. Sendo assim, buscamos analisar os conselhos como parte do processo de democratização e reforma do Estado no Brasil, momento em que os conselhos surgiram e se difundiram.

A grande relevância atribuída aos conselhos nas últimas duas décadas e o discurso participacionista que se sucedeu no meio político e acadêmico das mais diversas orientações político-ideológicas são aspectos que justificam uma análise mais detalhada desse fenômeno. Pretendemos, pois, identificar quais os fatores que teriam desencadeado a proposta participacionista e como ela se configurou na realidade concreta. Nesse sentido, o movimento político da sociedade civil em torno da democratização e os novos padrões de gestão pública definidos na reforma do Estado são aspectos fundamentais para a compreensão dos contornos adquiridos pelos Conselhos.

Dentro da perspectiva participacionista, a democratização do processo deliberativo estaria articulada com os resultados da deliberação, desta forma, a participação social nos espaços institucionalizados tensionariam as agências estatais fazendo com que produzissem políticas mais responsáveis. Portanto, a mudança no padrão de relacionamento entre o Estado e a Sociedade também alteraria o padrão de planejamento e execução das políticas públicas. Com base nisso, discutimos em que medida a formalização de espaços participativos contribui para a democratização e universalização das políticas sociais, apontando para uma concepção

de cidadania que não desvincula o político do social. Neste sentido, ao integrarem a estrutura das políticas sociais, os conselhos se colocam como estratégias de garantias dos direitos sociais. "Sendo espaços de convivência e debate, esses espaços potencialmente requereriam e fortaleceriam o aprendizado e a consolidação de uma 'cultura de direitos', por meio do exercício efetivo da cidadania" (DAGNINO, 2002, p.12).

A partir dessa discussão, buscamos saber como a cidadania é concebida e efetivada nos espaços participativos, tomando o caso da Política de Assistência Social como exemplar, pois além de a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social de 1993) propor um avanço em termos de direitos sociais, ela também insere a gestão participativa na Política Pública de Assistência Social. A política de assistência social constitui-se num processo recente de modernização da política social, cuja transformação vislumbra a transição de uma compreensão da assistência social baseada na filantropia e assistencialismo para uma compreensão baseada no direito social inscrito no âmbito da seguridade social. Essa nova compreensão e sua formatação legal foi alvo de intensa disputa política entre distintas propostas de reforma e envolveu a participação de setores organizados da sociedade civil, que lutaram pela universalização dos direitos sociais e pela democratização das políticas sociais. Dentro dessa proposta de modernização da política social surge o sistema descentralizado e participativo, cuja materialização se encontra no SUAS (Sistema Único de Assistência Social), que passa a ser implementado nos municípios a partir de 2004.

A descentralização participativa tornou-se uma das principais estratégias de democratização da relação Estado/sociedade civil em atendimento aos princípios de participação popular e descentralização político-administrativa. Tais princípios alterariam o pacto federativo, transferindo para as esferas subnacionais novas atribuições e responsabilidade na provisão das políticas sociais, bem como, trariam mudanças na arena decisória dos governos locais. Daí a importância das pesquisas empíricas voltadas para o âmbito municipal, especialmente aqueles que assumiram a gestão plena dos serviços públicos, como é o caso de Araraquara, município em que empreendemos nossa pesquisa empírica.

Araraquara, assim como os demais municípios do interior paulista, caracteriza-se por uma tradição política coronelista e clientelista, quadro esse que começaria a se alterar a partir dos anos 1960 por meio de uma série de mudanças econômicas e institucionais, que desencadearam uma espécie de modernização conservadora. Comentando o modo como se deu a transição do rural para o urbano em Araraquara, Kerbauy (2000, p.23) diz tratar-se de um caso de "modernização conservadora", em que "as transformações institucionais e estruturais matizaram a polarização rural-urbano, interior-capital, tradicional-urbano,

tornando possível a permanência de cada um desses modelos numa nova realidade". Tendo em vista essa dinâmica das mudanças, vale investigar como o processo de democratização repercutiu no município, uma vez que a luta pela democratização não teve a mesma intensidade no plano local como teve no plano nacional. Qual teria sido o impacto das novas propostas participativas para a democratização da arena decisória local? Em que medida a nova institucionalidade pública, amplamente difundida nos municípios, teria contribuído para a efetiva partilha do poder de decisão no plano local?

Em Araraquara, a difusão dos conselhos municipais também está associada à proposta de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), o qual conquistou seu primeiro mandato no município em 2001, alterando o quadro eleitoral e trazendo uma proposta de governo participativo. Nossa análise sobre os conselhos municipais de Araraquara compreende o período de 2001-2008, correspondente aos dois governos do Prefeito Edinho Silva (PT), e enfoca o Conselho Municipal de Assistência Social e seu papel na gestão da política municipal. Pretendemos verificar em que medida a participação popular se efetiva por meio desses canais e influencia no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

A pesquisa envolveu tanto o aspecto formal-legal quanto o aspecto funcional-efetivo do conselho. A metodologia integra dados quantitativos e qualitativos, obtidos através das seguintes técnicas de investigação: a) entrevistas gravadas e questionário estruturado com os conselheiros representantes de todos os segmentos e gestões no período de (2001-2008); b) análise documental do conselho (regulamento, leis, estatuto, regimento interno e atas de reuniões, etc.), e da política de assistência social (relatórios das conferencias de assistência social, legislação pertinente, planos de assistência social, etc.); c) acompanhamento das atividades do conselho, o que inclui presença nas reuniões mensais e extraordinárias, participação em fóruns, debates, conferências e demais atividades desenvolvidas. Também foram levantadas informações veiculadas pelo jornal (Folha da Cidade) e pelos sites da Prefeitura e da Câmara Municipal. Os documentos e informações sobre os Conselhos foram obtidos por meio da Casa dos Conselhos, da Coordenadoria de Participação Popular, e da Secretaria Municipal de Inclusão Social e Cidadania de Araraquara.

Com o propósito de desenvolver as questões e objetivos expostos, a apresentação do trabalho foi estruturada em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, retomamos alguns pontos de discussão sobre a democracia, tais como: forma e substância, democracia e burocracia, democracia e capitalismo, participação e representação, apresentando as principais tendências nesse debate ao longo do século XX. Em seguida destacamos alguns modelos teóricos da teoria democrática contemporânea e as

"soluções" oferecidas por eles em relação às questões anteriores. Por fim, tratamos da repercussão desses modelos teóricos nas análises sobre a democratização na America Latina, delineando alguns parâmetros para a pesquisa empreendida.

No segundo capítulo, procuramos caracterizar a relação Estado/sociedade no Brasil a partir de uma perspectiva histórica sobre a participação social e a construção da cidadania. Com isso, buscamos mostrar alguns aspectos históricos e culturais da política brasileira e do contexto específico de Araraquara, destacando o caráter autoritário e conservador que marcaram nossos processos de modernização.

No terceiro capítulo, mergulhamos no processo de democratização e reforma do Estado a fim de compreender em que medida a relação Estado/sociedade se modifica e qual o significado das mudanças introduzidas, especialmente, no que diz respeito à gestão das políticas sociais. Analisamos a política de assistência social, verificando os efetivos avanços em relação à democratização e descentralização da política social em termos de acesso aos direitos e maior protagonismo popular.

No quarto capítulo, aprofundamos o nosso objeto de estudo, ou seja, os conselhos de políticas públicas, caracterizando sua natureza constitutiva, seus limites e potencialidades. Essa discussão sobre os conselhos se estende aos conselhos municipais de Araraquara e à proposta de gestão participativa do governo municipal, explorando como se dá a inserção desses novos mecanismos participativos na arena local.

No quinto capítulo, partimos para a análise detalhada do conselho municipal de assistência social em Araraquara, verificando sua constituição e seu papel na gestão da política municipal. A investigação concentrou-se na representação e no processo de deliberação do conselho, visando compreender em que medida ele contribui para democratização do processo decisório, politizando o debate público e assegurando a intermediação das demandas sociais.

Por fim, concluímos que, apesar de as formas de participação institucionalizadas (conselhos) constituírem-se em importante instrumento de democratização no âmbito das políticas sociais, alterando o padrão tecnocrático e clientelista da relação Estado/sociedade; elas são limitadas diante do desafio enfrentado pela democracia no Brasil. As instâncias participativas enfrentam limites inerentes ao seu próprio escopo de ação, bem como, dificuldades colocadas pelas forças sociais que se contrapõem aos princípios democráticos e universais e inviabilizam uma maior participação popular na definição das ações estatais. Assinala-se, ainda, o risco de distorção dos mecanismos participativos quando estes se tornam instrumentos de gestão e perdem seu caráter político.

CAPÍTULO 1 - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS

Neste capítulo discutimos alguns aspectos de ordem teórica e conceitual que envolvem a democracia, passando por questões que embalaram o debate político sobre o tema no século XX. Em seguida, destacamos as principais concepções de democracia dentro da Teoria Democrática Contemporânea, e suas diferentes interpretações sobre representação e participação. E, por fim, tratamos da repercussão das teorias participativa e deliberativa no contexto de democratização na América Latina, ressaltando as perspectivas analíticas que vêm se desenvolvendo nesses países.

1.1 Democracia e Pensamento Político

O final do século XX pode ser considerado o momento de triunfo da democracia, tais foram a dimensão e a universalidade adquiridas pelo regime democrático de governo. Mas, apesar da unanimidade, podemos dizer que, quando o assunto é democracia, as divergências já começam na definição do termo. O consenso de que a democracia seria o modelo mais adequado de governo não implica um conceito unívoco de democracia, pelo contrário, desde seus primórdios observa-se um campo de disputa entre diferentes perspectivas. E, ainda que em todas essas perspectivas o termo faça referência a uma forma de exercício do poder político, cujo governo é do povo, nos resta uma série de elementos a serem articulados, que inclui tanto aspectos normativos quanto as condições históricas em que os regimes democráticos operam.

Retomando a história do pensamento político, podemos verificar que algumas questões presentes em outras tradições políticas permaneceram nas discussões contemporâneas sobre democracia. Como salientam Bobbio et al. (1991, p.320), o problema da democracia e suas características é tão antigo quanto as "coisas da política", assim, "um exame do debate contemporâneo em torno do conceito e do valor da democracia não pode prescindir de uma referência, ainda que rápida, à tradição". Os autores destacam três tradições políticas:

a) *Teoria Clássica* (aristotélica), na qual a democracia aparece como uma forma de governo, o governo do povo. A democracia na polis grega significava a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos. Para Aristóteles, cidadão era todo aquele que tinha o direito e, consequentemente, o dever de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das assembléias. Havia, no entanto, um limite em relação à participação, pois só alguns eram considerados cidadãos, precisamente, homens adultos e livres.

b) *Teoria Medieval* (origem romana), cuja noção de democracia aparece relacionada à idéia de "soberania popular". Na teoria dos juristas medievais, independente de quem exerça o poder, a fonte originária dele seria sempre o povo, o que pressupõe a separação entre titularidade e exercício do poder, abrindo espaço para a representação em lugar da participação direta. A discussão que surge em relação à representação é se esta inclui a transferência, temporária ou não, tanto da titularidade quanto do exercício do poder, ou se transfere apenas o exercício do poder.

c) *Teoria Moderna* (origem em Maquiavel e no Estado Moderno), na qual a noção de democracia aparece associada à idéia de República, pois só se consideram duas formas de governo: a Monarquia e a República. O governo genuinamente popular seria composto de ideais democráticos e republicanos, e era chamado de República. Em Rousseau, esses dois ideais confluem à medida que o autor adota a noção de "soberania popular" e a associa à idéia de "contrato social", fundado no consenso e na participação de todos na elaboração das leis. Vale observar, entretanto, que o contratualismo não deve ser confundido com democracia, pois o próprio Rousseau, respeitava a separação entre forma de estado e forma de governo e, por isso, referia-se à sua formulação como República. A democracia para Rousseau seria "um sistema onde os cidadãos são executores de leis que eles mesmos fizeram, e, por esse motivo, seria um sistema próprio apenas para os deuses" (apud PATEMAN, 1992, p.35).

Diferente de Locke, que atribui a função legislativa aos representantes, Rousseau defende que a atividade de definir as leis não poderia ser delegada a nenhum representante, pois isso implicaria na perda da liberdade. Locke, por sua vez, considerava que mais importante do que a forma de governo eram seus objetivos, sendo que a legitimidade de um governo estaria na garantia dos direitos naturais (vida, liberdade e propriedade). Para Rousseau, a lei emerge do processo participativo, e é ela, e não o homem, que governa as ações individuais. Desta forma, ele defende a participação individual, pois acredita que numa sociedade igualitária, se ninguém for persuadido a votar pelo interesse do outro, o resultado final será o melhor para todos, já que o melhor para cada um deve ser aquilo que também é melhor para todos. O autor atribui um caráter educativo à participação, pois ela insere o indivíduo na vida em sociedade e o faz compreender que os interesses públicos e privados encontram-se ligados e que, por isso, ele deve considerar os assuntos mais amplos do que aqueles que dizem respeito aos seus interesses imediatos. A participação estabelece uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e os atos dos indivíduos dentro delas, e também permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos.

Quanto à operação do sistema participativo de Rousseau (1983), ela implica algumas

condições, como o equilíbrio econômico entre os indivíduos e a autonomia deles. Ele não defende a igualdade absoluta nem o fim da propriedade privada, mas a situação em que "nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender". Todo homem deveria possuir alguma propriedade para lhe conferir segurança e independência. Atendidas estas condições, Rousseau esclarece que a participação deve ocorrer na tomada de decisão, que é uma forma de proteger os interesses privados e assegurar bons governos (PATEMAN, 1992).

O destaque em relação a esses dois autores contratualistas é que algumas de suas concepções servirão de base para a teoria democrática moderna, especialmente dentro da vertente liberal. Segundo Bobbio et al. (1991), é por meio da teoria da soberania popular que a teoria do contratualismo entra para a tradição do pensamento democrático moderno e torna-se fundamental para a construção da teoria moderna da democracia.

No século XIX, a discussão sobre democracia orbitou as duas doutrinas políticas dominantes na época: o Liberalismo e o Socialismo.

Na concepção liberal, a democracia aparece associada ao Estado de Direito, aquele que reconhece e assegura os direitos fundamentais (direitos civis e políticos). Assim, Benjamin Constant diferencia a liberdade dos antigos como sendo a liberdade de participar diretamente na elaboração das leis, e a liberdade dos modernos como sendo a liberdade individual em relação ao Estado. Desta forma, a democracia direta seria algo impraticável e até indesejável nas sociedades modernas. Da mesma forma, John Stuart Mill e Alexis Tocqueville defendem a democracia representativa ou parlamentar, reservando aos cidadãos a liberdade de associar-se e eleger seus representantes, como forma de participação na política.

Em relação ao processo de democratização, ou seja, ao desenvolvimento e consolidação da soberania popular, o liberalismo o compreende de duas formas: pela extensão do direito ao voto, até atingir o sufrágio universal; e pela ampliação dos órgãos representativos nas diversas instâncias de governo, objetivando a descentralização do poder (BOBBIO et al., 1991).

Para o pensamento liberal, só é liberal aquele Estado que reconhece as liberdades fundamentais e só pode existir democracia onde forem reconhecidos direitos de liberdade que possibilitem ao indivíduo participar politicamente de forma autônoma. A democracia, assim entendida, está vinculada às liberdades fundamentais e sua consolidação consiste no aperfeiçoamento das formas de representação, atendendo o critério quantitativo.

No pensamento socialista, representado pelas teorias marxistas, a democracia corresponde a um elemento integrante de sua proposta revolucionária, mas não central. O cerne da perspectiva socialista é a emancipação social por meio da transformação das relações

econômicas, o que também resultaria na transformação política. A emancipação política individual, porém, não seria suficiente para a revolução socialista, o sufrágio universal seria apenas um ponto de partida. O exercício da soberania estaria condicionado a autodeterminação no mundo do trabalho, algo que seria impossível no capitalismo, onde a produção material se assenta numa relação de dominação, ou seja, do capital sobre o trabalho.

Marx e Engels consideram que o avanço das instituições democráticas no final do século XIX, especialmente na Alemanha, foi uma importante conquista para a classe proletária, que passou a contar com um novo instrumento de luta e mobilização das massas, a saber, o sufrágio universal, mas alegam que isso é insuficiente para os propósitos revolucionários. Após as lutas na França de 1848-50 e 1870-71 (Revolução do Proletariado), Engels (1997) reconhece a emergência de um novo cenário da luta de classes, no qual as circunstâncias favoreciam mais as lutas no campo da política formal do que no campo do confronto armado, onde os "insurretos" estariam em grandes desvantagens frente às "tropas" oficiais. Apesar disso, os autores ressaltam que as Leis estão sujeitas à subversão de qualquer um dos lados que tenha força suficiente para enfrentar a reação do outro e, nesse caso, o confronto violento seria decisivo. Ocorre, porém, que nem sempre o confronto se concretiza, e um exemplo disso foi a França de 1852, quando as vitórias das classes populares (proletariado) levaram o partido da oposição (burguesia) a pôr fim ao sufrágio universal na França, sem que isso tenha provocado nenhuma revolução por parte do proletariado. Engels (1997) explica que o enfrentamento depende de uma série de condições estruturais e conjunturais, que garantam certo equilíbrio nas condições de luta de cada um dos lados.

> Um exército de 150.000 homens, o longo arrastar da decisão, o apaziguamento da imprensa, a pusilanimidade da *Montagne* e dos representantes recém-eleitos, a calma majestática dos pequenos burgueses, mas sobretudo a prosperidade comercial e industrial, impediram toda e qualquer tentativa de revolução da parte do proletariado (MARX; ENGELS, 1997, s/p.)

Diversas vezes a história mostrou que, diante da ameaça de perder o poder, a classe dominante não hesita em lançar mão de instrumentos autoritários. Na perspectiva socialista, o limite da democracia liberal reside na desigualdade entre as classes, pela qual a classe economicamente dominante sempre conta com melhores condições para manter-se no poder.

Quanto ao processo de democratização, os socialistas visualizam duas estratégias: a crítica à democracia representativa e a retomada de alguns temas da democracia direta; e a defesa da participação popular e do controle do poder a partir de baixo, desde os órgãos de decisão política até os órgãos de decisão econômica, estendendo-se pelas esferas política e

econômica a caminho da autogestão (BOBBIO et al., 1991). Marx identifica na Comuna de Paris (1870) alguns dos elementos que poderiam constituir um modelo democrático, que ele denominou "autogoverno dos trabalhadores".

Desta forma, para a concepção socialista, a democracia significa uma condição necessária para o reforço da base popular, mas não um objetivo final. Ela só pode ser atingida em sua plenitude em condições de igualdade social, ou seja, para além do capitalismo.

- O Debate Político no Século XX

A visão "liberal democrática" (MacPherson) e a visão marxista da democracia orientaram o debate sobre o tema durante quase todo o século XX. Essa discussão envolveu questões relacionadas às possibilidades democráticas diante do capitalismo e das sociedades de massa.

Apesar das diferenças substanciais entre as perspectivas liberal e socialista, no século XIX ambas viam certo distanciamento entre a democracia de massas e o capitalismo, seja porque a democracia era considerada impraticável numa sociedade de massas (S. Mill), seja por considerar que a democracia de massas representava uma ameaça ao capitalismo (visão liberal), ou, ainda, por considerar que a democracia não se efetivaria numa sociedade capitalista (visão socialista). É preciso esclarecer que a democracia em si não especifica um ou outro modelo econômico, da mesma forma, o capitalismo conviveu com outros regimes políticos, inclusive totalitários. Entretanto, não se pode ignorar a influência que um exerce sobre o outro, principalmente em relação às condições de participação política.

Apesar das incertezas sobre as possibilidades e riscos da democracia, no século XX ela tornou-se a forma hegemônica de organização política, expandindo-se por todo o globo. Veremos como tal fato decorreu de diversas adaptações e reformulações sobre a democracia.

No início do século XX, o argumento da irracionalidade das massas na formação da vontade política acabou justificando o insulamento das elites políticas e, portanto, rompendo com a associação entre democracia e participação política. Assim, de acordo com a perspectiva weberiana, a burocracia especializada estaria mais preparada para lidar com amplitude das questões que eram objeto da política do Estado nas sociedades de massa. Mas isso não significou a incompatibilidade da democracia se considerarmos que ela foi dissociada da participação direta e que a racionalidade burocrática atingiria também as instituições políticas de formação da vontade geral.

Max Weber foi o primeiro a observar que a introdução do sufrágio universal não

representava uma ameaça revolucionária e que, inclusive, poderia produzir uma estabilização da luta política. Offe (1984) destaca que, embora com perspectivas diferentes, Rosa Luxemburg e Robert Michels também teriam chegado ao mesmo resultado analítico que Weber. Luxemburg teria observado uma especialização e hierarquização das lideranças nas organizações políticas de massa. Michels, por sua vez, transformou essas tendências observadas nas organizações de classe em uma fatalidade, ao formular a "Lei de Ferro das Oligarquias".

A conjunção entre sufrágio universal e política partidária competitiva teria alterado profundamente o conteúdo e a forma da política, implicando uma modificação no cenário democrático. Sob a lógica representativa competitiva, observa-se uma burocratização da organização política e uma profissionalização da política, o que pode resultar tanto na instrumentalização da vontade do Povo, em prol do cargo político, como na desmobilização das bases partidárias.

> (...) a conjunção de sufrágio universal e política partidária competitiva alterou substancialmente a política, entendida até então como política de classe, de modo que a nova forma de organização da luta política significou igualmente uma mudança radical no conteúdo mesmo da política e, portanto, da compreensão da lógica de conquista de direitos (...). (...) alterou radicalmente a própria compreensão da democracia, que passa a ser entendida a partir de então como democracia competitiva. (NOBRE, 2004, p.24)

Uma das principais adaptações institucionais da democracia moderna para o contexto das sociedades de massa foi o mecanismo de representação, que possibilitou a consolidação da democracia como forma de exercício do poder.

Outra questão importante para a consolidação da democracia foi a expectativa no seu caráter redistributivo, acreditando-se que, à medida que a democracia avançasse num determinado país, passar-se-ia a usufruir de certa propensão distributiva, o que poderia ser notado com o avanço da social-democracia na Europa (PRZEWORSKI, 1985). Assim, se a tensão entre capitalismo e democracia resultasse em favor da democracia, haveria limites para a propriedade e redistribuição material para os grupos sociais desfavorecidos.

Dessa dinâmica constituiu-se o vínculo histórico entre democracia e direitos, que ficou conhecido como "cidadania". Historicamente, os direitos antecedem a democracia de massa, o que reafirmaria a visão liberal de que a democracia só seria possível se houvesse algumas garantias fundamentais. De acordo com a proposta de Marshall (1967), houve uma progressiva expansão dos direitos dentro de uma lógica de complementação e linearidade entre os tipos desses direitos: primeiro os civis, depois os políticos e, por fim, os sociais.

Nessa sequência, é a efetivação de um tipo de direito que gera a necessidade de novos direitos, e garante as condições para que esses novos direitos sejam conquistados.

Apesar de apresentar uma lógica interna, a análise de Marshall está voltada para a Europa Ocidental e, como se sabe, a experiência cidadã dos países periféricos não apresentou o mesmo grau de desenvolvimento nem a mesma linearidade[1]. A análise de Marshall desconsidera a interdependência global entre os países capitalistas, pela qual é possível compreender que o grau de desenvolvimento econômico e as condições materiais para a construção de um arranjo social nos países centrais estão, em boa medida, condicionados pela situação de dominação e subdesenvolvimento econômico dos países periféricos. O autor também desconsidera a correlação de forças na luta pelos direitos sociais, luta essa que se desenrola em condições adversas e desiguais, nem sempre resultando no avanço dos direitos.

A política social ocupa um lugar historicamente determinado nas relações de produção, e os ciclos econômicos balizam suas possibilidades e limites. Sem adentrar mais nessas questões, cumpre destacar que a luta em torno da cidadania, ou do eixo distributivo da democracia, desloca o conflito capital/trabalho para o interior do Estado, contribuindo para amenizar a suposta tensão entre democracia e capitalismo.

Considerando os fatores de adaptação da democracia, o debate político da primeira metade do século XX acabou se definindo pela "desejabilidade da democracia" como forma de governo, conforme relatam Santos e Avritzer (2002). A discussão que se seguiu a essa definição esteve polarizada entre "democracias liberais" e "democracias populares", cuja questão central era a relação entre forma e substância da democracia, de onde resultam as adjetivações "democracia substancial" e "democracia formal". De acordo com Bobbio et al (1991), a "democracia formal" vem da tradição dos regimes liberais, enquanto que a "democracia substancial" vem da tradição dos regimes socialistas.

> A primeira indica um certo número de meios que são precisamente as regras de comportamento (...) independentemente da consideração dos fins. A segunda indica um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adequados para alcançá-los. (BOBBIO et al., 1991, p.329).

De acordo com Santos e Avritzer (2002), na segunda metade do século XX é possível identificar uma concepção hegemônica de democracia, a "concepção liberal representativa", e algumas concepções não-hegemônicas ou contra-hegemônicas, compostas pelas propostas

[1] Ver: Carvalho (2002).

participativa e deliberativa[2]. A concepção de democracia que se tornou hegemônica apontava para um modelo democrático restritivo do ponto de vista da participação, tornando a democracia uma prática de legitimação de governos. A seguir, apresentamos os modelos teóricos que forneceram as bases para essa discussão.

1.2 Teorias Democráticas Contemporâneas

- A Concepção Liberal Representativa da Democracia

De acordo com Santos e Avritzer (2002), a concepção hegemônica de democracia fundamenta-se em quatro princípios: 1) a democracia como forma e não como substância; 2) a vinculação entre burocracia e democracia, sendo o Estado um aparato administrativo para se alcançar os fins; 3) participação restrita aos mecanismos tradicionais de representação política; 4) princípios do mercado como critérios de formação de vontade política. Vejamos como esses princípios estão presentes nos modelos teóricos[3] a seguir:

a) O modelo "competitivo elitista", ou realista: o principal representante é Schumpeter (*"Capitalismo, Socialismo e Democracia"*, 1942).

Este modelo desenvolveu-se juntamente com a Ciência Política no período pós-Segunda Guerra e se difundiu nos Estados Unidos pela Escola da "Public Choice". Definindo-se realista e científico, o modelo parte do diagnóstico weberiano de que nas sociedades modernas o povo havia perdido a soberania frente à crescente especialização e burocratização do Estado. O elitismo também adere o argumento da irracionalidade das massas, que inviabilizaria um governo participativo.

Os princípios weberianos contidos na teoria elitista referem-se à racionalização e burocratização e às lideranças políticas. Para Max Weber, com o partido político burocratizado e o líder político carismático, toda a irracionalidade das massas (ódio desorientado, golpismo sindicalista) poderia ser orientada (OFFE, 1984). A pluralidade cultural e suas divergências eram percebidas como externas ao Estado e entendidas como um problema para a democracia. Portanto, numa sociedade complexa, a racionalização seria necessária para que houvesse um ordenamento imparcial e funcional.

Em *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída*, Weber mostra que há

---

[2] Com base no conceito de Gramsci, os autores entendem *hegemonia* como "a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão, no caso a questão da democracia" (Santos e Avritzer, 2002, p.43).

[3] Os modelos democráticos estão baseados na classificação de Nobre (2004) e Ugarte (2004)

uma estreita relação entre o Estado racional-legal e o desenvolvimento do capitalismo, pela qual o aumento do domínio público na esfera econômica, necessariamente, leva ao aumento da burocratização. Weber vê com certa preocupação o controle burocrático sobre os governados e aponta para a importância da relação entre o líder político, representante da burguesia e a burocracia pública, na condução do funcionamento do Estado e da sociedade. Nesse sentido, Weber defende o Parlamento, como uma forma de controle sobre a administração do Estado, mas afirma que o Parlamento não está associado à democracia e, frequentemente, ambos se opõem.

A resposta da concepção hegemônica para a complexificação da sociedade foi a inevitabilidade da burocracia e a redução da atividade política do cidadão. Esse argumento ganhou força à medida que a funções econômicas e sociais do Estado foram sendo ampliadas, especialmente nos países europeus, em razão do *Welfare State*. Como não encontra uma solução para a questão burocrática, a teoria elitista toma a diminuição dos mecanismos de exercício da soberania popular e o consequente aumento do controle burocrático sobre a política como um fato dado. Diante disso, argumenta a favor da impossibilidade de uma participação mais ampla no âmbito do Estado e contra a noção de soberania. De acordo com Schumpeter (1984), para tornar o conceito de democracia possível é preciso separá-lo da noção de "bem comum", e transformá-lo num processo de escolha de governantes. Aproximando-se da concepção hobbesiana, o autor afirma que não há "soberania popular" e sim um governo eleito pelo povo, e isso não significa que o povo governa, mas que ele tem o direito de aceitar ou recusar candidatos. A função do eleitorado seria, portanto, eleger seus representantes e neles confiar.

A restrição da participação se apóia na retomada do argumento da "irracionalidade das massas", afirmando que as pessoas não sabem determinar o que é melhor para elas e que, quando estão em jogo questões públicas, a massa sempre é manipulada pela propaganda política. "A vontade do Povo é o produto, não o motor do processo político" (SCHUMPETER, 1984, p.329).

Adotando uma análise pretensamente realista, a teoria elitista procura desvincular a forma da substância na democracia, atacando dois pilares da Teoria Clássica da Democracia (de Rousseau): o "bem comum" e a "vontade geral", os quais embasavam as teorias participativas da democracia. Para Schumpeter, não há consenso sobre o que seja o "bem comum" e, ainda que houvesse, isso não poderia ser entendido como a "vontade geral", diante da diversidade de preferências.

Essa crítica à ideia de democracia como um conjunto de valores vinculados a uma

forma única de organização política já tinha sido proposta por Kelsen, que procurou articular relativismo moral com métodos de solução de divergências (SANTOS e AVRITZER, 2002).

> Quem considera inacessíveis ao conhecimento humano a verdade absoluta e os valores absolutos deve considerar possíveis não apenas a própria opinião, mas também a opinião alheia. Por isso, o relativismo é a concepção do mundo suposta pela ideia de democracia... A democracia dá a cada convicção política a mesma possibilidade de exprimir-se e buscar o ânimo dos homens através da livre concorrência. Por isso, o procedimentalismo dialético adotado pela assembléia popular ou pelo parlamentarismo na criação de normas, procedimentalismo esse que se desenvolve através de discursos e réplicas, foi oportunamente conhecido como democrático (Kelsen, 1929, p.105 apud SANTOS e AVRITZER, 2002, p.44).

Schumpeter (1984) desenvolve o argumento procedimentalista kelsiano, transformando a democracia em um procedimento para formação de governos. "A democracia é um o *método* político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas – e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas" (SCHUMPETER, 1984, p.304). Segundo Nobre (2004, p.31), no "modelo elitista", a democracia funciona como um arranjo institucional por meio do qual são produzidas as decisões voltadas à reprodução social e econômica das sociedades modernas**,** nas quais o corpo político não partilha de um mesmo conjunto de valores. "Nesse sentido, os arranjos institucionais garantidos pela democracia podem servir a diversos fins, não estando inscrito na sua lógica de funcionamento qualquer fim intrínseco".

Desta forma, se a democracia não tem nenhum fim intrínseco que remeta a um "bem comum" e se não há uma vontade geral, a democracia passa a funcionar como um instrumento de formação de governos, cujo consenso se forma a partir da lógica competitiva. Por meio da luta competitiva pelos votos, a elite política adquire o poder de decisão e passa a exercê-lo como os únicos participantes integrais do governo. A participação dos cidadãos se reduz à escolha dos líderes políticos e deve funcionar como uma forma de proteção do indivíduo contra as arbitrariedades do governo eleito e de seus interesses privados. Segundo Avritzer (1999), a teoria democrática moderna inspirada em Schumpeter retira da concepção clássica a ideia de soberania popular, reduzindo-a à escolha de governantes melhor preparados para exercer o poder. Como resultado, tem-se o "elitismo democrático", o qual combina a teoria das elites com a teoria da sociedade de massas.

A ideia de competição em Schumpeter é muito semelhante à concorrência na economia, na qual vence aquele que está mais bem preparado para competir. Seguindo essa lógica competitiva, a melhor maneira de distribuir o poder é por meio do voto, pelo qual cada

indivíduo teria o mesmo peso (seu voto) nas decisões. Da mesma forma que os consumidores no mercado, os eleitores podem manifestar suas preferências através da escolha entre as propostas dos líderes. Como os resultados derivam de preferências individuais, o "bem comum" não entra em pauta. Nessa lógica, a cidadania equivale à integração individual no "mercado político", que faz do interesse privado a medida de todas as coisas. Em tese, todos estão em situação de igualdade e podem defender suas preferências. Partindo do pressuposto da igualdade política, os critérios democráticos recaem apenas sobre os procedimentos deliberativos e não sobre os resultados das deliberações, ou seja, os processos democráticos são desvinculados de resultados justos ou injustos.

Apesar de pretender-se realista, a teoria competitiva baseia-se em pressupostos difíceis de serem verificados na realidade empírica. Se nem mesmo no mercado há "concorrência perfeita" que a teoria elitista propõe, tampouco poderá haver a igualdade política que essa teoria imagina, pois isso depende de outros condicionantes, como igualdade material, igualdade de informação, etc. Além disso, a aposta exclusiva no campo institucional como garantia democrática e a desqualificação da participação dos cidadãos são grandes fragilidades da teoria elitista.

b) O modelo "pluralista": o principal representante dessa vertente é Robert Dahl, cuja obra de destaque é *Poliarquia: participação e oposição* (1971).

Esse modelo é bastante próximo do modelo elitista e também partilha da pretensão "realista" deste, embora o pluralismo considere o elitismo pouco realista por basear-se no cidadão individual e perder de vista os grupos e associações políticas. Dessa forma, a teoria pluralista desenvolve o princípio da competição em torno da ideia de "interesses", julgando que as elites políticas se organizam e competem pelo poder.

O cerne da posição pluralista está na sua concepção de poder como a capacidade de impor objetivos a outrem. Assim, a problemática estaria em entender a lógica de distribuição do poder nas democracias ocidentais, lógica essa que, na concepção pluralista, seria competitiva e não-hierárquica.

Para Dahl (1997), a sociedade estaria representada por diversos núcleos de poder agrupados por interesses[4], formando um jogo em que vence aquele que melhor articula suas estratégias. Dentre os diferentes tipos de democracia, caracterizados pelo autor como "arranjos institucionais" centrados no processo eleitoral, a democracia poliárquica – governo das múltiplas minorias – seria o regime que melhor se adéqua à configuração pluralista, pois

[4] Os grupos de interesses seriam representados organizações comerciais, sindicatos, partidos políticos, grupos étnicos, estudantes, grupos religiosos, etc.

garante a competição e a participação política dos grupos de interesses, assegurando que nenhum deles se torne o detentor do poder e exclua os demais. Segundo ele, o conjunto de regras democráticas permite a coexistência dos interesses divergentes, e embora essas regras não possam ser plenamente satisfeitas no mundo real, é possível mensurá-las por meio de uma escala que garanta um grau mínimo de satisfação das condições democráticas. A principal condição é o consenso sobre as regras.

Apesar de a teoria "pluralista" pretender resolver o problema do relativismo colocado pela teoria elitista ao argumentar que não existe "vontade geral", as possibilidades de manifestação das particularidades estão submetidas à lógica competitiva. A participação está baseada nos princípios competitivos e nas regras formais, sendo necessário haver consenso nas regras para que possa haver divergência em relação aos fins. Ou seja, só compõem a pluralidade aqueles grupos que estão em "condições" de competir pelo poder e concordam com as regras do jogo. O próprio Dahl (1989) alerta para os perigos do aumento da participação do homem comum, alegando que os grupos de condição socioeconômica baixa tendem a apresentar o menor índice de atividade política e a revelarem-se personalidades "autoritárias". Desta forma, à medida que a atividade política traz esses grupos para a arena política, o consenso sobre as normas tende a declinar.

A solução oferecida por Dahl em relação às diferenças e desigualdades que separam os indivíduos é a democracia representativa via processo eleitoral, pois o sufrágio universal asseguraria a igualdade política frente às desigualdades do mundo real. Além de reforçar a noção da democracia como forma, a teoria pluralista também fornece a justificação para a democracia representativa, baseando-se na noção de autorização, pela qual o governo deve ser submetido a algum mecanismo de autorização. A concepção de representação envolve a transferência da autoridade decisória para que o representante a exerça. Assim como Schumpeter, Dahl credita ao processo eleitoral o momento de máximo controle sobre os líderes.

Outro limite à participação pelo pluralismo seria dado pela ideia de escala da democracia, restringindo não só a escala de abrangência da participação, como também a relevância dos temas decididos. De acordo com a formulação de Dahl,

> quanto menor for a unidade democrática, maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para seus representantes. (DAHL, 1998, p.110)

c) O modelo "legal": representado nas ideias de Friedrich Hayek (*Caminho da Servidão*,

1944; *The Constitution of Liberty*, *1960*) e Robert Nozik (*Anarquia, Estado e Utopia, 1974*).

O modelo "legal" possui um caráter normativo e faz uma radical defesa das liberdades negativas como princípio soberano. Tal pressuposto leva a defesa do Estado Mínimo e do *laisser-faire* como valor fundamental da organização social. A intervenção estatal é considerada prejudicial à liberdade. Essas ideias ganharam força no final do século XX, com o projeto "neoliberal" e o declínio dos modelos de Estado de bem-estar social.

Dentro desse modelo, é reforçada a lógica competitiva como a forma mais democrática de distribuição do poder, pressupondo a igualdade política na defesa dos interesses individuais. Retomando a tradição liberal (Locke, Tocqueville), o aspecto fundamental dessa teoria é evitar a "tirania da maioria". Desta forma, a democracia não é considerada um fim em si mesma, mas um "instrumento útil" para salvaguardar o mais alto fim político, que é a liberdade individual. Nenhuma proposta de democracia poderia estar, portanto, associada a alguma forma de "bem-estar social", pois isso retiraria a condição de liberdade individual. Nesse sentido, propõem-se a desvinculação entre democracia e cidadania e a redução da democracia a um "instrumento" de garantia das condições de liberdade individual, sem que os resultados da deliberação democrática estejam vinculados a valores de justiça social.

O ponto em comum entre as vertentes teóricas agrupadas em torno da concepção "liberal representativa de democracia" é que a participação e a "soberania popular" são reduzidas a mecanismos de representação e procedimentos para a formação de consensos. De forma geral, o modelo democrático liberal tem sido hostil à participação ativa e, quando a admite, o faz em termos de pequena escala.

Há, portanto, uma valorização da democracia formal em detrimento da democracia substancial, ou seja, valorizam-se os procedimentos e as regras pelas quais são tomadas as decisões, e desvaloriza-se a preocupação com valores que envolvam os resultados da deliberação democrática. A democracia não é tida como *valor*, mas como *método*, rompendo com o ideal rousseauniano, em que democracia formal ("vontade geral") e democracia substancial ("bem comum") estavam fundidas.

- A Concepção Participativa e Deliberativa da Democracia

Os modelos teóricos que se seguem contrapõem-se aos princípios fundamentais da concepção "liberal representativa", enfatizando o princípio participativo e defendendo a concepção de democracia para além dos procedimentos deliberativos.

a) O modelo "participativo": também conhecido como "nova esquerda" – vertente

herdeira do movimento político dos anos 60 –, esse modelo surge por volta dos anos 1970, com as teorias de Carole Pateman (*Participação e Teoria Democrática*, 1970*)*; e C.B. Macpherson (*A Democracia Liberal: origens e evolução*, 1977*)*.

A concepção participativa contrapõe-se aos modelos da concepção "liberal representativa" à medida que segue os preceitos marxistas de que o mercado capitalista cristaliza as desigualdades existentes na base da produção entre capital e trabalho. Desta forma, não basta a igualdade política (democracia formal), seria preciso superar as desigualdades materiais que impedem a efetivação da verdadeira liberdade, bem como os déficits de formação política daí resultante (democracia substancial). Nesse sentido, esse modelo defende a participação democrática em todas as esferas da vida: econômica, política e social, como forma de equilibrar as relações de poder.

Em seu livro *Participação e Teoria Democrática* (1970), Pateman questiona os argumentos da teoria democrática representativa de que, nas sociedades contemporâneas, a participação teria de se restringir ao processo eleitoral, e de que o mais importante para a democracia seria a competição pelos votos entre aqueles que irão tomar as decisões pelo povo. De acordo com essas teorias contemporâneas (Sartori; Dahl; Eckstein; Berelson; Schumpeter), a participação defendida pela "teoria clássica" baseia-se em fundamentos empiricamente irrealistas e, portanto, estaria obsoleta.

Pateman (1992) argumenta que a noção de uma "teoria clássica democrática" não se sustenta, pois essa noção ignora as diferenças entre os autores supostamente representantes dessa "teoria clássica". De acordo com a autora, Schumpeter "não apenas faz uma falsa representação daquilo que os assim chamados teóricos clássicos tinham a dizer, como também não se dá conta que podem se encontrar duas teorias bem diferentes sobre a democracia nos textos deles" (p.30). Para ela, nem todos os autores clássicos adotaram a mesma visão sobre a participação. Como a teoria elitista despreza essas diferenças entre os autores "clássicos", a participação perdeu espaço na teoria democrática contemporânea. Em sua opinião, as instituições representativas são insuficientes para o aprimoramento da democracia, sendo necessária a participação em todas as estruturas da sociedade.

A partir disso, a autora chama a atenção para a popularidade e recorrência adquirida pela participação nos anos 1960 em uma diversidade de situações, e propõe uma teoria democrática participativa que seja viável. Para isso, ela retoma alguns autores clássicos que consideram fundamental a participação para o estabelecimento do Estado Democrático, no caso, J.J. Rousseau e J.S. Mill. A teoria democrática participativa de Pateman inclui as preocupações de Rousseau em relação ao nível de igualdade econômica e a importância da

participação como mecanismo de aprendizado político e integração dos indivíduos. O caráter educativo do processo participativo também está presente nas ideias de J.S. Mill, de quem a autora retoma a questão da ação política no nível local e nos espaços laborais, por serem esses os lugares mais próximos dos indivíduos. Para reafirmar a necessidade de aplicação dos princípios democráticos em todas as esferas da vida social, Pateman retoma G.D.H. Cole, autor que discute a democracia em termos mais abrangentes no contexto das sociedades modernas.

Em sua teoria social e política, "Teoria do Socialismo de Guilda", Cole afirma que a diferença de *status* entre os indivíduos bloqueia as possibilidades igualitárias de participação e, por isso, o princípio democrático deve ser aplicado a todas as esferas sociais. Uma de suas maiores objeções à organização capitalista da indústria é que esta transforma o trabalho em mercadoria, retirando o caráter humano do trabalho. Na sua proposta de "Guilda", haveria a socialização dos meios de produção e a supressão da divisão entre "administradores" e "homens" que executam as decisões, pois "um sistema servil na indústria reflete-se inevitavelmente em servidão política" (Cole apud PATEMAN, 1992, p.56). A esfera econômica seria organizada por meio de Cooperativas (consumo), conselhos (abastecimento), guildas cívicas (serviços públicos). Cada "Guilda", unidade autogovernada, elegeria seus representantes para participarem dos níveis mais altos da estrutura macro.

Cole produz uma teoria de associações, na qual "a sociedade é um complexo de associações que se mantêm unidas pelas vontades de seus membros" (Cole, apud PATEMAN, 1992, p.53). Nessa sociedade, o indivíduo deve ser autônomo para participar de todas as associações em que é membro, e estas devem ser livres. Ele examina os motivos que fazem o homem se associar e cooperar e os modos pelos quais eles agem por meio das associações, suplantando e complementando suas ações enquanto indivíduos isolados. O autor defende que o homem deve participar na organização e na regulamentação de suas associações, e afirma, com base em Rousseau, que os indivíduos são mais livres quando cooperam com seus iguais na feitura das leis.

Essa teoria de associações estaria ligada ao "princípio de função", pelo qual a democracia só é verdadeira se concebida em termos de função ou propósito, ou seja, se corresponder a uma finalidade. Dessa forma, os indivíduos associam-se por finalidades em comum. O "princípio de finalidade" é um contraponto às teorias democráticas que privilegiam a democracia formal e consideram que a democracia é um "meio" e não um "fim", desvinculando-a de qualquer ideal como, por exemplo, o da justiça. Além disso, Cole aponta que a teoria democrática representativa negligencia o "princípio de função", pressupondo que

o indivíduo pode ser representado como um todo para todos os propósitos.

A teoria participativa considera a participação como base fundamental do Estado democrático, o que o projeta para além das instituições representativas. Nesse sentido, instituições e indivíduos não devem ser considerados isoladamente, pois governos democráticos dependem da existência de uma sociedade participativa, "onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas", (PATEMAN, 1992, p.61). Os autores consideram que o local de trabalho é o mais importante local de democratização, por ser o local onde as pessoas despendem grande parte de suas vidas, e onde se propicia uma educação para os interesses coletivos em geral.

Apesar da importância atribuída à participação, os teóricos da democracia participativa não abrem mão das instituições da democracia representativa. Instituições e governos são entendidos como meios de realização da vontade do cidadão, e não como instituições democráticas por excelência. A ampliação da participação aumentaria as possibilidades de politização, alterando a própria atividade política e melhorando a qualidade da democracia representativa.

Em sua proposta teórica, Macpherson (1978) procura combinar partidos competitivos e mecanismos de democracia direta, propondo uma combinação que ultrapasse o âmbito institucional. Para isso, ele destaca a necessidade de mudanças sociais, dentre elas a mudança da própria consciência dos indivíduos, que deveriam deixar de ser meros consumidores para tornarem-se mais ativos politicamente. A segunda mudança seria a redução das desigualdades sociais e econômicas, que inviabilizam as demais mudanças necessárias formando um "circulo vicioso" entre desigualdades econômicas e políticas.

A teoria democrática participativa acaba recolocando a questão do conflito entre democracia e capitalismo, pois, ao propor a articulação da participação nas dimensões política, econômica e social, encontra limites na própria organização hierárquica da produção capitalista e na sua distribuição material desigual.

Outro aspecto a ser ressaltado é que tanto a proposta de Pateman como a de Macpherson recolocam a temática da participação na Teoria Democrática por meio da ampliação dos espaços de participação política, mas não discutem como seria o processo de deliberação política nos espaços ampliados, ou seja, como são construídas as preferências. Essa questão do procedimentalismo, que era central no modelo elitista, seria trabalhado e redefinido pelo modelo deliberativo. Conforme Santos e Avritzer (2002), a teoria deliberativa não rompe com o procedimentalismo kelsiano, e sim expande-o para a prática social.

b) O modelo "deliberativo": os principais teóricos dessa concepção são Bernard Manin (*On Legitimacy and Political Deliberation*, 1987), Joshua Cohen (*Procedure and Substance in Deliberative Democracy,* 1997), e Jurgen Habermas (*Teoria da Ação Comunicativa; Direito e Democracia*).

A teoria deliberativa possui um caráter normativo e trata da participação por meio do diálogo na esfera pública, na qual os argumentos racionais justificariam as decisões coletivas. Esse modelo enfatiza mais a qualidade da participação, relacionando-as à informação, à publicidade e à interação dos indivíduos.

Apesar da grande influência de Habermas na teoria deliberativa, o debate iniciou-se com Manin ao especificar a *deliberação* em dois processos: "processo de discussão", e "processo de decisão", tornando o segundo dependente do primeiro. Com isso, Cohen apresentou a primeira formulação da vertente deliberativa (NOBRE, 2004):

> A concepção de democracia deliberativa está organizada em torno de um ideal de justificação política. De acordo com esse ideal, justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais. Uma democracia deliberativa institucionaliza este ideal. (Cohen, apud NOBRE, 2004.p, 34)

Nos termos propostos pela teoria deliberativa, a democracia não pode ser reduzida à organização político-estatal, nem pode abrir mão da institucionalidade político-estatal. Ela deve ser compreendida como uma "forma de vida", que pressupõe uma "cultura política" que sustente, inclusive, a institucionalidade político-estatal (NOBRE, 2004). Entendida como uma forma sócio-histórica a democracia implica em ruptura com tradições estabelecidas e com a inserção de novas práticas, determinações e leis. Desta forma, em lugar da discussão sobre as condições estruturais, proposta pela concepção hegemônica, a teoria deliberativa volta-se para os elementos culturais e sociais que poderiam influenciar o processo democrático.

Assim, considerando a pluralidade como a base das sociedades contemporâneas, a política também deve ser plural e terá de contar com o assentimento dos diversos grupos societários num processo racional de discussão e deliberação. Nesse sentido, a teoria deliberativa retoma alguns preceitos da teoria pluralista – tais como a pluralidade da organização social e o consenso sobre as regras democráticas (Dahl) – e procura fazer a reconexão entre procedimentalismo e participação.

Para Habermas, a legitimidade de um estatuto legal implica que todos os afetados por esse estatuto concordem com ele, assim como concordem com o procedimento democrático de obtenção desse "consenso" sobre as regras. De acordo com o "princípio D", "apenas são

válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional" (HABERMAS, 1995). Para atingir esse princípio moral legal, as normas formais (leis) devem atender aos seguintes critérios de legitimidade: (a) devem ser submetidas a um processo deliberativo; (b) as regras do processo deliberativo devem ter sido validadas discursivamente; (c) as regras de deliberação foram institucionalizadas na forma de lei (ANDREWS, 2002).

A deliberação democrática é orientada por regras legalmente legítimas que, por sua vez, derivam do "diálogo público" racionalmente motivado. Trata-se, portanto, de uma teoria normativa centrada na legitimidade dos processos democráticos, os quais devem basear-se no respeito aos processos imparciais de deliberação, ou seja, é uma teoria baseada no procedimentalismo participativo. Ao propor um princípio de deliberação societária, o "princípio D", Habermas promoveu a extensão do procedimentalismo para a dimensão social.

O autor procura restabelecer o elo entre procedimento e participação por meio da noção de "esfera pública", espaço em que os grupos diversos podem, por meio do princípio de deliberação societária, problematizar em público sua condição de desigualdade na esfera privada.

Em *Direito e Democracia*, Habermas redefine o conceito de "esfera pública" a fim de torná-lo mais moderno e compatível com as sociedades complexas e plurais[5]. Na sua descrição, a "esfera pública" seria "Uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos" (HABERMAS, 1997, p.92). A "esfera pública" representa a dimensão da sociedade onde o intercâmbio discursivo acontece, funcionando como uma "instância geradora do poder legítimo".

A ligação entre a esfera pública e o sistema político seria feita pela sociedade civil, por meio de seus canais institucionais (associações e organizações não-governamentais e não-econômicas) que fariam o fluxo comunicativo dos temas fundamentais produzidos na esfera pública para o sistema político. Mas a força social formadora das esferas públicas autônomas só pode se transformar em poder político e atingir o poder administrativo do Estado por meio do processo democrático e político instalado no interior do Estado de Direito (HABERMAS, 1997). É a validade discursiva das regras de deliberação democrática (mecanismos de

[5] Como se sabe, a formulação inicial da esfera pública privilegiava a análise do processo de construção da esfera pública burguesa, cuja origem tinha sido a "esfera íntima". A família burguesa, os salões e círculos literários são considerados por Habermas como espaços de construção de autonomias em relação à ordem hierárquica das autoridades medievais.

arbitragem) que confere legitimidade às decisões tomadas por meio de tais regras.

Dessa forma, a teoria deliberativa abre espaço para a participação, lançando o conceito de "esfera pública" e, ao mesmo tempo, mantém a atenção nos procedimentos de deliberação, como critério de legitimidade. Para definir sua "teoria do discurso", ou modelo "procedimental" de democracia, Habermas (1995) retoma as concepções democráticas "liberal" e "republicana", articulando elementos de ambas.

> Coincidindo com o modelo republicano, ela [teoria do discurso] concede um lugar central ao processo político de formação de opinião e de vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. (...) Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados; mas aqui a sociedade civil, como a base social de espaços públicos autônomos, distingui-se tanto do sistema de ação econômica quanto da administração pública (HABERMAS, 1995, p.47).

A distinção feita por Habermas entre os sistemas administrativo, econômico e a sociedade civil, representa uma tentativa de reverter a situação de colonização do "mundo da vida" (razão comunicativa) pelo "mundo sistêmico" (razão instrumental). Segundo ele, a interação do "mundo sistêmico" com o "mundo da vida" gera reificações nas relações sociais. No caso do contexto ocidental europeu, as políticas massificadas do *Welfare State* teriam reduzido as interações sociais, limitando a formação de vontade política a relações de troca no "mercado político".

A proposta de Habermas, nesse sentido, seria a preservação de condições que garantam a prática da ação comunicativa. Seu grande mérito está na recuperação da política do domínio técnico-burocrático, muito embora ele separe a política institucional (mundo sistêmico) da política dialógica (mundo da vida). Essa "setorialização" em Estado, mercado e sociedade civil, abre espaço para outra abordagem que, como veríamos nos anos 1990 com o projeto neoliberal, afirma uma pretensa autonomização dessas esferas e procede com a instrumentalização da sociedade civil, reduzindo-a ao "terceiro setor".

Outro aspecto a ser observado na teoria democrática habermasiana é que somente o sistema político pode agir, enquanto a esfera pública deve problematizar as questões sociais e estimular opiniões influentes a fim de direcionar o sistema administrativo. Mas não está proposta a interação entre a sociedade e o aparelho do Estado, no sentido de ação conjunta. A esfera pública não produz decisões, ela produz posições a partir do consenso formado na estrutura discursiva. Segundo Avritzer (1996), o que a teoria habermasiana faz é dar abertura à ação dos movimentos sociais, ao conceber a formação democrática da vontade por meio de múltiplos centros. Assim, os "públicos não-institucionalizados", mas organizados, poderiam

forçar a compatibilização entre a esfera pública e o sistema político.

O processo democrático, apresentado por Habermas, procura estabelecer "um nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-atendimento e discursos de justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e eqüitativos" (HABERMAS, 1997, p.19). Na proposição do autor, a participação ativa e refletida dos cidadãos durante o processo deliberativo é capaz de produzir decisões mais justas e adequadas, pois, uma vez que as normas sejam produzidas dentro da lógica democrática deliberativa, elas deverão ser justas e os seus resultados serão aceitos por todos. Por essa razão, a participação é fonte de legitimidade e de justificação moral da democracia.

A teoria habermasiana trouxe contribuições importantes para as discussões sobre democracia e participação, à medida que permitiu fundamentar a crítica aos supostos das teorias da transição sobre o papel das instituições políticas e da forma sistêmica como a ação política deve ser coordenada, ao indicar a existência de uma dimensão não-sistêmica no interior do sistema político. Dessa forma, a abordagem habermasiana abre espaço para os movimentos sociais e sociedade civil no interior de uma teoria da democratização. Ela nos permite distinguir, no interior dos processos de democratização, uma dimensão de organização dos movimentos sociais diferenciada do sistema político e relacionada com a democratização da sociedade.

Mas, sua utilização implica considerações sobre os pressupostos assumidos por Habermas ao conceber o processo deliberativo, destacadamente a situação ideal da fala, ou seja, o contexto livre de dominação. Outra dificuldade estaria na impossibilidade real de atingir o ideal de legitimidade que pressupõe o assentimento refletido por meio da participação e deliberação autêntica de todos os sujeitos à decisão em questão. A proposição de Habermas está mais sintonizada com o contexto dos países da Europa Ocidental, pois eles, além de enfrentarem o aumento da burocracia estatal (*welfare state*) e sua tendência à homogeneização das diferenças, parecem aproximar-se mais das condições ideais da democracia deliberativa, principalmente, no que diz respeito à comunicação discursiva entre iguais.

As limitações da teoria habermasiana estariam na dificuldade de operacionalizá-la em contexto de desigualdade econômica e social, como é o caso da América Latina, pois essas desigualdades permeiam todas as relações sociais e provocam assimetrias na comunicação discursiva. Segundo Avritzer (1995), os limites da teoria habermasiana para a compreensão da realidade dos países de "desenvolvimento tardio" estão: a) na impossibilidade de supor a procedência do processo moral e político de racionalização sobre o sistêmico, já que no

Brasil, por exemplo, as estruturas do Estado moderno são anteriores a um movimento societário de democratização; b) na maneira funcional como os direitos são introduzidos nestas sociedades. O processo de demanda por direitos é posterior à introdução do Estado moderno e à institucionalidade democrática. Enquanto que para Habermas, a democratização requer uma sociedade autônoma e com capacidade de limitar o poder dos subsistemas econômico e administrativo.

c) Novas propostas deliberativas: recentemente, a partir de algumas críticas ao modelo deliberativo, têm surgido propostas que buscam aperfeiçoar o modelo deliberativo. Uma das proposições é a redefinição do conceito de "esfera pública", tentando torná-la mais inclusiva e com menos riscos de falsos consensos. Além do próprio Habermas, que procurou ampliar a noção esfera pública, surgiram outras propostas, como a ideia de "públicos alternativos", de Fraser (1996); a "democracia comunicativa", de Young (2002, 2003); e a "democracia discursiva", de Dryzek (2000, 2004).

Essas proposições surgem a partir da tentativa de aplicação da teoria habermasiana a situações reais e específicas. Segundo Pereira (2007), para não perder de vista o problema da quantidade da participação, tão defendida pela concepção democrática participativa, os teóricos da concepção deliberativa têm de rever alguns preceitos da Teoria Deliberativa.

Assim, preocupada com a diversidade e a assimetria de poder nas sociedades contemporâneas, Fraser critica o ideal habermasiano, demonstrando como as possibilidades de comunicação e equivalência nas relações ficam restritas quando a esfera pública é composta por sujeitos desiguais. Ela ressalta as desigualdades de gênero e de classe e afirma que os espaços públicos são influenciados pelo contexto em que estão inseridos, o qual é permeado por relações de dominação e subordinação. Como resposta a essas exclusões, Fraser cria o conceito de "contrapúblicos", ou públicos alternativos, que seriam formados pelas "minorias" ou marginalizados que não têm voz na esfera pública hegemônica. Nesse espaço, novos sujeitos políticos poderiam constituir suas identidades e projetos, fora da interferência dos grupos dominantes.

Com isso, a autora procura minimizar o problema da desigualdade, criando espaços de comunicação paralelos e mais homogêneos, e aposta no potencial dinamizador desses espaços frente à esfera pública "oficial", inserindo nela novos temas e problemas. Fraser também chama a atenção para o papel dos movimentos sociais na reorientação da agenda do discurso público e na democratização em geral.

Apesar do importante destaque dado pela autora à questão da desigualdade, sua solução parece apenas mudar o problema de lugar, segmentando ainda mais os diferentes grupos

sociais quando, na verdade, o problema da desigualdade está justamente na *relação* entre eles. Ainda que eles discutam e deliberem em espaços distintos que os homogeneíze, em determinado momento haverá enfrentamento, já que o que está em jogo é sua própria relação de desigualdade.

Outra autora preocupada com as exclusões da "esfera pública" é Young, que destaca as condições de participação, ressaltando que os indivíduos podem ser proibidos explicitamente de participar, ou podem estar submetidos a condições que impossibilitem sua interação, como quando a interação é construída de forma a excluir determinados grupos ou indivíduos. Essas variáveis que envolvem as condições de deliberação colocariam em questão a própria produção dos consensos no interior da esfera pública, e revelam o risco de que o processo deliberativo fique restrito a um pequeno grupo de letrados.

Nesse sentido, a autora questiona a opção pela argumentação racional como o único mecanismo de definição das escolhas políticas e defende outras formas de comunicação, como: a) o cumprimento (*geeting*), entendido como uma comunicação que antecede a troca de razões numa discussão; b) a retórica, como troca de argumentos, mas com estilo próprio e direcionada a uma audiência; c) a narrativa ou o testemunho, como uma forma de partilha de experiências de vida. (PEREIRA, 2007).

Acerca das diferentes formas de comunicação na esfera pública para que seja assegurada a diversidade, Dryzek (2004, p.51) argumenta que é preciso respeitar as diferentes identidades e os diferentes tipos de comunicação que as acompanham, porém "elas não devem ser admitidas para autorizar um relativismo no qual a deliberação seja impossível e as identidades sejam apenas afirmadas dogmaticamente". Para ele, muitas formas de comunicação podem ser admitidas desde que: sejam capazes de induzir à reflexão; não sejam coercitivas; e sejam capazes de conectar a experiência particular de um indivíduo com algum princípio geral.

Dryzek (2004), por sua vez, procura tornar a democracia deliberativa mais compatível com a realidade e refutar algumas críticas quanto a sua inviabilidade prática. Na sua proposta da "democracia discursiva", ele procura articular legitimidade e economia deliberativa, desvinculando a legitimidade do critério de contagem do número de indivíduos reflexivos e conscientes. Para isso, o autor sugere que a esfera pública seja "lar de uma constelação de discursos", os quais são definidos como "um modo compartilhado de se compreender o mundo incrustado na linguagem" (p.48). Dryzek (2004) considera que esses discursos competem por hegemonia na esfera pública e um resultado provisório dessa competição seria a opinião pública que é transmitida ao Estado de diversas formas.

Assim, a legitimidade discursiva seria atingida "quando uma decisão coletiva for

consistente com a constelação de discursos presentes na esfera pública, na medida em que esta constelação seja submetida ao controle refletido de atores competentes" (DRYZEK, 2004, p.52). Ou seja, quanto maior o grau de ressonância, maior será a legitimidade discursiva. Segundo o autor, para avaliar o grau de ressonância é preciso saber: quais discursos existem; quais são seus pesos relativos; e se as decisões coletivas são consistentes com esse peso relativo.

Ao propor que a deliberação seja "um intercâmbio ou disputa multifacetados entre discursos dentro da esfera pública", o autor também procura resolver o problema da economia deliberativa (contagem dos indivíduos), argumentando que não é necessário determinar o número de participantes para que se possa ter legitimidade, bastando apenas que a competição discursiva seja empreendida por uma diversidade de atores.

Desta forma, a proposta de Dryzek faz reformulações na teoria deliberativa (Habermas, Cohen), especialmente no que se refere à noção de esfera pública e ao processo deliberativo. Na proposta de Habermas, a opinião pública é convertida em poder comunicativo como resultado do processo eleitoral, e depois em poder administrativo via legislação, e a legitimidade é assegurada pela aceitação pública do procedimento (das regras) da deliberação.

Desta forma, a centralidade da proposição habermasiana está no procedimentalismo deliberativo, sem que haja abertura para a deliberação sobre conteúdo da legislação, ou seja, não há espaço para a substância da opinião pública sobre um assunto. Além disso, Habermas também parece desconsiderar que a opinião pública pode afetar o Estado sem que seja sobre a legislatura, pois a administração também delibera. Outra questão é a ênfase atribuída ao critério da eleição**.**

A formulação de Dryzek representa uma importante contribuição à teoria deliberativa, especialmente no que tange ao procedimentalismo democrático e às possibilidades de influência no conteúdo das políticas deliberadas, muito embora o autor tenha feito referência à influência de discursos e não de mecanismos de decisão sobre o Estado. Segundo Dryzek (2004, p.42), sua proposta procura colocar a democracia deliberativa "em termos de direito, capacidade ou oportunidades universais para deliberar, em vez do exercício efetivo daquele direito".

Apesar de a ideia da competição entre discursos trazer contribuições à teoria deliberativa ao reconhecer o conflito e a heterogeneidade da sociedade civil, e oferecer uma saída para o problema da economia deliberativa, é preciso destacar que restam entraves à sua operacionalização. Existem interferências que alteram a lógica de funcionamento da competição de discursos como, por exemplo: a) as situações em que determinados grupos

econômicos exercem influência sobre a definição das políticas estatais; b) quando os discursos populares são ideológicos, no sentido pejorativo, ou seja, estão vinculados a ideias externas ou incoerentes com a condição e a interesses dos grupos que reforçam tais discursos; c) as estratégias de manipulação da competição dos discursos pela mídia, pelo governo ou por grupos específicos.

1.3 Perspectivas Analíticas na América Latina

O tema da democracia ganha expressão na pauta de discussões da academia e de diversos segmentos sociais dos países da América Latina no início dos anos 80, com a emergência de novos acontecimentos: declínio dos regimes autoritários e redemocratização; redefinição dos atores sociais, especialmente os "novos movimentos sociais"; surgimento de novos temas políticos, no sentido de que muitas questões até então tratadas no domínio privado passam a ser entendidas como questões políticas a serem tratadas na esfera pública. Somado a isso estava o descrédito da opinião pública nas instituições políticas e no poder público, o que contribuía para a deslegitimação do sistema político.

Diante desse cenário, iniciou-se uma discussão teórica sobre a democracia nos países latino-Américanos, voltada para seus contextos específicos. O debate iniciou-se com a análise das teorias de transição e consolidação democrática de autores como O'Donnell, Schmitter (1986); Mainwaring, O'Donnell, Valenzuela (1992), questionando a concepção minimalista de democracia que a restringia ao espaço institucional-formal, ou seja, aos pressupostos da "democracia representativa".

A perspectiva que emerge dessa crítica defende que a democracia não se limita às instituições, mas que seria um processo, cuja construção se desenrolava no interior da sociedade por meio do conjunto de práticas cotidianas, e estas devem estar abertas às transformações. Sendo assim, a análise sobre a consolidação democrática deveria levar em conta o relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, observando nelas o processo de construção democrática.

> (...) ao conceber a democracia como mero exercício de representação política (eleitoralmente autorizada) no campo do Estado, se reproduz uma separação conceitual entre sociedade civil e a sociedade política que impede a análise das continuidades entre elas e, portanto, o entendimento da democratização como um processo que se origina na sociedade mesma e transforma. (DAGNINO et al, 2006, p.18)

Assim, o debate predominante no pós-Segunda Guerra Mundial, que discutia as questões estruturais da democracia e investigava se os países atendiam os requisitos para

tornarem-se democráticos (Moore, O'Donnell, Przeworski), foi considerado inadequado para pensar as novas experiências democráticas que surgiram a partir da "terceira onda democrática". Tratava-se, pois, de saber como se constrói a democracia a partir das especificidades de cada sociedade. Por outro lado, o desmonte do Estado de bem-estar social e o corte das políticas sociais colocam em questão os supostos efeitos distributivos da democracia, sustentados por autores como Przeworski e Lipset. Por fim, a atuação dos movimentos sociais na disputa pelo significado da democracia e a emergência de novas experiências participativas no interior do Estado nacional fazem um contraponto à concepção hegemônica, que havia proposto o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática (como se vê, por exemplo, em Huntington), bem como à teoria elitista que supervaloriza os mecanismos de representação.

Para Avritzer (2002), a teoria elitista da democracia não é capaz de explicar a dinâmica da democracia na América Latina. A eclosão das ditaduras na América Latina, durante a "segunda onda de democratização" na Europa, revelou que a competição política entre as elites locais não respeitou os pressupostos do elitismo democrático da adesão das elites aos valores democráticos. As rupturas com a ordem democrática eram articuladas pelas próprias elites, enquanto que muitas das mobilizações de massa eram uma tentativa de manutenção das regras de competição interelites. Assim, haveria dois grandes hiatos na abordagem do elitismo democrático: sua incapacidade de diferenciar elites democráticas e não-democráticas; e sua dificuldade de entender o fenômeno da mobilização de massas baseada na ação coletiva de organizações civis e em outros tipos de participação institucional.

As análises que surgem na América Latina, em boa medida, estão em continuidade com as teorias dos movimentos sociais e trazem uma abordagem sociológica para a questão da democratização. Elas questionam o continuísmo de antigas práticas políticas autoritárias e as desigualdades de acesso ao poder, enfatizando a necessidade de uma "democratização societal". Segundo Lavalle (2003, p.95), essa vertente sociológica, que se dedicou ao processo de democratização, "propôs-se a reabrir o caminho para a análise das possibilidades de transformação pela via da ação social, cujos atores e suas valiosas contribuições teriam sido relegados pelo confinamento da democracia aos estreitos marcos do arcabouço político-institucional".

De acordo com Pereira (2007, p.432), três questões são centrais para a perspectiva participativa na América Latina: a consolidação da democracia eleitoral nessa região; uma insatisfação com os resultados dessas democracias em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política; e a análise de novos experimentos democráticos que vêm

se desenvolvendo nos denominados "países do Sul". A seguir, trataremos de algumas tendências dentro desse debate, que estariam influenciando as pesquisas recentes sobre democracia participativa.

Uma contribuição importante dentro da proposta participativa é o projeto "Reinventar a Emancipação Social", coordenado por Boaventura de Souza Santos em seis países do Sul[6] e organizado em sete volumes, cujos temas expressam os conflitos epistemológico, cultural, político e socioeconômico entre "Norte" e "Sul", ou centro e periferia do sistema capitalista. Santos parte de seis formas de poder que considera as principais faces da opressão nas sociedades contemporâneas, quais sejam: o patriarcado, a exploração, o fetichismo das mercadorias, a diferenciação identitária desigual, dominação e troca desigual.

O primeiro volume, "Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa", é dedicado às experiências democráticas que representam alguma forma de resistência às formas de poder, como o patriarcado, a diferenciação identitária desigual e a discriminação de classe. O conjunto de pesquisas contidas nesse trabalho recoloca a importância da participação para o fortalecimento da democracia, bem como seu caráter pedagógico junto aos cidadãos. Além das ações diretas e das reivindicações vinculadas aos temas culturais, identitários e de reconhecimento social e político, também é enfatizada a participação direta nos espaços decisórios que articulam o Estado e a sociedade civil, como é o caso do Orçamento Participativo no Brasil.

De acordo com Santos e Avritzer (2002), a ampliação ou restauração da democracia nos países do "Sul" trouxe consigo um processo de redefinição do seu significado cultural e da gramática social vigente. "Assim, todos os casos de democracia participativa iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas (...)" (p.56). Este é o caso da ideia de "direito a ter direitos" que surgiu durante o processo de democratização brasileira (DAGNINO, 2004).

Segundo os autores, o traço comum entre as diversas experiências de democracia participativa é que elas questionam a identidade que lhes fora atribuída externamente pelo Estado colonial ou autoritário e discriminador. "O que está em causa nestes processos é a constituição de um ideal participativo e inclusivo como parte dos projetos de libertação do colonialismo – Índia, África do Sul e Moçambique – ou de democratização – Portugal, Brasil e Colômbia" (p.57)

Santos e Avritzer (2002) consideram que a recuperação do discurso argumentativo

[6] Brasil, Colômbia, África do Sul, Portugal, Índia, e Moçambique.

associado ao pluralismo e às diferentes experiências participativas compõe a reconexão entre procedimentalismo e participação, que se pode observar em experiências como o Orçamento Participativo no Brasil. O procedimentalismo e a participação teriam, para os autores, um caráter de complementaridade e interdependência, e não de exclusão.

Outro ponto levantado pelos autores é o papel dos movimentos societários na institucionalização da diversidade cultural. Em referência à literatura sobre os movimentos sociais na América Latina, ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR (1998), destacam que a ação política dos movimentos sociais na democratização ampliou o campo político e apontou para a necessidade de uma nova gramática social capaz de redefinir as práticas sociais e a cidadania. Essa nova gramática social teria implicado na organização da sociedade e da relação entre Estado e sociedade, introduzindo o experimentalismo participativo na própria esfera do Estado, como é caso do Orçamento Participativo, dos Conselhos de Políticas Públicas, dos Fóruns participativos, etc.

Conforme Santos e Avritzer, essa redefinição da democracia só poderia ocorrer nos países que passaram por processos de redemocratização, pois esse momento de refundação possibilitaria a redefinição de uma identidade subjugada pelo autoritarismo e pelo colonialismo. Desta forma, a participação política seria um elemento legitimador do processo democrático, o qual se caracterizaria como "um projeto de inclusão social e de inovação cultural que se coloca como tentativa de instituição de uma nova soberania democrática" (SANTOS e AVRITZER, 2002). Ao defenderem a democracia participativa, os autores propõem três teses para o seu fortalecimento: a) o fortalecimento da demodiversidade; b) o fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global; c) a ampliação do experimentalismo democrático.

Outra importante formulação teórica sobre o processo de construção democrática vem sendo desenvolvida pelo Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, coordenado por Evelina Dagnino. Além do Grupo de Estudos, Dagnino tem organizado uma série de trabalhos voltados para a discussão e a análise de experiências participativas (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Dagnino e Tatagiba, 2007).

Nessas pesquisas, os autores trabalham com as seguintes proposições: o reconhecimento da heterogeneidade da sociedade civil; a noção de "encontro" entre Estado e sociedade civil, em lugar do antagonismo entre ambos; o conceito de "projetos políticos"; e a ideia de "continuidade" entre sociedade civil e sociedade política. A noção de "projeto político" é entendida "num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que

orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (DAGNINO, 2002a: 282).

Essa perspectiva teórica faz uma inflexão em relação às análises dicotômicas e homogeneizadoras do Estado e da sociedade civil: "com efeito, a sociedade civil e o Estado se constroem historicamente de maneira simultânea, em um jogo de inter-relação complexa que é preciso analisar para entender melhor a natureza do processo de democratização" (DAGNINO et al, 2006, p.31). Ao se articular os sujeitos em torno de "projetos", e não de unidades ou esferas (Estado, Sociedade Civil), rompe-se com a polarização, em que a sociedade civil é considerada o "pólo de virtudes democratizantes", e o Estado é visto como a "encarnação do mal" e obstáculo fundamental à participação e à democratização. Também fica refutada a pretensa ideia de "unidade" da sociedade civil e, em lugar disso, assume-se seu caráter fragmentário, conflituoso e contraditório. O reconhecimento de que a sociedade civil é heterogênea permite demonstrar que ela também pode conter "projetos políticos" que não, necessariamente, são democráticos.

Dagnino (2004, p.98) ressalta a importância dessa abordagem à medida que vincula cultura e política, uma vez que os "projetos políticos não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas". Outro aspecto importante desse conceito é que ele prevê o conflito como componente das relações entre Estado e sociedade civil, e no interior de cada um deles, já que ambos são perpassados por diferentes interesses e percepções de mundo.

> Nossa hipótese aqui é que clivagens derivadas da existência de diferentes projetos políticos, orientando a atuação de diferentes atores no interior do Estado e da sociedade civil desempenham um papel fundamental no entendimento das relações entre ambos e da complexa dinâmica que se dá nos espaços de participação. (DAGNINO, 2002b: 145)

O critério Projeto Político para analisar a relação Estado/sociedade civil nas experiências participativas, possibilita um olhar mais amplo sobre o objeto, indo para além de instituições, atores e ações individuais. A noção de projeto político permite situar o objeto dentro de tendências e movimentos políticos que articulam propostas e orientam a ação coletiva.

Dentro dessa linha, o processo de construção democrática no Brasil apresenta-se contraditório e fragmentado, e vincula-se a uma série de fatores além da sociedade civil, do Estado, dos partidos e demais mediações políticas, dentre os quais nenhum pode ser visto como o "demiurgo do aprofundamento democrático" (DAGNINO, 2002b).

O debate teórico levantado pela perspectiva participativa na América Latina trata do

processo de construção democrática a partir das lutas sociais, e da construção de espaços públicos dos quais seus sujeitos são participantes ativos. O grupo de autores que segue essa linha observa o momento atual das sociedades com a preocupação analítica pautada pela necessidade política de buscar alternativas para a radicalização da democracia. A ênfase dessas análises é colocada nas possibilidades de construção democrática que se apresentaram nas últimas décadas.

Há, ainda, uma outra tendência na discussão sobre o processo de democratização, na qual destacam-se pesquisadores como Francisco de Oliveira (2000,2006), Laymert Garcia dos Santos, Maria Célia Paoli (2000, 2002), Cibele Rizek (2006) e Vera Telles (2001). Com algumas distinções entre si, esses autores têm refletido sobre os mecanismos de ação e o impacto do neoliberalismo nos países latinoamericanos, enfatizando o desmanche dos direitos e da cidadania.

Apesar de comporem "tendências" diferentes, os pesquisadores citados mantêm interlocução constante e suas análises não são antagônicas, mas sim, em muitos momentos, convergentes. Todos reconhecem as dificuldades enfrentadas pela democracia brasileira, mais ou menos enfaticamente, e apostam nas propostas democráticas dos setores populares, com maior ou menor entusiasmo.

CAPÍTULO 2 - ESTADO, SOCIEDADE E CIDADANIA NO BRASIL: ASPECTOS HISTORICOS, POLÍTICOS E CULTURAL

Neste capítulo exploramos a relação Estado/sociedade civil a partir de uma perspectiva histórica, retomando o processo de construção do Estado e da cidadania no Brasil com a finalidade de explorar alguns elementos da cultura política e da participação social em nossa história. Entendemos que tratar do processo de democratização no Brasil, necessariamente, nos remete à nossa tradição política e à sua influência sobre a democracia. Como lembra Ianni (1993, p.83), "a questão da democracia sempre coloca o problema da cultura política". A evolução histórica de cada país está inscrita na sua cultura política e se traduz em variações na construção da democracia em cada caso concreto, pois ainda que a arquitetura institucional da democracia se repita em diversos exemplos, as condições em que essas instituições operam em cada caso são diferenciadas.

Além do aspecto da cultura política, o processo de construção e institucionalização dos direitos é outro fator que altera a qualidade da democracia quanto ao exercício da oposição e da participação (DINIZ, 2001). A existência real da democracia torna-se impossível sem o acesso e garantia e exercício dos direitos fundamentais à existência humana, à medida que põe em risco a própria possibilidade de escolhas racionais fundadas na autonomia e na liberdade de ação dos indivíduos.

2.1 Formação Social no Brasil: "democracia restrita", "cidadania regulada"

A história política do Brasil é marcada por "encontros" e "desencontros" entre o Estado e o povo (entendido aqui como coletividade de cidadãos), tornando-se visível o predomínio de uma cultura política não democrática, autoritária e conservadora. O sistema político brasileiro foi muito instável e marcado por avanços e recuos em relação à democracia. Como afirma Ianni (1993), desde a formação dos Estados nacionais na América Latina luta-se por democracia, no entanto, sempre que as reformas sociais se impõem no cenário nacional e as forças populares reivindicam conquistas sociais, as forças no âmbito do Estado que veem suas prerrogativas sociais, políticas e econômicas ameaçadas mobilizam-se e dominam o processo de mudança, ironicamente, em nome da democracia.

Para alguns estudiosos da formação social (Otavio Ianni, Florestan Fernandes, Caio Prado Junior), desde o início o Brasil foi pensado por uma pequena parcela da sociedade que compõe a elite política no poder, a qual tende a mobilizar a estrutura estatal em favor de seus

projetos. Sendo assim, os movimentos populares contrários ao projeto hegemônico são sempre reprimidos pelas forças predominantes no aparelho Estatal, ocasionando uma espécie de "contra-revolução burguesa permanente" (IANNI, 2004, p.211). Essa dinâmica social pode ser notada nos movimentos de mudança social no Brasil.

> À medida que se formava e desenvolvia o Estado nacional, organizava-se o aparelho estatal de modo a garantir o regime de trabalho escravo. Depois, à medida que o regime de trabalho escravo ia sendo substituído pelo trabalho livre, os grupos e as camadas dominantes reorganizavam o aparelho estatal de modo a garantir o predomínio dos seus interesses, em detrimento de trabalhadores rurais e urbanos, negros, índios, imigrantes. Os governantes reagiam negativamente às reivindicações populares. 'Na lei e no debate parlamentar sempre se distinguiu revolução, feita por gente igual, e rebeldia, sedição e insurreição, feitas por gente menor socialmente ou por escravos'. Daí a brutalidade da repressão. Nem por isso, no entanto, os setores populares deixaram de reivindicar, protestar e lutar (IANNI, p.213-214).

- O Período Imperial e o Projeto de Nação

Durante o período de colonização, não houve uma preocupação da metrópole portuguesa com o povoamento. O interesse era, eminentemente, a exploração dos recursos naturais. Sempre houve, entretanto, a preocupação com a manutenção da unidade territorial, especialmente depois da vinda da família real ao Brasil. Foi em nome da unidade territorial que a força do Império se impôs contra os movimentos regionais que lutavam por autonomia em relação à Metrópole (Inconfidência Mineira, 1789) e contra os movimentos políticos questionadores da ordem vigente (Conjuração do Rio de Janeiro, 1794; Revoltas Populares de Mulatos e Negros na Bahia, 1797; Conspiração dos Alfaiates na Bahia, 1798; Revolta de Escravos na Bahia, 1807).

A Independência do Brasil (1822) resultou de um "encontro" entre a elite política, que desejava implementar seu projeto de nação, e a elite econômica, que desejava assegurar as condições comerciais adquiridas após a promoção do Brasil a Reino Unido de Portugal e Algarves. Mas, embora fossem inspirados por ideais liberais, a elite política, por si só, representavam um traço de continuidade em relação a Portugal e à antiga ordem social. O projeto de nação que se firmava conservava a escravidão e a monarquia como elementos de sustentação da proposta de unidade territorial[7]. A Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, possuía um caráter antidemocrático, pois atribui total soberania ao Imperador por meio do Poder Moderador. O Poder Moderador representou a máxima expressão do caráter

[7] Para a elite política a unidade territorial exigia a consolidação de um Estado forte e centralizado e a monarquia era o elemento de integração política e social. Para os escravocratas a unidade territorial assegurava a manutenção da escravidão, protegendo-os das revoltas abolicionistas regionais.

conciliatório assumido pelas elites, funcionando como árbitro do poder na sociedade.

De acordo com Fernandes (1987 p.33), o aspecto revolucionário do liberalismo foi solapado pelo "predomínio de influências histórico-sociais que confinavam a profundidade da ruptura com o passado". As mudanças acontecem no horizonte cultural e de organização das classes dominantes e limitam-se a essas classes. Como afirma Fernandes, o senhor colonial se metamorfoseia em "senhor-cidadão". Na visão de soberania dessas classes, "o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de instrumentalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado" (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p.73).

Portanto, a projeção da nação, feita pelas elites, não inclui e não reconhece o Povo brasileiro em si e projeta uma "nação fictícia", na referência de Carvalho (1999). A democracia estava restrita as classes dominantes, que eram o elemento exclusivo da sociedade civil.

A exclusão das massas da Constituição de 1824 foi um fator motivador das rebeliões que ocorreriam durante os períodos imperial e regencial (Cabanagem no Grão-Pará, Balaiada no Mato Grosso, Sabinada na Bahia, Cabanada em Pernambuco, Revolta dos Males em Salvador, e Farropilhas na região Sul). Em geral, essas manifestações populares tinham um caráter descentralizador e separatista, como tiveram muita dificuldade de se estabelecer no poder, acabaram sendo massacradas pelas forças da legalidade. As alianças construídas eram tênues e contraditórias devido à diversidade das lutas entre os segmentos sociais: pequenos proprietários ou comerciantes almejavam diminuição dos impostos e liberdade de comercialização; soldados queriam o aumento do soldo; padres e religiosos queriam o fim das restrições e perseguições pombalinas a seus trabalhos; índios queriam a liberdade de sua cultura; negros alforriados queriam trabalho (GOHN, 1995). Assim, embora as estratégias de luta fossem eficazes, faltava um projeto político-social articulado que fundamentasse tais ações. De outro lado, a não unidade das ações facilitava o desmonte das lutas mediante a repressão e a manipulação das massas durante as manobras das elites locais pelo poder.

Desta forma, os movimentos do século XIX "não sobreviveram devido a suas próprias ambiguidades; os ideais de solidariedade, fraternidade e igualdade tinham dificuldade para se realizar, não apenas pela força e brutalidade de seus oponentes, mas também pela incoerência interna de seus objetivos e propósitos (GOHN, 1995, p.26). A fragilidade e dificuldade de organização popular, próprias da época, canalizavam as lutas para a questão da "nação", onde eram protagonizadas pelas elites agrárias que tinham mais acesso às novas doutrinas e concepções de sociedade.

- A República Oligárquica

A Proclamação da República, em 1889, resultou de um novo consenso entre as elites política e econômica, visando à descentralização e à autonomia regional. No esquema coronelista, todas as mediações políticas passavam pelas oligarquias, cujo poder era exercido a partir das unidades político-administrativas regionais. Mesmo com a proclamação da República, o Povo não fez parte da formulação e configuração do Estado. O poder local instaurou-se por meio de acordos entre oligarquias e baseou-se no sistema coronelista e nas trocas de apoio político por verbas, votos e cargos.

> Por sobre os interesses do Povo, ou às costas deste, o Presidente da República, os governadores estaduais e os coronéis locais articularam-se como um vasto aparelho estatal de fato. Essa política, iniciada por Campos Salles (1889-1902), garantia a submissão do legislativo, em todos os níveis, ao Executivo. Assim, os interesses populares urbanos, que haviam empolgado o movimento republicano logo foram afastados. (IANNI, 2004, p.215)

Conforme Nogueira (1998), o fortalecimento do poder regional em detrimento dos poderes nacional e municipal reduzia as possibilidades de uma solução democrático-popular. Nesse contexto, a participação popular se deu por meio dos conflitos que se seguiram após a proclamação da República (Canudos, Contestado, Revolta da Chibata, Revolta dos Marinheiros, greves e protestos de colonos das fazendas de café e de operários das fábricas, etc.).

A persistência do trabalho escravo teria retardado a constituição de uma força política mais contundente, característica do movimento operário e, consequentemente, houve um retardo da construção da cidadania. O trabalho nasce "fadado a articular-se, estrutural e dinamicamente, ao clima de mandonismo, do paternalismo e do conformismo, imposto pela sociedade existente" (FERNANDES, 1987, p.193). As primeiras manifestações operárias datam do início do século XX, após a imigração italiana que, influenciada por ideais anarquistas e socialistas, contribuiu para a formação dos primeiros sindicatos no Brasil. Essa nova correlação de forças possibilita algumas melhorias em relação à regulamentação do trabalho, embora muito tímidas.

As primeiras iniciativas de política de proteção social apresentaram um formato corporativista e categorial, restringindo-se aos trabalhadores dos setores estratégicos ligados ao Estado e à produção de café, os quais tinham maior poder de pressão e poderiam influenciar a economia, baseada na monocultura exportadora. Nesse sentido, foi aprovada a lei Eloy Chaves (1923), que criava Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs, e os Institutos

de Aposentadoria e Pensão – IAPs (1926). As outras demandas e reivindicações sociais eram tratadas pelo Estado como caso de polícia, como é caso do Código de Menores (1927), cujo conteúdo referia-se à "delinquência juvenil" e tinha caráter punitivo. A resposta das elites dominantes à organização das camadas populares foi o controle social, feito por meio da criação de programas sociais integrativos por empresários (vilas operárias), pela Igreja Católica (cinema mudo), e pelo Estado (controle sanitário) (GOHN, 1995). Eram as associações mutuais que desempenhavam as ações de previdência social aos trabalhadores. As condições sanitárias eram péssimas, existiam muitas epidemias e escassez de moradia no meio urbano, enquanto que as políticas do governo eram voltadas para o café, abertura de estradas e embelezamento urbano, como símbolos do progresso e da modernidade.

Portanto, no contexto da República Velha, com a economia voltada para a agroexportação e o Estado estruturado conforme os interesses da elite agrária, não havia intervenção estatal na questão social. "A política social da oligarquia consistia no estimulo à imigração de braços para a lavoura do café e na repressão. (...) Nessa realidade e com essa ideologia, a oligarquia faz encalhar todos os projetos de leis relativos à legislação social". (FALEIROS, 1980, p.126-127).

A República instaurada buscou afirmar-se por meio de símbolos e ideais liberais norte-americanos, repudiando as raízes portuguesas. A própria Constituição de 1891 limita-se à imitação da americana, muito embora as instituições tenham sido adaptadas aos interesses específicos dos grupos dominantes. Como observa Roberto Schwarz (1977), no país onde impera a lógica do favor, as elites apropriam-se de ideais trazidos dos países centrais para desenhar instituições formais modernas, enquanto que as relações sociais são regidas por práticas clientelistas. Daí o distanciamento entre as normas legais e as normas práticas.

- O Estado Moderno e o Corporativismo

As primeiras décadas do século XX trazem mudanças importantes na estrutura social, especialmente a partir da industrialização, com o aumento dos trabalhadores assalariados e da burguesia industrial. Observa-se a emergência das camadas médias na cena pública, as quais ampliaram o universo organizativo da sociedade civil por meio da fundação de inúmeras associações e de sociedades beneficentes, além dos movimentos políticos e contestatórios, especialmente entre os operários e militares[8].

De outro lado, o poder oligárquico entra em crise e inaugura um processo de transição

[8] Para maiores detalhes ver GOHN (1995).

negociada com o poder burguês no Brasil. Além dos desentendimentos internos, as oligarquias regionais foram profundamente afetadas por fatores externos, como a Revolução Russa, a Primeira Guerra Mundial e a quebra da Bolsa de Nova York em 1929, que causaram impactos econômicos e políticos no Brasil. Diante disso, a oposição às oligarquias trazia em seus projetos de reforma a proposta de fortalecimento do poder central, pois associava as oligarquias ao federalismo. Diversos setores sociais passam a defender um Estado forte, capaz de se impor e unificar a sociedade em torno de um Projeto Nacional de desenvolvimento.

Assim, a oposição social à política do governo e a insustentabilidade política das oligarquias cafeicultoras levou a Aliança Liberal a conduzir a Revolução de 1930. Embora tenha sido impulsionada por diversos setores da sociedade, na análise de alguns autores, a Revolução de 30 teve um cunho contrarrevolucionário, antecipando-se à revolução popular e fazendo-a antes que o povo a fizesse. Na interpretação de Fernandes (1987), a nascente burguesia brasileira não dispôs de instituições próprias para consolidar-se, mas convergiu para o Estado, procurando exercer pressão, orientar e controlar a aplicação de seu poder político segundo interesses particulares. Ela se inseriu no campo político por meio de mudanças graduais e adaptações ambíguas, demonstrando um "entranhado conservadorismo sociocultural e político". Como mostra a ampla literatura sobre o tema, a composição no poder integrou a ascendente burguesia industrial e as oligarquias agrárias, caracterizando um processo de "modernização conservadora", cuja característica é a ausência de grandes rupturas. No âmbito externo, o desenvolvimento do país estava limitado à sua condição de "economia capitalista satélite".

Na análise de Nogueira (1998), a desorganização da burguesia, devido ao predomínio do desenvolvimento 'prussiano', e a dificuldade dela em enfrentar a competição de um capitalismo internacional consolidado numa estrutura latifundiária secular, fez com que a burguesia não só se conciliasse com a estrutura agrária, como também buscasse o protecionismo estatal. De acordo com o autor, a Oligarquia permaneceria ativa politicamente durante todo o Estado Novo e voltaria a atuar decisivamente a partir da redemocratização do país.

A coalizão política de 1930 engendrou uma espécie de estatização do processo de modernização, culminando na ditadura estadonovista em 1937. O momento seguinte à Revolta de 1930 foi marcado por intensa agitação política, pelo acirramento ideológico entre a ANL (Aliança Nacional Libertadora) e a AIB (Ação Integralista Brasileira), e pela divisão entre militares moderados e radicais, o que acabou desembocando no golpe de 1937 e no

estabelecimento do Estado Novo. A partir de então, se fortalece o caráter nacionalista, centralizador, corporativista e populista do Estado. Como afirma Nogueira (1998, p.36), tem-se "um Estado modernizador mas autoritário, industrializante mas conciliador com os interesses agrários, expressão viva de uma coalizão entre velhas e novas elites".

A despeito das continuidades, os anos 1930 marcam um novo período na história brasileira, com mudanças econômicas, políticas e culturais que desencadeariam uma nova configuração social e novas relações sociais. Em vista disso, todos os esforços do Estado foram no sentido de constituir um todo organizado, controlando tendências e interesses que divergiam do Projeto de Modernização capitalista defendido pelo bloco industrial-agrário no poder. Acomodadas as diferenciações intra-elites, qualquer manifestação vinda "de baixo", mesmo por espaço político dentro da ordem, era vista como um desafio insuportável. "Isso faz com que a intolerância tenha raiz e sentido políticos, e que a democracia burguesa, nessa situação, seja de fato uma democracia restrita, aberta e funcional só para os que tenham acesso à dominação burguesa" (FERNANDES, 1987, p.212).

Nesse sentido, o corporativismo se adequaria perfeitamente como recurso unificador e uniformizador das "tendências sociais, em aparência díspares, a fim de evitar os atritos que retardam o desenvolvimento perfeito das funções do Estado". (Getulio Vargas em 1931, apud NOGUEIRA, 1998, p.64). De 1937 a 1945 o país viveu sob um regime ditatorial civil, garantido pelas forças armadas, em que as manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do governo (CARVALHO, 2001).

A ideologia estadonovista recusava o liberalismo e seus preceitos sobre a existência de igualdade de condições, livre mercado, federalismo e mecanismos de representação. O argumento era de que eles retardavam a capacidade de formulação e direção de uma política integrada de alcance nacional. Diferentemente da proposição liberal, o Estado passa a ser o mediador das relações sociais e o garantidor da ordem capitalista. É por meio do alargamento e equipamento do Estado, numa conjuntura mundial de crise econômica, que a industrialização é impulsionada no Brasil, e sua consolidação é acompanhada pelo controle do Estado sobre as relações Capital/Trabalho.

Foi a partir da Era Vargas que se iniciou a estruturação o modelo nacional de Proteção Social, apoiado na Constituição e numa ampla legislação trabalhista, que foram codificadas na CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) em 1945. Na área da previdência social, houve reformulação e ampliação das CAPs e uma grande inovação nos IAPs, que passaram a integrar amplas categorias profissionais e a ter o governo como membro da gestão da

promoção de recursos dos institutos. O sistema previdenciário deixou de fora, porém, muitos trabalhadores do meio urbano e rural, restringindo-se àquelas categorias que se enquadravam na estrutura sindical corporativa. A política social brasileira era excludente, seletiva e centralizadora.

> A melhor forma de controlar é dividir, é regulamentar. Os problemas sociais eram transformados administrativamente pelos regulamentos, dividindo-se as áreas de decisão e de influência, mas sempre controladas de cima. A influência dos técnicos na elaboração dos seguros não foi de resposta global, mas de controle, numa posição atuarial para analisar quanto ia entrar e quanto ia sair das caixas de Previdência.
> O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado a quatro de fevereiro de 1931, articulava as mudanças politicamente, sensível à correlação de forças sociais e por isso mesmo reproduzindo as desigualdades entre os próprios trabalhadores, concedendo mais benefícios aos trabalhadores já melhor situados. (FALEIROS, 1980, p.133)

À ordem corporativa e à legislação trabalhista correspondeu a desmobilização da classe trabalhadora, que é integrada simbolicamente ao sistema por meio da legislação trabalhista, cujos direitos, na verdade, haviam sido conquistados pelas lutas sociais travadas anteriormente. Assim, por meio da "cidadania regulada" (SANTOS, 1979), o Estado assegurava a integração dos sindicatos ao desenvolvimento capitalista e mantinha o controle sobre a massa assalariada.

Praticamente toda a regulamentação dos direitos sociais teve como referência a questão trabalhista, marcando assim a forte vinculação entre a formação do sistema de proteção social e a correlação de forças entre capital e trabalho, que se acentuara com a consolidação do capitalismo. Como argumenta Faleiros (1980), as políticas sociais resultam do desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais, de forma que, ao mesmo tempo em que expressam conquistas das classes subordinadas, também contribuem para a reprodução das classes sociais. Behring e Boschetti (2006) também salientam que os direitos sociais representam, ao mesmo tempo, reivindicações da classe trabalhadora e uma forma de legitimação das classes dominantes em ambientes de restrição de direitos políticos e civis, como ocorreu nas ditaduras brasileiras (1937-1945 e 1964-1985).

Mas se, por um lado, os direitos sociais "disfarçam" a ausência dos direitos políticos e civis, por outro, a supressão dos direitos políticos e civis também funciona como estratégia de contensão do avanço dos direitos sociais, ao dificultar as condições de lutas sociais. Nossa história registra que a emergência de governos autoritários ocorre nos momentos de crescimento econômico e fortalecimento das forças sociais, ativando um maior controle sobre a produção e distribuição dos recursos materiais.

> Um dos aspectos do autoritarismo estado-novista revelou-se no esforço de organizar patrões e operários por meio de uma versão local do corporativismo. Empregados e patrões eram obrigados a filiar-se a sindicatos colocados sob o controle do governo. Tudo se passava dentro da uma visão que rejeitava o conflito social e insistia na cooperação entre trabalhadores e patrões, supervisionada pelo Estado. Complementando esse arranjo, o governo criou órgãos técnicos para substituir o Congresso. Desses órgãos participavam representantes dos empresários e especialistas do próprio governo. A política era eliminada, tudo se discutia como se se tratasse de assunto puramente técnico, a ser decidido por especialistas. (CARVALHO, 2001, p.109-111)

A reformulação do Estado e de suas funções exigiu uma reestruturação do aparelho do Estado, burocratizando a administração pública e concentrando o poder na União. Para isso, expandiu-se o aparelho burocrático e as atribuições do Estado, legislando e implementando políticas sobre o conjunto da vida social. Implantaram-se melhorias sociais para algumas categorias profissionais, procedendo-se com o sindicalismo corporativo; instituíram-se mecanismos de representação eleitoral e federativa; intensificou-se a atuação cultural do Estado (por meio, principalmente do DIP), divulgando o governo e disseminando a proposta nacionalista de identidade cultural, baseada no patriotismo e numa visão positivista do povo brasileiro.

A tecnificação da política e a estrutura institucional foram fundamentais para a viabilização do Projeto de Modernização engendrado pelas elites brasileiras, assegurando a implementação das ações e a integração social em torno de tal projeto.

> Nesse período, formou-se o arcabouço institucional do Estado, que é habilitado para processar as tensões entre os interesses dominantes, para fornecer às camadas médias garantias estáveis para o seu avanço e diferenciação, e para assegurar aos trabalhadores um mínimo de direitos e representação sindical. Além do mais, o Estado transformou-se num sistema operacional de alocação de recursos com o que ganhará força como instituição colada ao desenvolvimento (NOGUEIRA, 1998, p.46)

O Estado Novo também é marcado pelo grande esforço em construir uma imagem mais nacionalista e uniforme da nação brasileira por meio da associação entre Estado e Nação, pela qual ambos formavam uma unidade indissolúvel que dispensava instrumentos intermediários de representação, remetendo, assim, a legitimidade do Estado Novo ao seu Projeto Nacional, cuja proposta era a "democracia social". Essa projeção da Nação contém uma imagem de povo, mas destitui-lhe de voz.

Em resumo, o processo de modernização brasileira se caracterizaria pela sua intensa estatização baseada no corporativismo que, por sua vez, restringia as possibilidades democráticas no país. Para Nogueira (1998, p.37), tratou-se de uma modernização incompleta, pela qual

> (...) a industrialização ganhará certo impulso mas não perderá seu caráter dependente nem ingressará no terreno da produção de base (maquinaria e tecnologia); a legislação trabalhista e social será implantada mas trará consigo dispositivos legais cerceadores da ação sindical e o paternalismo desmobilizador do Estado; o velho sistema oligárquico de dominação acabará derrotado mas não será substituído por um regime democrático, e sim por uma articulação elitista administrada por um Estado que submeterá a sociedade a si e assumirá feições bonapartistas, dedicando-se à montagem de um complexo mecanismo de controle político e social das massas emergentes.

- Democracia e Governo Populista

O movimento democrático pós-Segunda Guerra Mundial atingiu o país, porém instalou-se no Brasil uma democracia frágil e constantemente ameaçada por golpes, especialmente nos anos 1950. O período que sucede a Era Vargas (1930-1945) é caracterizado como período populista, pois a legitimação dos governos estava pautada na relação paternalista que estabeleciam com as classes populares da recente urbanização. O populismo implicava uma relação ambígua entre governos e cidadãos, pois, à medida que avançava na cidadania, trazendo as massas para a política e respondendo às suas demandas sociais, também criava uma relação de dependência e paternalismo entre os líderes políticos e as classes populares, e colocava os direitos sociais em termos de concessões e favores.

As reivindicações dos movimentos populares por melhores condições de vida no meio urbano eram dirigidas ao Estado, bem como nele eram processados os conflitos sociais e a problemática urbana, numa percepção de neutralidade do Estado. De acordo com Gohn (1982, p.23), na América Latina, o Estado assume um papel de "diluidor" e "catalizador" dos conflitos sociais, atuando como um mediador das relações sociais. Segundo a autora, "nem que seja meramente ao nível ideológico, compete ao Estado dar a aparência de igualdade social".

Os avanços da cidadania se dão no campo dos direitos civis e políticos, haja vista a reabertura democrática, a extensão do voto a todos os cidadãos maiores de 18 anos, exceto analfabetos, e a constituição de vários partidos de massa. Apesar disso, duas medidas contradiziam esse momento democrático: a restrição às greves e a ilegalidade do Partido Comunista. No campo dos direitos sociais, o sistema de proteção social, criado durante o primeiro governo Vargas, continua expandindo-se gradualmente nas décadas seguintes. Os maiores avanços foram a Lei Orgânica da Previdência Social (1960), que unificou os benefícios e os universalizou a todos os trabalhadores, e o Estatuto do Trabalhador Rural (1963), que estendeu os direitos trabalhistas ao campo. Ambos contaram com o apoio de João Goulart.

No geral, os governos Dutra (1946-1951) e Vargas (1951-1954), manteriam a política de controle sobre as relações trabalhistas, com medidas repressivas aos trabalhadores. O governo Kubitschek (1956-1960) privilegiaria a questão econômica, restringindo as ações sociais, basicamente, à questão da formação profissional. De acordo com Draibe (1993), o projeto de Estado de bem-estar social configurado no período de 1930-1964 pode ser classificado como "meritocrático-particularista", pois estava, prioritariamente, voltado para a formulação de medidas de regulação social que servissem de "mediação social da contradição entre capital e trabalho".

Em sua essência, o Estado atuava como garantidor das condições gerais para a reprodução do capital e, conforme o capitalismo se consolidava, mais evidente ficavam as contradições do papel assumido pelo Estado, apontando para a insustentabilidade do populismo.

> Portanto, era inevitável que as contradições geradas pelo desenvolvimento urbano lançassem as classes populares em uma relação antagônica com o Estado. Este, além de aparecer como uma agencia de empregos só ao alcance de uma burocracia inoperante e formada de 'apadrinhados' da chamada 'classe política', tem de assegurar, simultaneamente, funções contraditórias entre si, tais como: assegurar as condições de vida para o conjunto da população (isto é, reproduzir nas condições adequadas ao contexto urbano de trabalho) e, ao mesmo tempo, assegurar o uso desenfreado do solo, em função da instituição da propriedade privada. (...) Essas funções sociais, políticas e ideológicas põem em evidencia a fragilidade da ideologia socialmente sancionada da 'cidade para os cidadãos', igualmente de todos os consumidores de equipamentos coletivos, do 'interesse da maioria sobre a minoria', etc. (MOISES, 1977: 52-53)

Durante o governo Goulart, nota-se um fortalecimento dos movimentos políticos organizados de diversas formas (Comando Geral dos Trabalhadores, Pacto de Unidade e Ação, Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Ligas Camponesas, Partido Comunista Brasileiro, Política Operaria (Polop), UNE – União Nacional dos Estudantes, "Grupo dos Onze", Movimento de Educação de Base e a Ação Popular da Igreja Católica, etc.), além de manifestações culturais e intelectuais (o Cinema Novo, as canções de protesto, as conferências do ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros). A mobilização política articulava-se em torno das ditas "reformas de base", entre as quais estavam as reformas da estrutura agrária, fiscal, bancária e educacional. Esse movimento popular, no entanto, foi derrotado pelo golpe militar de 1964, que contou com o apoio de setores da economia, do Estado, da comunicação, de organizações religiosas e de ampla parcela da sociedade civil.

Esse período de democracia representativa foi constantemente ameaçado por golpes, demonstrando a fragilidade das bases democráticas no âmbito do Estado e da sociedade civil.

Conforme Ianni (1993, p.73), são as forças sociais presentes na sociedade civil que conferem ao Estado, em última instância, a capacidade de exercer determinado comando. O povo, os grupos sociais, as classes sociais, criam e recriam as condições do governo, do regime, e do Estado com base nas suas atividades políticas, econômicas, e culturais. "As formas do Estado, as recorrências do autoritarismo e as vicissitudes da democracia têm suas raízes nas relações internas e externas que movimentam a sociedade civil".

- O Regime Militar e o Recuo da Democracia

Em 1964, o golpe, que era ensaiado há décadas, se concretiza, desencadeando a mais longa e autoritária de todas as experiências antidemocráticas já enfrentadas pelo país. Diante da ameaça das "reformas de base", defendidas pela esquerda, a direita – articulada entre liberais, conservadores e o capital externo monopolista – não hesitou em abrir mão da democracia para garantir seus interesses e levar a cabo o seu Projeto de Desenvolvimento Econômico, caracterizado pela rápida acumulação. A viabilização desse projeto dependia da eliminação dos "entraves" políticos e sociais, ativados pela fase democrático-populista, e daí o caráter autoritário assumido pelo governo.

Durante o regime militar, todas as forças democráticas e revolucionárias foram amplamente combatidas. De forma mais acentuada ou mais amena, o regime militar limitou e fechou canais institucionais (o Congresso, as eleições, os direitos civis e políticos), perseguiu e extinguiu partidos políticos, movimentos sociais e manifestações contrárias ao governo. Os principais instrumentos legais da repressão foram os Atos Institucionais editados, especialmente o AI-2 e o AI-5. Mais que um "desencontro", o período militar marcou uma verdadeira ruptura entre o Estado e a sociedade: "é tão acentuado o divórcio entre o Estado e a maioria da sociedade civil, que o Povo se sente estrangeiro no próprio país; emigra para dentro de si mesmo" (IANNI, 2004, p.220).

Em termos de direitos sociais, houve avanços quanto à universalização e unificação da previdência social, com a substituição dos IAPs pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, que fixou e sistematizou a taxa de contribuição e assumiu o seguro de acidentes de trabalho. Com isso, os sindicatos também perderam a influência sobre a previdência, que passou a ser controlada pela burocracia estatal. Também foram criados o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, para compensar o fim da estabilidade de emprego nas empresas privadas, e o Fundo de Assistência Rural (Funrural), que incluía os trabalhadores rurais na Previdência. A distribuição dos benefícios ficou sob a

responsabilidade dos sindicatos rurais, o que, somado à repressão inicial pelo regime, contribuiu para reduzir sua combatividade política e gerou dividendos políticos para os governos militares, que foram apoiados pelo eleitorado rural em todas as eleições (CARVALHO, 2001). Outra inovação no campo das políticas sociais foi a criação do Banco Nacional de Habitação, cuja finalidade era facilitar a compra de casa própria aos trabalhadores de menor renda.

Foi em torno da proposta desenvolvimentista, cuja ideologia era "ordem e progresso", que todo o aparato administrativo foi organizado e direcionado em função da política econômica proposta. A estratégia econômica consistia na substituição de importações de bens de capital e matéria-prima, sustentada pelo investimento estatal e por empréstimos estrangeiros. Para isso, retomou-se a centralização política juntamente com uma desconcentração administrativa (Decreto-Lei 200/69); foram feitos grandes investimentos na produção de bens de consumo, subsidiando grandes empresas nacionais e internacionais; foi promovida a capitalização e a reprivatização da economia.

O chamado "milagre econômico", ocorrido entre 1968-1974, representou um rápido crescimento econômico, cujas taxas estavam em torno de 10% e até 13,6% ao ano. Porém, como seria analisado posteriormente, tratou-se de um crescimento profundamente desigual, que acentuou a concentração de renda no Brasil, sendo que o 1% mais rico aumentou sua participação na renda total de 11,9%, em 1960, para 16,9% em 1980. Em 1980, enquanto os 10% mais ricos ficavam como 50,9% da renda total, os 20% mais pobres ficavam com apenas 2,8% (CARVALHO, 2001).

Após curto período de crescimento, os índices começaram a declinar a partir de 1977, chegando a -3,2% em 1983. Os problemas econômicos ressurgiram de forma acentuada, com alta inflação, queda no salário mínimo e recessão econômica. Os desequilíbrios sociais tornaram-se mais agudos, e a dívida externa havia aumentado. Esse também foi o período de maior crescimento urbano, em 20 anos a população urbana havia saltado de 44,7% do total da população para 67,6% em 1980, o que gerava enormes déficits de infraestrutura urbana.

À medida que a crise se evidenciava e a configuração social se modificava, o governo ia perdendo sua base de sustentação e a oposição e manifestações sociais se acentuavam, configurando um novo cenário reivindicativo juntamente com a abertura política. De acordo com Kinzo (2001), o longo período de transição democrática no Brasil pode ser subdividido em três fases: a) de 1974-1982, quando predomina o controle da transição pelos militares, aproximando-se mais de uma tentativa de reforma do regime do que de uma transição de fato; b) de 1982-1985, período em que ainda predomina o controle dos militares, mas em que

já há interferência de atores civis; c) de 1985-1989, quando os militares saem do controle, mas continuam interferindo no processo. Os civis assumem o governo, e há forte participação de setores organizados da sociedade civil.

Não podemos deixar de assinalar que, além de lenta, a transição democrática também foi negociada, acarretando em continuísmos na Nova República, algo já característico dos processos de mudança no Brasil. A reconstrução do sistema político foi feita por meio de acomodações e do entrelaçamento de práticas e estruturas novas e antigas, e essa combinação orientou as opções e estratégias seguidas pelos principais atores do processo político (NOGUEIRA, 1998; KINZO, 2001). Houve continuidades tanto de atores quanto de práticas políticas. As forças hegemônicas mantiveram o controle sobre o sistema político. A Assembléia Constituinte contava com mais parlamentares afinados com o regime da "situação" do que com a "oposição". Também o primeiro presidente civil, José Sarney (1985-1990) estava alinhado com o antigo regime. A democratização não foi capaz de romper com a prática clientelista, que seria reforçada por meio das Emendas Parlamentares (1986), transformando o Ministério do Planejamento num mecanismo de trocas de apoio político por liberação de recursos orçamentários para suas bases eleitorais, pulverizando os recursos (AVRITZER, 2002).

2.2 Governo e Poder Local no Município de Araraquara

Nesse item, buscamos delinear alguns traços que caracterizam e contextualizam o município de Araraquara, fazendo uma revisão de sua história e destacando, pela observação da transição do poder das mãos de um grupo às mãos de outro, quais são os agentes políticos beneficiados por cada conjuntura e qual é a forma como, tradicionalmente, o poder é transmitido de uma elite a outra na cidade. Essa observação, esperamos, auxiliará a ver como o jogo de forças da política local levou à atual conjuntura, quais grupos ocupam posição privilegiada nessa conjuntura atual, e como se dá a dinâmica de disputa pela hegemonia na cidade. Consideramos que a tradição política de uma sociedade manifesta-se de diversas formas na contemporaneidade e exerce influência sobre as decisões políticas do presente. O modo como o poder transita de um grupo ao outro ao longo dos tempos pode ser fator indicador de certa tradição política local, e daí advém a necessidade de observarmos de maneira relativamente extensiva períodos anteriores àqueles em que se situa nosso objeto de estudo.

- (1790 -1850): A Ocupação das Terras da Região de Araraquara pelo Homem Branco

A região central do estado de São Paulo começou a ser povoada no final do século XVIII, com a abertura de uma trilha que levava às minas de ouro de Cuiabá e Goiás. Os povoadores saíam de Piracicaba, passando por Rio Claro, subindo as escarpas das encostas do planalto, passando pelos campos, matas e cerrados de Araraquara, e estabeleceram-se na região. A freguesia de São Bento de Araraquara foi fundada em 22 de agosto de 1817 pelo Decreto n.32 de D. João VI, mediante aprovação do bispo de São Paulo, ficando subordinada à vila de Itu. Era costume da época que se pedisse a aprovação eclesiástica para fundar freguesias e vilas ou distribuir sesmarias, uma vez que a Igreja exercia funções burocráticas no Estado português, ao qual o Brasil ainda se subordinava. Essa situação perdurou até a Proclamação da República, tanto com o clero dando trato a assuntos civis, como com os dirigentes do Estado português tendo poderes sobre a Igreja. Os primeiros moradores haviam chegado por volta de 1790, sendo a presença mais antiga no local atribuída a Pedro José Neto. De acordo com os historiadores, Pedro José Neto estaria fugindo da justiça de Itu, devido a alguma pendência criminal ou política que nunca foi esclarecida. Há uma hipótese de que sua fuga tenha relação com a inconfidência mineira, porém isso nunca foi comprovado (TELAROLLI, 2003; CORREA, 1967).

A região, nessa época conhecida como os "Campos de Aracoara", não tinha plantios nem povoações próximas, de modo que, quando o local ascendeu legalmente ao estatuto de freguesia, estava isolada. Tratava-se de uma região que fora passagem de viajantes, mas nunca propriedade de ninguém. Os posseiros tomaram para si essas terras devolutas e, valendo-se da extensão das pastagens, aproveitaram-na para a criação de gado e agricultura de subsistência. Com o tempo e a geração de algum excedente da atividade agropecuária, iniciou-se um incipiente comércio com as regiões vizinhas. A natureza dessa atividade econômica prescindiu de escravos na região, cuja presença foi muito reduzida nessa época. Os trabalhadores eram, em geral, os próprios posseiros, suas famílias, seus poucos escravos e os agregados e camaradas[9].

O incipiente comércio da região não foi o bastante para livrá-la do isolamento. Araraquara comercializava principalmente com a região de Piracicaba, economicamente mais ativa, mas, para isso, contava apenas com estradas de péssima qualidade, meras trilhas no mato, que tinham de ser trasladadas com mercadorias levadas em lombo de burro e carro de boi. Os apelos dos habitantes para a construção de estradas (muito caras na época) não foram atendidos, com a justificativa de que a região não tinha expressão econômica que justificasse

[9] "Os camaradas recebiam um pagamento por trabalho que faziam e os agregados podiam ou não receber, muitas vezes moravam na mesma casa do dono da terra e recebiam alimentação e proteção" (TELAROLLI, 2003, p.32).

um investimento de tal monta. Os maiores proprietários das terras não moravam nas sesmarias de Araraquara, segundo Corrêa (1967), os maiores sesmeiros eram habitantes de Itu, Porto Feliz ou Piracicaba, onde tinham propriedades de maior valor. Por outro lado, o isolamento da região era atrativo para os desordeiros fugitivos da justiça, índios fugidos da opressão dos brancos, e negros dispostos à formação de quilombos, o que também desencorajava o comerciante de fazer travessias no meio da mata.

Em 1832, a freguesia foi elevada à categoria de vila, e as decisões passaram a ser tomadas por uma câmara de vereadores, que normalmente era ocupada por esses proprietários de terra que viviam a léguas da cidade. Mesmo os que viviam dentro dos limites municipais distavam muito uns dos outros, já que "as áreas onde se desenvolviam cidades como Jaú, Brotas, São Carlos, Descalvado, Jaboticabal, São José do Rio Preto, além de muitas outras, integravam os domínios de Araraquara" (TELAROLLI, 2003, p.41).

- (1851-1900): A Chegada do Café e o Fim do Isolamento na Vila de Araraquara

A segunda metade do século XIX guardou algumas modificações significativas na vida da freguesia de São Bento de Araraquara. De início, a mais importante delas foi o cultivo de cana. Em verdade, o processo de plantio da cana já havia se iniciado por volta de 1830, nas regiões do Ouro e do Chibarro, cujas terras foram vendidas pelo Padre Duarte a um senhor de engenho da região de Piracicaba, de nome Manuel Joaquim Pinto de Arruda. O tipo de fazenda que esse homem iniciou não era igual à das fazendas de cana da zona do açúcar. Tratava-se de uma mistura da fazenda de gado e de agricultura pastoril, típica da região, com a plantação de cana (CORRÊA, 1967). Esse modo de produzir, que logo se disseminou pelas várias propriedades da região, trouxe atritos, já que a criação de gado era extensiva, com os animais criados soltos, o que, não raro, levava o gado de um criador a se alimentar da plantação do vizinho. Os donos de plantações, muitas vezes, abatiam o animal que fosse pego estragando suas plantações. Esse tipo de conflito só acabou quando as terras locais começaram a ser cercadas (TELAROLLI, 2003, p.39).

A cana-de-açúcar fez com que se valorizassem as terras da região, e iniciou um incipiente ciclo de prosperidade. Com o maior valor da terra, e sendo ela o motor do poder local, também se iniciaram conflitos entre moradores e ações de valorização de terras meramente especulativas. Havia quem ocupasse grandes extensões de terra e conseguisse a legalização delas por meio de seus contatos, com a intenção apenas de vendê-las (CORRÊA, 1967). A presença da cana-de-açúcar exigiu aumento da mão-de-obra, porém, não houve

aumento significativo da presença de escravos na região, o que faz supor que a força de trabalho fosse ainda a dos agregados, camaradas e familiares. O plantio de cana-de-açúcar deu origem a alguns assentamentos familiares, que se fixaram na terra e passaram exigir melhorias para a localidade como um todo.

O estabelecimento na terra ampliou-se com a instalação da agricultura comercial. O maior entrave dessa agricultura era o escoamento da produção, para o qual os produtores não tinham estradas. Ao longo da década de 1860, as famílias começaram a substituir a cana-de-açúcar pelo café, mais rentável. Os capitais aplicados no café eram de origem heterogênea, mas sua maior parte advinha dos sesmeiros que haviam acumulado riquezas com seus engenhos situados em outros lugares (CORRÊA, 1967). Com o café, acumularam-se mais riquezas na região, valorizaram-se mais as terras, e atraíram-se investidores de certo poder aquisitivo, que pretendiam expandir suas lavouras. A região foi ganhando visibilidade e em 1866 Araraquara passa à categoria de Comarca.

Na década de 1880, já havia em Araraquara fazendeiros de café de relativo poder econômico, embora até então a vila figure com participação reduzida no montante de riquezas produzido pelo café na região. Em 1885, uma reivindicação desses fazendeiros deu início à construção de uma estrada de ferro que chega à vila de Araraquara. A concessão da *Cia. Rio Claro de Estradas de Ferro* foi feita ao Conde do Pinhal, que, depois de fazer com que os trilhos viessem até São Carlos, reuniu-se com pessoas ligadas ao café em Araraquara e as convenceu a tomar ações da companhia (TELAROLLI, 2003). Era o início de um novo momento para a economia local. Em breve, os cafeicultores, dessa vez sob a liderança de Carlos Baptista de Magalhães, formariam a sociedade que abriria a Estrada de Ferro Araraquara. Com isso, Araraquara viria a se tornar um importante centro de referência econômica na macrorregião central do estado. Por estar localizada na região central do estado de São Paulo, passou a ser o ponto de entroncamento rodo-ferroviário, o que fortaleceu sua economia e desenvolvimento.

O processo de crescimento econômico carecia de disponibilidade de mão-de-obra. Tanto a valorização das terras quanto a produção de café em quantidade precisavam de quem trabalhasse na lavoura e, como se sabe, a região tinha poucos escravos. Não bastasse isso, o preço do escravo passava por uma alta sem precedentes, devido às restrições ao tráfico negreiro (CORREA, 1967). Além disso, a abolição da escravatura já era dada como certo. Por esses motivos, vê-se já desde 1870 em Araraquara a presença de imigrantes vindos de várias regiões, como Suíça, Síria, Espanha, Portugal, Japão e, sobretudo, Itália. Além dos muitos italianos que vieram chegando à região nos anos finais do século XIX, também um fluxo

muito grande de nordestinos fez crescer a população de Araraquara. A imigração de italianos aumentou, evidentemente, depois de ser assinada a Lei Áurea, em 1888.

A tensão entre abolicionistas e escravistas teve repercussão em Araraquara e, de certo modo, foi essa tensão que levou os fazendeiros a trazer para o trabalho braços que não fossem os africanos. Alguns fatos históricos dessa época mostram que a lei que imperava na região advinha do poder econômico dos fazendeiros de café. Como conta Corrêa (1967), um advogado abolicionista chamado Antonio Henrique da Fonseca, que defendia os escravos, e o Juiz de Direito que dera ganho de causa aos escravos foram obrigados a abandonar a vila mediante a ameaça dos fazendeiros. Os fazendeiros fizeram saber, num ato de completa arbitrariedade, que não permitiriam mais que as questões de escravos fossem decididas no fórum. Chegaram mesmo a dizer que o Juiz deveria se retirar da Comarca, "porque despachava em favor dos escravos e protegia o abolicionista Fonseca" (CORRÊA,1967).

> [o fazendeiros de café,] ignorando as autoridades da vila que segundo eles, estavam comprometidas com os abolicionistas, afirmaram que "por delegação da soberania popular" estavam no direito de expulsar da vila o cidadão Antônio Henrique da Fonseca. Seu "crime" havia sido de tomar a defesa de escravos em petição de alforria, estando pois dentro da lei. Mas estava fora da lei que as forjava naquele momento pelos potentados da terra que em defesa de seus interesses passaram a ignorar as autoridades legais e instruíram um novo domínio. [...] o que se decidira [entre os fazendeiros de café] era obrigar a saída de António Henrique à força, se fosse possível, falando em nome do grupo o Coronel José Pinto Ferraz. O Juiz demonstrou que António Henrique não transgredira a lei e portanto não havia motivo para expulsá-lo. Mas os fazendeiros já haviam se decidido pela violência e a argumentação do Juiz de nada valeu. [...] Assim, Fonseca deixou a vila de Araraquara, o mesmo acontecendo com o Juiz de Direito, ficando a vila totalmente nas mãos daqueles prepotentes senhores. O acontecimento serviu de teste para comprovar a falta de autenticidade das autoridades constituídas e para demonstrar exatamente a colocação dos poderes. (CORREA, 1967)

Outro indício da tensão entre escravos e senhores foi o assassinato de um importante fazendeiro de café por um escravo seu, a golpes de foice, e a também muito famosa história do linchamento dos negros Guilherme e Veríssimo, já depois da abolição. Presos por atentado contra a mulher – não havendo informações sobre a gravidade de tal atentado –, foram arrancados da cadeia por um grupo que afugentou os guardas, supliciados até a morte e pendurados numa paineira no largo da Matriz, onde ficaram expostos (TELAROLLI, 2003).

Além da disputa entre abolicionistas e escravistas, o final do século XIX foi atravessado por outra tensão, entre republicanos e monarquistas, que culminou na proclamação da República em 1889 no Brasil, mesmo ano em que Araraquara passa ser considerada Cidade. Mas a proclamação da República não envolveu sérios conflitos e lutas, nem mesmo nas capitais do país, não tendo havido praticamente conflito algum. Republicanos e monarquistas

não viviam em ferrenho confronto, viviam apenas em oposição. Em Araraquara não era de se esperar algo diferente, embora, na região, o monarquismo fosse prestigiado, o que daria feição à política araraquarense até 1908, quando o grupo de republicanos liderados por Bento de Abreu Sampaio Vidal sairia vitorioso das eleições. Telarolli (2003, p.117-8) aponta, como evidência desse prestígio, a eclosão de um movimento restaurador em Taquaritinga, que ficou conhecido como "Rebelião do Ribeirãozinho", e que atraiu para suas fileiras voluntários de várias partes do Estado. Em Araraquara, republicanos e monarquistas teriam sua oportunidade de se enfrentar na contenda que ficou conhecida como o "linchamento dos Britos"[10].

O personagem que detonou o conflito foi um poderoso fazendeiro local, o coronel Antonio Joaquim de Carvalho. Tratava-se de homem de letras, que teve a oportunidade de estudar em São Paulo, junto com Campos Sales e Prudente de Morais, tornando-se aliado político dos dois e, como eles, republicano. Em 1897, após um episódio de briga entre ele e um ex-correligionário monarquista, o sergipano Rosendo de Brito, o coronel Carvalho é morto. Rosendo e seu tio, que estava no local e nada tinha com o caso, foram presos na cadeia da cidade, a qual era muito precária, e uma semana depois foi invadida por um numeroso grupo que assassinou os Britos. Os monarquistas aproveitaram o ensejo e, nas páginas dos principais jornais da capital, passaram a divulgar o assassinato de maneira escandalosa e a atacar, assim, a República e os republicanos. Até um livro foi escrito com essa intenção, chamado *O crime de Araraquara*. O julgamento ocorreu longe da cidade, perto de propriedades de aliados do coronel morto, em Américo Brasiliense, de forma a intimidar os jurados e garantir a absolvição dos acusados. Eles foram absolvidos; a cidade, não. Ela foi apelidada de "linchaquara", e seu povo, que apenas assistiu aos acontecimentos sem nada ter com eles, levou a fama de bruto e incivilizado.

> Na realidade, todo o dramático episódio com as três mortes deve ser compreendido à luz do coronelismo, o sistema político que vigorava então. [...] Não fossem os episódios de Araraquara, onde se contrapunham republicanos e monarquistas, e não existisse ainda no Brasil uma forte aspiração pela restauração do antigo regime decaído e os episódios, apesar da selvageria e da brutalidade, não teriam a repercussão que tiveram, especialmente pelo apaixonado noticiário de imprensa, que provocou comícios e reuniões de protestos em muitos lugares, inclusive em São Paulo. (TELAROLLI, 2003, p.120-1)

A absolvição dos acusados em condições de intimidação demonstra o poder da família Carvalho, emanante do café que eles plantavam, e que se conservaria no início do século vindouro.

---

[10] Segundo Telarolli (2003), não houve linchamento e sim uma simulação de ação popular nos jornais.

Ao final do século XIX, a cidade começava, timidamente, a se urbanizar. Começou a se formar certo número de trabalhadores assalariados na região, o que ampliou o mercado consumidor e estimulou o surgimento de pequenos comércios.

- (1901-1950): A Produção de Café, a Política Coronelista, e a Urbanização

O início do século XX foi um período de altos e baixos para o café. Araraquara, no entanto, não acompanhou os percalços dessa lavoura, e teve um crescimento constante de sua urbanização ao longo dos primeiros trinta anos do século. Esse crescimento deveu-se, principalmente, à ação dos políticos republicanos que chegaram à prefeitura e à câmara, e às ações dos cafeicultores da região.

O período do Império foi marcado por extrema centralização tanto das decisões, quanto dos recursos. Quando a República foi proclamada, essa situação não mudou muito. Os municípios eram muito pobres, recebendo partes ínfimas do erário recolhido pela União. Não havia como realizar, em âmbito municipal, grandes obras. Exemplo disso é a própria dificuldade por que Araraquara passou, durante quase um século, para conseguir ver abertas as estradas que tirariam seus moradores da solidão. No século XIX, mesmo uma estrada de terra batida significava altos investimentos. Segundo Telarolli (2003), essas estradas eram abertas exclusivamente pela força da mão humana, contando apenas com animais para auxílio. Era impossível para o município construir uma estrada, para o que precisava do apoio das outras esferas do governo. Os municípios eram tão pobres que não só não podiam fazer uma estrada, como sequer conseguiam manter uma. Em Araraquara, como em outros lugares, houve, desde os fins do século XIX, leis que imputavam aos donos de terras a responsabilidade pelos trechos de estrada que margeassem suas propriedades. Após as chuvas, eles deveriam coordenar o trabalho dos empregados e fornecer-lhes as ferramentas, para que tapassem buracos na estrada, consertassem pontes e bueiros, corrigissem o escoamento das águas para evitar a erosão, etc. Isso tudo porque as câmaras municipais não tinham recursos para fazer esse tipo de serviço.

Diante disso, o desenvolvimento dos municípios tinha dois caminhos: ou pela presença de políticos influentes que barganhassem recursos junto às esferas superiores do governo, ou pela benevolência de cidadãos ricos que fizessem doações à coletividade. As duas coisas aconteciam sob a égide dos coronéis. Eram eles que tinham poder econômico para se eleger como representantes do povo. As ações que fariam com que se tornassem políticos populares dependiam de sua capacidade de angariar recursos do Estado. Os coronéis com mais trânsito

entre figuras de alto escalão do governo conseguiam benefícios para sua cidade, e garantiam seu prestígio. Além disso, era comum que os coronéis fizessem ações beneméritas em prol da coletividade, mesmo porque só eles tinham posses suficientes para tanto. Quase toda a prosperidade se devia a esse tipo de ação. Em Araraquara, são exemplos disso, a construção do Jardim Público, inaugurado em 1º de janeiro de 1899, que contou com a contribuição de figuras afamadas da cidade; a doação do sino de bronze da Igreja Matriz de São Bento por Mafalda Pinto Ferraz, pertencente a uma família tradicional, os Pinto Ferraz; a imagem de São Sebastião, doada por Sebastião Machado de Barros e a imagem de São Bento, por Marquinha Vaz; e o órgão da matriz, trazido da Europa e doado por Tito de Carvalho. No final do século XIX, também foi produto de doação, feita pelo coronel Joaquim Duarte Pinto Ferraz, o terreno em que seria construído o primeiro grupo escolar da cidade. São exemplos, ainda, a fundação da Santa Casa de Misericórdia, em 1902; da Beneficência Portuguesa, fruto de uma articulação entre vários doadores iniciada em 1914; do Teatro Municipal, no início dos anos de 1920; e da maternidade Gota de Leite, no início da década seguinte (TELAROLLI, 2003, p.115).

Como se vê, não se fazia nada sem recurso ao dinheiro privado. A filantropia era a principal forma de intervenção no social. Telarolli (2003) explica que os coronéis não se esquivavam de empenhar seus recursos em tais projetos, pois eram movidos, muitas vezes, por desejos de ostentação. Era comum que buscassem *status* entre os integrantes de sua classe, especialmente frente aos de cidades vizinhas. É famosa, por exemplo, a disputa entre araraquarenses e são-carlenses, e ilustra bem o caso que aqui discutimos.

Como pouco se faz sem o dinheiro do café, pouco se pode contra os cafeicultores. Isso explica também o autoritarismo com que eles conduziam a política local. Sua postura de generosidade, expressa pelas doações (que pouco espoliavam suas vultosas fortunas), convivia com sua posição autoritária e conservadora, expressa na truculência dispensada aos inimigos políticos, principalmente em épocas de eleição. O caso dos Britos não deixa de ser exemplo disso, bem como o são os atos do filho de Antonio Joaquim de Carvalho, Plínio de Carvalho, eleito para vários cargos políticos após o ano de 1908. Esse ano marca a transição do poder local para um grupo liderado por Bento de Abreu Sampaio Vidal, que contava ainda com Plínio de Carvalho e seu irmão, Dario de Carvalho. Os três eram cafeicultores e mantiveram-se afinados com o poder estadual e, por isso, estiveram à frente do movimento de urbanização.

Essa urbanização não foi um simples crescimento da cidade, que se desse de forma desorganizada, mas de um crescimento meticuloso e pensado para ser bonito e confortável.

Assim, em 1911, iniciou-se um plano de arborização da cidade, com o intento de amenizar o quente clima local; fizeram-se reformas no largo da Matriz de São Bento, desenhando a praça com belos mosaicos; chamou-se para projetar o Teatro Municipal um famoso arquiteto da época, Alexandre Albuquerque, e espalhava-se a notícia de ser o segundo melhor teatro do Estado, perdendo apenas para o da capital. Desde 1909, Araraquara contava com iluminação pública, e mesmo antes disso, contava com sistema de esgoto, pois um surto de febre amarela, que matou cerca de 20% da população entre 1895 e 1896 – a maior epidemia da história da cidade –, levou o governo a tomar medidas urgentes de saneamento. Esse progresso adveio, em boa parte, da ação de Dario e Plínio de Carvalho e Bento de Abreu.

Isso não significa que a presença deles no poder tenha sido totalmente positiva. Plínio de Carvalho encarnava mais visivelmente o tipo do coronel do que os outros dois, e suas ações não nos deixam mentir. Era sabida a sua truculência no trato com os opositores. Em 1920, várias acusações já pesavam contra ele na justiça, um bom número procurando imputar-lhe o crime de ser mandante de agressões físicas. Eram casos de espancamentos perpetrados por fiscais municipais que, de fato, não passavam de simples capangas de Plínio de Carvalho. Chegou até a haver, em 1926, ligação sua com um assalto à redação do jornal *A Gazeta do Povo*, de alinhamento com o Partido Democrático (de oposição), no qual as máquinas do jornal foram roubadas e jogadas nas águas do rio Chibarro (TELAROLLI, 2003). Esses exemplos bastam para que vejamos como era feita a política em Araraquara nesses tempos: a benevolência de um lado escondia a truculência do outro. Era o típico modo de fazer política dos coronéis.

São ainda desse período a construção do colégio de segundo grau particular para moças, o Mackenzie *College*, a construção dos colégios Pedro José Neto e Antonio Joaquim de Carvalho, esse último junto à Praça Municipal (atual Praça Pedro de Toledo), também construída nessa época. Figuram ainda, além das construções já citadas, a Praça da Santa Cruz, a Esplanada das Rosas, o Largo da Estação Ferroviária, o Clube Araraquarense, a Delegacia Regional de Polícia – que substituiria as precárias instalações policiais de antes –, a Cadeia – que substituiria a ainda mais precária carceragem da época, da qual não faltam relatos de fuga e invasão –, o Instituto Araraquara, o Seminário dos Redentoristas em frente à Santa Cruz, entre outros, relatados na *Monografia do Município de Araraquara*, de 1928 (TELAROLLI, 2003, p.75-6).

Porém, com a queda da bolsa de Nova Iorque, em 1929, os coronéis cafeicultores seriam levados à bancarrota e à perda de sua posição de prestígio. Seu enfraquecimento político marca a saída de cena de Bento de Abreu Sampaio Vidal e seu grupo. Por outro lado, a

retração da atividade cafeeira, na década de 1930, trouxe novas culturas para Araraquara, que teve seus plantios diversificados e o êxodo rural de muitas famílias. Boa parte delas se mudava para o norte do Paraná, em busca de oportunidades. Já outros trabalhadores rurais marchavam cidade adentro, em busca de melhores condições de vida. A maior renda continuou a ser a do café, embora as terras cansadas dessem cafeeiros com baixa produtividade. Esses cafeeiros extenuados por diversas safras não podiam ser replantados, já que uma lei há certo tempo vigente impedia o plantio de novos pés de café. O cultivo que mais cresceu foi o de algodão e, na década de 40, ainda em pleno Estado Novo, começou um estímulo para que se investisse em indústrias nas periferias, com a intenção de absorver a mão-de-obra ociosa do campo que inundava a cidade.

Esse foi o período em que o bairro Vila Xavier em Araraquara, isolado do resto da cidade pela linha do trem, começou a crescer. Instalaram-se lá as empresas Anderson Clayton e a Dianda Lopez, que absorviam a produção de algodão para fazer óleo. Além do algodão, grandes fazendas de Araraquara, antes cafeicultoras, começaram a criar gado, que, como sabemos, dispensa pouca mão-de-obra. Essa criação de gado quase não absorveu os excedentes do campo, mas atraiu, em 1946, a Nestlé para o bairro da Vila Xavier. A fábrica passou a consumir o leite produzido nessas fazendas para produzir leite condensado. Assim, a indústria passava a empregar os desempregados pela quebra do café.

Nesse período, a questão social passou ser enfrentada pelo estado populista por meio de uma política de valorização do trabalho como mecanismo de ascensão social e exercício da cidadania. A classe operária é pensada como força produtiva e como base de sustentação política do Estado. A noção de justiça social que emerge está vinculada a uma questão nacional que enfoca o trabalho como uma forma de servir à pátria.

Com o Estado Novo, a política social orienta-se no sentido de "promover modificações substanciais na capacidade produtiva dos trabalhadores atuais e futuros" (GOMES, 1982, p.156). A nova política social pode ser compreendida em dois campos de intervenção: um é o da previdência e assistência social, com o objetivo de recuperar ou fazer a manutenção da força de trabalho; e o outro é o das condições de vida dos trabalhadores.

- (1950-1990): Modernização Política e Clientelismo de Massa no Interior Paulista

Como vimos, a década de 40 já demonstrava a aguda queda da atividade cafeeira, o êxodo rural e o início da atividade industrial em Araraquara. Essa transição de um povo com feição rural para outro com feição urbana não é exclusividade dos araraquarenses. Na

verdade, a industrialização do Estado de São Paulo tem a característica de ter evoluído de maneira descentralizada. Na década de 1950, o que motivou essa industrialização do interior foi, principalmente, as características econômicas locais.

> [...] a economia cafeeira de São Paulo foi a que demonstrou maior dinamismo no contexto nacional. Resolvendo pioneiramente sérios problemas de infra-estrutura, como o dos transportes ferroviários, do porto marítimo, de comunicações e de urbanização, estava, ao mesmo tempo, criando um acumulo de economias externas que beneficiariam a formação industrial, reduzindo-lhe os gastos de inversão e os custos de produção. (CANO, 1983, p.227)

Esse cenário, é claro, foi atraente para os industriais da época, que começaram a se proliferar pelo Estado. Tal vantagem referida por Cano (1983) é, ainda, aliada a outra, que diz respeito diretamente à decadência do café. Como se sabe, muitos trabalhadores foram trazidos ao interior do Estado para se ocupar das lavouras de café. Com a decadência do café e o deslocamento desses trabalhadores para as cidades, há muita oferta de mão-de-obra para as indústrias (CANO, 1983). O aumento do assalariado desencadeou o desenvolvimento do comércio e do setor terciário como um todo, e um aumento no número de profissionais liberais, intensificando a urbanização. Já desde a década de 1940, a população urbana de Araraquara era maior do que a população rural (TELAROLLI, 2003).

Nessa época, os industriais passaram a ganhar expressão na política local, o que se verifica principalmente na eleição de figuras como Rômulo Lupo para prefeito, e na eleição de Aldo Lupo para deputado estadual, ambos da família proprietária da indústria de meias. Também ganha expressão política a família Barbieri, ligada ao comércio; o grupo empresarial ligado à Estrada de Ferro Araraquarense (EFA), cujo maior nome é Benedito de Oliveira; e outro grupo ligado aos transportes rodoviários, que tem em Rubens Cruz sua maior expressão. Essa nova elite política expressa as modificações econômicas por que passa a cidade.

Todo o interior de São Paulo passou por esse processo que descrevemos, embora haja especificidades locais que dizem respeito, principalmente, ao tipo de atividade econômica que se desenvolveu em cada microrregião. No caso de Araraquara, desenvolveu-se, a partir dos anos 1950, o plantio de cana-de-açúcar e, a partir de 1960, o plantio de laranja. Mas não se trata de simples plantio com vistas à exportação, e sim de uma atividade agrícola atrelada ao beneficiamento industrial dos produtos do campo. O que se instalava em Araraquara, nessa época, era a agroindústria, a qual inseriu, outra vez, a monocultura na região, a da cana e da laranja. Desde meados da década de 1940 instalara-se na cidade a Usina Tamoio, que foi logo seguida, na década seguinte, pelas usinas Maringá, Zanin, Santa Luiza, Santa Cruz e Santa Fé.

A cana passou a substituir os cafezais, contando, na década de 1960, com estímulos do

governo, oriundos de um programa de erradicação de cafeeiros antieconômicos. Esse programa se realizou através do Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA), e foi combinado a algumas facilidades creditícias para os plantadores de cana-de-açúcar, obtidas por meio do Banco do Brasil (SOARES, 2000). Já na década de 1950, São Paulo produzia a maior quantidade de cana-de-açúcar entre todos os estados brasileiros. Araraquara esteve a par dessa situação, já que faz parte de uma das regiões em que mais se planta cana no Estado. Um grande número de trabalhadores foi requisitado para executar esse serviço, mas eles não vinham para a cidade nas mesmas condições em que os imigrantes italianos. Não viviam em colônias, mas nas periferias da cidade, e seu trabalho era sazonal, com pagamento proporcional à produção. Esses trabalhadores eram os chamados "boias-frias", que, apesar de serem trabalhadores rurais, tomaram parte no inchaço urbano de Araraquara, ou, segundo Maria Teresa Kerbauy (2000, p.96), passaram a viver nas pequenas cidades vizinhas, que muitas vezes exerciam a função de cidades-dormitórios. A partir da década de 1970, a cana, que já era um negócio rentável, tornar-se-á ainda mais com a criação do Pró-Álcool pelo governo federal. Isso aumentará significativamente a demanda pela cana-de-açúcar e trará grande impulso às usinas de todo o Brasil, incluídas aí as de Araraquara.

A laranja, por sua vez, emergiu a partir da década de 1960, impulsionada por uma forte geada ocorrida na Flórida (EUA), em 1962, o que gerou uma forte demanda dos EUA pelo suco de laranja industrializado. Atenta a isso, a subsidiária brasileira da Toddy criou a primeira indústria de suco concentrado do Brasil. Araraquara foi a cidade escolhida, em primeiro lugar, pela sua posição geográfica, entre Limeira e Bebedouro e, em segundo, por ter um excedente de mão-de-obra, que, na época, havia aumentado ainda mais, devido ao fato de o Estado ter encampado a Estrada de Ferro Araraquara e desativado suas oficinas. Criou-se, assim, a Suconasa S/A, em 1963, que aumentou a demanda por laranja e fez com que a plantação do produto aumentasse em diversos locais do Estado. Em 1967, a empresa seria adquirida por José Cutrale, que mudaria o nome da indústria para Sucocítricos Cutrale Ltda. (NEVES et. al., 2005, p.42-5). Com o cenário favorável para a proliferação de indústrias de suco de laranja, muitas surgiram no Estado de São Paulo e fora dele, mas só duas tiveram sucesso: Cutrale e Citrosuco. Ambas estão entre as maiores do mundo ainda hoje.

O agronegócio foi responsável por parte expressiva da industrialização de Araraquara, mas não por toda ela. A fábrica de meias Lupo já existia desde a década de 1920 e só aumentou sua expressão ao longo das décadas de 1950-1970. Também a fábrica de panelas Nigro já tinha expressão em Araraquara. Ela cresceu a partir da década de 1940, quando se beneficiou da fabricação de utensílios domésticos feitos de metal, cuja exportação estava

sendo prejudicada pela Segunda Guerra Mundial. Em 1973, foi instalada em Araraquara uma unidade da Villares. Essas indústrias somam-se a outras, formando um considerável parque industrial na cidade.

Portanto, na segunda metade do século XX, muita coisa havia mudado no município de Araraquara. O mando dos coronéis vinha sendo reprimido na região desde a chegada do Estado Novo. Com o passar do tempo, essa situação apenas se aprofundou. Na ditadura, a partir de 1964, os governos estaduais de São Paulo passaram a incentivar a descentralização econômica e administrativa, causando grande impacto sobre o perfil dos agentes políticos locais. Os governos do período de 1964-82 fizeram a divisão do interior em regiões administrativas, com sedes próprias, que aproximaram o poder público dos municípios, tirando-os do isolamento (KERBAUY, 2000). Houve diversas propostas de interiorização, como

> a política econômica e financeira do estado, no governo Abreu Sodré; a interiorização do desenvolvimento, no governo Laudo Natel; a política de desenvolvimento urbano e regional, no governo Paulo Egydio Martins; o governo itinerante, no governo Paulo Maluf; e as regiões de governo, no governo Franco Montoro. Todos eles se preocuparam com o desenvolvimento do interior, com a reestruturação espacial do território paulista e com o estabelecimento de relações político-administrativas homogêneas, entre estado e município. (KERBAUY, 2000, p.57)

Essa modificação administrativa acabou com o isolamento de Araraquara. A vida política do município passou por uma forte institucionalização, que dificultou a política personalista dos coronéis. A mediação deles deixou de ser necessária para a realização dos benefícios que a população local demandava. Conciliada com esse fenômeno, também o aumento das relações capitalistas de produção, na cidade como no campo, levou à proliferação de diversos grupos sociais antes inexistentes. Os trabalhadores assalariados passaram a se reunir em sindicatos, os profissionais liberais organizaram-se em associações de classe, organizaram-se os donos de indústrias e de comércios. Surgiram instituições parelhas às estatais, em que se expressavam outras lideranças que não as fundadas na posse da terra.

A extinção dos antigos partidos políticos e sua aglutinação em apenas duas legendas, também levada a cabo a partir do golpe militar, foi outro fator a acarretar modificações profundas na vida política da cidade. A oposição entre grupos políticos foi, em Araraquara, muito marcada pela disputa entre famílias, como é típico da política coronelista. Essas oposições políticas, porém, passaram a se transferir para os partidos. Na Arena ficaram aqueles que aspiravam de algum modo ao poder, já que opor-se ao regime autoritário não

seria uma boa maneira de atingir esse intento. Contra eles, vários agentes políticos aglutinaram-se, também com contradições internas, no MDB. Esses agentes políticos eram os surgidos da urbanização, que se opunham à política tradicional do interior. O MDB foi o partido que ofereceu possibilidade de ascensão política à classe média recém-surgida. As bases municipais desse partido, no interior de São Paulo, ampliaram-se graças à ação política de Orestes Quércia. A atuação do partido, cujo lema era trazer a novidade política às cidades, fundou-se na projeção de novas elites políticas locais (KERBAUY, 2000).

Segundo Kerbauy essas duas mudanças – descentralização administrativa e reforma partidária – rompem com o poder coronelista e com a política tradicionalista, tornando a política do interior (aí incluída a de Araraquara) mais burocrática e técnica, ainda mais quando se passou a exigir dos governos municipais os Planos de Desenvolvimento Integrado, que tornaram necessária a figura dos técnicos especialistas. Os políticos passaram a dividir as decisões administrativas com esses novos quadros técnicos e vários grupos com interesses privados encontraram meios de se valer desses quadros, especialmente os do setor imobiliário.

Os problemas administrativos e urbanos, altamente racionalizados e cada vez mais complexos, levaram o político a dedicar-se de maneira integral à sua atividade. Ele deixou de ser aquele que angariava fundos junto às esferas mais altas do governo, ou que empenhava recursos próprios no atendimento a demandas pessoais e a *benesses* públicas para formar currais eleitorais. Nesse novo contexto, ele passa a ser o político profissional, que exerce sua função permanentemente. O centro de sua atuação profissional será aquilo que é condição para que ele possa manter-se em serviço: a maximização do êxito eleitoral (KERBAUY, 2000). Essa alteração provocará uma mudança fundamental no modo de fazer política em cidades do interior, como Araraquara:

> No lugar do coronel ou antigo notável local – que detinha o monopólio das relações da localidade com o mundo exterior e garantia a provisão de benefícios seletivos e individualizados, referidos a grupos econômicos e sociais específicos –, surge um político local, que tem no prefeito sua melhor expressão, que se aproxima do *policy broker* que negocia bens coletivos para a comunidade e concilia a necessidade de crescimento econômico com o atendimento das demandas de uma certa coletividade. O domínio pessoal das relações políticas é substituído, no novo político, pela normalização das regras administrativas. (KERBAUY, 2000, p.80)

O fim do coronelismo não significa, porém, o fim do clientelismo, pois ele passa a existir de diferentes formas. O clientelismo, antes mediado pelos que detinham a posse da terra, passou a ser mediado pelos que detêm poder sobre as estruturas administrativas: prefeitos, deputados estaduais e federais, e os que ocupam cargos técnicos na administração pública. Esse clientelismo de tipo novo não é mais o do atendimento a demandas estritamente

pessoais, mas o do atendimento a demandas de grupos. Ele implica, já, uma racionalidade administrativa e certa impessoalidade. O ganho de votos, nessas condições, não poderá se fazer apenas com base na pessoa do candidato, mas demandará uma cooptação permanente do eleitorado (KERBAUY, 2000).

Os grupos beneficiados pelo novo contexto sociopolítico são os agentes sociais emergidos da urbanização da cidade, organizados para obter do poder público a satisfação de suas demandas. Trata-se, como diz Kerbauy (2000, p.79), de "associações comerciais, sindicatos do comércio, representações da FIESP, associações profissionais liberais (médicos, advogados, engenheiros, dentista etc.), associações de funcionários públicos e dos mais diversos setores de serviços". A pressão que esses grupos exercem sobre o poder público para verem atendidos seus interesses é o que se pode chamar de "clientelismo de massa". Apenas a parcela politicamente desorganizada da sociedade é que ainda recorre ao clientelismo de tipo antigo, mediado agora não pelos coronéis, mas pelos vereadores. Essa atuação política singular dos vereadores se explica pelo ostracismo em que entrou o Legislativo após sua quase desativação pela ditadura militar. Ele praticamente deixou de cumprir função política, e passou a servir apenas como uma espécie de "estágio" para os políticos que desejassem, no futuro, concorrer a cargos mais importantes. Nesse "estágio", o político procurava ganhar prestígio junto à população de modo parecido com o dos antigos coronéis: atendendo as demandas pessoais daqueles que não se organizaram em grupos capazes de pressionar o Executivo. A carreira política de Waldemar De Santi (PDS) em Araraquara ilustra bem essa dinâmica. Após ter sido eleito vereador por quatro vezes, De Santi (PMDB) governou a cidade em três mandatos.

Contudo, para barganharem melhores condições de desenvolvimento, os municípios tinham que negociar nas esferas estadual e nacional, o que acabava resultando numa posição situacionista dos municípios diante da ditadura militar. Os governos estadual e federal exerceram grande influência, uma vez que a administração municipal era ameaçada com a não doação de *benesses* oficiais, principalmente verbas. Desta forma, as eleições para cargos municipais assumiram características diversas daquelas para o Legislativo Estadual e Federal. Essa forte influência estadual e federal tornou clara a opção situacionista da maior parte dos municípios, garantindo ao regime autoritário o controle da situação sem precisar impedir a realização de eleições nos governos locais.

Somente em meados da década de 1970 e com a consolidação de importantes mudanças na estrutura social do município, que as bandeiras nacionais emedebistas começaram a penetrar no nível local, com lemas como "renovação", "democracia" e "participação". A

partir daí, Araraquara passou a votar mais intensamente no MDB – voto esse que expressava o maior peso dos grupos novos da política municipal –, e a ter um padrão de comportamento eleitoral típico de cidade urbanizada. A migração de votos da ARENA para o MDB, nítida nos grandes centros, tornou-se patente nas cidades médias. Isso rompeu com uma tradição de décadas em que "(...) o situacionismo e os acordos entre elites municipais, estaduais e federais garantiam vitória à situação e a perpetuação dos governistas" (KERBAUY, 2000, p. 102).

Como esse processo ocorreu concomitantemente em quase todo o interior do Estado de São Paulo, o peso do voto dessas camadas médias urbanas tornou-se decisivo para as eleições estaduais, de modo que os políticos que aspirassem a algum sucesso eleitoral em São Paulo precisavam cativar o eleitorado. Nas eleições para senador em 1975, Araraquara revelou-se definitivamente oposicionista. Nesse mesmo ano, o então desconhecido Orestes Quércia ganhou a eleição no município para senador. E, em 1978, a votação para o candidato emedebista ao senado suplantou a média dos votos no Estado - 82,4% (TOLEDO, 2006).

Está, assim, completo o quadro em que se delineará a política moderna de Araraquara. Os antigos padrões de comportamento, típicos de uma cidade institucionalmente isolada e com sua economia composta de um único plantio, chefiado por umas poucas famílias, desmoronaram. Kerbauy (2000, p.95-6) nos mostra como essas famílias cedem espaço aos grandes empresários, que até mediam certos problemas municipais, mas não participam da gestão municipal. Eles têm poder para negociar diretamente com os poderes estaduais e federais, e não são mais os donos de fabriquetas familiares, das quais o chefe era um imigrante, do tipo *self made man*, mas sim os administradores de grandes complexos industriais. A classe média não é mais composta de imigrantes, nem se dedica às profissões artesanais. O setor de comércio e serviços se expande e ganha uma enorme diversificação, para o que contribuiu o aumento do número e da variedade de instituições de ensino na cidade. A classe média também não será mais composta pelos ferroviários, já que a ferrovia estava empregando menos e passou-se investir no sistema rodoviário no interior do estado, principalmente entre os anos de 1950 e 1970. A classe média será agora composta por funcionários, tanto de secretarias estaduais e federais como de universidades, e por profissionais liberais assalariados, organizados em sindicatos e associações de classe. O operariado da cidade torna-se sindicalizado, e também se sindicalizam os trabalhadores rurais, que agora são os "boias-frias".

> Assim, a pedra angular dessas mudanças sócio-econômicas é, como se vem frisando, o processo de urbanização. Desaparece o coronel, antes controlador da terra e das gentes, símbolo da autonomia do poder privado, e surge, em seu lugar, a empresa

> que – através de intermediários (como o "gato") e de certas formas de organização (como os sindicatos rurais) – assume o controle total da mão-de-obra. [...] Os tempos dos coronéis empreendedores, que financiavam a construção de estradas de ferro, de teatros, de companhias telefônicas, etc., ficam para trás. Aparece o Estado, e o poder público desloca a capacidade de pressão do poder privado para as associações de serviços, associações profissionais, clubes de futebol, meios de comunicação etc. Muda a relação com as clientelas, uma vez que o prefeito torna-se, de uma vez por todas, o representante do poder público no município (KERBAUY, 2000, p.96).

- A Disputa Eleitoral no Contexto de Redemocratização

O novo perfil do representante político local, o *policy broker*, caracterizado pelo político "administrador" e negociador, aparece nas eleições municipais de 1972, com a eleição de Clodoaldo Medina (ARENA), comerciante e dono de financiadora; e depois, em 1976, com a eleição de Waldemar De Santi (MDB), eleito diversas vezes vereador da cidade. A gestão de De Santi se prolongou por seis anos e foi marcada pelas pressões do governo federal em relação à legenda dos políticos oposicionistas locais, mediante um conjunto de favorecimentos e atendimento de velhas demandas municipais. Foi em troca da sede da 12ª Região Administrativa do Estado que De Santi mudou de partido, migrando para a ARENA. Esse fato marca o compromisso clientelista entre a esfera municipal e a federal, e um novo tipo de coronelismo. De um lado, o governo local teve suas expectativas pessoais realizadas, aumentando seu prestigio e controle sobre o eleitorado devido à garantia de um número razoável de empregos públicos em órgãos da administração regional. De outro lado, o bloco da situação acomodou-se nos anseios da elite política local, o que fez com que o situacionismo fosse reintroduzido na rota política do município.

> Parece paradoxal, mas a oposição local (MDB), após montar uma máquina partidária muito eficiente no período 1964-1982, reintroduziu o município na rota do situacionismo. A política local assumiu caráter conservador. E foi o estafe de ajuste político das classes médias em ascensão, que a seu tempo, passou a cumprir o minueto conciliador de conflitos e de mitigadora das manifestações político-eleitorais da população desorganizada. (TOLEDO, 2006, p.102-103)

As eleições de 1982 foram marcadas pelo contexto de redemocratização do país, com a volta do pluripartidarismo e das eleições para governador, e a reação do governo federal ao tentar deslocar as disputas para o nível municipal, onde pretendia barganhar benesses em troca de lealdade política. Em Araraquara o pleito para o legislativo garante uma vantagem significativa do PMDB (ex-MDB) em relação do PDS (ex-ARENA), e o surgimento do PT, que elege seu primeiro vereador, Domingos Carnesecca Neto.

No entanto, a nova formatação eleitoral, baseada no pluripartidarismo e que revelou um

eleitorado identificado com um partido, desencadeou novas alianças e novas recomposições políticas, que, quando consolidadas, buscaram no conservadorismo as amarras de sua influência, reintroduzido o município na política de caráter situacionista (TOLEDO, 2006). Esse caráter da política local irá se refletir nos governos municipais que se sucederiam.

No pleito para prefeito, o candidato do partido da situação, Rubens Cruz, sofreu alta rejeição, e Clodoaldo Medina (PMDB) surgiu como liderança capaz de redimensionar várias demandas municipais como: empregos, vinda de outras empresas e indústrias, fazendo com que seu nome fosse diretamente ligado ao moderno e às mudanças desejadas. A eleição, pela segunda vez, de Clodoaldo Medina representou o prestígio de um político que tinha trazido a industrialização para a cidade. Seu governo durou 6 anos e foi marcado pela vinda de mais indústrias, como a Villares, Gumaco, FMC FoodTech, Fischer, Epema, e pela criação de distritos industriais. Estando à frente da prefeitura e com perfil centralizador, Medina fez investimentos que aprofundaram o perfil urbano do município. Durante seu governo foram construído doze CER's, oito centros de saúde, nove escolas de ensino fundamental e 2.732 casas e um Teatro Municipal; asfaltou ruas; aumentou a capacidade de distribuição e captação de águas; trouxe órgãos do Governo do Estado. (TOLEDO, 2006).

Seu sucessor foi Waldemar De Santi (PMDB), eleito pela segunda vez em 1988, num contexto em que o PMDB já havia se distanciado de sua origem oposicionista. Sua administração não teve condições de promover desenvolvimentos econômicos semelhantes aos obtidos por Medina, devido, principalmente, às altas taxas de inflação e à recessão econômica que o país atravessava. Isso conferiu a sua administração um caráter centralizador, e sufocou a participação de outros agentes sociais na política local. Nessa época, o comportamento eleitoral da cidade já estava normalizado. O oposicionismo que se viu em 1982 havia se aplacado em 1989, na eleição para o Legislativo local. Conforme dados colhidos por Toledo (2006), essa eleição demonstrou uma tendência do eleitorado araraquarense a votar no PMDB. Porém, o PMDB de 1989 é bastante diferente daquele que se tinha há dez anos. Trata-se de um partido conservador, e o voto nele reflete essa inflexão do eleitorado de Araraquara e a reinserção do município na rota do conservadorismo.

O contexto do voto no PMDB, em 1989, é diverso do que se tinha antes. O voto dado ao MDB, na Araraquara da década de 1970[11], era o voto de uma massa urbana em um partido que se dizia novo, e que levantava a bandeira de uma nova elite política. Esse partido

[11] Frisamos aqui que nos referimos ao voto no MDB especificamente em Araraquara. O partido tem um caráter na esfera nacional e estadual, outro na esfera municipal, conforme salienta Kerbauy (2000). A análise do voto em cada esfera, por isso, deve ser diferenciada, de modo a contemplar as especificidades de cada uma.

concentrava os emergentes de um processo de urbanização relativamente recente, e canalizava para si a oposição que os novos atores políticos tinham pelos representantes de elites mais antigas, que haviam se instalado na Arena. No PMDB araraquarense da década de 1990, esse contexto já foi superado. Trata-se do voto não em um partido opositor de uma elite antiga, e que aspire a ser, ele próprio, a elite. Ao contrário, esse é o voto dado à elite do momento. Na década de 1990, o PMDB já tinha atingido a presidência do país, Araraquara já estava definitivamente urbanizada, e as lideranças locais já estavam ao abrigo daquele que era o partido mais poderoso do Brasil como de Araraquara, ou seja, o partido da situação: o PMDB.

De Santi representa um perfil de político que crê em um ideal de progresso em tudo identificado com o desenvolvimento urbano organizado, para o qual seria preciso manter a ordem na sociedade (e nisso se baseia o caráter autoritário desse pensamento), de modo a fazê-la evoluir. Trata-se de uma ideologia muito difundida, cuja raiz parece ser certa vulgarização do pensamento positivista[12]. Essa ideologia apresentou-se na década de 1990 como "neutra" e atribui uma conotação negativa à política. Segundo ela, a gestão eficiente seria consequência natural da boa administração da máquina pública, para o que não seria preciso ter filiação ideológica alguma.

Essa crença em um ideal de gestor eficiente orientou a maneira de governar, não só de Waldemar De Santi, como também de seu sucessor, Roberto Massafera (PMDB), que deu continuidade ao governo centralista e pretensamente eficiente do prefeito anterior. Sua administração foi marcada pela vinda de muitas indústrias para Araraquara, semelhante ao governo de seu aliado político, Clodoaldo Medina.

Toledo (2006) aponta o crescimento da bancada do PT no Legislativo, nas eleições de 1992, como um sinal de incipiente modificação do comportamento eleitoral em Araraquara. De fato, o PT era um partido que se podia considerar oposicionista, e sua presença no Legislativo da cidade começou nessa época e só cresceu. Ainda hoje o partido tem uma participação considerável na câmara municipal. Mas, esse mesmo eleitorado, que ampliou ainda mais participação do PT no legislativo em 1996, voltou a eleger, pela terceira vez, Waldemar De Santi para prefeito. Edson Antonio da Silva, o futuro prefeito Edinho (PT), se reelegeu vereador, sendo o sexto candidato mais votado, o que o tornou o candidato natural do PT para a prefeitura nas eleições seguintes, em 2000. Também o PSDB ampliou sua participação no legislativo, articulando-se melhor no município.

---

[12] De acordo com essa ideologia, a história deveria evoluir num sentido dado, tido como naturalmente melhor. Esse seria o caminho do aperfeiçoamento técnico que, por ser derivado da ciência, é visto, no positivismo, como neutro e infenso à influência ideológica.

Várias lideranças municipais disputaram entre si, todas elas com projetos semelhantes para a cidade. Edinho do PT, que não fazia parte dessas lideranças, foi quem conseguiu a vitória em 2000, um resultado surpreendente à época, mas não isolado. O PT conseguiu um número expressivo de vitórias a partir desse ano, tornando-se um dos mais competitivos partidos brasileiros. Esse foi o momento de uma inflexão no discurso do PT, que diminuiu o tom esquerdista, proveniente de sua origem nos movimentos sindicais, e tomou o discurso da eficiência administrativa. A inflexão da esquerda não é uma tendência brasileira, mas mundial. Nogueira (2001, p.136) afirma que essa situação é fruto de um desgaste do marxismo, e que esse desgaste introduziu nas esquerdas uma necessidade de "novos símbolos, conteúdos, jargões e procedimentos em sua cultura".

Ao que parece, em Araraquara, um misto de continuísmo com vontade de rompimento guiou as eleições que levaram Edinho do PT à prefeitura. Continuísmo porque o PT ganhou expressão quando adotou o discurso dos políticos aos quais se opunha. Vontade de rompimento porque Edinho venceu figuras conhecidas do eleitorado da cidade, o que parece indicar um desgaste da imagem desses candidatos junto à população, ansiosa por modificações na vida política local. Essa ambiguidade marcou não só a eleição de Edinho, mas os muitos votos que o PT passou a ganhar a partir de 2000, em todo o Brasil.

2.3 Síntese dos Aspectos Discutidos

O registro histórico que fizemos até aqui aponta para o caráter autoritário assumido pelo Estado em decorrência das forças sociais que, por meio dele, impõem seu domínio. Com base na análise oferecida por Ianni (2004), vimos que o Estado esteve organizado e orientado conforme os interesses do bloco no poder, e toda vez que tal organização foi ameaçada, as classes e frações de classes (agrárias, comerciais, industriais, nacionais e estrangeiras) criaram ou rearticularam o bloco de poder, assegurando o domínio sobre o aparelho estatal. O projeto de modernização do país, engendrado pelas elites brasileiras no século XX, proporcionou um crescimento econômico desigual e concentrador de renda, cujo resultado final foi o contraste entre ser a décima economia do mundo e ser também o país mais desigual de todos. As elites não se preocuparam, portanto, com um desenvolvimento mais universalista e foram impondo seu projeto político de "cima para baixo", suprimindo as manifestações sociais contrárias e ocultando o papel das classes populares como sujeitos políticos.

> A sucessão de crises, golpes de estado, ditaduras e interrupções de experiências democráticas assinalam o periódico divorcio entre as tendências predominantes na sociedade civil e as do estado. O estado nem está solto no ar nem é demiurgo. Mas

> freqüentemente, é prisioneiro de pequenos grupos, as classes econômicas, políticas e militarmente mais fortes; os que mandam" (IANNI, 1993, p.75)

Assim, diante da ameaça de perder o poder, as elites não hesitaram em deixar de lado a democracia e lançar mão de instrumentos autoritários. Todas as tentativas de ruptura com a ordem democrática a partir de 1930 envolveram conflitos entre as elites acerca do papel do Estado, o que contraria os pressupostos da "concepção hegemônica da democracia" de que as elites aderem aos valores democráticos, e de que a competição entre elas assegura a ordem democrática. No Brasil, a regra entre as elites não foi a competição e sim a conciliação de interesses e, quando esta não era possível, apelou-se para os golpes de Estado e ditaduras, evitando que qualquer movimento radical pudesse vir das classes populares.

De acordo com Ianni (2004), a força repressiva, e a preeminência dos interesses dos grupos e camadas dominantes representados no aparelho do Estado eram de tal porte que alguns intelectuais e políticos imaginavam que a sociedade era amorfa, e o Estado organizado. Algumas das interpretações que adotam a concepção da "via prussiana" ou "revolução passiva" acabam perdendo de vista a história social do povo, suas revoltas e lutas, reforçando a ideia de que a sociedade civil é "amorfa" e incapaz de promover a transformação social. Assim entendida, a tese da "revolução passiva" funciona como ideologia das classes dominantes de que a sociedade civil é frágil e, por isso, deve ser tutelada pelo Estado forte e supostamente neutro.

Contrariamente à noção de que a sociedade brasileira é amorfa e apática às questões políticas, as inúmeras revoltas e enfrentamentos ocorridos no Brasil – desde as lutas da Colônia contra a Metrópole, passando pelas lutas contra a escravidão e pelo sindicalismo anarquista do início do século XX – mostram que a participação política e o confronto social fazem parte da nossa história. E, se é verdade que o aparelho estatal estava organizado e orientado pelo bloco político no poder para atender seus interesses, também é certo que esse Estado era mobilizado no combate a qualquer força que ameaçasse o poder estabelecido. Assim, a intensidade da reação, por vezes, ocultou e desmobilizou as lutas dos setores populares. Além disso, como argumenta Gohn (1995), a ausência da democracia ou de ideais socialistas mais articulados dificultava uma maior coesão e organização social. Em lugar disso, a conciliação tornou-se a principal estratégia utilizada entre as elites dirigentes nos momentos de crise ou de mudança.

O predomínio do modelo de dominação oligárquico e patrimonialista afetou profundamente a formação do Estado, a cultura política, a constituição do sistema político e a construção da cidadania no Brasil. O caráter autoritário do Estado, a restrição ou privatização

da esfera pública pelas elites patrimonialistas, além da artificialidade do jogo democrático e da ideologia liberal, e as práticas populista e clientelista resultaram na marginalização política e social das classes populares, configurando uma sociedade profundamente desigual e pouco ativa quanto ao exercício dos direitos e da participação popular autônoma, além de promover o distanciamento entre o "país legal" e o "país real".

Esse quadro histórico-político se reproduz em todos os níveis de governo, afetando os moldes da federação e a configuração do nosso sistema republicano. As conseqüências no nível local foram o predomínio de relações políticas baseadas no coronelismo e no clientelismo, e as constantes modernizações conservadoras que transfiguravam e recolocavam essas mesmas práticas. Tais características da política brasileira revelam que o conflito entre continuidade e renovação, no campo societário, sobrevive às mudanças institucionais democráticas e, portanto, a instauração de um sistema democrático requer a renovação dos atores sociais e das práticas sociais, ou seja, ela envolve uma nova cultura política.

CAPITULO 3 -O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: A INSERÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Nas últimas décadas do século XX, houve grandes expectativas em relação às mudanças no cenário político, especialmente na América Latina, devido ao processo de redemocratização e ao fortalecimento da sociedade civil. As décadas de 60 e 70 foram de grande mobilização política em diversos lugares do mundo, e essa mobilização caracterizava-se pela proposta de transformação e rupturas com a ordem vigente.

No Brasil, essa mobilização repercutiu sobre a redemocratização do país, criando novos parâmetros para a construção democrática e ampliando a noção de cidadania e os direitos sociais. Contudo, o contexto sócio-político dos anos 1990, inseriu novas tendências ao processo de democratização, fazendo com que a reforma do Estado fosse permeada por consensos e divergências entre as diferentes agendas de reforma.

Nesse capítulo, trataremos das mudanças introduzidas pelo processo de democratização e reforma do Estado no padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil e na consolidação da política social, discutindo seus efetivos avanços em termos de ampliação da cidadania e maior protagonismo popular.

3.1 Sociedade Civil e Democratização

O período compreendido entre os anos 1970 e 1980 representa o auge dos movimentos sociais e da literatura sobre eles. Em nenhuma outra época as ideias de povo e de participação popular ganharam significado tão positivo no pensamento sociológico da "esquerda". No campo teórico, as reinterpretações sobre a cultura política no Brasil rejeitavam as propostas interpretativas de que as massas eram "amorfas" e subordinadas, e introduziam a noção de que as classes populares seriam os sujeitos privilegiados do processo de mudança em curso.

- O Movimento Popular e a Articulação de um Sujeito Coletivo

Desde a década de 1960, com a intensificação do processo de industrialização e urbanização, a sociedade civil estava cada vez mais organizada em movimentos e associações. Além disso, a conjuntura política da ditadura militar havia criado um antagonismo entre Estado e sociedade civil, o que conferia maior coesão a esta última. Os efeitos da política econômica, fortemente concentradora e excludente, eram sentidos pelo agravamento das condições de vida no campo e na cidade, pelo arrocho salarial, e pelo enrijecimento do regime

autoritário.

O rápido processo de urbanização desencadeou uma série de problemas em relação à infraestrutura e aos serviços públicos nos grandes centros urbanos[13], gerando protestos e reivindicações populares. Nessa época, surgem vários movimentos urbanos de caráter reivindicativo e com alto poder mobilizador, juntamente com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Além desses, havia também o movimento sindical com o "novo sindicalismo"; os sindicatos rurais juntamente com a Pastoral da Terra; os "novos movimentos sociais", voltados para as questões ligadas aos direitos civis, à subjetividade e ao meio ambiente; e os partidos de oposição.

Toda essa articulação social trouxe mudanças significativas para a forma de organização e atuação dos movimentos sociais, dando-lhes direcionamento e continuidade. Muitas organizações de perfil assistencialista abandonam tal estratégia e passam a adotar ações politizadoras. Setores da "esquerda" abandonam a estratégia anterior, baseada no Estado-nação, e partem para uma espécie de "popular desenvolvimentismo", que envolvia a definição de metas para a organização autônoma da sociedade civil. Em meio à crise do marxismo, segmentos da intelectualidade descobrem o conceito de sociedade civil de Gramsci, o que se reflete no campo das ações sociais devido à "filosofia da *praxis*" (DOIMO, 1995, p.75).

Quanto aos movimentos urbanos, eles encontram apoio institucional, material, organizacional e simbólico na Igreja Católica por meio de suas pastorais e CEBs, num momento em que a Igreja abre-se para novas experiências organizativas e teológicas, enfatizando a "autonomia das organizações de base" frente ao avanço da racionalidade do Estado[14]. Também são intensificados os programas de colaboração internacional com a profusão de ONGs voltadas para a "educação popular". As ONGs seriam a expressão mais bem definida das redes movimentalistas, servindo de elo entre os atores dispostos a participar continuamente em movimentos reivindicativos, formando uma ampla rede de interação e movimentação. Por meio dessas redes sociais circulam as informações, objetivos, recursos e registros de um universo político não-especializado e não-institucionalizado (DOIMO, 1995).

Doimo (1995) defende que o todo organizado que compunha o Movimento Popular nos

---

[13] Na década de 70, cerca de 80% das habitações urbanas em São Paulo não tinham rede de esgoto e 54% não dispunham de um sistema regular de água. Além disso, 2/3 das ruas não eram pavimentadas e mais de 70% não tinham iluminação pública (Moises, 1977).

[14] Segundo Doimo (1995), três fatos teriam marcado a posição da Igreja rumo ao "Povo como sujeito": a campanha de esclarecimento público deflagrada em 1973 sobre os direitos humanos no Brasil; o documento 'Escutai os Clamores do meu Povo', subscrito por Bispos e religiosos do Nordeste; e o documento 'Marginalização de um Povo' dos Bispos de Goiás e do Centro-Oeste.

anos 70 era fruto da interação entre a Igreja Católica, agrupamentos de esquerda, organizações não-governamentais e intelectuais. E, apesar do caráter diverso, fragmentado e localizado, próprio dos movimentos de ação-direta, é possível observar regularidades, homogeneidade e continuidade entre esses movimentos, o que leva à caracterização de um grande ciclo reivindicativo. Compõe-se, assim, um campo ético-político autoidentificado como Movimento Popular, cuja caracterização e articulação se davam pelas conexões ativas, pela linguagem comum e pelas redes movimentalistas. Conforme Sader (1988), esses setores sociais redefiniram a forma de organização e atuação dos movimentos sociais, alterando sua relação com seus respectivos públicos e fornecendo novas matrizes (Teologia da Libertação, o marxismo renovado, e novo sindicalismo) que sustentariam a participação política autônoma frente ao Estado. Tal interação não só colocou a capacidade ativa do povo no centro da elaboração teórica como também o promoveu como personagem central da vida política.

> Enquanto Dom Mauro Morelli proclamava já em 1976 que "nós devemos ser sujeitos da nossa própria historia", e enquanto teólogos progressistas entendiam, também em meados da década de 70, a presença do provo organizado como um "novo sujeito histórico", os intelectuais conferiam legitimidade a esse discurso, nomeando os movimentos sociais emergentes de "novo sujeito coletivo" (Moises, 1982, p.36), "sujeito popular" (Petrini, 1984, p.84), "sujeito político" (Caccia Bava, 1983, p.9), "sujeito político histórico" (Martins, 1987, p.15), "sujeitos de sua própria história" (Evers, 1985, p.18). (DOIMO, 1995, p.78).

À medida que a noção de povo, como sujeito ativo, ganhava proporção, também ficava mais evidente a posição de recusa à institucionalidade política, como modo de evitar que o movimento fosse instrumentalizado por partidos ou governos no contexto da ditadura militar.

> Recusar a institucionalidade política em nome do "popular" significava, neste caso, afirmar a capacidade concreta de se contrapor à tradição política autoritária: o clientelismo do período colonialista, a manipulação das massas do período populista, o assistencialismo do período nacional-desenvolvimentista e a subordinação do Povo-nação pelo regime militar. Significa estabelecer um amplo diálogo com o passado que, no limite, subsumiu a sociedade civil no interior do sistema político do Estado (DOIMO, 1995, p.126).

O discurso anti-institucionalidade, porém, parecia estar carregado pelos tons do contexto autoritário e pela luta por autonomia, frente à necessidade de constituir-se como sujeito político, já que, paralelo a esse discurso anti-institucionalidade, estavam o discurso da cidadania e o lado provedor do Estado. Era assim que o Povo se pronunciava: "exigir que o governo atenda", "fiscalizar e controlar o poder público", "romper as relações de hierarquia", desencadear a "iniciativa popular" na elaboração das leis, "ampliar a democracia". Nesse

sentido, Doimo (1995) ressalta o caráter ambíguo dos movimentos reivindicativos, afirmando que eles possuíam uma face expressivo-mobilizadora e outra reivindicativo-integrativa, porém essa dupla face também funcionava como fator agregador entre os diversos setores sociais.

> Pela primeira [face], contesta-se o caráter excludente do Estado capitalista e elaboram-se perspectivas de transformação social – no que se catalisam os anseios da esquerda; pela segunda [face], porém, interpela-se o lado provedor do Estado e arquitetam-se possibilidades de maior integração social e de estabilidade dos grupos primários – no que se encontram os interesses institucionais da Igreja. (DOIMO, 1995, p.94)

Assim, embora a ideia de povo sintetizasse as aspirações, ideais, interesses e representações de setores diversos, num período de grandes expectativas sobre as transformações sociais, ela contava com sujeitos coletivos dispersos e fragmentados. Segundo Sader (1988, p.33), haveria nesse período uma "crise dos referenciais políticos e analíticos que balizavam as representações sociais sobre o Estado e a sociedade em nosso país". Desse modo, intelectuais acadêmicos e militantes teriam deixado de ver o Estado "como lugar e instrumento privilegiados das mudanças sociais e começam a enfatizar uma polarização — às vezes até maniqueísta — entre estado e sociedade civil".

> No final da década vários textos passaram à irrupção de movimentos operários e populares que emergiam com a marca da autonomia e da contestação à ordem estabelecida. Era o 'novo sindicalismo', que se pretendeu independente do Estado e dos partidos; eram os 'novos movimentos de bairro', que se constituíram num processo de auto-organização, reivindicando direitos e não trocando favores como os do passado; era o surgimento de uma 'nova sociabilidade' em associações comunitárias onde a solidariedade e a auto-ajuda se contrapunham aos valores da sociedade inclusiva; eram os 'novos movimentos sociais', que politizavam espaços antes silenciados na esfera privada. De onde ninguém esperava, pareciam emergir novos sujeitos coletivos, que criavam seu próprio espaço requeriam novas categorias para sua inteligibilidade (SADER, 1988, p.35-36)

O trecho acima marca também o momento de grande expectativa da literatura em relação aos movimentos sociais, os quais representariam um novo protagonismo político dentro do contexto autoritário do regime militar. Ruth Cardoso (1994) classifica esse momento da literatura como a "emergência heróica dos movimentos". Segundo ela, neste período, as análises eram bastante coladas ao discurso militante, em razão do próprio momento histórico vivido.

Analisando todo o período pós-70, Doimo (1995, p.47-49) verifica a existência de pelo menos três matrizes interpretativas no Brasil, embora na prática elas não estejam totalmente delimitadas. São elas:

a) Estrutural-autonomista: explica a natureza dos movimentos sociais a partir das

contradições urbanas, do caráter classista do Estado, e da capacidade da sociedade civil de organizar-se "autonomamente". Os "novos movimentos sociais" seriam os novos sujeitos coletivos capazes de transformar as relações capitalistas de produção. Essa matriz ganhou muita força, especialmente no início da década de 70, e caracterizou-se pela forte expectativa depositada nos movimentos sociais.

b) Cultural-autonomista: recusa os pressupostos do sujeito único e da homogeneidade de classe, trazendo à tona a "pluralidade de sujeitos" e seus "novos significados" criados a partir da "própria experiência". Os "novos movimentos" eram vistos como "novos sujeitos políticos" portadores de uma "nova identidade sócio-cultural" e trariam a transformação radical da vida política por meio da "democracia de base" ou "democracia direta" autônoma e independente do Estado. Essa matriz teórica propagou-se por toda a Europa e atingiu o Brasil no início da década de 80, onde esteve afinada com o discurso dos próprios movimentos sociais. Seu otimismo teórico inicial, no entanto, foi redefinido pelos próprios formuladores.

c) Enfoque Institucional: desconstrói o caráter autônomo e anti-institucional dos movimentos, proposto pelas duas correntes anteriores, afirmando que o que havia era "um dinâmico quadro de demandas, recusas, alianças, pactos e conflitos internos, onde o Estado podia ser amigo ou inimigo, dependendo dos interesses em jogo e da ótica cultural pela qual era reconhecido" (DOIMO, p.49). Assim, a natureza dessas formas de participação residiria no crescimento e ampliação das funções do Estado sobre a sociedade. Seu alcance, portanto, estaria circunscrito à ampliação dos direitos de cidadania, em vez de às radicais mudanças estruturais nas relações capitalistas. Essa corrente teórica ganha espaço já no final da década de 80, com o processo de redemocratização e o avanço internacional do neoliberalismo.

- Democratização e Ampliação da Cidadania

No contexto de efervescência política e de aposta nos movimentos sociais, especialmente pela matriz interpretativa culturalista, o tema da democracia ganha expressão na pauta de discussões da academia e de diversos segmentos sociais dos países da América Latina.

Entre os setores da esquerda dos anos 1980, a análise crítica do "socialismo real" e a dura experiência do regime militar colocaram a questão da democracia no centro de suas reflexões, concebendo-a como espaço de criação de novos direitos. Nesse sentido, haveria certa ruptura dessa esquerda com as gerações anteriores[15] que, segundo Garcia (1994), pode

[15] Para melhor compreensão sobre as fases ou gerações da esquerda no Brasil ver Garcia (1994).

ser percebida pela ausência de referências internacionais (crise dos paradigmas comunista e social-democrata), pela heterogeneidade ideológica, e pela ênfase dada à democracia. A democracia passa a ser vista não mais como um meio, mas como um fim, como um objetivo a ser construído. A democracia política aparece vinculada à democracia econômica e social, pois se considera que, sem enfrentar o tema da desigualdade econômica e social, a liberdade política estava ameaçada[16].

Algumas reformulações do pensamento "de esquerda" podem ser observadas na defesa de novas teses sobre a democracia, Toledo (1994) destaca as seguintes: a) o recuo em relação ao caráter classista da democracia moderna, pois, uma vez que ela era fruto das lutas dos trabalhadores, poderia levar gradativamente à hegemonia destes sobre o conjunto da institucionalidade democrática; b) a associação entre as classes trabalhadoras e a democracia, sendo esta um instrumento do operariado e das massas populares contra a burguesia, de forma que a democracia deixaria de ser vista como um instrumento de legitimação da ordem burguesa e tornar-se-ia um valor em si mesma; c) considerações sobre a relação entre socialismo e democracia, entendendo que o projeto socialista só seria possível se houvesse ampla hegemonia no conjunto da sociedade, a qual deveria ser obtida por meio de instrumentos democráticos. Isso implica, por um lado, a recusa à ação violenta ou às rupturas com os setores dominantes e, por outro, uma aposta na radicalização da democracia como projeto de sociedade. Embora essas teses sobre a democracia não tivessem sido aderidas por toda a esquerda, elas se difundiram e criaram certa articulação em torno de alguns de seus aspectos.

De outro lado, o fortalecimento e a articulação da sociedade civil nos anos 70 possibilitou uma maior mobilização em torno do processo de democratização, associando-o à noção de direitos. A cidadania foi tomada pelos setores progressistas da sociedade como uma "estratégia política" na construção de uma democracia que envolvesse também a cultura política e as desigualdades nas relações sociais. Nesse sentido, Dagnino (1994) ressalta a emergência de uma "nova noção de cidadania", que teria surgido a partir das experiências concretas, de um lado, dos novos movimentos sociais urbanos e de luta por identidade, reafirmando o entrelaçamento da cidadania à cidade e colocando novas demandas sociais e, de outro, da construção democrática, buscando aprofundar a democracia para além do aspecto institucional.

Segundo a autora, essa "nova noção de cidadania" se distingue da concepção liberal de

---

[16] Essas reflexões estão presentes nas produções teóricas da esquerda brasileira: *A democracia como valor universal* (1979) de Carlos Nelson Coutinho; *Por que democracia* (1984) de Francisco Weffort.

cidadania nos seguintes pontos: a) não se limita à conquista legal dos direitos ou ao acesso daqueles já definidos, mas redefine-os e inclui a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta, cujo ponto de partida é a concepção de "direito a ter direitos"; b) ao contrário da concepção liberal, a nova concepção não se vincula a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos rumo à integração social ou ao desenvolvimento do capitalismo; trata-se, ao contrário, de uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, de uma cidadania de "baixo para cima"; c) o alargamento do âmbito da nova cidadania, que vai além do conjunto formal de direito, constitui-se numa "proposta de sociabilidade", a qual envolve relações sociais mais igualitárias; d) a ampliação da concepção de cidadania implica, em relação à liberal, na transcendência do foco privilegiado da relação com o Estado (Estado/indivíduo), para incluir fortemente a relação com a sociedade civil; e) transcendência da referencia liberal em que a luta é pela inclusão, "pertencimento" ao sistema político. Na nova noção de cidadania, a luta é pela participação na própria definição desse sistema e pela invenção de uma nova sociedade. (DAGNINO, 1994).

Um aspecto importante dessa concepção de cidadania é que ela agrega tanto os direitos formais quanto a noção de sociabilidade, o que vai além da armadura institucional e permite que as desigualdades e os conflitos sociais sejam reconhecidos e não fiquem mascarados pela ideia da igualdade formal. O reconhecimento da "diferença" e da desigualdade não significa, porém, abrir mão da igualdade em favor de "particularismos" ou "parcialidades", mas significa defender tanto o direito à igualdade quanto o direito à diferença. Como explica Dagnino (1994, p.114) "a diferença emerge enquanto reivindicação precisamente na medida em que ela determina desigualdade. A afirmação da diferença está sempre ligada à reivindicação de que ela possa existir como tal". Daí a associação entre a cidadania e a construção democrática a partir das bases sociais. Numa sociedade heterogênea e desigual, que não atingiu patamares mínimos de igualdade social e civil, a dinâmica de resolução de conflitos se processa "por fora" das estruturas estatais e das armaduras jurídicas e burocráticas. A igualdade formal é, portanto, insuficiente para resolver conflitos que emergem e se resolvem por mecanismos informais, seguindo a lógica excludente e autoritária que rege as relações sociais dessa sociedade. Como defende Vera Telles, a cidadania carrega a ideia de um "contrato social dinâmico" regido pelo reconhecimento do outro.

> Trata-se de um contrato peculiar que não se reduz ao ordenamento jurídico estabelecido, pois é plural, ancorado em contextos societários diversos e regido por regras sempre a serem reinventadas e negociadas na temporalidade própria,

particularizada e muitas vezes inusitada dos conflitos. (TELLES, 1994, p.101).

Dentro dessa perspectiva, a "construção democrática" adquire importância crucial na América Latina devido às suas características históricas de desigualdade social e autoritarismo que perpassam as relações sociais. Esse "autoritarismo social" "engendra formas de sociabilidade e uma cultura autoritária de exclusão que subjaz ao conjunto das práticas sociais e reproduz a desigualdade nas relações sociais em todos os níveis" (DAGNINO, 1994, p.105). A democratização da sociedade passa, portanto, pela superação desse autoritarismo, penetrando o tecido social em todas as suas relações.

Alguns autores trabalham o processo de democratização a partir da ideia de ampliação da "esfera pública", no sentido de que muitas questões tratadas, até então, no domínio privado passam a ser entendidas como questões políticas a serem tratadas na esfera pública. Nesse sentido, haveria uma redefinição do próprio espaço da política, tornando o ato de fazer política uma coisa de toda a sociedade, ao mesmo tempo em que a reivindicação de direitos no trato a essas novas questões políticas coloca em questão as relações hierárquicas e desiguais que as regiam até então.

Desta forma, a noção de cidadania vai dando o contorno às ações dos movimentos sociais e das organizações civis, que passam a reivindicar o acesso ao sistema político por meio do direito de participar da própria definição desse sistema. Nesse sentido, os direitos, como luta e conquista, significam também uma reinvenção do princípio republicano da coisa pública (TELLES, 1994). Dentro dessa "movimentação democratizante", a participação nos processos decisórios do governo teria um sentido de partilha do poder, como forma de assegurar suas demandas por meio da definição de políticas sociais e do exercício de controle sobre as ações do Estado. A participação estava associada à ideia de fazer parte da política, significava ter presença física no poder, "ter gente lá", o que demandava a abertura de canais participativos. Segundo Gohn (2001, p.52), enquanto nos fundamentos teóricos do projeto de democratização da esquerda a participação era tida como estratégica para a tomada do Estado e sua democratização, na prática, a noção de participação adquiria contornos liberais, "pois era vista como sinônimo de pressão popular encaminhada diretamente aos órgãos públicos, particularmente às prefeituras".

Com a reabertura política, uma série de demandas sociais latentes que vinham sendo reivindicadas pelos movimentos sociais é colocada em pauta durante a Constituinte, num momento em que o sentido genérico da democracia passa para ações concretas. Inicialmente, houve uma ampla mobilização para que as emendas populares fossem incorporadas ao Projeto

de Constituição. Posteriormente, a mobilização foi em torno da votação dessas emendas em plenário.

Desde 1985 vinham sendo formadas comissões dentre os diversos setores sociais (sindicatos, organizações religiosas, movimentos de moradores e associações profissionais) para a participação na Assembléia Nacional Constituinte. Eles montaram uma secretaria nacional de coordenação e foram assessorados por ONGs como: CEAC/UnB (Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da Universidade de Brasília), CEDAC (Centro de Ação Comunitária), FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), IBASE (*Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas)* e outras. Em 1986, foi criado um Plenário Nacional, como instância organizativa nacional, que deu lugar à Articulação Nacional de Entidades e, posteriormente, à Frente Nacional de Entidades Democráticas, Sindicais e Populares (DOIMO, 1995, p.194). A luta pelos direitos humanos, impulsionada pela hierarquia eclesial e por entidades civis como: OAB (Ordem dos Advogados), ABI (Associação Brasileira de Imprensa), IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), envolveu inúmeras campanhas pela cidadania e denúncias contra as violações do regime militar. Foi publicada uma ampla documentação sobre cidadania, que ia da democracia política à luta pela terra. Concomitante, houve um declínio dos movimentos reivindicativos localizados, que passam a ser envolvidos nessas articulações de âmbito nacional.

As emendas de iniciativa popular exigiam 30 mil eleitores ou mais, sendo necessária intensa mobilização em torno das assinaturas, tarefa na qual a Igreja Católica e os organismos vinculados a ela tiveram papel decisivo. Dentre as emendas de particular interesse da Igreja estão a proibição do aborto e a defesa de verbas para as instituições particulares de ensino, o que ocasionou embates com outros setores pró participação popular na constituinte. Ao mesmo tempo, a Igreja apoia questões como a reforma agrária (emenda 052, apresentada pela Associação Brasileira de Reforma Agrária, CONTAG, e CPT), a reforma urbana, os direitos trabalhistas (emenda 054), o direito à educação pública e gratuita (foram 14 emendas), a participação popular (emenda 21), as creches, a cultura, os direitos do homem e da mulher, os idosos, os índios, a previdência social, a ordem econômica, etc.

Embora houvesse divergências internas, o que revelava a heterogeneidade da sociedade civil, no âmbito mais geral, o eixo articulador da sociedade civil era a noção de autonomia em relação ao Estado e a luta pela ampliação dos direitos de cidadania. O conceito de sociedade civil havia sido incorporado ao vocabulário político em referencia à ideia de mobilização contra o regime militar, visando alterar o *status quo* no plano estatal e lutar por um regime democrático que visasse políticas sociais mais amplas.

A Constituição de 1988 incorporou uma série de lutas e reivindicações dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, ampliando os direitos e modificando a relação entre o Estado e a sociedade civil. Na análise de Kinzo (2001, p.8), caráter negociado da transição e as críticas recebidas teriam sensibilizado as lideranças do processo de democratização (democratas moderados) em relação às pressões políticas que defendiam o aprofundamento democrático. Isso teria feito com que "a estrutura constitucional tenha se tornado muito mais democrática do que se esperaria das circunstâncias de um processo de transição tão gradual e controlado como foi o brasileiro".

A ampliação e a universalização dos direitos sociais (saúde, educação, previdência social), a adoção de mecanismos participativos nos processos decisórios do governo, a descentralização político-administrativa, eram demandas da sociedade, o que evidencia o apelo à cidadania que passa a canalizar a energia sócio-política dos movimentos pós-70. O apelo à cidadania e à participação nos processos decisórios indica uma inflexão em relação à postura de recusa à institucionalidade e oposição ao Estado, o que chegou a ser caracterizado por boa parte da literatura da época como "refluxo" dos movimentos. Essa interpretação, porém, é questionável, pois, como ressaltam alguns autores (CARDOSO, 1994; DOIMO, 1995), o que houve foi uma mudança na própria postura da literatura sobre o tema, que passou a apontar aspectos até então não destacados sobre os movimentos, como, por exemplo, a sua "dimensão pragmática" ou sua "face integrativo-corporativa", relacionadas à conquista de demandas específicas direcionadas ao Estado. Isso caracterizaria, portanto, muito mais uma mudança na leitura que se fazia dos movimentos do que dos próprios movimentos. Entre outras razões, o contexto ideológico de cada período teria propiciado recortes analíticos diferenciados em cada fase, o que não caracterizaria um "refluxo" dos movimentos propriamente.

- Sociedade Civil e as Novas Formas de Participação

Já em meados dos anos 1980, a pretensa homogeneidade do Movimento Popular vai se desfazendo e abrindo espaço para a pluralidade, esta sim intrínseca ao universo da sociedade civil. Algumas mudanças na configuração do Estado e da sociedade civil teriam desencadeado a desarticulação do Movimento Popular, como: a) a questão da institucionalidade que, diante da abertura política, vinha dividindo os movimentos; b) a intelectualidade acadêmica que, com o advento da democracia, volta-se para a construção das instituições democráticas e abandona a perspectiva mais otimista e engajada em relação aos movimentos sociais; c)

alguns segmentos de esquerda, antes comprometidos com a questão da transformação social, que se voltaram para o sistema partidário, a reforma do Estado e a gestão da coisa pública; d) a Igreja Católica recua e interioriza-se, as CEBs passam por crítica interna, e os segmentos intermediários de corte "liberal" ganham espaço na CNBB; e) as ONGs passam a incorporar critérios de eficácia e a dedicar-se a ações mais propositivas em termos de políticas públicas. (DOIMO, 1995).

Como consequência disso, observa-se uma gradativa desagregação das redes movimentalistas locais e um declínio do volume de reivindicações de ação-direta. A desativação dos programas de educação popular leva a uma sucessiva desarticulação do seu universo cognitivo e simbólico que unia os diversos movimentos (DOIMO, 1995). A desarticulação do Movimento Popular dava lugar, entretanto, a novas formas de organização da sociedade civil, principalmente às ONGs que, no final da década de 1980, proliferaram rapidamente. Diversas delas surgiram no bojo do Movimento Popular – tendo como matriz fundadora as CEBS e as pastorais – e foram se autonomizando e se institucionalizando em torno de questões específicas. Esse foi o caso da questão operária, na qual se articularam a FASE, a ACO (Ação Católica Operária) e a Pastoral Operária. Também as lutas operárias de 1978-1980 resultaram em novos formatos institucionais: CUT (Central Única dos Trabalhadores) e PT (Partido dos Trabalhadores). Segundo a pesquisa de Doimo (1995), em 1991, 60% dos dirigentes das ONGs pesquisadas tinham sua origem nas CEBs ou Pastorais. No campo científico, a criação das ONGs está relacionada à intervenção militar nas universidades, obrigando alguns intelectuais a produzirem fora do espaço mantido pelo Estado. Exemplos disso são o CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e o CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea). Nos anos 80, o intuito de colocar o conhecimento a serviço dos movimentos populares deu origem ao IBASE (Instituto Social de Análises Econômicas e Sociais), POLIS (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais), e ISER (Instituto de Estudos da Religião).

Assim, juntamente com a transição do regime político há uma transição na dinâmica de atuação e na forma de organização dos setores organizados da sociedade civil, pela qual o discurso da "autonomia" e da oposição ao Estado perde força e a luta por participação política nos processos decisórios do Estado ganha centralidade. Predominam as propostas de "partilha do poder" e de atuação mais propositiva em lugar da ação mais combativa. Essa tendência já era notada em alguns movimentos que surgiram na década de 70, como, por exemplo, o movimento de saúde que, após conquistar a infra-estrutura pública, passou a reivindicar participação na gestão do serviço, dando início ao Conselho Popular, cuja função era

fiscalizar o funcionamento dos órgãos públicos.

A expressão adquirida pelas organizações da sociedade civil nos anos 1990 abriu novas perspectivas sobre a sociedade civil tanto no campo teórico quanto no âmbito governamental, de modo que a noção de "sociedade civil" foi colocada no centro do processo democrático. No âmbito do governo, fala-se muito em "sociedade civil organizada", a qual é associada às ONGs e outras formas de associativismo, também conhecidos pelo termo "terceiro setor". Como veremos adiante, essa noção de sociedade civil adquire sentido distinto daquele associado a mobilização social em luta pela democratização.

Dentre os inúmeros trabalhos dedicados a analisar o chamado "terceiro setor", merece destaque a ênfase dada ao universo diversificado, fragmentário e controverso desse "setor", o que não deixa de ser um reflexo da própria natureza da sociedade civil. A unidade da sociedade civil que havia articulado a oposição ao Estado durante o regime militar já havia se desfeito e mostrado sua face heterogênea na Nova República, quando partidos de centro e segmentos empresariais urbanos e rurais se reagruparam para integrar o Estado, e os partidos de esquerda e alguns movimentos articularam-se em torno da construção de espaços públicos.

Com a nova institucionalidade democrática, tem-se um estímulo à participação por meio da ação ativo-propositiva junto ao Estado. Essa tendência vinha desde a ascensão de grupos de esquerda aos governos municipais e suas propostas de governos participativos[17]. Ao longo dos anos 90, os mecanismos de participação previstos na Constituição de 1988 passam a ser regulamentados e implementados nos governos. Adiante, trataremos da difusão do ideário participacionista e da institucionalização da participação nas políticas sociais.

- A Participação da Sociedade Civil no Processo de Democratização

É inegável a influência da sociedade civil, guiada pelos ideais de democracia participativa e de cidadania, sobre o processo de abertura política e sobre o sistema político, ao organizar-se contra o Estado autoritário e ao consolidar avanços importantes na Constituição de 1988. Como afirma Diniz (1985), o "projeto" de abertura distinguiu-se do "processo" de abertura, uma vez que aquele sofreu um impacto do conjunto das forças sociais e políticas em jogo. Mas, mais do que isso, o contexto político que se desenrolou entre as décadas de 1970 e 1980 tinha atribuído novos parâmetros para a construção democrática,

[17] Um exemplo disso é a prefeitura de São Paulo com a eleição de Luiza Erundina (PT), representando os próprios movimentos populares. Os primeiros governos municipais de esquerda formularam propostas críticas e alternativas aos limites da institucionalidade democrática representativa, e mais atentas à criação e difusão de uma cultura democrática no âmbito societário. No entanto, esse quadro foi se alterando.

incorporando a dimensão da cultura política democrática e todos os espaços que ela atravessa. A estratégia fundamental da luta empreendida pelos diversos setores sociais que compunham o "projeto democratizante" foi a definição e apropriação de uma nova noção de cidadania, que possibilitou uma visão ampliada da democracia (DAGNINO, 1994; TELLES, 1994).

O processo de democratização no Brasil, bem como em outros países da América Latina, recolocou na agenda de discussão algumas questões importantes sobre a democracia. Uma delas foi o questionamento sobre o seu caráter estritamente institucional, demonstrando que este é insuficiente diante das relações hierarquizadas existentes numa sociedade heterogênea e desigual. A segunda diz respeito ao desprezo, pela "concepção hegemônica" de democracia, pelo papel da mobilização social e ação coletiva na construção democrática. As experiências dos países latinos mostram que os movimentos sociais não só foram atuantes como contribuíram para dar um novo significado às relações entre cultura política e aprofundamento democrático. A terceira questão refere-se à relação entre procedimentalismo democrático e participação social e ao fato de a "concepção hegemônica" reduzir o procedimentalismo ao processo eleitoral, juntamente com a proposição da solução burocrática na gestão pública, sem responder se isso esgotava o processo de autorização por parte dos cidadãos ou se esgotava a representação da diferença (SANTOS e AVRITZER, 2002). A luta da sociedade civil pela participação tanto na definição do sistema democrático quanto na deliberação sobre as políticas sociais coloca a demanda por um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil, padrão esse que contenha princípios participativos. O surgimento de novas experiências participativas traz a possibilidade de articulação entre procedimentalismo e participação.

A participação de novos atores sociais na cena política durante a democratização nos países da América Latina abriu uma disputa pelo próprio significado da democracia, pois, enquanto os movimentos sociais associavam a democracia a uma nova noção de cidadania e a uma nova forma de sociabilidade, o diagnóstico hegemônico sobre a crise do Estado caracterizava a "radicalização democrática" como um "excesso de demanda" que colocava em risco a governabilidade dos países latinos. A partir disso, os processos democráticos latino-americanos acabaram sendo alvos de descaracterização ou cooptação pelas elites excludentes ou metropolitanas (SANTOS e AVRITZER, 2002).

3.2 Crise Econômica e Reforma do Estado nos anos 1980 e 1990

Nas últimas décadas do século XX, as mudanças no campo econômico internacional

aceleraram o processo de globalização e pressionaram as fronteiras nacionais, causando grande impacto no modelo de Estado intervencionista/keynesiano, baseado na autonomia nacional. Em consequência disso, o debate político priorizou questões como a crise de governabilidade e a reforma do Estado, resultando em diferentes análises que interferiram no processo de democratização brasileira. Desta forma, a discussão sobre a crise e a reforma do Estado passa pela compreensão da crise econômica e reestruturação produtiva.

- As Implicações da Crise Econômica para o Estado e a Política Social

Desde o final da década de 1960, o modelo fordista e a estratégia keynesiana do Estado vinham dando sinal de esgotamento e incapacidade de conter os ciclos econômicos recessivos (HARVEY, 1993; MANDEL, 1990). A recuperação da Europa Ocidental e do Japão no Pós-Segunda Guerra significou não apenas a saturação de seus mercados internos, como também o surgimento de novos competidores no mercado internacional. Também os países do Terceiro Mundo haviam adotado a política de substituição de importações, que posteriormente associou-se ao movimento de deslocamento das multinacionais em busca de condições de produção mais baratas, acirrando a competição pelo mercado. Isso ocorreu num momento em que a racionalização fordista deslocava, cada vez mais, trabalhadores da manufatura, enfraquecendo a demanda efetiva e aumentando as demandas sociais direcionadas ao Estado. Por outro lado, as pressões por direitos e políticas sociais colocavam em risco a legitimidade governamental.

Diante disso, num primeiro momento, optou-se pela via monetária e a impressão de moeda, o que ocasionou uma grande onda inflacionária. Proliferam os fundos financeiros e houve uma redução dos investimentos produtivos. Somou-se a isso a crise do petróleo (1973), aumentando severamente os custos de produção. As corporações encontravam-se com muita capacidade excedente inutilizada[18], o que evidenciava a depressão e impulsionava as empresas para um processo de reestruturação.

O ciclo recessivo que vinha se desenhando desde a década de 70 atingiu seu auge entre 1980-1982 nos EUA e é caracterizado pela queda da taxa média dos lucros, redução dos investimentos produtivos, retração do mercado interno, retração das vendas externas. Os países subdesenvolvidos foram duramente atingidos pela crise, já que a queda dos preços das matérias primas não foi compensada pela produção industrial, e as políticas monetárias deflacionárias não foram capazes de conter as dívidas pública e privada e o aumento do risco

[18] A taxa de utilização da capacidade de produção manufatureira dos EUA passou de 72,2% em 1980 para 66,4% em 1982. (BEHRING, 1998, p.153)

de *crash*. Além disso, o desemprego estrutural avançava vertiginosamente.

Todas as dificuldades enfrentadas eram atribuídas ao problema da "rigidez", sendo necessário, portanto, "flexibilizar" a produção, os mercados e as relações de produção (ou seja, os contratos de trabalho), o que traz como consequência a desregulamentação dos direitos sociais. Inicia-se, então, uma substituição do padrão de acumulação e regulamentação fordista-keynesiano para o modelo da "acumulação flexível" (HARVEY, 1993), juntamente com o reajustamento social e político. A reestruturação produtiva que se seguiu articula novas formas de gestão da produção (toyotismo) com avanços tecnológicos, resultando numa "flexibilização" da produção. Alguns efeitos desse processo são as combinações entre trabalhos altamente qualificados e trabalho desqualificado, e entre condições formais de trabalho e condições precárias (subcontratação).

Para Mandel (1990), a crise não decorreu da interferência estatal ou da má orientação dos investimentos, mas sim do fato de que o conjunto da mais-valia produzida não permitia uma valorização suficiente do conjunto dos capitais. Assim, somando-se a concorrência e o progresso técnico, tem-se uma superabundância de capitais conjugada à escassez de lucros, ou seja, o superinvestimento provocou a superacumulação que, por sua vez, gerou o subinvestimento e a desvalorização maciça dos capitais. Os limites da proposta keynesiana estariam na internacionalização avançada da economia, que precisaria de impactos globais nos níveis de mercado e da taxa de lucro. A expansão monetária e do crédito e sua relativa autonomização frente ao ciclo industrial aceleraram o processo inflacionário, demarcando seus limites quanto à expansão da demanda global. As contradições entre a valorização na produção e a realização do valor na circulação inviabilizam, portanto, o controle dos ciclos econômicos.

As implicações para a crise fiscal do Estado estão no aumento do gasto em função da contenção do ciclo depressivo; na tendência à renúncia fiscal, reduzindo as receitas; e nos efeitos da reestruturação produtiva com a pulverização da grande indústria e o crescimento da economia informal, dificultando o controle fiscal. Nesse contexto, sob o argumento da escassez de recursos, da contenção do déficit público, ou de evitar a volta da inflação não emitindo moeda, preconiza-se o corte dos gastos estatais, cujos primeiros alvos são as políticas sociais.

Os processos de reestruturação econômica foram acompanhados por uma renovação das ideologias liberais, enfraquecendo os Estados nacionais que, na América Latina, já apresentavam debilidades históricas na sua capacidade de atender aos conclames da sociedade por democracia e direitos sociais. O modelo de ajuste fiscal proposto pelo Banco Mundial e

pelo FMI, sobretudo ao Terceiro Mundo, reforça a perda de substância dos Estados nacionais, ao reorientar a parte mais competitiva da economia para a exportação e, assim, incorrer no risco da desindustrialização, além de conter o mercado interno e bloquear o crescimento dos salários e dos direitos sociais (BEHRING, 1998).

No que diz respeito à influência das "nações hegemônicas" sobre as chamadas "nações secundárias", os estudos nessa área apontam que tal influência se expressa através de relações coercitivas de poder, que vão desde a ameaça de retaliação e embargos em várias áreas até incentivos econômicos e financeiros. A hegemonia dessas nações tem provocado alteração nas "orientações e valores das elites nacionais, difundindo novas idéias e crenças causais, em especial sobre as funções do Estado ou sobre meios e fins da economia", para responder à crise do capitalismo neste estágio globalizado (COSTA, 1997, p.2).

Consideramos que os países centrais, de forma diretamente ou pela via das agências internacionais, exercem hegemonia sobre os países periféricos e influenciam suas agendas políticas. Isso, porém, não anula completamente a ação das elites dirigentes locais, suas opções e coalizões, que definem a inserção do país no sistema internacional e as políticas a serem implementadas. A globalização não é, portanto, um fenômeno determinista e puramente econômico, como expresso na visão liberal ortodoxa e na visão crítica "radical".

> (...) a globalização não está comandada por forças inexoráveis e nem marcada exclusivamente por relações e processos de natureza econômica. Está, sobretudo, sujeita a uma lógica política (Diniz, 2000a, cap.1), que por sua vez, tem a ver com relações assimétricas de poder, que se estabelecem entre as potências em escala mundial, traduzindo-se pela formação de blocos e instâncias supranacionais de poder. Configuram-se, assim, as redes transnacionais de conexões, através das quais articulam-se alianças estratégicas, envolvendo atores externos e internos, destacando-se, entre estes, as grandes corporações multinacionais, a alta tecnocracia de teor cosmopolita, as organizações financeiras internacionais, burocratas de alto nível, entre outras elites estratégicas. Tais relações estão por trás das escolhas feitas pelos atores, escolhas estas que não são aleatórias, nem o reflexo de critérios exclusivamente técnicos ou econômicos, senão que se orientam também por um cálculo político (DINIZ, 2001, p.14)

Considerar a influência das elites internas não implica, contudo, ignorar os limites de tal autonomia e os mecanismos de "internalização" dos elementos "externos" por essa elite. "Essa internalização se dá, no mais das vezes, como parte integrante da formulação de projetos políticos próprios dos atores locais" (DAGNINO, 2004, p.100). Portanto, é a combinação de fatores econômicos, políticos e ideológicos, internos e externos, que norteia um país, e o resultado dessa combinação é definido pela disputa entre as forças sociais nele existentes. "A adoção do modelo neoliberal corresponde a e expressa uma enorme fatia dos interesses, desejos, crenças e aspirações presentes nos países latino-americanos: nas suas

sociedades civis e nos seus Estados" (DAGNINO, 2004, p.100).

- Reforma do Estado e Novos Padrões de Gestão Pública

A crise econômica, que se iniciou nos países centrais nos anos 70 e estendeu-se por todo o globo, gerou um debate político que trouxe novas perspectivas para os Estados nacionais, orientando suas reformas e agendas nos anos seguintes. O debate teria focalizado duas questões: a) o "equilíbrio do poder" que estava assentado sobre a soberania nacional e a força militar; b) o "internacionalismo liberal" que vislumbrava o desaparecimento do Estado-Nação no contexto de reagrupamento de diversas regiões pelas forças transnacionais (SHOUP e MINTER, 1979). Essas questões caracterizariam a denominada crise do Estado e o "consenso" em torno da necessidade de reformá-lo. As oscilações no mercado internacional e o fracasso dos planos de estabilização econômica levantaram uma discussão sobre a crise de governabilidade[19].

No Brasil, vimos anteriormente que, desde a década de1970, houve um fortalecimento da sociedade civil e uma mobilização em torno da democratização e da ampliação dos direitos, o que exigia uma reformulação do Estado. A crescente oposição ao regime militar também questionava o padrão centralizador, hierárquico e autoritário do Estado, e ressaltava a ineficiência do Estado no provimento dos serviços públicos, e os elevados índices de inflação. A proposta de reforma desses setores da sociedade civil concentrava-se na democratização da relação Estado/sociedade e na ampliação da cidadania. Num primeiro momento, essa perspectiva avançou na luta pelo Estado democrático e conseguiu consolidar, na Constituição de 1988, importantes conquistas sociais pleiteadas nas décadas anteriores pelos movimentos sociais.

De outro lado, acompanhando o movimento internacional de reestruturação produtiva e reforma do Estado, estavam importantes setores das elites políticas e econômicas que defendiam a concepção neoliberal. Para essa perspectiva, a crise do Estado era um problema de "excesso de Estado", e a crise de governabilidade era resultado de um "excesso de demandas sociais" e de pressões políticas que imobilizavam a capacidade decisória do governo. No campo teórico, Samuel Huntington, em *A Ordem Política das Sociedades em Mudança*, identifica que a crise de governabilidade e a decadência dos governos nos países da América Latina resultavam da incapacidade deles em responder institucionalmente às

[19] Conforme Diniz (2001), governabilidade corresponde às condições sistêmicas sobre as quais se dá o exercício do poder numa determinada sociedade.

mudanças econômicas e às demandas de uma sociedade cada vez mais organizada. De acordo com o relatório da Comissão Trilateral (1975), elaborado por Crazier, Huntington e Watanuki, a inclusão política de grupos sociais anteriormente excluídos, e as demandas "excessivas" dirigidas ao Estado, causavam uma "sobrecarga" no regime democrático e riscos à governabilidade[20].

Sendo assim, defendia-se a racionalidade burocrática como uma forma de neutralizar a política e concentrar o processo decisório; e a redução dos gastos públicos para diminuir o déficit público. Conforme Santos (2002, p.59), a consolidação da democracia liberal busca estabilizar a tensão entre capitalismo e democracia por meio de duas vias: "pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à distribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual quanto coletiva, com o objetivo de não 'sobrecarregar' demais o regime democrático com demandas sociais (...)".

Surgem, então, duas perspectivas sobre a crise do Estado, as quais iriam polarizar todo o debate e as propostas de reforma nas décadas seguintes. Segundo Tatagiba (2003), essas diferentes posições sobre a crise do Estado brasileiro constituíram "campos ético-políticos" que pautariam a discussão sobre a reestruturação administrativa do Estado e o ritmo e intensidade da redemocratização[21]. A autora identifica duas matrizes discursivas em disputa pela hegemonia na definição dos novos princípios orientadores da vida social e política: a "democratização/moralização" e a "modernização/liberalização", as quais estariam associadas aos grupos "progressistas" e "conservadores", respectivamente (Sebastião Velasco e Cruz (1994, apud TATAGIBA, 2003). Essas matrizes convergiam quanto à existência da crise e à necessidade de reformar o Estado, mas divergiam quanto às causas da crise e, consequentemente, quanto às propostas de reforma.

Assim, no discurso dito ético-político dos setores de esquerda e progressistas, o problema estava na natureza da relação do Estado com os grupos sociais, tornando-se necessário reconstruir a esfera pública, democratizar a sociedade e desprivatizar o Estado. Já na perspectiva mais economicista, no discurso dominante da mídia, dos empresários, e da

---

[20] Na tradição liberal conservadora, Alexis de Tocqueville também via com preocupação o crescente associativismo nos EUA. Segundo ele a capacidade de associação era um instrumento perigoso nas mãos do povo, pois "o controle tirânico que estas sociedades exercem é freqüentemente muito mais insuportável que a autoridade que o governo possui sobre a sociedade à qual elas atacam". No entanto, Tocqueville, assim como Hannah Arendt (1973) e J.S. Mill, defende a existência controlada dessas associações, pois acredita que "a liberdade de ação tornou-se uma garantia necessária contra a tirania da maioria" (Tocqueville, apud ARENDT, 1973, p.86).

[21] A autora destaca que os campos ético-políticos são generalizações e não esgotam a variação das propostas contidas em cada um deles.

opinião conservadora em geral, afirmava-se que o problema era endógeno e estava relacionado ao excesso de Estado, sendo necessário "enxugá-lo" e deixar que o mercado se fortalecesse.

Entre os consensos produzidos pelo debate sobre a crise do Estado estava a questão da modernização e a superação de problemas crônicos ligados à tradição política dos países latino-americanos.

> De uma perspectiva democrática, as demandas de modernização se associam a demandas pela publicização ou desprivatização do Estado, pela ampliação dos direitos e da inclusão social. Clientelismo, fisiologismo e corrupção são apontados como empecilhos para a construção de uma institucionalidade capaz de garantir e universalizar direitos e, no século XX, muitos movimentos sociais já haviam proposto reformas voltadas à superação destes problemas. (...) Por outro lado, a perspectiva neoliberal propõe agendas de reformas que aparentemente coincidem com algumas das soluções apresentadas pelas agendas democratizadoras. Os velhos padrões clientelistas e corruptos também não servem mais aos novos padrões de acumulação. A acumulação capitalista recusa ainda os limites representados pela legislação de proteção do trabalho assalariado. Dissemina-se a concepção de que a burocracia estatal tende necessariamente a um 'gigantismo' ineficiente e corrupto. (...) Enfatiza-se a responsabilidade fiscal e o equilíbrio econômico, mas não a responsabilidade social. A transparência, o combate à corrupção e ao clientelismo, a confiabilidade das instituições públicas, são vistas como fatores necessários à criação de um 'bom governo' e de um bom 'clima' para os investimentos do capital. (ALBUQUERQUE, 2007, p.213-214).

Desta forma, a crítica feita a um determinado padrão de Estado somava-se às ideologias liberais do "Estado mínimo" em um potente ataque ao Estado e à política. Foi nesse contexto de crise, articulando esses dois discursos e obscurecendo as divergências entre eles, que Collor elegeu-se presidente do Brasil em 1989. Sua eleição representou a vitória da perspectiva neoliberal e a derrota da política, já que Collor se colocava acima da política, como um não-político. Nas suas palavras, "menos governo, menos miséria". Dentro da perspectiva reducionista neoliberal, o Estado era o causador das mazelas e crises enfrentadas pela sociedade, portanto, a solução estava no *desmonte* do Estado e na anulação da política. Conforme Nogueira (1998, p.53), "mais do que defender um Estado Mínimo, o liberalismo de Collor apontava para uma democracia mínima, onde a autoridade prevalece sobre a participação e o formalismo processual, sobre a ampliação do regime democrático".

A reforma do Estado implementada pelo governo Collor colocou o Brasil na rota das reformas neoliberais. Seguindo a orientação do Consenso de Washington, a reforma centrou-se no ajuste fiscal, na liberalização financeira e comercial, na privatização e desregulamentação econômica. A adesão à perspectiva neoliberal iria repercutir sobre setores estratégicos, tais como: saúde, educação, ciência e tecnologia, previdência social e habitação, os quais são decisivos para se alcançar um patamar mínimo de bem-estar. "A propaganda

neoliberal elegeria justamente aqueles temas decisivos da área social como responsáveis pelo déficit público pelo 'excessivo' gasto estatal, atribuindo ao setor público a condição de fonte única da corrupção e da ineficiência" (NOGUEIRA, 1998, p.150).

Diante da insatisfação da sociedade com a esfera estatal e instrumentalizando a ideia do controle social sobre o Estado, o neoliberalismo reduziria os termos da crise ao problema do déficit público, do "gigantismo" do Estado, transformando tudo em argumento contra o Estado. E se a desconstrução do Estado era a única alternativa diante dos problemas enfrentados e da globalização que avançava, a "sociedade civil" foi potencializada como o agente que ocuparia o espaço deixado pelo Estado. Tudo poderia ser feito "por fora" do Estado, de modo que houve grande incentivo e aposta nas ONGs, OSs, empresas, nichos sociais, etc.

A reforma econômica foi posta de forma unilateral e imposta à sociedade como um ultimato para a derrubada da inflação, o que refletiria o próprio desfecho da transição democrática. Conforme Nogueira (1998), os primeiros movimentos do governo evidenciavam "a existência de um projeto voltado para a 'absolutização' do poder do Executivo e a afirmação categórica de sua prevalência sobre o sistema representativo e a sociedade". Tal postura marcaria "'o inicio de uma ofensiva do grande capital a fim de reordenar o País à sua imagem e semelhança, visando uma relação de homologia entre sua economia, o Estado, e as principais instituições da sociedade civil'" (p.132).

A postura antipolítica, autoritária e arrogante de Collor acabou por isolá-lo e por imobilizar a reforma do Estado, culminando em seu *impeachment* em 1992 e na frustração dos rumos da democratização. Seu breve mandato teve como consequência a aproximação do Estado do neoliberalismo e da globalização, o agravamento da crise moral do governo, o aumento da distância entre Estado e sociedade civil, e uma descrença generalizada nas instituições, nas elites políticas e na própria política.

Ainda no mesmo sentido das reformas iniciadas por Collor, o governo Fernando Henrique Cardoso avançou com o programa das privatizações, continuou centrado na política de ajuste fiscal, e manteve a centralização no Executivo, fortalecendo a assimetria de poder entre este e o Poder Legislativo e aos setores populares e sindicais. Os principais pressupostos do projeto de reforma incluem: redução de custos e racionalização do gasto público para assegurar a estabilidade do Plano Real; melhoria da eficiência do aparelho do Estado; descentralização e transferência de serviços públicos (MARE, 1997). Tais pressupostos implicariam em: a) diminuição do tamanho do Estado, reduzindo suas funções através da privatização, terceirização e publicização por meio das Organizações Sociais; b) redefinição

do papel regulador do Estado através da desregulamentação; c) aumento da governança, ou seja, recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo, através do ajuste fiscal; d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. (SIMIONATTO, 2006; MARE, 2007b).

No que tange à reforma do Estado e da administração, há uma inflexão na perspectiva da desconstrução do Estado, enfatizando a dignificação da função pública e a superação da gestão burocrática por meio de uma perspectiva gerencial[22]. "A orientação mais geral, porém, continua tingida pelas cores do neoliberalismo: descentralizar a gestão, transferir atribuições para a sociedade e para o terceiro setor, reduzir o déficit público. Fala-se pouco, por exemplo, sobre o padrão de regulação e coordenação estatal que acompanhará a reforma do Estado" (NOGUEIRA, 1998, p.174). No âmbito econômico, a estabilização monetária parecia constituir-se num fim em si mesma, pois estava desacompanhada de um plano de desenvolvimento.

Quanto às políticas sociais, há uma mudança no discurso neoliberal, que passa a entender a redução da pobreza e das desigualdades sociais como uma condição para a estabilidade política e continuidade das reformas. Essa inflexão em relação à questão social também está presente nas formulações dos organismos internacionais (FMI, BM, BID). Já no final da década de 90, os resultados pouco satisfatórios das reformas neoliberais, em termos sociais e redistributivos[23], levou às "reformas de segunda geração", também conhecidas como "Consenso de Santiago" (Cúpula das Américas em 1998). É preciso destacar, no entanto, que o trato a questão social adquire contornos muito distintos daqueles identificados nos sistemas de proteção social dos Estados de bem-estar social, sendo que apresentam um caráter focalizado e assistencialista.

Tendo em vista que a crescente pobreza se traduz num risco à governabilidade e à estabilidade política, as novas propostas enfatizavam a necessidade de reformas institucionais na educação, finanças, justiça e administração pública, como condição para o

---

[22] Na análise de Diniz (2001), atribuir a crise do estado ao anacronismo da burocracia é um equívoco, uma vez que esta nunca se consolidou no seu caráter racional-legal, desde o início o que tivemos de fato foi uma espécie de "hibridismo", formado pela coexistência de princípios universalistas e meritocráticos com práticas clientelistas.

[23] Os dados estatísticos dos países da América Latina, que passaram pelas reformas neoliberais revelam que a distribuição de renda desses países, nas décadas seguintes às reformas, piorou numa media de 5-10 pontos percentuais no coeficiente de Gini. As pesquisas também apontam o aumento da pobreza nesse mesmo período. (PANFICHI e CHIRINOS, 2002).

desenvolvimento dos países latino-americanos. Defende-se a necessidade de complementaridade entre Estado, mercado e sociedade civil, já que o mercado mostrou-se insuficiente diante dos problemas sociais[24] e o Estado não mais seria o provedor da sociedade. "O papel do Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, porém não enquanto agente direto do crescimento senão como sócio, elemento catalisador e impulsionador desse processo" (Banco Mundial, 1997 *apud* SIMIONATTO, 2006). Os Estados deveriam promover a redução dos gastos públicos e a realocação de recursos para manter superávits na balança comercial, e as reformas deveriam visar à eficiência do sistema econômico.

O impasse entre redução dos gastos públicos e combate à pobreza é resolvido pelos critérios de eficiência administrativa e complementaridade entre Estado, mercado e sociedade civil. Conforme Nogueira (2005), a lógica: menos Estado e mais democracia, menos burocracia e mais iniciativa, exigia uma abertura para a sociedade civil. É dentro desse cenário que a sociedade civil ingressa no discurso e na prática dos organismos internacionais como um agente fundamental para a democracia, equidade e desenvolvimento social. "A sociedade civil – *locus* de cidadãos organizados – passaria a ser o ambiente propicio para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses (*rent-seeking*) e/ou de colaboração governamental" (NOGUEIRA, 2005, p.57). Cabe destacar que a concepção de sociedade civil adotada no âmbito dos programas e propostas governamentais integra basicamente as formas de associativismo e as Organizações Não-Governamentais, portanto, a sociedade civil organizada ou institucionalizada.

Dentro das proposições do Banco Mundial (apud SIMIONATTO, p.2), "a eficiência do Estado é maior quando escuta a opinião do setor empresarial e da cidadania em geral". Nesse sentido, a governabilidade estaria associada, de um lado, à capacidade de diversificar os espaços de negociação e, de outro, à inclusão de diferentes atores, o que representa um aumento da participação. Considerando que o problema da crise não seria solucionado pela desconstrução do Estado e que nenhum sistema se sustenta sem legitimidade e cooperação entre os agentes nele inseridos, o reformismo parte para as propostas de co-gestão entre os diferentes "setores" da sociedade. O objetivo era criar sustentabilidade e recursos às políticas públicas, naquilo que Nogueira (2005) identifica como uma visão da sociedade civil reduzida a "recurso gerencial".

---

[24] Ver Stiglitz (1998); Banco Mundial (1997, 2000).

O conceito-chave dessa "segunda geração de reformas" é o conceito de "governança"[25], pelo qual a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder (DINIZ, 1995). Diferentemente da ideia de governabilidade, que descreve as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político, a governança é definida originalmente pelo Banco Mundial (1992) como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais. Há, portanto, uma aposta na forma de governar, na "eficiência administrativa" como fator decisivo para o desenvolvimento, valorizando os aspectos técnicos e quantitativos da *gerência* governamental, pelos quais o bom governo é o "bom administrador". O ponto de convergência entre governabilidade e governança refere-se à defesa da participação institucionalizada como meio para atingir a estabilidade política.

> Sob o discurso da transparência, [o Banco Mundial] afirma a necessidade de processos consultivos, que conferem à sociedade civil, incluindo sindicatos e empresas privadas, a oportunidade de participação e controle das ações governamentais. É nesse bojo que se inscrevem a descentralização e uma concepção de participação centrada no húmus comunitário, o que fortalece as perspectivas localistas que deságuam no individualismo, ou seja, na supremacia do indivíduo sobre a sociedade. (SIMIONATTO,2006, p.3)

Para alguns autores[26], o termo governança pode ser entendido como a gestão administrativa da ordem social, e tem um alcance implícito: o de despolitização das escolhas e ajustes sociais. Assim, o poder estaria confiscado pelas elites financeiras técnico-administrativas com finalidades decididas de antemão e na ausência das sociedades. Desse ponto de vista, o conceito de governança estaria relacionado à prioridade do econômico sobre o político, do capital sobre o Estado, do mercado sobre a democracia, do lucro sobre a justiça social. Seria a vitória final do dinheiro sobre quaisquer outros valores sociais.

No caso da reforma brasileira, é possível observar pontos de confluência com a nova agenda de reforma das agências internacionais, principalmente, no que diz respeito à concepção de governança que esteve associada à reforma gerencial. No âmbito da administração pública, os princípios gerencialistas eram: desestatização, flexibilidade, foco no cliente, controle social e orientação para os resultados. Os pressupostos do Projeto de

---

[25] O conceito de governança foi importado da administração privada e empregado na gestão pública pelo Banco Mundial em seus programas nacionais de "boa governança" nos "países do Sul", a fim de atender às exigências de eficácia e rentabilidade economicista de seus programas. Estes eram frequentemente acompanhados por políticas de descentralização e adoção de técnicas do New Public Management (MATIAS-PEREIRA, 2008).

[26] Referencia à obra de MAPPA, S. (dir. e org.). Les Métamorphoses du Politique au Nord et au Sud. Paris: Karthala, 2004.

Reforma do Estado – encaminhado ao Congresso Nacional em 1995 através da Emenda Constitucional nº.173 – compreendem: a redução de custos e racionalização do gasto público para assegurar a estabilidade do Plano Real; a melhoria da eficiência do aparelho do Estado; a descentralização dos serviços, retirando do Estado as atividades que possam ser desenvolvidas por outras instituições. Conforme exposto pelo ex-ministro Bresser-Pereira nos cadernos MARE[27], a reforma propunha: a) a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas funções através da privatização, terceirização e publicização por meio da criação das Organizações Sociais; b) a redefinição do papel regulador do Estado através da desregulamentação; c) o aumento da governança, ou seja, a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo através do ajuste fiscal; d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Quanto à delimitação do Estado, seguiu-se com a privatização das empresas estatais e terceirização dos serviços considerados "não exclusivos" do Estado, ou seja, aqueles que poderiam ser oferecidos pelo mercado. A "publicização" envolveu uma forma de transferência, por meio de contratos de gestão, dos serviços públicos de âmbito social às denominadas Organizações Sociais (ONGs, Associações, Cooperativas, etc). Estas receberiam fomento do Estado para viabilizarem a execução de projetos sociais.

> A estratégia da reforma do Estado se apóia na publicização dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, na sua absorção por um setor público não estatal, onde, uma vez fomentados pelo Estado, assumirão a forma de organizações sociais. Essa forma de parceria entre sociedade e Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, torna mais fácil e direto o controle social, mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários envolvidos (BRASIL/MARE, 1997a, p.11).

Segundo Bresser-Pereira (BRASIL, 1997b, p.14), essas estratégias seriam essenciais para que o Estado se tornasse "mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente", no sentido de "corrigir as distorções provocadas pelo excessivo crescimento do Estado". Segundo ele, ao invés do "Estado mínimo", a articulação resultante na centro-esquerda social-liberal propôs a "reconstrução do Estado", o que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para execução dos serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma

[27] MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Ver BRASIL (1996; 1997a; 1997b)

administração pública gerencial, invocando o princípio da eficiência e das normas da iniciativa privada e da chamada “reengenharia”.

No que tange à participação, ela aparece associada à questão social e à eficiência administrativa, como uma solução para o equacionamento das políticas de combate à pobreza e à questão da legitimidade das ações governamentais. Tendo em vista que a pobreza resulta em um risco à governabilidade e à estabilidade política, a participação da sociedade civil assume um papel importante na fiscalização e na execução de políticas sociais com baixos investimentos, tornando-se, portanto, um instrumento de gestão para os governos. “Transformada em ferramenta de gestão, a participação passa a significar condição imprescindível para a eficácia dos programas e projetos, face à expectativa da redução dos custos, otimização dos esforços e controle da ampliação e distribuição das verbas públicas” (TATAGIBA, 2003, p.54). Tatagiba destaca, ainda, que a adesão à participação está associada ao caráter moral e à legitimidade macroeconômica e gerencial dos governos.

Assim, num cenário de redefinição do papel do Estado e ajuste fiscal, a sociedade civil é convidada a participar no controle dos gastos públicos e na execução dos serviços públicos. Como assinala Santos (2000), a causa da “reemergência da sociedade civil” no discurso dominante está no reajuste estrutural das funções do Estado que marcam o declínio do intervencionismo no social. Para Simionatto (2006, p.7).

> A sociedade civil, no tocante à Reforma do Estado, é compreendida como um dos mecanismos institucionais de controle das ações governamentais. O controle social, também denominado de democracia direta, refere-se às formas organizativas formais e informais da sociedade necessárias à fiscalização das organizações públicas e privadas. De acordo com Bresser Pereira (1997), as formas de controle sempre existiram, expressando-se nas sociedades primitivas através do poder hierárquico; nas sociedades pré-capitalistas complexas através do poder patrimonialista; no capitalismo do século XIX através do controle burocrático; e no capitalismo globalizado a tendência é o predomínio de uma combinação de "controle hierárquico gerencial, democracia representativa e democracia direta ou controle social e o mercado". (...) Bresser Pereira (1997) afirma ser esse o caminho para o fortalecimento da sociedade civil, cuja interlocução não ocorrerá mais com o Estado, mas com as próprias instituições, estando aquele isento das pressões sociais.

Dentre os mecanismos de participação incentivados pela reforma do Estado estão os comitês populares e os conselhos deliberativos, que são nosso objeto de estudo nesta pesquisa. Nos anos 1990, esses espaços foram amplamente difundidos, especialmente no âmbito municipal, e atrelados à proposta de democratização e descentralização das políticas públicas.

3.3 A Política Social e as Novas Propostas de Gestão Participativa

Considerando os aspetos discutidos sobre a participação da sociedade civil e a gestão das políticas sociais, passamos a analisar como as referidas mudanças e disputas políticas repercutiram no processo de construção da política de assistência social, a qual vinha se desenrolando concomitante à democratização e reforma do Estado. Nosso objetivo é verificar os efetivos avanços em relação à democratização da política social em termos de acesso aos direitos e protagonismo popular.

A política social, baseada nos valores de equidade, constitui-se numa dimensão fundamental da democracia à medida que efetiva os direitos de cidadania e potencializa o protagonismo político. De acordo com O'Donnell (1999), duas questões devem ser enfrentadas pela democracia para que ela se efetive: a questão da miséria; e a questão do constante temor à violência, que marcam a vida de muitas pessoas pertencentes a grupos discriminados. A opressão e as situações de carência material impedem os sujeitos de participar livremente do processo político e de exercer sua cidadania.

Porém, a constituição dos direitos de cidadania e a construção da política social têm sido marcadas por inúmeros condicionantes que limitam e particularizam as diversas experiências nos vários países. A construção do sistema de proteção social no Brasil se desenvolveu em período e condições distintas daquelas dos países centrais do capitalismo, diferindo-se delas. Dentre as particularidades da formação social brasileira, os estudiosos do tema (Caio Prado Junior, Otavio Ianni, Florestan Fernandes, Roberto Schwatz) destacaram: a) a influência da colonização que dificultou a constituição de um país autônomo, estando este sempre "voltado para fora", subordinado ao Exterior; b) os traços da escravidão que permeiam todas as relações sociais, implicando também na desqualificação do trabalho; c) as desigualdades que se perpetuam dentro do país, desigualdades regionais e econômicas e a combinação entre atraso e progresso; d) o liberalismo conservador, cujas mudanças institucionais não alteraram as estruturas sociais regidas por práticas clientelistas e violentas; e) a incidência de uma democracia limitada e de uma cidadania restrita às classes dominantes. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006).

As especificidades do capitalismo dependente, caracterizado pela transferência dos excedentes para as economias centrais por meio do mecanismo de importação-exportação, conformam e condicionam as políticas sociais nos países periféricos. Os dois maiores montantes de excedentes produzidos socialmente são apropriados pelo capital privado interno e pelo capital privado externo, restando muito pouco para o investimento na área social. De

acordo com o estudo de Rocha (2009), da parcela de recursos destinados ao Estado segue três direcionamentos: a) financiar o processo de acumulação por meio de investimentos em estrutura, subvenções econômicas ao capital internacional, isenção ou redução de impostos, manipulação de preços, etc.; b) pagar a dívida externa e seus juros, bem como os empréstimos realizados, dividendos e amortizações; c) sustentar o financiamento de precários mecanismos de proteção social, garantir a segurança pública e outros investimentos internos.

Diante disso, os países periféricos não conseguiram constituir um sistema de proteção social pleno, ou nos moldes do *Welfare State* dos países centrais, mesmo porque ajudaram a financiar o sistema social dos países ricos. Desta forma, o sistema de proteção social consolidado durante o Estado desenvolvimentista tornou-se restrito às camadas assalariadas e com uma forma fragmentada de incorporação dos diferentes segmentos das classes trabalhadoras.

Dada a escassez dos recursos econômicos destinados às políticas sociais, a concreta intervenção estatal na melhoria das condições de vida das sociedades periféricas (latinoamericanas) sempre foi produto da reivindicação e luta das massas, o que assinala o protagonismo popular como elemento fundamental na construção do sistema de proteção social. Porém, a despeito da importância da política social no exercício da cidadania, é preciso ter clareza quanto aos seus limites. Nesse sentido, é pertinente a crítica de Behring (1998) à perspectiva redistributivista que aposta na política social como via de solução da desigualdade, sem considerar a vinculação entre produção e reprodução sociais. Ao voltar-se somente para a esfera da circulação (distribuição e consumo) e deixar de lado a esfera da produção, tal perspectiva subestima os determinantes econômicos e as particularidades de cada país no sistema econômico mundial.

Para Behering a política social é vulnerável aos movimentos de expansão e retração da economia, sendo utilizada pelo modelo marshalliano/keynisianista como uma estratégia econômica anticrise. Assim, diante de um contexto de economias abertas e competitivas, postulam-se políticas flexíveis e focalizadas que estejam adaptadas às variações do mercado e aos ajustes dos gastos públicos. Segundo a autora, atualmente os elementos que configuram uma moldura desfavorável às políticas redistributivas são identificamos pela: supercapitalização, que pressiona para a mercantilização dos diversos setores da vida social; crise fiscal que tensiona a distribuição dos recursos estatais; tendência de deterioração das instituições democráticas que carecem de legitimidade; presença das concepções meritocráticas neoliberais, contrárias aos sistemas de proteção social; dificuldade de organização do sujeito contra-hegemônico.

De todo modo, apontar os limites da proposta distributivista não se traduz no abandono da luta pela cidadania e por condições dignas para a maioria da população, ao contrário, a cidadania entendida como estratégia de luta é fundamental devido ao seu potencial de explicitar as contradições e conflitos, especialmente nos países periféricos, cuja expressão maior disso é a iniqüidade social. Assim, em tempos de recessão econômica e tendências não redistributivas, a defesa da cidadania, numa perspectiva da luta emancipatória (SANTOS, 2002), torna-se fundamental.

- A Construção da Política de Assistência Social: entre o direito e o assistencialismo

Observando a expansão dos direitos sociais no Brasil, a partir de 1930, constata-se que estes estiveram centrados na legislação trabalhista, restringindo-se a algumas categorias profissionais e urbanas. A assistência social não integrava as políticas sociais do Estado, ao contrário, sua origem está na caridade privada ou cristã. Como observa Carvalho et al (1981), a assistência social,

> (...) não se baseará, no entanto, em medidas coercitivas emanadas do Estado. Surge da iniciativa particular de grupos e frações de classes, que se manifestam principalmente por intermédio da Igreja Católica. Possui em seu inicio uma base social bem delimitada e fontes de recrutamento e formação de agentes sociais informados por uma ideologia igualmente determinada (apud SPOSATI at all, 1995, p.43)

O Serviço Social surgiu em 1936 com o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), o qual estava vinculado à Ação Católica de São Paulo (YAZBEK, 1980). Em 1938, o Decreto n. 525 criou uma organização nacional de Serviço Social como uma "modalidade de serviço público". Neste mesmo ano foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social, cuja função era emitir certificados à entidades caritativas (hoje filantrópicas) e opinar sobre o repasse de subvenção sociais a essa entidades[28]. Em 1945, surge a primeira "instituição de assistência social", a Legião Brasileira de Assistência (LBA), cuja presidência era ocupada pela primeira dama da República.

Assim, juntamente com a legalização da profissão, a assistência social entra no âmbito do governo associada à figura "materna e protetora" da primeira dama, no contexto do populismo. Outro aspecto marcante dessa época, em relação à prática da assistência social, é o imbricamento entre Público e privado. Há um esforço do Estado e do empresariado em promover uma série de ações assistenciais e educativas visando certa "adequação" da mão-de-

[28] Vale lembrar as irregularidades e corrupção que envolviam o CNSS e que foram objeto da CPI do orçamento na década de 90.

obra às necessidades do processo de industrialização da época. Nesse sentido, são criados, na década de 40, os sistemas nacionais "S" (SENAI, SESI, SESC, SENAC). Mas, apesar do caráter "pacificador" de tais ações, elas introduzem uma nova racionalidade e uma dimensão mais global às práticas da assistência social.

No que tange à participação da sociedade civil na política social, ela era bastante limitada e restringia-se aos trabalhadores com vínculo formal de emprego, os quais contribuíam com a previdência social. No caso, as Caixas de Aposentadoria e Pensões estavam baseadas na unidade empresarial e era gerida por patrões e empregados, já os Institutos de Aposentadorias e Pensões baseavam-se em categorias profissionais eram geridas pelo Governo juntamente com um conselho paritário de representantes das organizações sindicais de trabalhadores e empresários. Mas, a participação na estrutura institucional da previdência convivia com a proibição das greves, imposta pelas leis de 1939 e 1945, o que demonstra o caráter cooptativo dessa participação.

A partir de 1945, o movimento sindical se fortaleceu e tinha condições de exercer uma participação mais efetiva, porém, a ditadura militar suprimiu qualquer tipo de participação ou organização dos trabalhadores. Como visto anteriormente, durante o período militar a sociedade civil se organizou em torno dos movimentos populares, opondo-se à toda forma de institucionalidade.

No período de 1964-1985, o país assistiu a um rápido crescimento econômico acompanhado do agravamento da desigualdade social, o que coloca em evidencia a questão social. Com isso, são criados e sistematizados alguns programas no campo da Assistência Social, tais como: a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor em 1964, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição em 1972, o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição para o Grupo Materno-Infantil em 1973 e o II Pronam em 1976, o Plano Nacional de Saneamento em 1975, o Programa de Complementação Alimentar em 1977, o Programa de Suplementação Alimentar em 1985. Todas essas iniciativas, embora bastante limitadas dentro do já agravado quadro da questão social, representavam os primeiros contornos de um *sistema* de proteção social, que incluía medidas de assistência social e as estendia para aqueles que não possuíam vinculo formal de trabalho.

No final do século XX, a questão social ganha visibilidade, seja entre os setores progressistas que lutavam pela ampliação dos direitos sociais, seja entre os setores conservadores que almejavam a manutenção da estabilidade social e a retirada de cena de qualquer possibilidade de conflito. É dentro desse contexto que se desenrola o processo de consolidação da Política de Assistência Social, cuja definição seria disputada, pelo menos, por

duas concepções: a) a visão reducionista dos direitos sociais e da Seguridade Social que procura "ajustar" os gastos sociais à redução do déficit público e ao ajuste fiscal; b) a visão progressista que lutava pela ampliação dos direitos sociais e da seguridade social, buscando afirmar a assistência social como política pública. Bidarra (2004) define essas duas concepções como "*strictu sensu*" e "*lato senso*", respectivamente *a* e *b*.

> A primeira alternativa deriva da proposta de Reforma do Estado que se adensou no projeto conservador e preconiza uma forma "minimalista" de o poder público atuar na implementação das políticas sociais. Esse projeto ampliou o ambiente de defesa da retração dos investimentos e das responsabilidades estatais para com as políticas sociais. As diretrizes do projeto conservador estão comprometidas com a reprodução do traço privatista e assistencialista com relação à operacionalização da Política de Assistência. É possível dizer-se que tal projeto funde-se, satisfatoriamente, com a **concepção *stricto sensu*** da Assistência Social, aquela que representa a visão mais tradicional da benesse e da caridade. Com razoável facilidade de penetração nos foros decisórios, esse projeto tem disputado a representação hegemônica da área da Assistência Social e tem atraído adesões de pessoas de diferentes vertentes políticas. (...) Certamente, os que defendem a implementação dessa Política com base na **concepção *stricto sensu*** *não* a vêem e nem admitem que a Assistência Social corresponda ao direito social e, por isso, insistem na proposição das coberturas fragmentadas e focalizadas. (...) A segunda alternativa representa uma combinação entre o que defende o projeto democrático e a **concepção *lato sensu*** da Assistência. As proposições políticas contidas no projeto democrático têm lastro com os movimentos pela democratização do país. Esses movimentos empreenderam esforços no sentido de assegurar questões fundamentais para a democracia, tais como: a questão da cidadania, do reconhecimento e do acesso aos direitos. Dessa forma, os defensores de tal projeto sinalizam para uma organização mais progressista da Política de Assistência Social, isto é, para que ela seja uma forma de realização de direitos. Contudo, as idéias presentes nesse projeto ainda não se enraizaram na sociedade brasileira e, por isso, corre-se o risco de não conseguir elevar a Assistência Social à efetiva condição de política pública. (BIDARRA, 2004, p.4-6)

Segundo a autora, essas duas concepções disputam a hegemonia no campo da assistência social, norteando todo o processo de construção e descentralização dessa política e inserindo-se, inclusive, no interior dos conselhos. Com base na literatura sobre a política social, é possível identificar três momentos (conjunturas) que caracterizam o processo conflitivo de inserção da questão social na agenda pública.

O primeiro movimento (1970-1980) foi caracterizado pela luta democrática por abertura política e a explosão de movimentos reivindicativos pelos direitos dos cidadãos, especialmente nas áreas urbanas. Duas forças fundamentais conduziram este processo: o novo sindicalismo e os movimentos sociais, além da ampliação de redes associativas que canalizavam demandas, expressando-se por meio de diversas arenas públicas e pela via da representação legislativa. Esse movimento impulsionou mudanças significativas no campo institucional e na própria concepção de Assistência Social, culminando com a Assembléia Nacional Constituinte e a conseqüente promulgação da Constituição de 1988. "Este quadro

constitucional inovou o tratamento da política social como política de inclusão social de caráter universalista e de extensão dos direitos sociais às camadas mais pobres da população, associadas ao resgate da cidadania e à sua universalização, sob a égide da Seguridade Social" (IVO, 2004, p.59).

Com a Constituição de 1988, pela primeira vez, a assistência social ganhou seção própria, para disciplinar o bem estar e a justiça social dentro dos parâmetros que assinala o primado do trabalho como base do ordenamento social. O artigo 203 da Constituição Federal enumera os seguintes objetivos para a política de assistência social: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; além de propor o amparo às crianças e adolescentes carentes, estimular a integração ao mercado de trabalho, promover a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência, na vida comunitária. Complementando a Cosntituição, a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social, Lei n.8.742 de 1993) estabelece no seu art. 2º, que "a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais". Com isso, a Assistência Social entra para o campo dos direitos sociais e passa a ser definida como política pública que deve ser formulada em conjunto com a sociedade civil, por meio dos conselhos, em todas as esferas de governo.

Do ponto de vista da estruturação dos serviços sociais, o artigo 204 da Constituição estabelece o padrão descentralizado e participativo da política de assistência social, que seria regulamentado pela LOAS e organizado pelo Plano Nacional de Assistência Social, constituindo cinco eixos estruturais: descentralização político-administrativa; participação da população na formulação das políticas e no controle das ações governamentais; ações integradas às outras políticas sociais; avaliação permanente dos programas sociais; e uma coordenação da política envolvendo os três níveis de governo.

Inserida como parte do Sistema de Seguridade Social, juntamente com a Previdência Social e a Saúde, a Assistência Social adquire um caráter de política de proteção social articulada a outras políticas sociais voltadas à garantia dos direitos sociais e das condições de vida digna. Cabe, portanto, ao Estado a provisão de ações preventivas e de segurança contra a vulnerabilidade e a exclusão social, bem como o atendimento das necessidades emergentes ou permanentes de âmbito pessoal ou social. Deve ser garantida a universalização da cobertura para que todos aqueles que precisem tenham acesso às políticas de assistência social, sem que isso implique em alguma contrapartida contributiva. O caráter não contributivo desta política sugere que toda a sociedade venha a financiar a assistência social no território nacional.

A importância dessas mudanças estaria na possibilidade de inversão do quadro que caracterizara a Assistência Social até então. Como se sabe, essa área sempre foi carregada por estigmas e esteve vinculada às práticas "seculares sedimentadas na filantropia, no clientelismo e no prebendalismo" (BOSCHETTI, 2003, p.32). Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos contidos na LOAS inauguraram uma nova matriz para a Assistência Social, retirando-a da esfera privada e entendendo-a como um direito social e uma política pública.

Essa nova definição foi considerada um avanço decorrente do processo de democratização, em que os fóruns de participação ampliada tiveram importância capital. Os novos moldes da política de assistência social resultaram de um projeto democrático-participativo, o qual visa a ampliação dos direitos sociais e da cidadania por meio da universalização do acesso e da participação nas deliberações sobre as políticas publicas. No entanto, como ressaltado por diversos autores (RAICHELIS, 1998; DAGNINO, 2004; BADARRA, 2004), nosso processo de construção do Estado Social estava na contramão do movimento internacional de crise dos Estados de Bem-Estar Social e dos Estados Socialistas. Como visto anteriormente, essa crise iria culminar na proposta neoliberal de reforma do Estado, cujo argumento era de que a crise resultava do excesso de demanda social.

A reforma neoliberal e seus ajustes institucionais, nos anos 1990, caracterizam o segundo movimento de constituição da assistência social, marcado por um período de interferência autoritária do Estado sobre as conquistas trabalhadoras com o reforço do Executivo e da tecnocracia na tomada de decisões, especialmente daquelas vinculadas às áreas estratégicas da economia e da política tributária, centrais ao jogo dos ajustes. "Este momento representa uma vivência controvertida da democracia, no qual o regime, ao mesmo tempo em que se reafirma como valor moral, se expressa, na prática, pela desregulação dos direitos sociais, afetando, portanto, as condições de inclusão social e de participação da comunidade nacional pela via do trabalho" (p.59). Na prática, acentuou-se a exclusão social e o esvaziamento da política, expressa pela tecnificação da reforma.

Com a ascensão do governo neoliberal, as disputas entre as diferentes concepções se manifestam em torno da regulamentação das disposições previstas na Constituição de 1988. De um lado estavam os setores progressistas que lutavam para reverter a concepção tradicional da assistência social caracterizada como caridade aos que não possuem direitos nem identidade, os "não cidadãos". De outro lado estavam os setores conservadores de ideologia neoliberal que defendiam a proposta de desresponsabilização do Estado, o que caracterizava um processo de "refilantropização" da assistência social (YAZBEK, 1995).

Em 1989 o prazo para regulamentação da assistência social já havia se esgotado e o Poder Executivo ainda não havia encaminhado nenhuma proposta para organização da seguridade social. Nesse período foram realizados vários eventos pela sociedade com o objetivo de colher subsídios para a formulação de uma proposta de lei orgânica da assistência social. Em meados de 1989, o Poder Legislativo tomou a iniciativa de legislar sobre a matéria, que após sofrer emendas foi aprovada em 1990 pelo Senado, porém, a lei foi integralmente vetada pelo Presidente da República, Fernando Collor de Mello. A resistência do governo à consolidação da LOAS levou setores da sociedade civil, organizados em torno da questão, a mover uma Ação Judicial contra o governo por omissão de responsabilidade, o que fortaleceu a mobilização popular para que a LOAS fosse aprovada.

Em 1991 os novos esforços empreendidos culminaram no I Seminário de Assistência Social, realizado em Brasília em 1991 pela iniciativa de diferentes setores da sociedade civil, cujos trabalhos resultou num novo projeto de lei (n.3154/91). Esse projeto sofreu entraves no Executivo, que produziu uma nova versão da Lei Orgânica da Assistência Social. Durante esse período, a sociedade civil esteve mobilizada por meio de inúmeros encontros e organizou a I Conferencia Nacional de Assistência Social, realizada em 1993. A pressão da sociedade civil, especialmente dos profissionais da área e com a vereadora Aldaíza Sposati à frente, fez com que a plenária aprovasse os principais pontos do projeto de lei n.3154/91. O Conselho Nacional de Assistência Social apresentou sugestões ao projeto, como a redução do limite da idade do idoso, mas o Ministério do Bem-estar Social as barrou.

Após a aprovação da LOAS, em 1993, decorreram cinco anos para que a Política de Assistência Social pudesse ser estruturada por intermédio da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Resolução n.207/CNAS de 16/12/1998) e da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB2 ou NOB-AS), ambas consideradas instrumentos norteadores da macropolítica em todos os níveis de governo. De acordo com a literatura sobre o tema (YAZBEK, 2008; PAIVA, 2003; VIANNA, 2005), a dinâmica regulamentadora isolada de cada política de seguridade social, submeteu as determinações constitucionais a um processo de esquartejamento, e as fez sucumbir ao desmonte da estrutura dos direitos sociais pós Constituição Federal. Assim, a fragmentação da legislação social teve um efeito devastador sobre a idealizada montagem de um sistema de proteção social, criando um descompasso entre as políticas, sem constituir um projeto sólido de proteção social. A autora aponta ainda que a não-solidificação do projeto político de proteção social associado à herança de omissão da responsabilidade do Estado e o legado patrimonial, que enfraquece a desprivatização da coisa pública, interfere negativamente na construção de um pacto político em torno de um

projeto democrático e universal da seguridade social.

Em 1995 o Poder Executivo Federal editou a Medida Provisória n. 813 (de 01/01/1995) sobre a *Organização da Presidência da República e dos Ministérios*, extinguindo abruptamente os órgãos públicos[29] que integravam a política de assistência até então. Esse ato dificultaria o processo de transição e consolidação da LOAS, bem como, a estruturação do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) (BIDARRA, 2004). Seguido a esse, outro ato de caráter autoritário foi a substituição do Conselho de Segurança Alimentar, que colocava a alimentação como um direito e atuara junto as mobilizações para a LOAS, pelo Conselho da Comunidade Solidária, que integrava o Programa Comunidade Solidária criado por intermédio do Decreto n. 1366 (de 12/01/95) e locado na Casa Civil. Tal programa destinava a atender um público restrito em condições de extrema pobreza executado por meio de ações focalizadas exercidas pelas parcerias com Organizações Sociais, tais como: Artesanato Solidário, Alfabetização Solidária, Universidade Solidária e Capacitação Solidária.

Dando continuidade ao processo de institucionalização das prerrogativas estabelecidas pela LOAS, a militância dos setores profissionais da área de assistência social conseguiu ratificar a Regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (Decreto n. 1605, de 25/08/95). Mas esse movimento de construção da Política de Assistência Social sofreu forte oposição do governo federal, que em 1997 baixou a MP n. 1473-30, cancelando a II Conferência Nacional da Assistência Social[30] e alterando sua periodicidade para cada quatro anos. Porém, a resistência dos segmentos articulados em nível nacional e a estratégia de militância no nível local forçaram o recuo dessa postura do governo e a realização das Conferências nos âmbitos municipal e estadual.

No final da década de 1990, a questão social ganha espaço na agenda de governo, entretanto, ela tem uma orientação distinta daquela ensaiada na Constituição de 1988, que pretendia viabilizar um sistema de proteção social de caráter universalista e garantido pelo Estado. Neste terceiro movimento da política social, a estabilização econômica e o ajuste fiscal continuam sendo as prioridades, mas sua insuficiência quanto à questão social é reconhecida, destacando-se a necessidade de ações que garantam a integração social.

No campo governamental são desenvolvidas estratégias de intervenção na política social

---

[29] Ministério do Bem-Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e o Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (CBIA).

[30] De acordo com a LOAS, a Conferencia tem "a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema [descentralizado e participativo]"

dentro dos limites do ajuste econômico, ou seja, a responsabilidade do Estado no combate à pobreza subordina-se à contabilidade dos gastos e ao superávit primário. Um instrumento de controle fiscal é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101 de 2000), a qual impôs severas restrições financeiras aos entes federados. Se, por um lado, a LRF organizou as finanças públicas, procurando prevenir riscos e desvios, por outro lado, ela impôs medidas drásticas aos gastos públicos a fim de garantir o superávit primário, o que acabou afetando os investimentos e as políticas sociais. No caso dos municípios, esse foi um fator agravante tendo em vista o processo de municipalização dos serviços públicos via processo de descentralização político-administrativa.

Com a reforma gerencial dos anos 1990, a descentralização participativa preconizada pela Constituição de 1988 foi empreendida com base em duas ações: na transferência de serviços públicos para outros entes da federação, especialmente os municípios; e na formação de parcerias com o "terceiro setor", para onde foi transferida a execução das políticas sociais. Conforme Bidarra (2004, p.81), o "Projeto Conservador", contido no Projeto de Reforma do Estado influenciou o direcionamento da política de assistência social, assegurando "a gestão descentralizada nos moldes das parcerias de financiamento e de prevalência dos entes não-governamentais na execução dos serviços". Dentro dessa perspectiva, a "comunidade local" é tida como um "recurso econômico" e a sociedade civil como um "colaborador" na execução de serviços sociais com baixo custo.

Uma das medidas mais evidentes na reforma gerencial do governo FHC foi a questão da "publicização", por meio da qual articulou-se a descentralização e a participação. Por esse processo, os serviços públicos considerados "não exclusivos" do Estado – aquele "setor de atividades de direito dos cidadãos onde o Estado concorre com o setor privado e instituições não-estatais" – seriam absorvidos pelas Organizações Sociais (OSs). "Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público" (BRASIL/MARE, 1997, p.13-18). E os serviços realizados por elas passam a ser desempenhados por meio de parceiras com as OSs, pelo qual estas obrigam-se a celebrar um "contrato de gestão" com o Estado para que possam obter financiamento público.

O denominado "terceiro setor" foi amplamente incentivo pelo governo FHC. É desse período a criação da Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98) e da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei n.9790/99), que definiram tais instituições e deram base para a efetivação de contratos de gestão e parcerias entre governos e

"terceiro setor". Por meio das OSs operacionaliza-se a transferência de atividades públicas do poder público para setor privado sem fins lucrativos por de contrato de gestão, pelo qual a licitação pode ser dispensada e o patrimônio público pode ser utilizado pela Organização contratante. As OSs ocupam o lugar de um órgão público que deixa de existir. Já as OCIPs representam um incentivo do Estado para que haja uma ampliação dos serviços públicos por meio da iniciativa privada de interesse público. Para isso são realizadas parcerias entre o Estado e as OCIPs, pela qual o Estado coopera com entidades das mais variadas formas.

Um dos recursos da nova forma de gestão do social foi o apelo à participação solidária, orientada pelo voluntariado e pela responsabilidade moral, vinculando, assim, à assistência social uma falsa noção de cidadania identificada com a caridade. De acordo com Nogueira (2005, p.57), a filantropia do "terceiro setor" emerge como um projeto de hegemonia que contribui para a despolitização no imaginário coletivo, incentivando a solidariedade como caridade ao mesmo tempo em que celebra o individuo empreendedor.

Em geral, as críticas dirigidas a estratégia de gestão via "terceiro setor", incluindo aí as ações voluntárias e decorrentes da "responsabilidade social", referem-se ao caráter fragmentado, focalizado e emergencial das atividades desenvolvidas pelas organizações do "terceiro setor"[31]. Ao atuar sobre os efeitos sociais e não sobre as causas, o "terceiro setor" recoloca antigas práticas voltadas à filantropia e à iniciativa privada, numa complexa combinação entre privado e estatal. "Os mecanismos utilizados pelo Estado para a transferência de recursos e de responsabilidade pela execução de programas para a rede de entidades sociais não configuram a assistência social nem como política nem como pública". (RAICHELIS, 1998, p.28).

> No caso da Política de Assistência, o modelo das Organizações Sociais referendava a forma como, historicamente, dava-se a relação entre o Estado e a sociedade, entretanto, esse modelo não contemplava as prerrogativas da LOAS. Contudo, o governo insistia que, com as Organizações Sociais, estava assegurando o aprimoramento do princípio da descentralização, ou melhor, da legitimação da relação de "parceria" público-privado. (BIDARRA, 2004, p.74)

Empreendida desta forma, a descentralização participativa funcionou mais como uma estratégia de transferência dos serviços públicos, a fim de reduzir os gastos públicos, do que como estratégia de democratização do Estado e das políticas públicas. A participação da sociedade civil esteve associada à garantia de governabilidade, como forma de legitimar

[31] Não entraremos aqui na problemática que envolve o "terceiro setor", que foi amplamente trabalhada pela volumosa literatura, dentre a qual destacamos o trabalho de MONTAÑO, C.E. *Terceiro Setor e Questão Social: critica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

governos no contexto paradoxal de democracia e ajuste fiscal, funcionado como um "recurso gerencial" (NOGUEIRA, 2005) na provisão de políticas públicas.

> Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículos da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. Será essa a base do rasgado elogio que se passará a fazer ao 'terceiro setor', ao voluntariado e à responsabilidade social corporativa". (NOGUEIRA, 2005 p.57)

Os apontamentos feitos na III Conferência Nacional de Assistência Social[32], realizada em 2001, enfatizavam que pouco se havia avançado em relação à descentralização preconizada pela Constituição de 1988, faltava normatização e operacionalização de tal princípio. Essa situação deveria ter sido solucionada pela Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/AS), a qual daria curso ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No entanto, como analisa Bidarra (2004), os trâmites políticos e administrativos estabelecidos pela NOB/AS (1998) haviam deixado os demais níveis de governo presos às regulamentações nacionais, tendo pouco espaço para definirem suas respectivas políticas. "Na grande maioria dos casos, coube às instâncias locais apenas formular estratégias que melhor se adaptassem e correspondessem às normatizações" (p.81).

> a presente Norma Operacional Básica (...) define estratégias e movimentos mais operacionais que possibilitem o avanço em direção ao sistema inscrito na lei, dentre eles; competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação e controle social, fluxos e requisitos para o processo de habilitação, mecanismos e critérios para o repasse dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social. (NOB, 1999, p. 02).

Bidarra (2004) aponta ainda que o processo de descentralização, durante o governo FHC, foi controlado e pouco participativo, cujo comando foi retirado dos conselhos e atribuído às Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite[33], as quais seriam compostas pelos "gestores do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social".

---

[32] Intitulada *"Trajetória de Avanços e Desafios da Assistência Social no Brasil"*, a conferência contou com a participação paritária de governos, sociedade civil organizada, prestadores de serviço, e usuários. Os três principais eixos de discussão foram: o controle social, o financiamento da política de assistência social, e a gestão descentralizada. Essa agenda de reformas representa uma pauta comum entre os diversos setores envolvidos.

[33] A Gestão Intergovernamental seria o " espaço formal de negociação entre entes federados, com enfoque na resolução de problemas, na organização das redes de serviços e de informação e comportamento estratégico visando o atendimento dos destinatários da política." (BRASIL/PNAS 1999, p. 74).

> Na verdade, com essas Comissões instalou-se o "real" espaço para fazer política para a Política de Assistência e ele está reservado para os órgãos gestores, para os técnicos que representam a burocracia governamental. Na perspectiva deles, os conselhos não devem "ter a preocupação e o desgaste" do "fazer política". Se antes da existência dessa normativa já se registrava o descaso do setor governamental para com os assentos a que têm direito nas estruturas dos conselhos, a partir da criação desse foro "privativo" corre-se o risco de dispensar-se os conselhos gestores como interlocutores políticos (...). A normatização dessas Comissões que, em alguns casos, estipulou funções concorrentes com os conselhos gestores, reforça a arbitrariedade do governo e dá mostras da intenção do Projeto Conservador de tornar os conselhos uns apêndices dessas Comissões, pois elas podem "publicar e divulgar as suas deliberações, que serão formalizadas através de resoluções, e dar ciência das mesmas aos respectivos conselhos [grifo meu]" (BRASIL, 1999, p.13). Avançando no texto da normatização percebem-se os traços do autoritarismo político, pois o papel desempenhado por essas Comissões pode impactar negativamente na legitimidade política dos conselhos. (BIDARRA, 2004, p.82-83)

Nesse caso, a estratégia tecnocrática utilizada retirou o caráter político dos espaços participativos, deixando-lhes apenas a tarefa de gerir os recursos e meios previamente definidos, com o objetivo de proporcionar, com o máximo de eficiência administrativa, a inclusão dos destinatários já pré-definidos. Como aponta Nogueira (2005), o reformismo da década de 1990 apoiou-se no argumento do caráter técnico e da neutralidade administrativa para despolitizar a abertura do Estado para a sociedade.

No que diz respeito à política social, Ivo (2004) avalia que nas duas últimas décadas a política social foi caracterizada por uma "reconversão" da questão social, passando de uma perspectiva constitucional do Estado social inclusivo para o âmbito exclusivo da assistência subordinada à tese da eficiência dos gastos sociais. Com isso, há uma despolitização e uma tecnificação da questão social, diluindo o princípio do direito frente a racionalidade técnica do gasto público. Os direitos sociais (universais) são transformados em programas e medidas técnicas ou estratégicas para distinguir, contar e atribuir benefícios a um conjunto de indivíduos selecionados pelos inúmeros programas sociais focalizados. Para a autora, a implementação de políticas compensatórias gera uma segmentação e seletividade entre cidadãos protegidos pela seguridade social, cidadãos assistidos pela assistência social e aqueles totalmente excluídos.

Essa "estratificação" na relação dos indivíduos com o Estado democrático constitui-se num paradoxo entre o regime político democrático, que tende a incluir politicamente e ampliar a cidadania, e a dinâmica econômica, que historicamente produziu as maiores taxas de desigualdades socioeconômicas e hoje levou massivamente à exclusão.

> A dissociação entre políticas sociais aplicáveis a todos e políticas sociais focalizadas dificulta os objetivos cumulativos de combater a pobreza, construir cidadãos e eliminar a exclusão (Fleury, 1998), restringindo a cidadania a uma dimensão parcial do atendimento e do consumo, assegurados pelo estatuto de uma cidadania cívica, e

> segmentando a condição de inserção e a relação desigual dos cidadãos (aqueles atendidos e protegidos e os desassistidos) com o Estado. (IVO, 2004, p.65).

Outra característica das políticas de assistência social, nesse ultimo "movimento" conjuntural, é ênfase nos programas de transferência direta de renda, como é caso do Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Vale-Gas, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Beneficio de Prestação Continuado – BCP, Programa Fome Zero, Programa Bolsa Família. Essa tendência, já presente no governo FHC, se intensificou no governo Lula, constituindo parte do plano de desenvolvimento desse governo.

As políticas ditas de inclusão social e de transferência de renda adquirem importância fundamental na macroestratégia econômica do Plano Plurianual (2004-2007), no qual a expansão do mercado consumidor por meio do aumento do poder aquisitivo das famílias aparece como a estratégia central do projeto de desenvolvimento.

> As políticas sociais viabilizam o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduzir a pressão da oferta de mão de obra sobre o mercado de trabalho, favorecendo a transmissão dos aumentos de produtividade aos salários. Por exemplo: a) a reforma agrária e o fomento à agricultura familiar retêm mão de obra no campo e criam renda; b) a exigência de freqüência escolar para acesso à política de transferência mantém a criança na escola, reduz o trabalho infantil e melhora a renda familiar; c) a universalização da assistência aos idosos viabiliza seu descanso e libera vagas no mercado de trabalho, além de elevar a renda da família; d) o micro-crédito dá suporte ao autoemprego e a postos de trabalho em microempresas, criando emprego e renda; e) os programas de acesso à moradia, infra-estrutura e serviços sociais, como saneamento, transporte coletivo, educação e saúde são clássicos geradores de postos de trabalho, além de ampliar a renda, ao reduzir gastos como aluguel, remédio e escola; f) os programas de transferência de renda, a elevação do salário mínimo e o seguro-desemprego operam em favor do modelo de consumo de massa, ao ampliar os rendimentos da família pobre e ao disponibilizar recursos para o aumento dos gastos (BRASIL, 2003, p.20).

O Plano Plurianual (2004-2007) tem como meta a inclusão social e a desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego. A proposta é obter um crescimento ambientalmente sustentável, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade, bem como, a redução da vulnerabilidade externa através da expansão das atividades competitivas.

Uma das principais propostas de ação socioassistencial do primeiro Governo Lula foi o Programa Fome Zero, o qual reunia um conjunto de ações governamentais e não-governamentais com o objetivo de erradicar a fome e a desnutrição no país. O programa era composto por medidas ditas estruturais (educação, construção de cisternas no semi-árido, obtenção de documentos), específicas (Programas de transferência de renda, aquisição de alimentos e fortalecimento da agricultura familiar), e locais (iniciativas dos estados e

municípios em parceria com a sociedade civil). O Fome Zero acabou recebendo muitas criticas, sendo acusado de autoritário, focalizado e populista e, diante dos resultados abaixo do esperado, deixou de ser a principal bandeira do governo e passou a ser uma meta estratégia a ser atingida por meio dos programas de transferência de renda. A partir daí, ganha centralidade o Bolsa Família, que consiste na unificação dos programas de transferência de renda condicionada, cujos objetivos são:

> a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um beneficio financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimenar; b) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiarias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram; (BRASIL, 2006)

Atualmente o programa Bolsa Família é a principal política de enfrentamento à pobreza no país, cujos moldes segue a recomendação dos organismos internacionais (BM, FMI), atuando como uma política compensatória do campo sociopolítico. Apesar de ser uma política focalizada nas famílias pobres, o programa abrange todo o território nacional e atinge um público de mais de onze milhões de famílias, o que representa um grande volume de recursos aplicados. Nesse sentido, o termo "focalização" acaba se tornando inadequado diante do tamanho da pobreza no Brasil. Segundo os dados do PNAD/IBGE (2003), em termos absolutos, a pobreza atinge 27,8% da população total no Brasil.

Na análise de Rocha (2009) "o problema não está no Bolsa Família em si, mas no ocultamento dos vínculos de classe desta política pública: ao passo que não se trava uma disputa aberta pelo excedente real, historicamente das massas expropriado, vislumbrando o horizonte da superação das desigualdades sociais, também históricas e produto de tal expropriação (...)". Sendo assim, a proposta em questão não teria possibilidade de transformação social, atuando mais como um amortecedor do conflito social e restringindo-se a uma ação governamental ambígua, que oscila entre o apelo humanitário e uma versão sistematizada da pobreza.

Mas, ainda que a garantia da renda mínima não possa em si ser uma ação mobilizadora capaz de promover a transformação na vida das massas, ela age sobre uma condição imobilizadora, que é a fome. Trata-se de uma condição de existência, ou seja, do "pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para poder fazer historia, e para viver, precisa-se antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais" (MARX e ENGELS, 2007, p.32-33). E, nos países dependentes, onde a apropriação do produto do trabalho é mais desigual e o trabalho informal é uma realidade para uma grande

massa dos trabalhadores, a proteção social pública universal e não-contributiva torna-se um imperativo.

Desta forma, como conclui Rocha (2009), não se trata de fundamentar a retórica do *establishment* de que bastam os "mínimos", mas se as políticas socioassistenciais forem nutridas pela perspectiva da luta social, elas possibilitam uma articulação política capaz de enfrentar a "naturalização" da pobreza e assegurar direitos sociais. Apesar de ser permeada por contradições, a política socioassistencial também se organiza enquanto espaço reivindicatório do provimento das necessidades sociais. Se estiver inserida num horizonte da distribuição da riqueza socialmente produzida e de interferência nas estruturas de poder, a política social pode se tornar um instrumento de luta que mobiliza as classes populares e tensiona as forças sociais. Nesse sentido, a efetivação de um projeto democrático popular torna-se parte importante no enfrentamento da questão social à medida que abre espaço para o protagonismo das classes populares.

As análises a esse respeito (NOGUEIRA, 2005; PAIVA, 2008; ROCHA, 2009), no entanto, mostram que o projeto democrático popular não se efetivou no governo Lula, prevalecendo ainda muitas continuidades em relação ao governo anterior.

> Em nome da convicção de que seria imprescindível ganhar credibilidade junto aos mercados e administrar as diferentes questões econômicas e financeiras, optou-se por uma orientação categoricamente continuísta, dedicada a gerir a economia do país com as mãos no freio. O governo se revelou radicalmente conservador: preservou não somente a política do seu antecessor, como também a visão de que o econômico tem vida autônoma, submete tudo a si e por isso deve ser tratado com deferência. (...) Em outros termos, o governo escolheu prolongar a tradicional subordinação do social e das políticas sociais aos imperativos da gestão econômica e do mercado, fato que, para um partido de esquerda, soou no mínimo como um contra-senso" (NOGUEIRA, 2005, p.28).

As reformas promovidas pelo governo Lula, como a reformada da previdência, continuaram aprisionadas aos parâmetros definidos nos anos 1990, "mais interessada em ajustes que em desenhos para o futuro" (NOGUEIRA, 2005, p.29). A agenda social orienta-se pela estratégia de desenvolvimento baseada no consumo, em que as políticas sociais são "pressuposto e resultado de uma estratégia de desenvolvimento que opera com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras no mercado consumidor das empresas modernas" (BRASIL, 2003, p.17).

Partindo dessa estratégia de desenvolvimento baseada no consumo, o PPA (2008-2011) organiza as ações do governo em três eixos: crescimento econômico; educação de qualidade e agenda social. Os dois primeiros eixos serão operacionalizados, respectivamente, pelo

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PED). No que tange a agenda social, a ênfase continua sendo as transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares com foco nos segmentos mais vulneráveis. Prioriza-se projetos voltados para a juventude, o combate a violência às crianças e aos adolescentes, às mulheres, às comunidades quilombolas, aos indígenas, com temas referentes à cultura e a segurança pública.

No que tange a democratização do planejamento socioeconômico, embora a participação popular apareça no PPA (2008-2011) como metodologia da elaboração do Plano e o governo federal se declare empenhado em consolidar a gestão participativa das políticas públicas, algumas análises indicam que a participação da sociedade civil na elaboração das diretrizes macro continua frustrada. Segundo a análise do Instituto de Estudos Sócio-Econômico – INESC (2007):

> As oportunidades de participação da sociedade no processo foram muito aquém do esperado, indicando que, no segundo mandato do presidente Lula, permanece a necessidade de implementar e assegurar o funcionamento de mecanismos que garantam uma participação social efetiva no momento em que o Estado elabora suas metas e planos para os gastos públicos (INESC, 2007).

Quanto às políticas adotadas, ainda que as medidas mantenham o enfoque nas vulnerabilidades e ocultem as contradições econômicas, o PPA (2008-2011) apresenta avanços no campo socioassistencial em relação ao PPA anterior. Uma das principais ações foi a implementação Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que aparece como prioridade no âmbito da política de assistência social, compondo as metas do PPA (2008-2011) no campo da seguridade social.

- Sistema Único de Assistência Social: avanços e continuidades na política socioassistencial

O SUAS começou a ser implementado em 2004 a partir Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), em cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) de materializar as diretrizes da LOAS. Em 2004 o PNAS foi aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e teve início a implementação do (novo) formato da Política de Assistência Social. O SUAS nasce com o desafio de superar o legado fragmentado e assistencialista da assistência social e constituir-se num novo projeto sociopolítico nesta área, baseado no direito socioassistencial de caráter universal e provisão não-contributiva, e que fosse impulsionado pela radicalização democrática.

Partindo da proposta de constituir um modelo de gestão descentralizado e participativo,

o SUAS representa um passo importante para a Política de Assistência Social em direção ao campo dos direitos. O modelo de "sistemas" de políticas sociais define as atribuições dos três níveis de governo quanto às formas de financiamento e os espaços de articulação e deliberação sobre as políticas públicas. No âmbito da LOAS o sistema de assistência social define a articulação entre Plano (diretrizes da política), Fundo (financiamento) e Conselho (controle social), nas três esferas de governo.

O SUAS passa a operacionalizar a proposta de descentralização participativa e a estruturação da política pública de assistência social, definindo as competências de cada um dos entes federativos no tocante a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas para a assistência social. O modelo de "sistemas" tem se tornado uma alternativa de descentralização das políticas, pois possibilita melhor atender as demandas locais e, ao mesmo tempo, mantém uma política integrada no âmbito nacional.

A formação de um modelo único para a assistência social permite que sejam construídos instrumentos padronizados para a presente política, favorecendo o seu monitoramento e a avaliação da qualidade do seu impacto. A padronização da política socioassistencial foi dada pela Norma Operacional Básica do SUAS que define as diretrizes da política e o seu processo de implementação. A NOB/SUAS (2004) define como eixos estruturantes do SUAS:

a. Precedência da gestão pública da política;
b. Alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
c. Matricialidade sociofamiliar;
d. Territorialização
e. Descentralização político-administrativa;
f. Financiamento partilhado entre os entes federados;
g. Fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil.
h. Valorização da presença do controle social;
i. Participação popular/cidadão usuário;
j. Qualificação de recursos humanos;
k. Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

Dessas diretrizes centrais, destacamos cinco delas, os quais tem maior importância para nosso objeto de pesquisa, quais sejam: a) descentralização político-administrativa; b) territorialização; c) matricialidade sociofamiliar; d) fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; e) participação popular/cidadão usuário.

Em relação à territorialidade, o SUAS apresenta uma estrutura estatal descentralizada, articulando a dimensão territorial ao atendimento básico, por meio dos Centros de Referência

da Assistência Social (CRAS). A instalação dos CRASs e CREASs (Centro de Referencia Especializado de Assistência Social) nos municípios significa a presença de uma unidade ou equipamento *público* direcionado à proteção social, o que atribui maior protagonismo aos municípios na constituição de serviços públicos. Além disso, as políticas desenvolvidas nos territórios específicos possibilitam melhor articulação com outras políticas também definidas no âmbito do território, potencializando os recursos e as ações.

A proteção social no âmbito da assistência social foi organizada com base na complexidade e gravidade das situações econômicas, sociais, comunitárias de seus usuários e no tipo de atendimento que demandam, estruturando-se em duas modalidades de atendimento: a Proteção Social Básica (PSB), e a Proteção Social Especial (PSE). A primeira compreende o atendimento preventivo de famílias ou indivíduos em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza e privação; e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários àqueles com vínculos afetivos (relacionais e de pertencimento social) fragilizados. O atendimento é, principalmente, por meio dos CRAS (Centro de Referencia da Assistência Social) e envolve serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada.

A segunda modalidade consiste no atendimento às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras situações de violação dos direitos. Há dois níveis de complexidade nessa modalidade: média e alta. Os serviços de média complexidade oferecem atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. A proteção social de média complexidade é organizada nos CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência Social), onde são ofertados serviços socioassistenciais que requerem acompanhamento individual e atenção especializada com maior flexibilidade nas soluções protetivas, exigindo maior estruturação técnico-operacional. Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral para as famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirado do convívio familiar e/ou comunitário.[34]

O novo desenho da política de assistência social preservou a centralidade da família

[34] Informações obtidas no site oficial do SUAS: http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas. Acesso em 20/01/09.

como núcleo referencial de atendimento sob a justificativa de: a) "reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições" (BRASIL, 2004, p.39); b) "a vulnerabilidade à pobreza está relacionada não apenas aos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias ou arranjos familiares e aos ciclos de vida das famílias" (BRASIL, 2004, p.40); c) "o reconhecimento do grupo familiar como referencia afetiva e moral" (BRASIL, 2004, p.37); Na definição da NOB (2005), a família é o "núcleo afetivo, vinculado por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero" (p. 17).

Conforme Ivo (2004),

> Na base deste postulado encontra-se um diagnóstico que reconhece a potencialidade das famílias populares (como capital social) que através das redes de vizinhança, parentesco e amizade conseguiram desenvolver formas de resistência e de solidariedade primária, ou seja, mecanismos de proteção primários, frente ausência das políticas de inserção e proteção de caráter mais amplo, voltadas para possibilitar a reprodução das camadas populares.

No PNAS (2004), as tarefas cotidianas da convivência familiar e comunitária são alvo de atenção da ação socioassistencial, visando a potencialização da família como unidade de referência e o fortalecimento de seus vínculos internos e externos de solidariedade.

> As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social. (BRASIL, 2004, p.34).

Assim, ao reforçar os laços familiares e as redes de reciprocidade social, "a família é a primeira responsável pela atenção às necessidades na incapacidade do cidadão e só após a comunidade. O Estado ocupa, no caso, a *terceira* esfera de ação, que só comparece na suplementação das anteriores" (SPOSATI, 1994b, apud RAICHELIS, 1998:236), reduzindo sua ação à intervenções disciplinares e moralizantes. O princípio da matricialidade sociofamiliar apresenta uma ambigüidade em relação aos pressupostos da Constituição de 1988 e da própria LOAS de conceber a assistência social como um direito do cidadão e política pública do Estado. Ao atrelar o indivíduo à figura da família garantindo-lhe proteção

apenas na ausência da família, retira-lhe, em primeira instância, a figura de cidadão autônomo portadores de direitos e deveres.

É fato que as famílias são alvo de vulnerabilidade social, no entanto, isso resulta de problemas estruturais que não podem ser sanados por medidas focalizadas ou de ordem moralizante, como sugerem algumas medidas assistenciais. Observando a relação entre o mercado de trabalho e o padrão reprodutivo das famílias na América Latina[35], constata-se que a deterioração dos mercados de trabalho na América Latina tem dificultado para que as famílias insiram mais de um membro no mercado de trabalho, aumentando a taxa de dependência interna dessas famílias (IVO, 2004).

Para Rocha (2009), o reposicionamento da família como eixo organizativo da política tende a deslocar o protagonismo popular na construção da agenda pública, enfraquecendo as propostas de participação direta. Assim, o desenho do SUAS "longe de ensejar a pretensa autonomia, traduz-se em um modo de regulação política da vida dos indivíduos que os despoja da identificação com a luta de classes", num processo de "psicologização da vida social" (NETTO, 2006, apud ROCHA, 2009, p.207).

No que diz respeito à construção de novas bases para a relação entre Estado e sociedade observa-se uma dualidade na proposta do PNAS (2004), colocando a sociedade civil ora como parceira e complementar ao mercado e ao Estado, ora como garantidora da transparência via exercício do controle social sobre as atividades desenvolvidas.

> O legislador constituinte de 1988 foi claro no art. 204, ao destacar a participação da sociedade civil tanto na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis.
> A Lei Orgânica de Assistência Social propõe um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessitar.
> A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma. (BRASIL, 2004, p.44, grifo nosso)

A estratégia participativa do PNAS (2004) concentra-se na questão do "controle social" via "participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico operativa, com caráter democrático e descentralizado" (Brasil, 2004, p.49). Os principais mecanismos participativos previstos no novo desenho da política de assistência social são os conselhos, nosso principal objeto de análise.

[35] Com base em dados da CEPAL, apresentados por Franco (2003)

CAPITULO 4 - OS CONSELHOS DE POLITICAS PÚBLICAS E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ARARAQUARA

Resultantes do processo de democratização e reforma do Estado, os conselhos de políticas públicas emergiram na década de 1990 como o principal mecanismo de democratização e descentralização das políticas sociais. Implementados em todos os níveis de governo, eles representam, na gestão dessas políticas, uma novidade institucional, cujo marco legal foi a Constituição Federal de 1988, inspirada por alguns anseios e projetos sociais relacionados à participação e socialização do poder político. Nesse sentido, a constituição dos espaços públicos participativos expressa o compromisso com a continuidade do processo de construção democrática na sociedade brasileira.

Por outro lado, o cenário político-cultural em que se processou a implementação dos conselhos introduziu mudanças significativas no formato e no significado dessas novas experiências. Como visto no capitulo anterior, o ideário participacionista resultou de um aparente consenso entre as reformulações da agenda de reforma gerencial e as propostas de setores progressistas que apostaram na participação institucionalizada como forma de radicalização da democracia. Mas, ao mesmo tempo em que as demandas e reivindicações sociais apontavam para um processo de "socialização do Estado", a crise fiscal empurrava para um cenário de gastos racionalizados e compartilhados (NOGUEIRA, 2005). Assim, podemos dizer que uma primeira caracterização da gestão participativa seria a aproximação entre dois princípios tradicionalmente conflitivos: *participação* e *eficiência administrativa*.

Neste capítulo, procuramos pontuar e discutir alguns aspectos relacionados aos conselhos e que expressam seus limites e potencialidades em constituírem-se como espaços públicos de democratização e inserção da participação popular. Essa discussão inicia-se com a instituição dos conselhos municipais de Araraquara e se estende ao capítulo seguinte, em que trataremos do conselho de assistência social desse município.

4.1 Antecedentes Históricos no Brasil: origem, surgimento, formatos, significados

O surgimento dos novos formatos participativos, institucionalizados na forma dos conselhos de políticas públicas, foi precedido por outras experiências gestadas pelos movimentos sociais urbanos na interação com o Poder Executivo municipal em fins da década de 1970, e ao longo da década de 1980. De acordo com o levantamento de Gohn (2001), os tipos mais comuns de conselhos nesse período eram: os Conselhos Comunitários (1970);

Conselhos Populares (entre 1970 e 1980); e, por fim, os Conselhos Institucionalizados (1990). Todos eles mantinham forte relação com o Estado e, com exceção dos Conselhos Populares, que eram uma proposta dos movimentos sociais e dos setores de esquerda, foram criados pelos próprios governos. Vejamos cada um deles:

Os *Conselhos Comunitários (CCs)* foram criados pelo Poder Público Executivo com o argumento de que serviriam de mediação entre o governo e os movimentos sociais e organizações populares. No município de São Paulo, os CCs foram criados pelo ex-prefeito Reynaldo de Barros em 1979. De acordo com seu regulamento, o conselho deveria ser múltiplo, organizado por regiões administrativas, com a finalidade de discutir o orçamento municipal e participar na elaboração de projetos e programas dos órgãos municipais.

> Nessa época, a participação nos conselhos tinha um caráter reivindicativo e expressava, sobretudo, as carências da população dos bairros e comunidades. As pautas iam desde a merenda escolar até a construção de bibliotecas e de maior participação. A resposta da prefeitura, porém, foi a catalogação burocrática de tudo, despolitizando o conteúdo reivindicatório da sociedade e seguindo as prioridades definidas nos gabinetes (GOHN, 2001).

Em 1984, o governo Montouro trouxe novamente a proposta dos conselhos comunitários, desta vez por meio da Fabes (Secretaria da Família e do Bem-Estar Social). O objetivo era "garantir a presença real e efetiva das forças sociais da cidade no processo de planejamento, avaliação, controle e reorientação da ação da Fabes" (Fabes, 1985, apud GOHN, 2001, p. 73). Nesse novo intento, os conselhos foram divididos em dois níveis: das administrações regionais e do gabinete da Fabes. No nível regional eram tidos como técnicos e heterogêneos; no nível da Secretaria se subdividiam em áreas, onde acabavam exercendo um papel de apoio à estrutura administrativa. Ao final, os Conselhos Comunitários tornavam-se estruturas operativas sem nenhum poder de influência na gestão pública: "atribuía-se aos conselhos exclusivamente deveres e responsabilidades consultivas e opinativas, mas nada no campo deliberativo" (GOHN, 2001, p.74). Os CCs não tinham poder deliberativo, o que os anulava enquanto mecanismos participativos diante de governos que não estavam comprometidos com os interesses e necessidades das classes populares.

Os *Conselhos Populares (CPs)*, por sua vez, tiveram um caráter mais popular e autônomo, sendo construídos pelos próprios movimentos sociais, que pressionavam para que o poder público respondesse as suas demandas. Nesse momento, a temática dos conselhos reaparece associada a duas propostas: uma que concebia os conselhos como estratégias de governo dentro das políticas de democracia participativa; e a outra que os entendia como estratégia de organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir de movimentos

sociais e da sociedade civil. Com isso, a diversidade e variação no entendimento do significado dos conselhos ampliaram-se muito, tornando-os muitas vezes ambíguos quanto aos objetivos.

> Os conselhos populares foram propostos pelos setores de esquerda ou de oposição ao regime militar, e surgiram com papéis diversos tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); organismos superiores de luta e de organização popular, gerando situações de duplo poder; organismos de administração municipal criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de assumirem tarefas de aconselhamento, deliberação e/ou execução. (GOHN, 2001, p.75)

A questão central envolvendo o significado dos conselhos estava no sentido atribuído à participação, que se tornava um determinante sobre os limites e potencialidades dos conselhos. Assim, se, para alguns movimentos sociais, a participação nos conselhos poderia significar a organização das lutas dispersas e fragmentadas numa força social expressiva, para outros, esse tipo de participação significaria o fim da autonomia popular e o risco de cooptação e burocratização dos movimentos. Havia controvérsias quanto à relação dos movimentos sociais com os conselhos, apesar da afirmação de que estes não deveriam substituir aqueles e, sim, ser sua expressão. Na prática, a relação entre ambos não era clara.

> Para alguns os conselhos seriam instrumentos para viabilizar propostas e projetos mais abrangentes que apontassem para uma nova sociedade; para outros, os CPs seriam formas de transformar a administração pública, a partir de uma nova filosofia administrativa moderna, adaptada aos tempos em que o conflito social tem que encontrar arenas próprias de lutas. (GOHN, 2001, p.78)

Toda essa discussão acerca do papel e do significado dos CPs está bastante ligada ao momento de transição da participação da sociedade civil para formas mais institucionalizadas, quando se observam a desarticulação do Movimento Popular e a redemocratização do país. Dentre os fatores que contribuíram para a institucionalização da participação no âmbito dos governos, destaca-se a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) em importantes municípios brasileiros nos anos 1980. Em São Paulo, a gestão de Luiza Erundina (1989-1992) criou vários conselhos, incorporando ao governo antigas propostas dos movimentos populares.

Os *Conselhos Institucionalizados (CIs)* também eram uma proposta do Poder Executivo de instituir a participação na gestão de governo. Na Lei Orgânica do Município de São Paulo (1989), eles apareceram como Conselhos de Representantes. No entanto, até o surgimento dos conselhos de políticas públicas, os conselhos de representantes nunca foram viabilizados porque não foram regulamentados.

- Os Novos Formatos Participativos

O modelo atual dos conselhos, formados por Estado e sociedade civil, também pode ser considerado um tipo de conselho institucionalizado. De acordo com a classificação do IBAM-IPEA (1997), esses conselhos podem ser divididos da seguinte forma: Conselhos de Programa, Conselhos Temáticos e Conselhos de Políticas Públicas.

Os *Conselhos de Programa* são vinculados aos programas governamentais voltados para ações emergenciais específicas, nos quais acumulam funções executivas. Referem-se à extensão de direitos ou garantias sociais, baseadas em metas incrementais por meio do acesso a bens e serviços. Em geral, os participantes são os beneficiários e as parcerias ou demais envolvidos. São exemplos dos conselhos de programa, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos. (IBAM-IPEA, 1997).

Os *Conselhos Temáticos*, por sua vez, não estão estabelecidos em legislação nacional, sendo mais comum na esfera municipal, por iniciativa local, o que também faz com que seu formato seja mais variável do que nos conselhos de políticas públicas. "Em geral, associam-se a grandes movimentos de ideias ou temas gerais que, naquele município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda" (IBAM-IPEA, 1997). São exemplos disso os Conselhos Municipais: de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo, etc.

Já os *Conselhos de Políticas Públicas* (ou Setoriais) estão ligados às políticas públicas mais estruturadas e organizadas, onde se constituem como parte integrante dos respectivos sistemas nacionais de política social. São previstos em legislação nacional e normalmente estão atrelados à transferência de recursos entre os entes federativos. Suas atribuições referem-se à formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas na respectiva esfera de atuação. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais, e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado. Neste grupo, situam-se os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente. Portanto, "dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Zelam pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas" (IBAM –IPEA, 1997).

- Os Conselhos de Políticas Públicas: elementos conceituais e institucionais

Os conselhos de políticas públicas foram legalmente instituídos nas principais áreas de políticas sociais, nas quais se tornaram obrigatórios para o repasse de recursos federais para estados e municípios. Constituíram-se, assim, em peças centrais do processo de democratização e descentralização das políticas públicas. Com isso, a difusão dos conselhos tornou-se um fenômeno expressivo e despertou atenção acerca de suas potencialidades enquanto mecanismos de aprofundamento democrático.

No caso da Assistência Social, a LOAS, no Art. 6º, definiu que a organização e funcionamento da Política de Assistência Social, em cada nível de governo, seria realizada mediante a existência dos conselhos gestores. Expressando a conjuntura política em que foi formulada, a LOAS manifesta a defesa da participação popular na gestão dos negócios públicos e, por isso, o cumprimento das suas diretrizes e princípios fica condicionado ao funcionamento dos conselhos gestores e de sua efetiva colaboração nos processos decisórios que definem a orientação da Política de Assistência Social.

Tomando como base a caracterização dos conselhos de políticas públicas apresentada anteriormente e a definição dada pela literatura em geral e pela legislação especifica dos conselhos, podemos defini-los como "espaços públicos"[36] de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, e cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas em todos os níveis de governo. Ao atuarem diretamente na proposição e deliberação das ações públicas, os conselhos se colocam entre o plano institucional e o exercício da cidadania.

> Do ponto de vista institucional, os conselhos representam uma novidade no formato da gestão de políticas públicas, as quais passam a incluir a participação direta da sociedade civil no seu processo de definição e execução. O grande diferencial desses conselhos em relação aos seus antecedentes é o seu caráter deliberativo, o que lhe possibilita influenciar de forma decisiva sobre a política pública. A função deliberativa é um fator importante para se pensar o potencial democrático dos conselhos, pois abre a possibilidade de influir no campo normativo do Estado, compartilhando com este a elaboração das normas de direito relativas à área e âmbito de atuação de cada conselho (MOREIRA, 1999). A ideia de partilha do poder, como influência sobre as ações públicas, teria sido a grande demanda dos movimentos sociais e dos diversos setores da sociedade articulados em torno da democratização. Além disso, esperava-se que, por meio da participação cidadã, seria possível reverter o padrão clientelista e excludente que historicamente marcara o planejamento e a execução das políticas públicas no Brasil.

Ainda em relação à gestão partilhada, o princípio básico que orienta a composição dos conselhos é a paridade entre Estado e sociedade civil, a fim de manter um equilíbrio nas

[36] Entendido como espaço físico de intermediação e deliberação pública entre sociedade civil e Estado.

decisões. A representação do Estado é composta predominantemente pelo Poder Executivo por meio de gestores públicos (secretários, diretores) ou funcionários públicos ligados à política pública a que se vincula cada conselho. Em geral, a escolha dos representantes é feita por indicação do Chefe do Poder Executivo. Já no âmbito da sociedade civil, a composição varia mais, em função de sua própria diversidade. Em geral, a representação envolve aqueles grupos ligados ao setor de atividade do conselho, como os trabalhadores, os prestadores de serviço e os usuários. Todos os representantes da sociedade civil devem ser eleitos por seus pares em fórum próprio.

A expectativa em torno dos conselhos e de seu potencial de aprofundamento democrático baseia-se na ideia de que, por meio do aumento da participação, há um maior controle sobre o estado, tornando-o mais transparente. A alocação de recursos e a definição das prioridades seriam mais democráticas e a arena decisória se ampliaria com a entrada de novos sujeitos coletivos. Isso tudo contribui para uma cultura democrática de exercício da cidadania (TATAGIBA, 2002).

Mas, para além das expectativas e das prerrogativas legais, inúmeros entraves se colocam diante das experiências concretas, revelando os desafios e contradições do processo de construção democrática. Como destaca Tatagiba (2004), sendo parte do processo de democratização no Brasil, os conselhos podem ser interpretados como amostras que contêm registros das dimensões contraditórias em que se desenrola a experiência democrática no país.

Nesse sentido, não se pode ocultar a influência do projeto neoliberal e suas prerrogativas sobre a participação da sociedade civil, o que atribuiu às novas experiências participativas um caráter ambíguo.

> Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente — mas não só — pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências (DAGNINO, 2004, p.97).

Desde sua formulação e implementação, os conselhos foram alvos de redefinição e de reorientação quanto à sua atuação e ao lugar que ocupam na arena decisória, sendo apropriados com diferentes finalidades. Como aponta Dagnino (2004), grande parte dos espaços públicos de participação "se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que

compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas" (p.102). As pesquisas sobre as novas experiências participativas têm mostrado que eles avançaram muito pouco em direção à deliberação pública e exercem uma influência relativamente pequena sobre o processo decisório do governo, especialmente no âmbito local, onde a autonomia decisória permanece bastante reduzida[37].

A apropriação dos canais de participação pode ocorrer pelo deslocamento do significado de elementos centrais à sua definição, quais sejam: *sociedade civil, participação e cidadania*. Na análise de Dagnino (2004), essas noções – centrais à luta democrática – teriam sido redefinidas pelo projeto neoliberal, restringindo não apenas a arena da política, como também seus participantes, processos e agendas, uma vez que foram alterados os próprios termos das lutas democratizantes. Conforme a autora a reificação desses termos ocorre da seguinte forma:

A redefinição da noção de *sociedade civil* se expressa por meio do aumento considerável das Organizações Não-Governamentais, que passaram a desempenhar um novo papel nas relações com o Estado; da emergência do "terceiro setor", com sua ênfase na filantropia disfarçada de solidariedade; e da marginalização ou criminalização dos movimentos sociais. Como resultado disso, há uma forte aproximação ou redução da noção de sociedade civil ao "terceiro setor". Essa simplificação também pode ser reforçada pelo posicionamento dos governos quando temem a politização da interlocução e priorizam parcerias com as ONGs, baseando-se exclusivamente em critérios de competência técnica ou na "cumplicidade" delas.

Juntamente com a noção de sociedade civil, a *participação* também é transfigurada e aparece associada à "participação solidária" e com ênfase no trabalho voluntário e na "responsabilidade social", reforçando, assim, a perspectiva privativa e individualista em detrimento da ação coletiva. Tatagiba (2003) chama a atenção para o novo *ethos* da participação dentro do ideário neoliberal, pelo qual a participação aparece associada ao aumento da eficiência das políticas públicas, numa perspectiva mais gerencialista que transformadora, e que torna a participação uma "ferramenta de gestão". Essa concepção da participação, como um recurso de gestão, caracteriza-se pela redução do seu conteúdo político, cujo tom contestador se dissolve no discurso técnico da moderna gerência, com um evidente deslocamento do tema do conflito em favor da temática da eficiência e eficácia das políticas.

Por fim, atrelado aos demais elementos, está o deslocamento da noção de *cidadania*. Por

---

[37] Ver: Dagnino e Tatagiba (2007); Fuks; Perissinotto; Souza (2004); Dagnino (2002a); Perissinotto e Fuks (2002), Gohn (2001), além de teses e dissertações sobre o tema.

um lado, a concepção de cidadania havia sido reformulada pelo projeto participativo desde o final dos anos setenta, quando os movimentos sociais mobilizaram-se em torno de demandas materiais e culturais. Como visto no capítulo anterior, a *nova noção de cidadania* (DAGNINO, 1994) implica numa nova sociabilidade, cuja noção de direitos ultrapassa os limites do sistema político-jurídico para penetrar nas demais relações sociais, reconstruindo uma nova dimensão ética da vida social. Sua construção tornou-se uma importante estratégia de luta e articulação da sociedade civil "desde baixo", contribuindo de maneira decisiva para a definição de novas práticas e instituições democráticas.

A redefinição neoliberal da cidadania vem no bojo do processo de reestruturação produtiva, com a "flexibilização" do trabalho e o império do mercado como forma de regulação social. Com isso, os direitos sociais sofrem ataques ostensivos por serem considerados obstáculos ao livre funcionamento do mercado e à modernização trazida por ele. A cidadania passa a ser atrelada à noção de mercado, numa perspectiva individualista em que "Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor ou como produtor" (DAGNINO, 2004, p.106). O deslocamento de significado da noção de cidadania também aparece vinculado à gestão da pobreza, em que se faz um apelo à solidariedade e à responsabilidade moral dos indivíduos para com os pobres. "(...) esse discurso da cidadania é marcado pela total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade" (DAGNINO, 2004, p.107). Esse afastamento da política social do referencial dos direitos universais e do debate político sobre as causas da desigualdade retira a questão social da arena pública e do domínio da justiça e da igualdade, atribuindo-lhe um tratamento técnico ou filantrópico.

Todas essas redefinições incidem sobre o significado e o papel assumido pelos espaços participativos no âmbito da gestão pública. Dado o atual consenso em torno do ideário participacionista, essa compreensão acerca da ambigüidade dos mecanismos participativos pode ser uma chave importante para a análise das experiências concretas. Porém, além das diferentes orientações político-ideológicas, que operam conforme as coalizões políticas formadas, existem outras variáveis de ordem estrutural (institucional) e cultural que influenciam a atuação dos mecanismos participativos, e que podem ou não estar relacionadas às diferentes orientações político-ideológicas.

Dentre as limitações vinculadas à própria estrutura dos conselhos, destaca-se a sua natureza setorial e fragmentada, pela qual cada conselho fica limitado ao tema da política social à qual está vinculado e aos grupos que por ela têm interesse. Essa característica dos conselhos não deixa de ser uma expressão da departamentalização da estrutura administrativa

do Estado, cuja lógica de intervenção social é fragmentada. A descentralização político-administrativa não foi capaz de alterar a lógica de ação dos governos, substituindo o critério da especialização por área pelo critério da territorialidade, o que manteve o planejamento focalizado e todas as dificuldades daí decorrentes para um desenvolvimento integrado.

A implementação dos conselhos segundo a lógica da setorialização reproduz a mesma problemática vivenciada pela gestão pública, que é a desarticulação e fragmentação dos recursos destinados a um mesmo território e grupo social. Além disso, a construção dos mecanismos participativos segundo a estrutura administrativa dos entes públicos, e não segundo as demandas sociais, oferece o risco de uma participação "induzida", que nem sempre coincide com a mobilização social constituída a partir "de baixo". Isso gera dificuldade e artificialidade no quadro da gestão participativa. Nesse caso, a participação assume um caráter muito mais formal do que efetiva, ou seja, ela não parte da organização e da mobilização da sociedade civil, mas impõe-se como uma formalidade a ser cumprida pelos governos. Há de se verificar, ainda, se essa segmentação dos canais institucionalizados de participação não teria um efeito de contenção e fragmentação do potencial participativo, ao conformar as possibilidades de participação da sociedade civil dentro de uma dada temática cuja agenda, já constituída, não deixaria espaço para os agentes terem mais do que uma atuação operacional.

Outro aspecto importante quanto à estrutura dos conselhos é a sua composição, especialmente no que tange à representação/representatividade da sociedade civil. A composição do conselho indica como esses espaços públicos são ocupados pela sociedade, marcando ou não a entrada de novos sujeitos coletivos no processo decisório. Vale assinalar duas questões, que são centrais para definir a representação da sociedade civil: primeiro, o que se entende por sociedade civil, e, segundo, qual o critério de legitimidade da representação. Segundo Lüchmann (2007), os Conselhos de Políticas Públicas são exemplares de espaços participativos onde a incorporação da participação ocorre por meio da representação das organizações da sociedade civil. Ou seja, os conselhos são instâncias de participação semidireta, cuja representação se faz por meio de organizações, associações, etc. As discussões mais recentes sobre as novas instâncias participativas as têm aproximado da ideia de instâncias representativas, afirmando que elas constituem um processo de "pluralização da representação" (Lavalle, Houtzager, Castello; 2006a), ou de "reformulação da noção de representação" (Avritzer, 2007).

O destaque em relação à participação baseada na representação pelas organizações sociais é o pressuposto da institucionalidade dos participantes, ou seja, o critério de

participação nos espaços públicos refere-se à articulação institucional e não à base política do representante. Isso não significa, necessariamente, que as organizações institucionalizadas não tenham base política, mas que os argumentos de legitimidade se afastam da noção de "consentimento" pela maioria. Em uma pesquisa realizada no município de São Paulo em 2002, Lavalle, Houtzager e Castello (2006b) identificam que a nova concepção de representação baseia-se em novos critérios de legitimidade, tais como: identidade, serviços, proximidade e intermediação.

A ligação automática que se estabelece entre organizações da sociedade civil e representação da sociedade civil requer maior atenção acerca de sua legitimidade, pois uma das dimensões da participação é extrapolar os limites das organizações sociais e atingir os setores não organizados da população. Além disso, é preciso atentar para que o esquema de representação com base nas organizações sociais instituídas não acabe por sobrepor a representação daqueles atores mais articulados ou com mais tradição organizacional, inviabilizando a participação de novos sujeitos representativos.

> Além dos aspectos considerados até aqui, outras condições, em variados graus de especificidades em cada município, também podem afetar o desempenho e a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais, como, por exemplo, variáveis socioeconômicas, a mobilização da sociedade local em torno de temas específicos, questões relativas à formação do corpo de conselheiros, convicções e práticas do poder executivo local, entre outras. A seguir, veremos como se configuram os conselhos no município de Araraquara – SP.

4.2 Governo Local e os Novos Mecanismos Participativos: A Instituição dos Conselhos Municipais em Araraquara

Os arranjos participativos foram introduzidos no plano municipal quando a noção de democratização local ganhou força por meio do processo de mudança institucional de iniciativa federal, levada adiante pela reforma estatal. A introdução dos mecanismos participativos no âmbito local, bem como a descentralização político-administrativa, são mudanças fundamentais para a democratização do poder local.

No caso de Araraquara, assim como no de muitos outros municípios brasileiros, sua história política é marcada pelo coronelismo e pelo clientelismo, fruto de uma situação de isolamento e subordinação política, onde o principal mediador político era o proprietário de terra. As mudanças que se processaram até a redemocratização não foram suficientes para romper definitivamente com a política tradicional. As sucessivas eleições apenas revezavam os governos, mas a política mantinha a mesma característica: a forte resistência ao estabelecimento de relações políticas mais universais (KERBAUY, 2000).

É dentro desse quadro político que o interior paulista ingressa no processo de democratização brasileira, responsável por importantes mudanças institucionais que afetariam os municípios em geral com mais ou menos intensidade, dependendo das particularidades de cada um. Entre essas mudanças, destacamos a descentralização político-administrativa e os mecanismos participativos, pelos quais

> prefeitos, vereadores e sistema jurídico, que durante séculos definiram a estrutura do poder local no Brasil, agora são obrigados a dialogar e interagir com a sociedade, especialmente os conselhos gestores de políticas sociais e o orçamento participativo na busca de articulação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que permeiam o governo local. (KERBAUY, 2004, p.153)

A grande difusão dos conselhos municipais ocorreu na década de 1990 e foi impulsionada pela regulamentação federal das políticas sociais, em atendimento à Constituição de 1988. A institucionalização dos conselhos municipais esteve vinculada à descentralização das principais políticas sociais, como são os casos da educação, da saúde e da assistência social, para as quais os conselhos eram condição para a transferência de recursos. Ainda hoje, a maior incidência de conselhos no âmbito dos municípios ocorre nessas políticas públicas. Conforme a pesquisa do IBGE (2001), mais de 90% dos municípios tinham implantado conselhos municipais de saúde e conselhos de assistência social, e mais de 70% tinham estabelecido conselhos municipais de educação e conselhos de direitos da criança e adolescente.

Quadro 1: Distribuição dos Conselhos Municipais no Brasil

Área de atuação dos Conselhos	Percentual de municípios que têm os Conselhos	Classes de tamanho da população com		Região em que aparecem com	
		Maior ocorrência	Menor ocorrência	Maior ocorrência	Menor ocorrência
Saúde	98	500 000 hab. e mais (100%)	Até 20 000 hab. (97%)	Sul (99%)	Nordeste (97%)
Assistência Social	93	500 000 hab. (100%)	Até 5 000 hab. (89%)	Sul (96%)	Nordeste (92%)
Direitos da Criança e do Adolescente	77	500 000 hab. e mais (100%)	Até 5 000 hab. (66%)	Sul (91%)	Nordeste (66%)
Educação	73	500 000 hab. e mais (94%)	De 5 000 a 10 000 hab. (71%)	Sul (79%)	Norte (63%)
Trabalho	34	500 000 hab. e mais (53%)	Até 5 000 hab. (28%)	Sul (63%)	Norte (10%)
Meio Ambiente	29	500 000 hab. e mais (97%)	Até 5 000 hab. (18%)	Sul (40%)	Nordeste (14%)
Turismo	22	500 000 hab. e mais (66%)	Até 5 000 hab. (12%)	Sul (32%)	Nordeste (10%)
Cultura	13	500 000 hab. e mais (66%)	Até 5 000 hab. (7%)	Sul (29%)	Nordeste (6%)
Habitação	11	500 000 hab. e mais (53%)	De 15 000 a 20 000 hab. (7%)	Sul (29%)	Norte (3%)
Política Urbana	6	500 000 hab. e mais (72%)	Até 5 000 hab. (2%)	Sul (13%)	Nordeste (3%)
Transportes	5	500 000 hab. e mais (56%)	Até 5 000 hab. (1%)	Sul (10%)	Norte (2%)

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001.

A existência de conselhos em outras áreas nas quais não há obrigatoriedade federal (conselhos temáticos) pode ser atribuída a outros fatores, como: certo descrédito nas formas de representação tradicionais e/ou a crença de que elas são insuficientes, a mobilização da sociedade civil organizada, a gestão de governos mais populares, e a própria onda de democratização que desencadeou o discurso participacionista. Os conselhos temáticos são bem menos representativos do ponto de vista numérico, como mostra a tabela acima, e nem todos são deliberativos ou paritários. Como destaca Tatagiba (2002), a forma de organização e representação nos conselhos temáticos é bastante variada, diferentemente dos conselhos de políticas públicas, que apresentam certo padrão no seu formato institucional.

A criação dos Conselhos municipais em Araraquara acompanhou a dinâmica nacional, iniciando-se com a regulamentação federal das políticas sociais, quando foram instituídos os conselhos de saúde, educação e assistência social. Os governos municipais dessa época eram: Roberto Massafera, do PMDB (1993-1996), e Waldemar De Santi, do PPB (1997-2000), cujo perfil político e a legenda partidária caracterizam-se como conservadores e pouco afeitos à participação popular. Como vimos anteriormente, esses políticos tinham um estilo de governo identificado com um tipo de empreendedor que toma para si a atividade de administrar a máquina pública e ostenta a "honestidade" como sua virtude. A política, no seu modo de entender, tem impactos negativos para a gestão eficiente. Eles governaram apoiados no prestígio pessoal e na influência junto a outros políticos das esferas estaduais e federais, sem inovar as práticas político-administrativas que permitissem à população participar das decisões municipais através de mecanismos já existentes, como os conselhos.

A ampliação dos conselhos municipais em Araraquara viria a partir de 2001, durante a primeira gestão do PT no município (2001-2004), com o governo de Edinho Silva. Nesse período, foi introduzida uma série de conselhos municipais que não estavam previstos na legislação federal. A criação de mecanismos de aproximação da sociedade com a gestão pública é uma proposta característica do PT. Trata-se de uma orientação da direção nacional do partido, que contempla várias organizações da sociedade civil que apoiaram o PT ao longo de toda a sua existência.

Vimos que o PT só começou a ganhar expressão em Araraquara a partir da década de 1990, quando passou a aumentar seus representantes no Poder Legislativo (eleição de 1992) e a agregar cada vez mais votos. Nessa época, Edinho Silva, que já era militante do PT, elegeu-se vereador por duas vezes, com aumento significativo no número de votos. Durante seus mandatos, ele encaminhou vários projetos de caráter popular, dentre os quais o Orçamento

Participativo, alguns conselhos municipais e a Tribuna Popular na Câmara Legislativa (Resolução n.313/03). Esta última abre espaço para que qualquer cidadão com título de eleitor da cidade possa participar das sessões da Câmara dos Vereadores para expor assunto de interesse coletivo, desde que esteja representando entidades ou grupos coletivos.

Com a chegada de Edinho (PT) à prefeitura (2001-2004), a participação popular foi colocada como um dos eixos do seu projeto político de governo. O *slogan* da cidade passou a ser *"morada da cidadania"*[38]. De acordo com a secretária municipal de assistência social (gestão 2001-2004), as orientações do governo eram muito claras: "'participação popular, cidade moderna, e inclusão social', então você sempre tinha de responder a isso no objetivo macro"[39]. Esses eram os três eixos norteadores da proposta de governo.

Conforme a coordenadora do Projeto Casa dos Conselhos, Ana Patrícia Ferreira da Silva[40], a proposta participativa do município tem suas bases no projeto político participativo do Partido dos Trabalhadores (PT) que surgiu como resposta dos governos de base popular às reivindicações dos movimentos populares dos anos 80. Muitos desses governos emergiram dos movimentos e passaram a colocar a participação política como bandeira de suas gestões de governo. O exemplo mais marcante disso foi o governo de Luiza Erundina (PT) em São Paulo na década de 80. Erundina surgiu dos movimentos sociais em São Paulo e, durante seu governo, buscou integrar a participação popular ao governo municipal.

O governo de Edinho Silva (PT) propôs a gestão participativa por intermédio de mecanismos institucionalizados como os conselhos e o Orçamento Participativo. Ana Patrícia aponta que a política dos Conselhos no Município, como prática participativa, estava atrelada a uma diretriz nacional e à questão do controle social. Essa afirmação pode ser constatada no Plano de Governo (2007/2010) do atual presidente Lula, o qual elege a participação democrática como uma das estratégias de governo, ressaltando em um dos tópicos a proposta de "institucionalizar os espaços de participação no âmbito da Administração Pública, com o aperfeiçoamento do acompanhamento, avaliação e publicização dos seus resultados".

Observamos, então, que a prática participativa em Araraquara ganha contornos mais fortes a partir de uma diretriz político-partidária bastante ligada aos movimentos populares de âmbito nacional que ocorreram principalmente nas grandes cidades. Essa relação entre as gestões municipais do PT e as experiências participativas institucionalizadas já foi bastante constatada pela literatura sobre participação. O que procuramos saber, no caso de Araraquara,

---

[38] O *slogan* faz alusão ao fato de a cidade ser conhecida como "morada do sol", que é o significado do nome indígena Aracoara.
[39] Entrevista concedida em 25/02/2009.
[40] Entrevista concedida em 26/08/2007

é como essa proposta se desenvolveu neste município de tradição política pouco participativa.

A ampliação dos conselhos municipais em Araraquara demonstra uma disposição do governo, em relação à democratização da gestão pública, contrária à tendência que caracterizou os governos antecessores. Durante as duas gestões do prefeito Edinho (PT), (2001-2004) e (2005-2008), cada secretaria municipal deveria ter um conselho. Mesmo aquelas áreas que não tinham determinação legal das esferas federais ou estaduais receberam-na, portanto, do próprio município. Conforme a coordenadora do Projeto Casa dos Conselhos, a ideia de institucionalizar a participação era uma forma de assegurar a participação social na gestão pública mesmo após o término da gestão de governo. Ela explica que, mesmo nas áreas que não tinham pastas na administração, mas que eram temáticas representativas na sociedade local, formaram-se conselhos temáticos que ficaram vinculados ao gabinete do prefeito.

O quadro a seguir oferece um panorama geral dos conselhos existentes em Araraquara, que, ao todo, são mais de 30, incluindo os diversos conselhos das unidades de atendimento nas áreas de saúde e educação, os quais não estão relacionados no quadro. Podemos notar que dos vinte e três conselhos informados, apenas sete foram criados antes da gestão Edinho Silva. Destes sete, seis relacionam-se com o processo de descentralização das políticas sociais e representam uma exigência federal. O outro, o conselho de desenvolvimento rural, é resultado de um convênio do município com o governo estadual para inserir-se na política integrada da agricultura e abastecimento. A constituição desse conselho em torno da temática do desenvolvimento rural reflete a principal atividade econômica do município, a agroindustrial. Vale ressaltar que, em 2001, no governo Edinho Silva, foram feitas alterações na composição do conselho de desenvolvimento rural, ampliando o número de participantes e incluindo representantes dos assentamentos rurais e instituições de financiamento.

É possível perceber, ainda, que a criação dos demais conselhos, a partir de 2001, busca integrar as temáticas nacionais que constituíram-se em bandeiras dos movimentos sociais na década de 80 e ganharam repercussão no âmbito local como é o caso da questão da mulher, etnia, criança, idoso, deficiente, meio ambiente. A representação da sociedade civil nesses conselhos não, necessariamente, precisa estar ligada a uma organização (pessoa jurídica), pois alguns deles prevêem a participação de representantes das regiões do Orçamento Participativo da cidade. Segundo a coordenadora da Casa dos Conselhos[41], essa proposta visa promover uma interação entre as organizações da sociedade civil e os demais cidadãos que não estão organizados institucionalmente.

[41] Entrevista concedida em 26/08/2007.

Quadro 2: Panorama Geral dos Conselhos existentes em Araraquara

Conselhos	Criação	Composição	Caráter	Vinculação	Finalidade
Saúde	1991	4 sociedade civil 32 poder público	Consultivo deliberativo	Secretaria Municipal de Saúde	Atuar na formulação, estratégia e controle da execução da política municipal de saúde
Desenvolvimento Rural	1993 – alterado em 2001	7 sociedade civil 6 poder publico	Não identificado	Poder Executivo municipal	Estabelecer diretrizes para a política agrícola e promoção da integração dos diversos segmentos que a integram.
Assistência Social	1994 – alterado em 2003	8 sociedade civil 8 poder público	Deliberativo	Sec. Mun. de Assistência Social	Formular políticas públicas, promover a participação autônoma organizada dos segmentos da sociedade integrantes das ações sociais na comunidade.
Educação	1997 – alterado em 2001	23 sociedade civil 10 poder público	Deliberativo, consultivo, normativo	Secretaria Municipal de educação	Propor diretrizes para a organização do sistema municipal de ensino, colaborar na formulação da política de educação e zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais.
Idoso	1998 – alteração em 2001	7 sociedade civil 7 poder público	Deliberativo	Gabinete do Prefeito	Diagnosticar em conjunto com a Secretaria de Saúde o quadro situacional do idoso em Araraquara. Fazer propostas para instalações físicas do Programa de Saúde do Idoso.
FUNDEF	1999	Não identificado	Operacional	Não identificado	Acompanhar e aplicação dos recursos e supervisionar o censo escolar.
Alimentação Escolar	2000	Não identificado	Deliberativo fiscalizador	Não identificado	Acompanhar e analisar a aplicação dos recursos federal e zelar pela qualidade da alimentação escolar
Transportes	2001	13 sociedade civil 5 poder público	Consultivo	Coordenadoria Municipal de Trânsito e Transporte	Assessorar a Coordenadoria Municipal de Transito e Transportes dentro do perímetro do Município
Anti-Drogas	2001	13 sociedade civil 13 poder público	Não consta	Sistema Nacional – Entorpecentes	Elaborar, coordenar e colaborar com proposta de prevenção as drogas.
Direitos da Criança e do Adolescente	2001	12 sociedade civil 12 poder público	Deliberativo e fiscalizador	Gabinete do Prefeito	Formular, propor, opinar e executar políticas sociais de interesse da criança.
Defesa do MeioAmbiente	2001	12 sociedade civil 8 poder público	Consultivo	Gabinete do Prefeito	Assessorar e colaborar no plano de expansão urbana e desenvolvimento.
Unidades de Saúde	2001	50% população 50% servidores da unidade	Consultiva e fiscalizadora.	Conselho Municipal de Saúde	Assegurar a participação da comunidade na definição das prioridades das unidades de saúde
Usuários de Transportes Coletivos	2001	28 sociedade civil 5 poder público	Consultivo	Não identificado	Promover a participação da sociedade organizada, ampliando a possibilidade destes influenciarem no processo de planejamento do transporte coletivo
Bolsa-Escola e Renda Mínima	2001	4 sociedade civil 4 poder público	Operacional	Não identificado	Acompanhar e avaliar a execução das ações e analisar os relatórios das atividades
Tutelar I	2001	Não identificado	Operacional	COMCRIAR	zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e do adolescente
Segurança e Cidadania	2001	23 sociedade civil 17 poder público	Consultivo	Gabinete do Prefeito	Propor ações e políticas públicas na área de segurança e cidadania.
Combate a Discriminação e ao Racismo	2002	16 sociedade civil 9 poder público	Deliberativo e consultivo	Gabinete do Prefeito	Elaborar e implementar políticas públicas sob a ótica racial, para garantir a igualdade de oportunidades e direitos
Esporte e Lazer	2002	25 sociedade civil 10 poder público	Deliberativo consultivo, fiscalizador	Sec. Mun. de Esporte e Lazer	Formular políticas públicas e ações destinadas ao fortalecimento das atividades esportivas e de lazer.
Direitos das Pessoas com Deficiência	2002	18sociedade civil 18 poder público	Deliberativo e consultiva	Gabinete do Prefeito	Assessorar o governo municipal, para assegurar os direitos civis e humanos das pessoas com deficiências e transtornos mentais graves .
Planejamento Urbano e Ambiental	2002	26 sociedade civil 14 poder público	Deliberativo	Sistema Municipal de Planejamento e Política Urbana Amb.	Formular políticas, planos, diretrizes, programas e projetos relacionados à política urbana e ambiental.
Turismo	2002	15 sociedade civil 4 poder público	Deliberativo e consultivo	Não consta	Avaliar, opinar e propor sobre a política municipal de turismo
Unidades Escolares	2002	50% população 50% servidores	Deliberativo, fiscalizadora	Não consta	Democratizar as relações de poder no interior da escola
Programa Fome Zero	2003	2 sociedade civil 5 poder público	Operacional	Conselho Mun. de Segurança Alimentar	Orientar, organizar, monitorar e avaliar as ações do Programa Fome Zero

Fonte: Leis Municipais de criação dos referidos conselhos

Desta forma, a expansão dos conselhos em Araraquara deve-se, em grande parte, à iniciativa do governo local, o que evidencia uma modernização na política no município, seja pela ascensão de um governo cuja proposta se pauta pela participação popular, seja pela modificação na arquitetura da arena decisória com a inserção de novos mecanismos participativos. Ganharão expressão, por meio desses espaços participativos, os setores da sociedade civil organizados o bastante para os ocuparem e fazerem deles áreas de sua atuação. Por outro lado, essa ampliação da participação institucionalizada, também, é expressão do aumento da participação do denominado "terceiro setor", o qual se ampliou na década de 1990, mediante as pressões do contexto sócio-histórico pela redução do papel do Estado.

No que tange à institucionalização da participação na gestão pública, as informações apresentadas até aqui nos permitem afirmar que o governo Edinho (PT) foi bastante favorável à participação, especialmente durante o primeiro governo (2001-2004), com a ampliação dos espaços participativos e a inserção da participação como eixo central do seu projeto político. A criação da Coordenadoria de Participação Popular e do Projeto Casa dos Conselhos representa um esforço de organização e estruturação da gestão participativa no governo local. Todas essas iniciativas são indicativas do tipo de participação que se configura no município e da concepção de participação popular inscrita no projeto político do governo, ou seja, daquilo que o governo entende por participação e do que espera dela. Essa concepção se expressa desde no lugar reservado à participação no processo decisório, até no tipo de formatação dos espaços participativos, como, por exemplo, a composição e as atribuições dos conselhos.

Mas, para além dos aspectos institucionais e quantitativos, é preciso ter maior clareza sobre a qualidade e as condições dessa participação, bem como saber qual teria sido o efetivo resultado da institucionalidade participativa em termos de democratização dos processos decisórios que envolvem a definição das políticas públicas. Temos destacado até aqui que, dentro do ideário participacionista, a participação pode assumir matizes diferenciados, e os espaços participativos apresentam graus variados de participação, operando, muitas vezes, como instrumentos de gestão. À compreensão dos resultados dessa institucionalidade participativa, dedicamos essa pesquisa, especialmente o próximo capítulo.

Com base em nosso estudo e em outras pesquisas realizadas sobre a atuação dos conselhos em Araraquara (TOLEDO, 2006; GAZETA, 2005; SOUZA, 2008), verificamos que a participação ocupa um lugar central no projeto de governo do PT, porém, o processo participativo em si é atravessado por outros condicionantes históricos e políticos que configuram um quadro participativo pouco representativo do ponto de vista da deliberação sobre a política pública.

A análise sobre o Conselho Municipal de Política Urbana e Ambiental (COMPUA) e o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), realizada por Rodrigo Toledo durante a primeira gestão do governo Edinho (2001-2004), mostra que a gestão pública municipal mantinha um modelo participativo, cujos parâmetros para a tomada de decisões já estavam pré-estabelecidos. "Ou seja, a participação da sociedade araraquarense no processo decisório local deveria acontecer seguindo os ritos do projeto político do Partido dos Trabalhadores" (TOLEDO, 2006, p.166).

Ao estudar a participação do COMPUA na elaboração do Plano Diretor (PD) da Cidade, Toledo (2006) verifica que, apesar de a participação ser parte da metodologia de elaboração do PD, no decorrer do processo ela acabou se esvaziando e, muitas vezes, assumiu um aspecto formal no cumprimento de determinações que compunham a agenda político-partidária da administração do Prefeito Edinho Silva. Ou seja, a determinação de implantar a todo custo mecanismos participativos na elaboração e implementação de políticas públicas.

Embora o conselho tenha concluído o PD e represente a institucionalização de um canal permanente de diálogo com o poder público, ele acabou atuando como

> um espaço que tendia mais para a corroboração dos estudos produzidos pela equipe técnica da prefeitura do que para o debate e a formação de consensos com a sociedade civil. Situação similar ocorria no momento em que os estudos eram apresentados nas plenárias para votação e incorporação ao PD. A população não dispunha de conhecimento técnico e informacional prévio suficiente para fomentar contrapontos às propostas elaboradas pela comissão da prefeitura (TOLEDO, 2006, p.166).

Desse modo, a capacidade técnica e de organização da comissão técnica da prefeitura se sobrepôs à estrutura participativa do COMPUA, determinando, ao final, o conjunto das propostas que compõem o PD. De outro lado, a dificuldade dos representantes do COMPUA em organizarem-se e construir um cronograma com encontros regulares e debates aprofundados sobre a política urbana acabou por esvaziar a participação. Além dessas dificuldades, a urgência do prazo estipulado pelo prefeito, motivado pelo interesse político da reeleição, bem como os conflitos e pressões políticas enfrentadas na Câmara dos Vereadores, teriam sido fatores que alteraram a perspectiva participativa do Plano Diretor.

> O projeto participativo na elaboração de políticas públicas sustentáveis para Araraquara não caminhou no sentido de partilhar amplamente o poder com a sociedade civil. Configurou-se, outrossim, um tipo de participação dirigida aos interesses do Poder Público na elaboração do PD de Araraquara. Nesse sentido, o depoimento de Garibaldi é patente ao afirmar que existia participação '... embora a maior parte do pessoal era conduzido. Aceitava aquilo que estava lá. Na verdade estavam aprendendo e, como todo bom aluno, tinham dúvidas. Os participantes pediam a palavra e faziam as perguntas. Acontecia o debate, outro participante

> contribuía, dava mais informação, enriquecia aquele assunto. Acabou virando um monte de informações. Foi muito difícil sistematizar todas essas informações'. (Entrevista realizada em 30 de janeiro de 2006). (TOLEDO, 2006, p.155)

Já no que concerne à análise do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), nota-se uma participação mais ativa deste conselho, talvez em razão da própria natureza do tema tratado, mais afastado da dimensão técnica e identificado com a difusão da conscientização ambiental. O COMDEMA propôs instrumentos de política ambiental e normas para a administração da qualidade ambiental do município de Araraquara e elaborou a proposta do Código Municipal de Gestão Ambiental, cujo objetivo é estabelecer as bases normativas da política municipal do meio ambiente.

Contudo, Toledo (2006) ressalta em sua análise que a proposta do Código acabou ficando sufocada porque o Plano Diretor da cidade incorporou algumas das medidas do Código e se sobrepôs a ele. Como o Plano Diretor foi executado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, que recebe maior dotação orçamentária e, por conseguinte, acumula maior poder político em comparação com a Coordenadoria de Meio Ambiente, o encaminhamento e efetivação da proposta do Código de Gestão Ambiental por esta ficou comprometido.

Desta forma, mesmo que a dinâmica interna dos conselhos apresente um caráter participativo e deliberativo, sua efetiva influência sobre a arena decisória depende de outros condicionantes ligados à estrutura tradicional de organização do poder. Ao final, o projeto político do Partido dos Trabalhadores de aumento do campo participativo na cidade de Araraquara obteve sucesso relativo. Em concordância com as observações de Toledo, dois fatores parecem ter afetado profundamente a proposta participativa do governo do PT: a ausência de uma sociedade civil fortalecida e capaz de pressionar e propor mudanças mais profundas, deixando a brecha para que pesasse a tradição política do município; e o interesse político do prefeito em construir acordos políticos e dinamizar as negociações, visando o cronograma de campanha eleitoral.

CAPITULO 5 - O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE ARARAQUARA: SUA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA LOCAL

Uma das principais mudanças decorrentes do processo de democratização e reforma do Estado, no âmbito das políticas públicas, foi a introdução dos princípios de participação e descentralização. Um dos resultados da associação entre participação e descentralização foi a articulação entre políticas públicas e conselhos gestores de políticas públicas, pela qual se descentralizou tanto as políticas quanto a participação da sociedade civil nelas, dando assim um novo formato à arena decisória em todos os níveis de governo.

Como foi visto, a descentralização, enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro lado, processos de modernização gerencial da gestão pública com ênfase na questão da eficiência administrativa. Dentro desse contexto, os conselhos municipais de políticas públicas surgem como espaço de participação para responder tanto à demanda pela abertura de canais de participação popular, aproximando as decisões da esfera local, quanto à demanda por um Estado menos interventor e "menor", atribuindo corresponsabilidade dele aos novos atores envolvidos.

A tensão instalada por essas vertentes e as divergências entre as propostas de atuação para os conselhos gestores não se resolveram e nem se dissolveram com as regulamentações que delimitaram o raio de abrangência e intervenção dos conselhos, especialmente para os que tratam das políticas que integram o tripé da Seguridade Social. As disputas para se imprimir a direção política pretendida à atuação dos conselhos gestores foram direcionadas para o plano das suas legislações nos governos locais. Assim, a constituição e o perfil de um conselho não têm uma conformação definitiva nem se esgotam na existência de registros legais. A expectativa sobre a atuação de um conselho na sua área de abrangência se configura a partir de alguns condicionantes locais e das ações políticas empreendidas pelos sujeitos que o compõe.

Com o objetivo de ampliar nossa compreensão sobre como tem se processado a democratização da gestão de políticas públicas via conselhos no âmbito local, analisamos o conselho municipal de assistência social de Araraquara, verificando como ele se constituiu, qual sua formatação e composição social e qual sua influência na definição da política de assistência social no município.

5.1 A Política de Assistência Social em Araraquara

Embora o município de Araraquara possua indicadores sociais acima da media nacional[42], com destaque para o elevado IDH de 0,830 (SEADE, 2000), e esteja dotado de bons recursos urbanos para atendimento da população, isso não significa que o município não tenha problemas sociais nem reflita as desigualdades sociais que caracterizam o quadro socioeconômico brasileiro. Araraquara enfrenta os mesmos problemas com a pobreza e o desemprego que atingem tanto a população nacional quanto a do Estado de São Paulo. Considerada uma cidade de porte médio, com cerca 200.000 habitantes, a cidade concentra seus maiores problemas nas áreas de emprego, moradia e baixa renda. Em 2004, foram contabilizadas 5.699 famílias que não têm onde morar, sendo que a população de rua tem se tornado crescente. Dos domicílios familiares, 3,2% tem renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo e 4,7% possuem renda *per capita* entre ¼ e menos de ½ salário mínimo. Outro dado importante é o constante aumento da população migrante e a reincidência das mesmas pessoas no serviço de abrigo provisório[43].

A população mais atingida pela pobreza e pelas difíceis condições de vida encontram-se nos bairros mais periféricos, como Vale do Sol, Jardim Paraíso, Jardim Acapulco, Jardim Nova Araraquara, Jardim das Hortências, Jardim Águas do Paiol, Jardim Tropical, Lupo I, II e III, Selmi Dey, Jardim Ieda, Jardim Del Rey, Cruzeiro do Sul, Arco-Ires, Jardim Dummont, Jardim dos Industriários, Jardim Imperial, Igaçaba, Vila N.Sª Aparecida. A beleza da área central da cidade e os rigorosos padrões de urbanização tradicionalmente adotados pelos gestores, muitas vezes, ofuscam as dificuldades e os problemas de infraestrutura urbana enfrentados pelos moradores dos bairros mais periféricos. Alguns desses bairros ainda não contam com asfalto e outros equipamentos urbanos relativos à saúde e educação.

- A Constituição da Política de Assistência Social em Araraquara

A construção da política de assistência social em Araraquara é bastante recente, sendo que a criação de uma estrutura funcional inicia-se em 1982, como um setor da estrutura administrativa destinado a prestar atendimento de caráter emergencial e de casos específicos. Na época o setor resumia-se a uma assistente social e uma auxiliar, e exercia funções assistencialistas. Em 1987, com a vinculação da Promoção Social ao Departamento de Saúde,

---

[42] Fontes: Censo IBGE-2000 / PNUD/ IPEA / Unesp/FCLAr

[43] Dados obtidos no Plano Municipal de Assistência Social de Araraquara (2004).

foram contratadas mais duas assistentes sociais para atuarem junto a dois centros de Saúde do Município. Com isso, o setor de promoção social transformou-se em uma divisão do departamento de saúde, porém sem ampliação da equipe nem definição de uma política de atuação.

Tendo em vista a mobilização nacional em torno da constituição da política de assistência social, a Lei Orgânica Municipal de Araraquara de 1990 dedicou um capítulo ao tema, visando atender o disposto nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, que tratam da política da assistência social, e nos artigos 232 e 235, que tratam da descentralização participativa das políticas sociais. Iniciou-se, assim, o processo de construção descentralizada da Política de Assistência Social. A Lei Orgânica Municipal também previa a criação de um conselho, estabelecendo que o "Conselho Municipal de Promoção Social terá como objetivo formular, assessorar e controlar a execução da política municipal de Promoção Social" (ARARAQUARA, 1990, p.57).

Apesar disso, o conselho de assistência social só seria criado em 1994 pela Lei Municipal n. 4386/94 na gestão do prefeito Roberto Massafera (PMDB), em atendimento ao artigo 30 da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993. Nesse mesmo impulso de institucionalização da LOAS, foi criado o Fundo Municipal de Assistência Social em 1996 (Lei Municipal n.4665/6), que deveria ser gerido pela Secretaria Municipal de Promoção Social[44] e controlado pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Na Lei Orgânica do Município, o tema da assistência social aparece em termos de promoção social, reforçando os preceitos constitucionais de que "a assistência social será prestada independente de contribuição" e de que as "ações de natureza emergencial não deverão prevalecer sobre a formulação e aplicação de políticas sociais básicas" (ARARAQUARA, 1990, p.56). As ações propostas envolviam o apoio às entidades beneficentes e a implementação de políticas integradas, como o programa habitacional para a população de baixa renda, a suplementação alimentar, o transporte público para os idosos e deficientes e o estímulo às empresas para contratação de portadores de deficiência. Em 1992, a reforma administrativa da prefeitura instituiu o Departamento de Promoção Social e o subdividiu em Divisão de Programas e Divisão de Apoio Comunitário.

Desse modo, a assistência social entrou para a agenda política do município, mas de forma muito tímida, com ações pontuais dentro de outras políticas, e no incentivo ao trabalho das entidades filantrópicas. A construção de uma política municipal da assistência social só

[44] Em 1998, a Secretaria Municipal de Promoção Social passou a denominar-se Secretaria Municipal de Assistência Social e, de 2005 a 2008, Secretaria Municipal de Inclusão Social e Cidadania.

começaria a ser desenhada no final da década de 1990, a partir das prerrogativas legais de âmbito nacional. Note-se, porém, que nesse período o país vivia sob o neoliberalismo e a política de ajuste fiscal, o que limitava a expansão das políticas sociais.

Em 1995, iniciou-se o processo de descentralização da política de assistência social, quando os estados assumiram todos os serviços de ação continuada e os municípios receberam todos os serviços operacionais de execução direta. Em 1998, após a aprovação do I PNAS e da primeira NOB de descentralização no âmbito nacional, o município de Araraquara começou a assumir a gestão dos serviços de assistência social, que contariam com a cooperação técnica, administrativa e financeira do estado e seriam executados ou de forma direta, ou em colaboração com as entidades e organizações de assistência social[45] situadas no Município (Lei Municipal n. 4976/98). Durante o governo De Santi (PPB), foi viabilizada a celebração de convênios com o governo estadual para que fosse operacionalizada a municipalização da gestão dos serviços de assistência social. Com isso, propunha-se a gestão compartilhada e a transferência de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social.

Nesse primeiro momento, a municipalização dos serviços de assistência social não dispunha de uma estrutura pública de atendimento, e a principal estratégia de descentralização baseou-se na realização de convênios com as entidades sociais do município. Desse modo, houve uma reorganização e uma formalização das ações e agentes sociais que já atuavam na área da assistência social, como revelam as leis municipais (Lei n. 4977/98 e Lei n.5006/98) e os planos municipais de assistência social desse período.

A participação do Conselho Municipal de Assistência Social nesse momento de configuração da assistência social no município foi meramente formal. Embora tenha sido criado por lei em 1994, o primeiro registro de reunião do CMAS data de 15/03/1995 e não há registros de como teria sido formada a primeira composição do conselho. De 1995 até 1997, os registros em ata mostram que as reuniões eram bastante esporádicas e consistiam basicamente na organização interna do conselho. As pautas eram sobre a diretoria, o regimento interno, o estatuto, o cronograma de encontros, etc. Em 1997, foi formada uma nova composição no conselho, mas não há registro de como foi o processo de escolha dos representantes. Pelos relatos dos conselheiros da época, foram convidados a participar todos aqueles que tinham alguma relação ou envolvimento com a área da assistência social.

---

[45] A LOAS, no Art. 3º, define que: "Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos."

Essa nova gestão do conselho concentrou-se nas atividades de inscrição, controle e regulamentação das entidades sociais do município, principalmente após a Lei Municipal n. 5172/99, pela qual a obtenção da declaração de entidade de utilidade pública fica condicionada à existência de registro no Conselho Municipal de Assistência Social. Nessa época, muitas entidades não conseguiam obter o registro porque ou não se adequavam à proposta da assistência social, ou não exerciam atividades sistemáticas, tal como apresentam em seus programas. Nas discussões sobre o Plano Municipal de Assistência Social, tratou-se da ampliação do atendimento pelas entidades e da necessidade de controle sobre a criação de futuras entidades. Também era discutida a execução da nova regulamentação da assistência social, especialmente nas áreas de criança e adolescência e de atendimento ao deficiente, mas as discussões eram mais sobre a viabilização e a adequação às normas do que sobre o significado, implicância ou relevância delas.

Durante o período de 1997 a 1999, foram promovidos pelos órgãos públicos, como a FUNDAP[46], diversos cursos, seminários, congressos e treinamentos sobre o processo de municipalização da assistência social e sobre a questão do controle social. A III Conferência Municipal de Assistência Social (1999) também se voltou para a questão do controle social, elegendo como temáticas a avaliação e monitoramento das entidades sociais e a qualidade dos serviços prestados pela rede assistencial.

A preocupação com o controle e a fiscalização da execução dos serviços públicos reflete a proposta gerencial, que entende a participação como um recurso a ser otimizado em favor da boa gestão administrativa dos serviços públicos. A ampliação dos convênios com as entidades do "terceiro setor" também é característica do modelo gerencial, que apostou na complementaridade entre Estado, mercado e sociedade civil como uma forma de gestão de baixo custo das políticas públicas. No caso da assistência social, isso reconfigurou a proposta de construção dessa política, dificultando sua consolidação e estruturação com base na universalização do direito e na responsabilidade coletiva, representada pelo Estado.

No final de 2000, após a vitória do prefeito Edinho (PT) em Araraquara, uma das conselheiras que havia sido eleita vereadora, Edna Martins (PT), anunciou a proposta do futuro governo, afirmando que, a partir de 2001, seriam realizados vários fóruns nas diversas áreas, com o intuito de que eles servissem de subsídio à nova administração municipal.

A primeira reunião do CMAS na nova gestão da prefeitura contou com a presença do prefeito eleito, Edinho Silva (PT), que reforçou a importância do conselho e sua participação

[46] Fundação do Desenvolvimento Administrativo, Órgão do governo estadual de São Paulo voltado para capacitação na administração pública.

na gestão. Nessa ocasião, a nova equipe de governo apresentou as diretrizes de trabalho e as prioridades do Plano Municipal de Assistência Social – PMAS para 2001. A principal diretriz em relação à política de assistência social propõe a superação do atendimento emergencial, por meio de ações que possibilitem a participação e a inclusão social.

O PMAS de 2001 apresenta um diagnóstico abrangente e detalhado do quadro social no município, com análises quantitativas e qualitativas que ressaltam as condições materiais das famílias e dão especial atenção à questão do trabalho. A proposta de intervenção toma como diretriz a LOAS, dando prioridade ao atendimento da população em situação de exclusão social, marginalidade e violência. As estratégias adotadas pelo município consistem na descentralização do atendimento e na sua subdivisão em dois tipos, o preventivo e o emergencial, cujas ações compreendem projetos específicos desenvolvidos pela Secretaria, entidades e ONGs, as quais deverão ser fiscalizadas pelo conselho. A proposta é de que "esse instrumental permitirá a efetiva participação da população organizada na concretização da Política Municipal de Assistência Social, cumprindo-se desse modo os princípios de participação e descentralização em lei" (Plano Municipal de Assistência Social, 2001, fl. 51).

Portanto, a nova gestão introduziu mudanças na organização dos serviços de assistência social do município, sistematizando o atendimento e ampliando o número de ações, especialmente no campo preventivo. A lógica de atuação continuou centrada, entretanto, na potencialização dos recursos mediante o estabelecimento de parcerias com entidades sociais, e na fragmentação das ações em inúmeros projetos específicos distribuídos na rede privada, o que reflete a conjuntura federal que passava, então, a aumentar a intervenção no campo da assistência social por meio de variados projetos e programas sociais. Quanto à participação na gestão da política, há uma valorização dos mecanismos participativos, especialmente dos conselhos, mas a participação assume um papel prioritariamente *fiscalizador* da execução das políticas.

Diante disso, as atividades do conselho concentraram-se na aprovação (formalização) dos projetos federais, estaduais e municipais e na distribuição das vagas e verbas desses projetos na rede de atendimento. O levantamento das deliberações do conselho no período de 2001 a 2004 mostra que, desconsiderados os assuntos de ordem interna do CMAS, a organização e distribuição dos recursos na rede foi o tema que dominou as deliberações. Por essa razão, as entidades prestadoras de serviço mantinham particular interesse em compor o conselho, pois, dessa forma, poderiam influenciar na distribuição das verbas e controlar a entrada de novas entidades na rede municipal. Os pedidos de inserção de novas entidades na rede de atendimento eram indeferidos com frequência, sob a alegação de que a ampliação

dependia de incremento nos recursos financeiros. Além disso, o conselho não rediscutia os critérios para definir quais entidades deveriam fazer parte da rede. Em geral, as entidades que não faziam parte dela recorriam a subvenções sociais, para cuja aprovação solicitavam o apoio do conselho.

O PMAS de 2005 ressaltou a questão do desemprego e da falta de moradia e renda, propondo políticas emergenciais para que fossem cumpridos os direitos estabelecidos na LOAS. Foi definido como objetivo a implementação de "políticas públicas na área de assistência social através de uma proposta orgânica, estruturada pela gestão estatal nas três esferas de governo a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social, fundada na cidadania e na inclusão social" (Plano Municipal de Assistência Social 2005, fl.9). Durante a segunda gestão do governo Edinho (PT), iniciou-se a implementação do SUAS no município e, desde então, esta tem sido a principal diretriz da política de assistência social do governo. As ações de maior destaque são a instalação dos equipamentos públicos (CREAS, CRAS) e a organização do serviço de atendimento (básico e especial). Com isso, a política municipal de assistência social ganhou uma nova referência de atendimento, com ações mais integradas. Conforme relato da secretária de assistência social (gestão 2006-2008) e representante do governo no CMAS (2006-2009), "com a implementação do SUAS o município passou a ver a assistência como política pública, estruturada de forma descentralizada. Por intermédio dos CRAS e CREAS o serviço foi ampliado e qualificado, pois o equipamento público é levado até a população e junto com ele uma equipe qualificada de profissionais"[47]. Ao falar sobre as dificuldades do município na implementação do SUAS, ela destacou as limitações apresentadas pela Lei de Responsabilidade Social quanto à contratação dos profissionais, e as dificuldades para adequar os espaços de atendimento da assistência social à NOB-rh do SUAS.

Atualmente, a área de assistência social encontra-se estruturada da seguinte forma:

I) Divisão Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS): a regional da Secretaria Estadual de Assistência Social, sediada em Araraquara, desenvolve atividades relativas à normatização, supervisão apoio técnico e acompanhamento da rede de assistência social.

II) Secretaria Municipal de Inclusão Social e Cidadania (SMISC): além da concessão de benefícios, atende e gerencia a rede de assistência social. É responsável, por meio do Fundo Municipal de Assistência Social, pela captação, repasse e aplicação dos recursos destinados

[47] Entrevista concedida em 21/01/09.

ao desenvolvimento da política de assistência social. Por meio da Coordenadoria de Assistência Social, são coordenados os trabalhos desenvolvidos na rede de Proteção Social Básica e na rede de Proteção Social Especial, além das atividades administrativas da Secretaria e das atividades de planejamento, monitoramento e avaliação.

III) Rede de Proteção Social Básica:

- Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): são unidades públicas de atendimento, localizadas em áreas com índices maiores de vulnerabilidade e risco social. Destinam-se à prestação de serviços, à realização de programas socioassistenciais de proteção social básica e à articulação e coordenação da rede prestadora desses serviços. Atualmente, existem cinco centros municipais nos bairros Yolanda Ópice, Vale do Sol, Selmi Dei, Santana e Parque São Paulo. Os locais funcionam também como referência para o estabelecimento de políticas de outras Secretarias, como as de Cultura, Esportes e Desenvolvimento Econômico, entre outras.
- Rede Privada: 20 entidades sociais (ONGs, OCIPs, Associações).

IV) Rede de Proteção Social Especial:

- Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS): unidade pública destinada ao atendimento de indivíduos em situação de violação dos direitos. Realiza encaminhamentos monitorados e sistemáticos, apoio aos necessitados e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção social.
- Casa Transitória: atende às populações em trânsito (migrantes e itinerantes) e em situação de rua. O atendimento constitui-se de oferta diária de alimentação, repouso, higiene; além de encaminhamentos, orientações, e um trabalho sócio-educativo voltado para contribuições relativas à construção da autonomia, socialização e reinserção. A casa funciona 24 horas e tem capacidade diária de atendimento para 20 mulheres e 40 homens.
- Abrigo Infanto Juvenil: atende crianças e adolescentes em situação de risco, encaminhadas pelo Conselho Tutelar ou pela Vara da Infância e Juventude.
- Prestação de Serviço a Comunidade (PSC): atendimento, em meio aberto, à adolescentes com ausência de convivência social, ou que tenham cometido atos infracionais.
- Rede Privada: 21 entidades sociais (ONGs, OCIPs, Associações)

A rede de atendimento é composta principalmente pela rede privada, sendo que a rede pública só foi ampliada recentemente com os CRAS e CREAS. A rede privada atua em quase todos os projetos e programas da assistência social, prioritariamente nos segmentos de criança e adolescente e de deficientes físicos, o que representa uma característica das instituições filantrópicas. Conforme dados do IBGE (2006), 51,7% das entidades sociais no Brasil têm como público-alvo as faixas etárias entre 15 e 24 anos. Além disso, as entidades de

assistência social atuam mais no âmbito municipal, esfera onde mais se processa a execução dos programas e projetos de assistência social, principalmente após a descentralização político-administrativa. Os órgãos do Poder Executivo são os principais parceiros das entidades sociais, segundo os dados do IBGE (2006), do percentual das entidades que receberam recurso público no Brasil, 84,9% delas recebem financiamento municipal.

Em Araraquara, a maior parte do financiamento público às entidades da rede privada, cerca de 51% do valor, vem do Fundo Estadual de Assistência Social, o que representou 78% dos investimos estaduais de 2009 na assistência social de Araraquara. Esses valores são distribuídos pelo conselho municipal, ou seja, nem todos os recursos vêm carimbados para o "terceiro setor", mas como a maioria dos convênios foram firmados há 10 ou 12 anos atrás, acabaram sendo mantidos nas mesmas entidades executoras. Como visto anteriormente, na década de 1990 houve um forte apelo às Organizações Sociais sem fins lucrativos, fazendo com que muitas atividades públicas fossem repassadas ao denominado "terceiro setor". Entre outras razões, acreditava-se que essa era uma estratégia que baixaria o custo com as políticas sociais.

A partir da implementação do SUAS, ampliou-se a rede pública de atendimento, que, como se vê na tabela abaixo, passou a receber a maior parte dos investimentos públicos:

Tabela 1: Financiamento Público da Assistência Social de Araraquara em 2009

	Rede Privada		***Rede Pública***		**Total**
	Básica	*Especial*	*Básica*	*Especial*	
FMAS	276.000,00		6.461.900,00	2.157.601,92	8.895.501,92
FEAS	103.364,00	485.356,00		165.953,00	754.673,00
FNAS	32.474,16	256.533,96	37.894,80	451.285,00	778.187,92
Total	1.153.728,12		9.108.681,72		10.428.362,84

Fonte: Previsão Orçamentária de 2009 (valores em reais - R$. Não inclui programas de transferência de renda)

Como se vê, a rede privada executa cerca de 11% do total do orçamento municipal, mas vale lembrar, no entanto, que alguns projetos da rede pública são executados em parceria com as entidades, pelos quais elas recebem parte dos recursos alocados na rede pública. Além disso, não estão inclusos neste percentual da rede privada outros benefícios públicos concedidos às entidades filantrópicas que não entram no orçamento da assistência social. Vale destacar ainda que a declaração de entidade filantrópica as isenta da cota patronal[48] da seguridade social, o que resulta numa forma de transferência de recursos por meio da

[48] Contribuição de 20% sobre a folha de salários da empregadora para Previdência Social.

renúncia fiscal[49].

Ainda sobre o financiamento da assistência social, o governo estadual (FNAS) é quem menos contribui com o co-financiamento da assistência social em Araraquara, representando cerca de 7,2 % do orçamento para 2009[50]. Já o governo federal participa diretamente com 7,5% do Orçamento e privilegia os investimentos na rede púbica. O volume maior do financiamento federal está nos programas de transferência de renda direta ao beneficiário, os quais não estão inclusos no orçamento municipal. Como mostra o quadro abaixo, o volume de recursos federais destinados aos programas de transferência direta em Araraquara é superior ao orçamento total da assistência social do município. O governo federal participa com 95,3% do financiamento desses programas de transferência de renda, o que corresponde à cifra de R$ 13.663.753,06.

Quadro 3: Programas de Transferência de Renda

Programa/Projeto	**Financiamento**	**Custo R$**	**Rede Executora**
Transferência de Renda			
Benefício de Prestação Continuada - Idoso	Federal	5.791.740,00	1.163 atendidos
Benefício de Prestação Continuada - Pessoa com Deficiência	Federal	4.213.080,00	846 atendidos
Bolsa Família	Federal	3.592.845,60	4.783 famílias
PETI	Federal	5.800,00	27 atendidos
Pro Jovem adolescente	Federal	60.288,00	100 atendidos
subtotal		*13.663.753,60*	
Ação Jovem	Estadual	180.00,00	250 atendidos
Renda Cidadã	Estadual	260.640,00	362 famílias
subtotal		*260.640,00*	
Benefícios Eventuais	Municipal	400.000,00	atende cerca de 19.920 pessoas anualmente
TOTAL		**14.324.393,60**	

Fonte: Plano Municipal 2009

No quadro abaixo, apresentamos a forma como se organiza a rede de atendimento, os programas e projetos desenvolvidos no município em 2008/2009 e a participação financeira de cada ente federado.

[49] Para ser uma entidade filantrópica, basta aplicar 20% de sua receita em atividades socioassistenciais. (FERRAREZZI, 2001 apud Côrtes, 2001, p.207).

[50] Dados obtidos junto ao Fundo Municipal de Assistência Social de Araraquara.

Quadro 4: Programas e Projetos Desenvolvidos no Município de Araraquara

Programa/Projeto	Financiamento	Custo R$	Rede Executora
Proteção Social Básica			
Programa de Atendimento a Família	Municipal Federal	253961,56 3.306,50	Pública: CRAS + Parceria com Terceiro Setor
PAIF - Programa de Atenção Integral à Família	Municipal	52.745,00 37.894,00	Pública: CRAS
Programa de Atendimento a Criança e ao Adolescente	Municipal Estadual Federal Empresas Org. s/ Lucrativos Pessoa Física Própria executora	82.013,00 103.364,00 32.474,16 94.988,70 3.500,00 142.961,71 1.009.199,99	Privada: Lar Escola Redenção; SEPROSIC; SABASA; Lar Juvenil; Lar Escola Rita Maria de Jesus; CEPROESC; Oficina das Meninas; Sociedade Beneficente Escola do Mestre Jesus; Centro Comunitário Nossa Senhora do Carmo; LBV; Centro de Atendimento ao Adolescente; CIEE; Ary Bombarda; Sociedade Beneficente Obreiros do Bem
Projeto Arco-Íris	Municipal Própria Executora	96.000,00 5.744,28	Privada: SEPROSIC
Frentes da Cidadania	Municipal	5.154.000,00	Pública: SMISC
Projeto Jovem Cidadão	Municipal	21.052,63	Pública: SMISC
AABB Comunidade	Municipal	96.000,00	Pública: SMISC + Parceria com Fundações
ProJovem Adolescente	Municipal Federal	1.293,28 40.073,70	Pública: CRAS
Proteção Social Especial			
Programa de Atendimento Integral ao Idoso em Abrigo	Estadual Federal Empresas Pessoa Física Própria executora	119.328,00 131.733,70 204.817,00 1.054.580,00 393.484,88	Privada: Lar São Francisco de Assis; Otoniel de Camargo; Vila Vicentina
Muda Garoto!	Municipal Federal	80.000,00 440.000,00	Pública: PSC - Prestação de Serviço à Comunidade, e Parceria com Terceiro Setor
Programa de Atendimento a adolescentes/adultos usuários de substâncias psicoativas	Pessoa Física Própria executora	33.000,00 162.000,00	Privada: Otoniel de Camargo; AAVida; ICON
Programa de Proteção Social Especial à Pessoa com Deficiência em Abrigo	Estadual Pessoa Física Própria executora	241.552,00 150.396,81 186.384,00	Privada: Instituto dos Cegos Santa Luzia; Nosso Ninho
Programa de Atendimento a Criança e Adolescente em Abrigo	Municipal Estadual Federal Empresas Pessoa Física Própria executora	217.221,00 124.476,00 62.076,26 36.000,00 291.000,00 11.000,00	Publica: Abrigo Provisório Infanto Juvenil Privada: Lar Renascer; Liga Cristo Rei; Casa Betânia
Bolsa de Estudos para Pessoa com Paralisia Cerebral	Municipal	20.000,00	Pública: SMISC + Parceria com Terceiro Setor
Meninos do Sol	Municipal Estadual Federal	121.900,00 45.500,00 28.800,00	Publica: CREAS
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI	Municipal Federal	21.900,00 4.800,00	Publica: CREAS
Programa de Atendimento a Adolescentes em Conflito com a Lei - Liberdade Assistida	Municipal	80.000,00	Privada: Salesianos São Carlos
Ressocialização de Sentenciados	Municipal	80.000,00	Privada: Associação de Proteção e Assistência Comunitária
Programa de Atendimento a População em Situação de Rua	Municipal Estadual	53.500,00 29.436,00	Publica: Centro de Referência do Morador de Rua, + Parceria com Terceiro Setor
Programa de Atendimento a Migrante/Itinerante	Municipal	259.000,00	Publica: Casa Transitória, + Parceria com Terceiro Setor
Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes	Municipal Estadual Federal	21.900,00 45.500,00 28.800,00	Publica / CREAS
Serviço de Orientação e Apoio Especializado às Crianças e Adolescentes	Municipal Estadual Federal	21.980,00 45.500,00 28.800,000	Publica: CREAS, + Parceria com Terceiro Setor
Programa de Atendimento à Pessoa com Deficiência	Federal Empresas Pessoa Fisica Própria executora	74.520,00 63.999,99 42.200,00 25.449,99	Privada: AAEE; TOQUE; APAE; UDEFA; Para DV

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social – 2009

Os programas municipais são definidos com base nas diretrizes do SUAS e desenvolvidos por meio de projetos elaborados pela secretaria municipal de assistência social ou pelas próprias prestadoras de serviço que os executam. Alguns projetos são elaborados pelos governos estadual ou federal e são apenas executados pelo município de forma direta ou pelas parcerias com a rede privada, como se vê no quadro. É atribuído ao conselho a provação e monitoramento desses projetos e programas.

Observando as ações desenvolvidas pelo município na área da assistência social, verificamos que, com a implementação do SUAS, houve um rearranjo dos programas e projetos de acordo com as novas especificidades de atendimento estabelecidas pelo SUAS. Com isso, a rede privada de atendimento também passou a se adequar às novas diretrizes para que pudesse continuar recebendo recursos públicos, prioritariamente no que diz respeito à prestação de contas. É nesse aspecto que reside a ênfase do SUAS aos conselhos municipais, que devem monitorar e avaliar as atividades desenvolvidas pelas entidades prestadoras de serviço. Como veremos adiante, o monitoramento das entidades será a atividade mais permanente do CMAS a partir da implementação do SUAS. O relato abaixo ajuda a entender a função do conselho na política de assistência social.

> "Iniciativas do conselho? Eu acho que foi a criação do próprio conselho, aí, depois, toda a parte do regimento, a parte de organização e orientação às entidades com relação ao registro. Sabe, acho que isso é uma maneira de organizar uma rede, ali começou uma possível organização das entidades, saber quais eram, o que faziam, quais eram seus objetivos... Tentou-se fechar uma rede. Isso foi muito importante, embora ainda falta". (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2001-2003 e 2004-2006 – Entrevista em 18/02/09)

Muitas entidades buscam adequar-se às normas e diretrizes da política nacional de assistência social, mas algumas têm sua própria natureza vinculada à ordem religiosa ou ao assistencialismo. Ao acompanhar os trabalhos das entidades sociais de Araraquara, pudemos perceber a diversidade ideológica que orienta suas ações. Ao falar sobre as visitas de monitoramento, uma das conselheiras do CMAS expôs essa questão:

> "A gente fazia as visitas, verificando se a programação apresentada estava sendo feita. As instituições mandavam seus projetos para o conselho, aí era discutido se aquele programa estava dentro do perfil da instituição. Muitas vezes ela queria o registro, mas as atividades e os objetivos que ela apresentava não vinham de encontro com a promoção social. Às vezes era mais voltado para atendimento de assistência, não tinha uma programação direta para uma clientela específica. Às vezes era até um atendimento, assim, mais religioso, principalmente as espíritas fazem muito isso, para dar o atendimento às famílias e aos indivíduos, elas primeiro fazem a evangelização, né... Então, muitas vezes elas colocam a evangelização

> em primeiro plano. [...] A dificuldade era de mudar mesmo alguma coisa, porque as pessoas são bem... assim, às vezes até meio fechadas para as mudanças. As mudanças na forma de agir dentro da instituição, tem instituição que não admite que tem de melhorar determinadas coisas e se adequar às novas diretrizes" (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestão 2004-2006 – Entrevista em 13/02/09)

Quando perguntamos aos representantes das entidades sobre a percepção que tinham da cidadania, obtivemos respostas muito variadas. Mas, muitas vezes, a cidadania é definida com base em moralismos ou associada à caridade, e a autonomia se confunde com ausência de proteção estatal.

> "Cidadania... ela está bem correlata á solidariedade, cidadania é responsabilidade, é deveres e obrigações e não apenas benefícios, como muita gente pensa. Tem gente que confunde e fala: 'não, porque é o resgate da cidadania tirar a pessoa da margem', então acha que o Estado tem que tomar conta dele. Isso não é promoção social, você está prejudicando essa pessoa, tem que dar oportunidade para ela ser igual os outros, mas cuidar dela a prejudica. De qualquer maneira, a linha que divide os que merecem dos que não merecem que você cuide deles, que você os ajude, é muito tênue, sempre vai ter vazamento de um lado para o outro, mas é muito melhor que os culpados saiam com vantagens sobre os inocentes, do que os inocentes pagarem pelos culpados. Então, você faz a sua parte, dá sua colaboração e fica com a sua consciência tranquila, que é melhor". (Conselheiro Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2004-2006 e 2007-2009 - Entrevista em 10/02/09)

> "Cidadania é o ser humano ter voz, conhecer seus direitos e deveres, é o cidadão sentir-se realmente respeitado nos seus direitos, por isso trabalhamos muito a autonomia. Mas é um conjunto, uma coisa que sempre me incomodou é falar sempre nos direitos dos cidadãos, mas pouco se ouve sobre os deveres do cidadão, e muitas vezes eu acho que ele não cumpre seus deveres por falta de informação, pela falta de educação (não como um trato social). A base de tudo é a educação e enquanto não se fortalecer a educação não vai ter uma voz contra o governo, que ele exerça seu direito de voto com consciência. Não é só em termos da população de baixa renda, falta na educação formal como um todo, é preciso formação para educador social, isso para toda a área de humanas". (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestão 2007-2009 – Entrevista em 16/02/09)

> "Cidadania é essa participação e olhar para o outro e poder, tendo disponibilidade, fazer alguma coisa para o outro, seja da forma que for". (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2001-2003 e 2004-2006 – Entrevista em 16/02/09)

A heterogeneidade existente no "terceiro setor" e a multiplicidade de projetos que compõem a rede privada da assistência social dificultam a articulação dessa política em torno de um eixo ou diretriz macro como aquele proposto pela LOAS. Na área da assistência social, isso fica mais evidente pelo fato de as mudanças paradigmáticas serem relativamente recentes

e de a assistência ser a área privilegiada de atuação das entidades filantrópicas. Como ressalta Raichelis (1998), uma das maiores dificuldades da área de assistência social é "constituir-se como política e realizar-se como pública", e, embora a Constituição de 1988 a tenha entendido como uma política pública e a LOAS tenha reforçado esse caráter público ao estender a responsabilidade a todos os níveis de governo, as políticas e programas ainda são bastante restritivos e, em boa parte, continuam sendo executados por entidades sociais.

No que tange as entidades sociais de Araraquara, em sua maioria, são tradicionais e atuam no município há muitos anos, mantendo-se com doações pessoais e de instituições privadas, além de subvenções públicas. Elas mantêm uma boa relação com a secretaria municipal de assistência social, como se verificou durante a pesquisa e nos relatos dos conselheiros. O discurso entusiasmado de um dos conselheiros quando deu as boas vindas ao novo secretário de assistência social, José Carlos Porsani, revela esse fato:

> "Zé, o que eu gostaria de dizer a você e à sua equipe, acho que todos gostariam de dizer isso, é desejar a você uma gestão fantástica, eu sei que o que você falou aqui não são só palavras, eu conheço você há muitos e muitos anos atrás, [...]. Então, eu sei da sua força e vontade de realizar. Então, nós desejamos a você, junto com a equipe que você está montando lá, um sucesso enorme, isso juntamente com as nossas entidades que estarão colaborando, eu tenho certeza. E eu tenho certeza que em 2012 nós estaremos aqui para ver uma Araraquara bem diferente, é... limpa, tem muitos andarilhos por aí, gente deitada nas avenidas e ruas". (Conselheiro representante das entidades - gestão 2006-2009 / Manifestação durante a reunião de 28/01/09)

Também chamam a atenção a forma como o representante da entidade se dirige aos moradores de rua e as expectativas dele em relação à nova gestão (2009-2012), do governo Barbieri (PMDB). Constatamos também que as entidades sociais exercem influência sobre o Poder Executivo, fazendo com que a pasta da secretaria de assistência social, muitas vezes, seja assumida por alguém ligado às entidades sociais. O novo secretário de assistência social era presidente de uma das entidades e já havia sido secretário dessa mesma pasta durante a gestão de Waldemar De Santi (1997-2000), e também foi vereador por diversas vezes.

Durante a primeira reunião do CMAS em 2009, ele afirmou o compromisso com as entidades sociais, enfatizou que as entidades desenvolvem um "belo trabalho" e falou sobre a necessidade de divulgá-lo mais. Também deixou claro que a Secretaria estaria voltada para as entidades:

> "Eu estou colocando à disposição de vocês a Secretaria, no que for possível ajudar vocês. Eu sei da dificuldade que vocês passam, nós vamos fazer parceria com todas as entidades, viu? O que eu puder fazer pelas entidades vocês podem ter certeza que vou fazer". (Secretário Municipal de Assistência Social

- governo 2009-2012 / Fala de apresentação no CMAS).

A transição dos mesmos agentes entre o governo e as entidades, e a própria natureza da assistência social, que transita entre o público e o privado, contribui para que a relação entre governo local e sociedade civil seja mais de colaboração do que de oposição. Conforme Cortês (2002, p.178), diferentemente de outras áreas, na assistência social, governos e entidades sociais são colaboradores na execução das ações, "as entidades beneficentes privadas são vistas como parceiras do provedor governamental, e não como beneficiárias de concessão".

Por fim, gostaríamos de enfatizar que as mudanças introduzidas pelo SUAS no município referem-se mais à forma de organização dos serviços do que ao modo de intervenção social. Os avanços são em temos de organização e ampliação dos serviços e de implementação de equipamentos públicos na rede de atendimento, o que leva o município a consolidar sua política de assistência social e a adquirir a gestão plena[51] em 2005. Além da organização dos serviços, o SUAS também propõe uma gestão participativa e descentralizada da assistência social, principalmente por intermédio dos Conselhos Municipais. Além do Conselho Municipal de Assistência Social, a secretaria municipal de assistência social também mantém vínculos com o Conselho do Idoso, Conselho Tutelar, Conselho Antidrogas, Conselho de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Com a finalidade de melhor compreender como os novos mecanismos participativos se configuram no governo local e como tem sido sua atuação em relação à gestão da política pública, dedicamos o próximo item à análise sistemática do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), compreendendo o período de 2001 a 2008.

5.2 O Conselho Municipal de Assistência Social de Araraquara - CMAS

Com a operacionalização do processo de descentralização da assistência social, o conselho municipal de assistência social passou por algumas mudanças para ajustar-se aos novos parâmetros do SUAS. As modificações introduzidas dão novos contornos à sua proposta participativa, detalhando mais a representação no conselho e atribuindo a ele uma função mais fiscalizadora. Abaixo, apresentamos um quadro comparativo das atribuições nas duas leis de criação do conselho.

---

[51] Um município adquire *gestão plena* quando dispõe de todas as condições exigidas para que possa exercer a gestão de todos os recursos recebidos para o desenvolvimento das ações socioassistenciais.

Quadro 5: Atribuições do CMAS

Lei n. 4386 de 1994 - artigo 2º	Lei n. 6014 de 2003 - artigo 3º
I - Atuar na formulação de estratégias e controle de execução da política de assistência social a nível municipal.	**I** - Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da assistência social.
II - Estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração da política municipal de assistência social.	**II** - Aprovar o Plano Municipal de Assistência Social.
III - Fiscalizar o Fundo de Promoção Social ou conta especial vinculada em Banco Oficial, movimentada pela secretaria de Promoção Social.	**III** - Atuar na formulação de estratégias e controle de execução da política de assistência social.
IV - Aprovar o Plano de Promoção Social apresentado pela Secretaria de Promoção Social, incluindo orçamento anual de custeio e investimento.	**IV** - Apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social, elaborada pelo órgão da administração municipal responsável pela execução da política de assistência social.
V - Articular-se com os órgãos de Promoção Social dos níveis estaduais e federais, visando a integração e consecução harmônica de seus fins.	**V** - Definir indicadores e parâmetros de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social governamentais e não governamentais no âmbito municipal.
VI - Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social.	**VI** - Fiscalizar a execução dos contratos e/ou convênios entre o setor público e as entidades governamentais e não governamentais que prestam serviços e desenvolvem programas ou ações de assistência social no âmbito municipal
VII - Conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no artigo 9º da Lei Orgânica da Assistência Social.	**VII** - Elaborar e aprovar seu regimento interno.
VIII - Participar da elaboração da proposta orçamentária do orçamento correspondente a Secretaria Municipal de Promoção Social.	**VIII** - Convocar ordinariamente, a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal da Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento da política municipal de assistência social.
IX - Apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais da Secretaria de Promoção Social.	**IX** - Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos destinados ao Fundo Municipal de Assistência Social e ao desempenho dos serviços, programas e ações por ele financiados.
X – Elaborar e aprovar seu Regimento Interno.	**X** - Fixar normas para inscrição e fiscalização das entidades ou organizações de assistência social sediadas no Município.

Fonte: leis do CMAS

Do ponto de vista formal-legal, no que tange à formulação de políticas públicas, o CMAS é bastante limitado e restringe-se à função de aprovar as propostas elaboradas pelo Poder Executivo (itens II e IV). As demais atribuições referem-se à fiscalização da execução das políticas e serviços, das entidades não governamentais que prestam serviços e do Fundo Municipal de Assistência Social (itens I, III, V, VI, IX, X). Nesse sentido, o formato institucional do CMAS atribui à participação um caráter mais fiscalizador e de monitoramento da execução da política de assistência social, do que propositivo na elaboração dessa política.

No que diz respeito à composição do CMAS, são fixadas as secretarias que iriam

compor o Poder Público e os segmentos de atendimento que iriam compor a sociedade civil no conselho. Ao todo, são 16 membros titulares e igual número de suplentes, sendo: 8 representantes do Poder Público e 8 representantes da sociedade civil. Em 2003, houve uma alteração na legislação e o conselho passou para 18 integrantes, incluindo um membro da Câmara Municipal na representação do Poder Público, e um membro do atendimento às mulheres na representação da sociedade civil. Em 2004, o número de representantes voltou a ser 16, e os segmentos recém incluídos foram retirados. Nesse mesmo ano, a representação do Poder Judiciário foi substituída pela da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, em atendimento à solicitação da Comissão Intergestora Bipartite, para a qual os poderes Legislativo e Judiciário não poderiam compor o conselho, por serem órgãos externos à administração pública. Também houve alterações na forma de representação da sociedade civil, sendo que na gestão de 2001 a 2003 ela estava organizada entre: a) grupo dos representantes dos segmentos de atendimento, composto por entidades prestadoras de serviço; b) grupo dos representantes da sociedade civil, composto por associações de moradores e clubes de serviços. Nas gestões seguintes, as entidades prestadoras de serviço passaram a ser as representantes dos segmentos da assistência social, e foram incluídos no conselho representantes dos usuários da política de assistência social.

Em relação à escolha dos representantes, os do Poder Público devem ser indicados pelos órgãos com participação no conselho, e os da sociedade civil, eleitos entre seus pares. Podem candidatar-se a representantes da sociedade civil as entidades prestadoras de serviço em pleno funcionamento e devidamente inscritas no CMAS, e os usuários atendidos pela assistência social, desde que sejam maiores de 18 anos e residam no município. Nas gestões analisadas, consta em ata que as eleições foram feitas por meio de assembleia geral, mas, embora a Lei do CMAS especifique que os membros devem ser eleitos por seus pares, o regimento interno não se refere à eleição, o que torna o processo de escolha um pouco aleatório. Nas duas primeiras eleições (2001 e 2004), a comissão eleitoral redigiu regimento de eleição (que consta em ata), mas não há registro disso na eleição de 2006. Consta também que a eleição de 2006 foi refeita devido à falta de candidatos para preencher as vagas de suplência, o que revela pouca disposição da sociedade civil em participar do conselho. Quanto à recondução, uma única é aceita, e ela se refere, entretanto, à pessoa do conselheiro e não à instituição na qual ele atua, o que acaba tornando permanente a representação de determinadas instituições. Como a representação das entidades prestadoras de serviço é feita por segmento de atendimento, podem ser eleitos titulares cujos suplentes sejam de instituições diferentes.

De acordo com a Lei 6014/03 do CMAS, o mandato é de três anos para a sociedade

civil e de quatro anos para o Poder Público. O que se observou, contudo, nas gestões analisadas, foi a substituição de todos os membros (Sociedade Civil e Poder Público) em três anos. Em geral, não há rigor com os prazos de eleição. A diretoria do CMAS possui mandato de dois anos e é composta por um presidente, um vice-presidente e três secretários, todos com mandato de dois anos e possibilidade de uma única recondução. Constatou-se que a diretoria tem sido bem distribuída entre entidades prestadoras de serviço e governo. Durante as gestões analisadas, a presidência foi ocupada uma vez por representantes do governo e duas vezes por representantes das entidades sociais. Segundo depoimentos dos conselheiros, o prefeito municipal, Edinho Silva (PT), fazia questão de que a presidência do conselho fosse ocupada por representantes da sociedade civil.

Os usuários não têm muita participação na diretoria. Até agora, apenas um representante deles ocupou a função de 3º secretário, tendo se retirado do cargo, declarando não se sentir à vontade diante das atribuições. Notamos que os usuários não se dispunham muito a participar e, muitas vezes, mostravam-se constrangidos em assumir uma posição na diretoria. Também sua participação nas reuniões era bastante limitada à presença física.

- Perfil dos Conselheiros do CMAS de Araraquara

Quando tratamos da participação social em mecanismos institucionalizados, é importante saber quem são os atores políticos que participam desses mecanismos e em que condições eles participam. O perfil dos conselheiros nos oferece um indicativo disso. Na amostra pesquisada[52], obtivemos as informações que passamos a expor agora.

Dentre os conselheiros, 77% são do sexo feminino e 23% do sexo masculino; cerca de 77% têm mais de 40 anos, e os outros 23% têm entre 20 e 40 anos. Os conselheiros também apresentam alta escolaridade se comparados com o quadro geral de escolaridade no Brasil. Dentre os representantes do governo e das entidades prestadoras de serviço, cerca de 84,6% possuem ensino superior completo, dos quais 38,5% têm também pós-graduação. Já dentre os usuários, 100% possuem apenas o ensino médio completo. Vale ressaltar que os usuários, aqui, são representados por pessoas com deficiência física, o que dificulta a comparação em relação à escolaridade, dadas as condições do ensino especial.

No que diz respeito à renda, há uma variação maior entre os conselheiros. Dos representantes das entidades prestadoras de serviço, 37,5% ganham entre 3 e 6 salários

[52] Ao todo foram respondidos 13 questionários por 13 conselheiros dos diferentes segmentos e gestões entre 2001 e 2008. Cada gestão do CMAS tem 16 representantes, porém a maioria deles participou de duas ou três gestões. Assim, os 13 conselheiros que participaram correspondem a uma porcentagem significativa do total.

mínimos (SM), 25% ganham entre 6 e 9 SM, 12,5% ganham entre 9 e 12 SM, e 25% ganham de 15 a 18 (SM). Esses dados refletem a heterogeneidade das entidades sociais e suas diversas formas de organização. Entre os representantes do Poder Público, a variação é menor, sendo que 33,33% deles recebem entre 3 e 6 SM e 66,67% recebem entre 6 e 9 SM. Em geral, os representantes do poder público atuam em cargos mais ou menos equivalentes. Já entre os representantes dos usuários, 50% deles recebem entre 1 e 3 SM e 50% ficam entre 3 e 6 SM. Muitos deles têm sua renda proveniente de auxílio do governo, mas esse dado é pouco representativo dos usuários em geral, já que, neste caso, a representação está limitada ao segmento das pessoas com deficiência física.

Portanto, o perfil dos conselheiros remete a um universo predominantemente feminino, com mais de 40 anos, bom nível escolar e situação financeira confortável. Essas características refletem o fato de que a participação nos conselhos ocorre por referência ao vínculo dos participantes com a área específica da política em que atuam. O que destoa o perfil dos conselheiros é o usuário, que é o beneficiário da política.

Quanto ao engajamento político e ao tipo de participação que exercem, a tabela abaixo aponta que os conselheiros, em geral, têm uma maior participação em atividades políticas institucionalizadas, as quais não estão vinculadas a partidos ou categorias profissionais, ou seja, eles priorizam espaços como conselhos, ONGs e conferências públicas.

Tabela 2: Participação Política dos Conselheiros do CMAS (2001-2008)

Atividade	Governo	Entidades	Usuários
	%	%	%
Abaixo Assinado	100	62,5	-
Audiência Pública	66,67	62,5	-
Campanha Eleitoral	-	25	-
Manifestação de Protesto	66,67	25	50
Movimento Social	33,33	50	-
ONG	33,33	100	50
Orçamento Participativo	66,67	37,5	50
Outro Conselho	100	50	100
Passeata	66,67	12,5	50
Partido Político	-	25	-
Sindicato	-	25	-
Conferências da Assistência Social	100	100	50

Fonte: Questionário de Pesquisa

Os usuários revelam-se, de todos os segmentos, o menos participativo, voltando-se mais

para a adesão aos conselhos, sendo que 100% deles participam ou já participaram de outro conselho. Os representantes do Poder Público demonstram uma participação mais ativa que a dos usuários, porém distanciada dos canais mais tradicionais de mediação política, tais como partidos, sindicatos e eleições. O não partidarismo entre os representantes do poder público deve-se ao fato de que quase a totalidade deles é de funcionários públicos efetivos, e não de ocupantes de cargos políticos. Já os representantes das entidades interagem com os partidos, mas em pequena proporção: cerca de 25% dos representantes. Quando investigamos sobre a filiação partidária destes representantes, encontramos a seguinte distribuição: 12,5% são filiados ao PMDB, 12,5% ao PSDB e 12,5% ao PP. De qualquer modo, a maior participação política dos representantes das entidades concentra-se nas ONGs e conferências. Outro dado importante é que, diferentemente dos usuários e representantes do Poder Público, 100% dos representantes das entidades já participaram de mais de um mandato no CMAS, e muitos deles já estão no terceiro mandato. Isso revela uma certa permanência das entidades no CMAS, confrontando o argumento da falta de capacitação e compreensão pelos conselheiros sobre o papel do conselho.

- *Representação no CMAS de Araraquara*

Com a finalidade de verificar em que medida as novas instâncias participativas democratizam e ampliam a arena decisória, inserindo novos atores no processo deliberativo sobre as políticas públicas, procurou-se investigar a estrutura da representação no CMAS, de modo a buscar, como proposto por Gohn (2001), as conexões entre os conselheiros eleitos e os principais movimentos sociais interessados na garantia dos direitos.

A seguir, destacamos o universo representativo do CMAS em cada gestão analisada[53], juntamente com a frequência às reuniões pelos representantes do Estado e da sociedade civil no conselho.

[53] A troca de gestão era feita entre agosto e outubro de cada ano, mas, para fins didáticos, organizamos as trocas como se feitas em períodos anuais, cuidando sempre para que o levantamento dos dados respeitasse o período de cada gestão.

Quadro 6: Representação do CMAS (2001-2003)

Poder Público		
Órgãos	***Nº de Conselheiros***	***Frequência nas reuniões (%)***
Secretaria Municipal de Assistência Social	1	90
Secretaria Municipal de Saúde	1	85
Secretaria Municipal de Educação	1	15
Secretaria Municipal de Finanças	1	8
Poder Legislativo - Câmara Municipal	1	36
Previdência e Assistência Social	1	10
Universidade Pública - UNESP	1	59
Poder Judiciário - Fórum	1	56
Sociedade Civil		
Segmentos de atendimento	***Nº de Conselheiros***	***Frequência nas reuniões (%)***
Atendimento à Família T: Hospital Caibar Schutell S: GASPA	1	77
Atendimento à Infância T: Orfanato Renascer S: Cristo Rei	1	79
Atendimento ao Adolescente T: CEPROESC - Centro de Promoção Educacional e Social na Comunidade S: Cedro Mulher	1	90
Atendimento ao Idoso Lar e Internato Otoniel de Camargo S: Asilo Mendicidade	1	77
Atendimento aos Portadores de Deficiência T: Para DV S: APAE	1	87
Organizações da sociedade civil		
Associação dos Moradores	1	21
Clubes de Serviços Rotary Clube Lions Clube	2	31

Fonte: Ata da Eleição (2000); Livro de Presença nas Reuniões (2001-2003)

Quadro 7: Representação do CMAS (2004-2006)

Poder Público		
Órgãos	***Nº de Conselheiros***	***Frequência nas reuniões (%)***
Secretaria Municipal de Assistência Social	2	100
Secretaria Municipal de Saúde	1	46
Secretaria Municipal de Educação	1	35
Secretaria Municipal de Cultura	1	68
Coordenadoria de Participação Popular	1	35
Universidade Pública - UNESP	1	38
Poder Judiciário - Fórum	1	22
Sociedade Civil		
Segmentos de atendimento	***Nº de Conselheiros***	***Frequência nas reuniões (%)***
Atendimento à Criança e ao Adolescente T: Lar Escola Redenção S: CEPROESC T: Liga de Assistência Cristo Rei S: Lar Nossa Senhora das Mercês	2	73
Atendimento a pessoa idosa T: Vila Vicentina e S: Asilo da Mendicidade	1	59
Atendimento às pessoas portadoras de necessidades especiais T: Para DV- Associação para Apoio e Integração do Deficiente Visual S: APAE - Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais	1	68
Atendimento e Apoio a Pessoas com Dependência Química T: AA Vida - Associação Amigos da Vida Araraquara S: Hospital Caibar Schutell	1	43
Universidade Particular T: Centro Universitário de Araraquara - UNIARA S: Centro Universitário de Araraquara - UNIARA	1	41
Usuários		
Destinatários da política de assistência social	2	35

Fonte: Ata da Eleição (2003); Livro de Presença nas Reuniões (2004-2006)

Quadro 8: Representação do CMAS (2007-2009)

Poder Público		
Órgãos	***Nº de Conselheiros***	***Frequência nas reuniões (%)***
Secretaria Municipal de Assistência Social	2	90
Secretaria Municipal de Saúde	1	27
Secretaria Municipal de Educação	1	23
Secretaria Municipal de Cultura	1	13
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	1	13
Coordenadoria de Participação Popular	1	50
Universidade Pública - UNESP	1	13
Sociedade Civil		
Segmentos	***Nº de Conselheiros***	***Frequência nas reuniões (%)***
Atendimento à Criança e ao Adolescente T: Lar Escola Redenção S: CAOM - Centro Educacional e Assistencial Oficina das Meninas T: Lar Nossa Senhora das Mercês S: Casa Betânia	2	80
Atendimento à pessoa idosa T: Otoniel de Camargo S: Asilo da Mendicidade	1	67
Atendimento às pessoas portadoras de necessidades especiais T: Para DV – Associação para Apoio e Integração do Deficiente Visual S: Nosso Ninho - Therezinha Maria Auxiliadora	1	57
Atendimento e Apoio a Pessoas com Dependência Química T: AA Vida - Associação Amigos da Vida Araraquara T: AA Vida - Associação Amigos da Vida Araraquara	1	63
Universidade Particular T: Centro Universitário de Araraquara - UNIARA S: Centro Universitário de Araraquara - UNIARA	1	63
Usuários		
Destinatários da política de assistência social	2	97

Fonte: Ata da Eleição (2006); Livro de Presença nas Reuniões (2007-2008)

Observando a representação do Poder Público no CMAS, identifica-se uma tentativa de articulação entre a política de assistência social e as demais áreas que estabelecem interfaces com ela. A representação desses órgãos no conselho é importante para a definição de

propostas de políticas que não se limitem à prestação de serviços assistenciais emergenciais. No caso da política de assistência social, essa articulação é particularmente importante, pois ela possui uma relação orgânica com as demais políticas. O conselho pode intervir nessa questão articulando uma maior interação entre as políticas sociais.

Porém, para além dos órgãos representados, a participação e o poder de decisão dos membros representantes são fatores decisivos para a concretização da arena decisória nos termos propostos. E, nesse sentido, com exceção da própria secretaria de assistência social, a frequência dos demais órgãos do governo é muito baixa, sendo praticamente nula na última gestão. Além disso, a rotatividade dos membros é bastante alta. Os próprios representantes da secretaria de assistência social avaliaram negativamente a participação do Poder Público no CMAS:

> "A participação do Poder Público é péssima, porque só nós da Secretaria de Assistência participamos, talvez porque muitos saíram e não foram substituídos. Isso é uma falha do Poder Público, mas penso que se tivesse um secretário(a) no conselho, ele poderia estar vendo essas coisas e encaminhando às outras secretarias". (Conselheira Representante do Poder Público, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

As justificativas dadas pelos representantes do Poder Público das diversas secretarias eram a falta de tempo e a incompatibilidade dos horários para que pudessem frequentar as reuniões do CMAS. Apesar da ausência de uma estrutura mais adequada para a organização do conselho e da sobrecarga dos funcionários públicos, a ausência dos representantes das demais secretarias no conselho evidencia a pouca importância atribuída a este e a insignificância dele para as atividades desenvolvidas por cada pasta.

Já a frequência da sociedade civil é mais expressiva, destacando-se as prestadoras de serviço, cuja frequência é mais bem distribuída entre os diversos segmentos. Quanto aos usuários, eles só foram incluídos no conselho a partir de 2004 e tiveram uma participação mais assídua na última gestão. O que chama a atenção na composição da sociedade civil é o fato de a representação ter como referência o *atendimento*, privilegiando, assim, as entidades prestadoras de serviço no quadro representativo, enquanto os usuários ocupam 25% dos assentos reservados à sociedade civil, ou seja, 12,5% de toda a representação do conselho. Para efeito de comparação, nos conselhos de saúde os usuários representam 50% do total de membros do conselho.

Cortês (2002) explica que a diferença de peso político entre os usuários dos conselhos de saúde e os dos conselhos de assistência social dever-se à maior abrangência dos serviços de saúde e ao tipo de organização desses serviços entre poder público e prestadores privados.

A saúde apresentaria um caráter mais universal, com forte presença do setor público na oferta de serviços, e uma tradição de organização e mobilização em âmbito nacional, o que levou os movimentos populares urbanos a organizarem-se durante o processo legislativo para ampliar a participação de seus representantes. Já a assistência social teria um caráter focalizado, sendo relegada às parcelas mais pobres da população, cujas organizações são de grande fragilidade política. Isso, somado ao clima político favorável à "refilantropização" na década de 1990, são agravantes para a participação dos usuários no conselho de assistência.

Mesmo a existência de cadeiras destinadas aos usuários da política de assistência social não assegura, por si só, uma maior participação e representatividade deles no conselho, seja por razões específicas, seja por razões mais amplas. Uma das maiores dificuldades é a definição de quem são os usuários da política de assistência social, já que a própria ideia de usuário guarda uma seletividade, o que é problemático, uma vez que estamos falando de políticas definidas como universais. É preciso, ainda, ter em conta a dificuldade de organização coletiva por parte dos grupos mais empobrecidos, que são os principais destinatários da política de assistência social. Segundo Raichelis (1998), de um lado, os setores sociais empobrecidos encontram-se aprisionados na luta cotidiana por sobrevivência, submetendo-se a "ações de ajuda e tutela reprodutoras da subalternidade". De outro lado, os grupos vulneráveis tornam-se ainda mais vulneráveis à medida que os mediadores governamentais e privados não os veem como cidadãos, e sim como "receptáculos das benesses da caridade estatal ou privada" (p.280).

Essa relação de subordinação, que se estabelece a partir da condição de desigualdade material, ofusca as possibilidades de protagonismo na política de assistência social, à medida que coloca a pobreza "como foco de uma incivilidade que descredencia o 'pobre' como sujeito de direitos e o coloca aquém das prerrogativas que, supostamente, a lei deveria lhes garantir [...]" (TELLES, 2001, p. 59). Nesse sentido, o entendimento da política de assistência social como um direito social e sua efetividade no provimento das necessidades básicas do cidadão em situação de vulnerabilidade tornam-se fundamentais para que a gestão democrática se constitua nessa política.

A representação dos usuários no CMAS enfrenta ainda questões específicas, ligadas ao acesso e ao exercício da participação no conselho. Em geral, a representação dos usuários nos conselhos é feita por meio de organizações representativas dos diversos grupos atendidos, mas, no CMAS, a eleição não é feita com base em organizações dos usuários, e sim em usuários individuais. Desta forma, frequentemente a representação é assumida por usuários das entidades prestadoras de serviço, o que vincula a representação deles a essas entidades e a

torna, portanto, pouco representativa. Além disso, a forma como tem sido conduzido o processo eleitoral, muitas vezes, afeta a representação dos usuários, que em geral encontram-se "desorganizados". Conforme o relato da conselheira do CMAS (representante do poder público – gestão 2006-2009), não houve empenho da secretaria na divulgação da eleição de 2006, o que levou a se candidatarem apenas os atendidos pelas entidades prestadoras de serviço. Essa mesma conselheira levanta a questão da representação e fala dos reflexos da composição do CMAS par ao seu funcionamento.

> "Acho que a representação está muito ligada à questão dos interesses, e acho que isso dificulta os encaminhamentos no conselho. Até mesmo na comissão de monitoramento, não nessa atual, muitas vezes a gente vai fazer a visita e aí é complicado porque alguns conselheiros falam: 'vamos ver tudo, mas não vamos pegar pesado porque o fulano é meu camarada'. [...] A constituição do conselho ainda é feita por segmento, eu entendo que esses públicos têm de estar representados, mas não as entidades em si. O próprio usuário acaba tendo de comprovar que é usuário por meio do atestado de uma entidade! Mas e o usuário do bolsa família?, não é usuário?!, o usuário aqui do Plantão, não é usuário?!" (Conselheira Representante do Poder Público, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

Observando a representação dos usuários nos conselhos de assistência social em geral, notamos que há pouca ou nenhuma referência àqueles que são atendidos por meio de programas governamentais de auxílio à renda (como, por exemplo, o bolsa família), cuja abrangência é maior em termos de universalidade. Uma definição mais precisa sobre o que se entende por "usuário" facilitaria a forma de inserção deles nos espaços de representação da política de assistência social. Todavia, para além dessas questões mais específicas, vale destacar que o termo "usuário" faz menção direta aos *serviços*, o que remete o cidadão a uma dimensão específica da política, que é aquela do *exercício dos direitos sociais*. Contudo, a participação envolve outra dimensão da política: a da *deliberação sobre os direitos*.

As particularidades encontradas no CMAS de Araraquara remetem às conclusões de Lüchmann (2007) de que a representação no interior dos espaços participativos carrega uma diversidade de regras e critérios que "vão desde o número de assentos, passando pelo perfil dos segmentos representados e dos mecanismos de escolha desses representantes" (p.153).

Outro aspecto relevante identificado na representação da sociedade civil é a ausência da categoria *trabalhadores*, especialmente dos profissionais da assistência social, que foram os principais protagonistas na luta pela democratização e construção das políticas de assistência social. De acordo com Cortês (2002), há um interesse limitado das organizações dos trabalhadores dos outros setores em relação à assistência social, pois eles seriam assegurados pela previdência social e, como sabemos, há uma clara separação entre

previdência social e assistência social. Desta forma, a representação dos trabalhadores fica mais restrita aos próprios assistentes sociais, por atuarem na área.

Em geral os conselhos apresentam, na sua composição, quatro segmentos sociais: o setor governamental, o setor privado, os trabalhadores e os usuários. Uma pesquisa do IBGE (2005) mostra que 77,5% dos municípios brasileiros do porte de Araraquara contemplam o segmento dos *trabalhadores* na composição do conselho de assistência social. No CMAS de Araraquara, os profissionais da assistência social participam do conselho, mas como representantes das entidades prestadoras de serviço ou dos órgãos públicos onde trabalham, e não representando um segmento ou categoria profissional.

Entendemos que o tipo de participação estabelecida pelos conselhos e a representação no seu interior são questões preeminentes, pois nos ajudam a visualizar o tipo de relação estabelecida entre Estado e sociedade civil e entre representantes e representados da sociedade civil. De acordo com Lüchmann (2007, p.146),

> [...] as experiências participativas inauguram novos mecanismos e relações de representação política que apresentam especificidades e diferenças substantivas com o modelo da representação eleitoral (R), (embora dele sofram vários impactos), seja por combinarem, em seu interior, mecanismos de representação com participação direta; seja por articularem, de forma imediata, participação com representação da sociedade civil.

Segundo a autora, nas experiências brasileiras observa-se uma relativa consolidação de dois modelos de participação e representação: a) o modelo dos conselhos que estaria pautado na ideia de participação coletiva, ou seja, norteado pela representação das organizações da sociedade civil; b) o modelo do orçamento participativo, que apresentaria uma configuração mais aproximada à de uma assembleia geral, articulando melhor a participação direta (nas assembleias dos bairros e regiões) e a representação (eleição de delegados).

Para Luchmann, o tipo de representação presente nos conselhos favorece a representação dos interesses gerais:

> a representação por entidades, ou organizações da sociedade civil, está difusamente ancorada na legitimidade destas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas "causas" sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política. Poder-se-ia dizer, portanto, que a representação nos conselhos apresenta maior grau de independência, na medida em que está relacionada com a formulação de políticas públicas e, portanto, pautada na perspectiva de representação de interesses gerais (LUCHMANN, 2007, p.154-155).

Entretanto, é preciso considerar que a formulação de políticas públicas envolve também a defesa de interesses particulares e corporativistas e, portanto, nem sempre está pautada na

perspectiva dos "interesses gerais". A nosso ver, é exatamente neste ponto que reside a importância da questão da representação no interior do conselho, visto que ele pode tanto ser um espaço de publicização dos conflitos e articulação do interesse geral, quanto se tornar um canal legitimador de interesses particulares e corporativistas.

Interessa-nos, aqui, destacar a frequente associação imediata que se estabelece entre as organizações da sociedade civil e a defesa dos direitos dos setores excluídos. É preciso atenção acerca da legitimidade da representação de tais setores por essas organizações.

> Mesmo que se trate da articulação em assembleias e fóruns, apesar da maior "organicidade" com as "bases", esta representação mantém certos limites circunscritos pela "lógica dos mobilizados", ou de um conjunto de organizações que apresentam uma representação presuntiva (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006b) ancorada na ideia de que a sociedade civil representa (independente de mecanismos formais) genuínos interesses sociais. Trata-se, portanto, de uma ideia de representatividade que alimenta certa confusão no entendimento acerca dos critérios de legitimidade que estes espaços carregam, na medida em que ora se apela para a legitimidade da representação de pessoas ou setores com "'uma história feita' nas 'lutas' dos segmentos pró-cidadania" (Tatagiba, 2002); ora se relaciona legitimidade com qualificação e competência dos representantes, como tem sido o caso das ONGs (Dagnino, 2002b); ora o critério de legitimidade está ancorado na capacidade dos representantes em "expressar os interesses do respectivo segmento social" (Teixeira,1996: 15). (LÜCHMANN, 2007, p.153)

Conforme Lüchmann, a representação no interior dos conselhos esboça uma ideia difusa do que é o representado, "podendo ser, tanto um segmento (ou vários setores da população), quanto a própria entidade indicada para assumir a representação" (LÜCHMANN, 2007, p.154). No caso do CMAS, embora os conselheiros enfatizem que representam o segmento e não a entidade em que atuam, ainda assim, a referência legal para a representação é o *atendimento*, ou seja, eles representam o conjunto das entidades que *prestam serviço* naquele segmento (idoso, deficiente, criança e adolescente). A autointitulação das organizações como representantes dos grupos subalternizados e marginalizados esconde uma lacuna na legitimidade dessa representação, uma vez que essas entidades estão descoladas da base que dizem representar, e sua eleição no conselho é feita entre seus pares e não pelos usuários.

Segundo a pesquisa empreendida por Lavalle, Houtzager e Castello (2006b), as organizações sociais se apoiam em diferentes critérios de legitimidade. Os autores identificam pelo menos seis tipos de argumentos utilizados por elas para justificarem sua representatividade. São eles: a) eleitoral: a legitimidade estaria baseada nos procedimentos de eleição dos representantes; b) filiação: a legitimidade se assenta na afinidade de interesses entre representantes e representados, o que é a razão de existência da organização; c) identidade: a legitimidade estaria na coincidência de condição existencial entre representantes e representados; d) serviços: a legitimidade estaria relacionada à atuação da organização

representante em prol de melhorias na condição de vida dos representados; e) proximidade: a legitimidade se apoia na intencionalidade positiva para com o representado e nos vínculos de compromisso mútuo em relação à organização e à mobilização dos representados; f) intermediação: a legitimidade estaria sustentada na própria noção de mediação, ou seja, na capacidade de interlocução com instâncias de tomada de decisão.

No caso das organizações representadas no CMAS, o argumento de legitimidade está baseado no *serviço* prestado, o que indica que a relação estabelecida entre representante e representado é movida pela competência ou pela benevolência do representante em atender às demandas do representado. Segundo Tatagiba (2002), uma das variáveis condicionantes para que o conselho se constitua como espaço de representação paritária e plural é a relação entre o conselheiro e a entidade. Esse caráter do conselho fica comprometido quando "para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica" (p.58).

Os conselhos da criança e do adolescente também tomaram como referência o *atendimento* para definir a representação das organizações da sociedade civil. Reavaliando o caso, Gomes da Costa, um dos idealizadores do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), faz uma reflexão sobre a questão:

> "[...] hoje, se tivesse que reescrever o Estatuto [ECA], não definiria como entidades representativas aquelas que trabalham com a criança e o adolescente [...] me bateria para que fossem as entidades representativas da população [...] Porque esse viés – foi corporativismo à nossa maneira que nos fez colocar apenas entidades de atendimento que trabalhassem com criança e adolescentes – objetivamente atrasou o processo, pois, em sua maioria, em todo o país, elas são politicamente muito frágeis". (Gomes da Costa, apud TATAGIBA:2002:61)

Para Dagnino (2002b), a representação baseada em organizações prestadoras de serviço pode deslocar a noção de representatividade, associando-a à competência técnica que a Organização possui.

> O Estado as vê [ONGs] como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais. Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam também a se ver como 'representantes da sociedade civil', num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais 'dariam voz'. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONGs do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses.

(DAGNINO, 2002b, p.156)

No que se refere à área da assistência social, a representação baseada nas Organizações Sociais prestadoras de serviço, bem como a funcionalidade delas à lógica de complementaridade ao mercado e ao Estado, são questões bastante evidentes devido à própria natureza da área da assistência social. Tradicionalmente, as entidades privadas sem fins lucrativos estiveram voltadas para atividades da assistência social, atuando onde o Estado era ausente ou insuficiente. E, apesar dos avanços dos setores progressistas em direção à consolidação de uma política pública de assistência social, a reforma do Estado fomentou as organizações sociais com o propósito de transferir a execução de atividades do campo social para o denominado "terceiro setor", caracterizando um movimento de "refilantropização" da assistência social. Como adverte Raichelis (1998): "O apelo às ações de parceria e à participação autônoma da sociedade civil precisa ser mais bem qualificado no âmbito da política de assistência social, para que não se reforcem práticas de desresponsabilização da função governamental em nome do fortalecimento da sociedade civil" (p.276).

No que diz respeito aos dados de nossa pesquisa empírica, a super-representação das entidades sociais no interior do conselho reproduz a configuração dos atores que tradicionalmente compuseram o campo da assistência social e que estavam melhor articuladas com os demais agentes públicos e privados, privilegiando-se, assim, os vínculos entre algumas entidades e o Poder Público local. Desta forma, a representação do CMAS refletiu uma conjuntura já existente na política do município, e bastante característica das relações estabelecidas no campo da assistência social. A fala da ex-secretária de assistência social (2001-2004) e presidente do CMAS à época esclarece isso:

> "A composição do conselho veio um pouco na esteira do que já era, sabe... Acho que existe a questão de ter mais representação do próprio beneficiário da política, mas a gente não tem esse estágio de avanço, né? [refere-se à participação ativa dos usuários]... E mesmo que esse estágio não seja o ideal, também não se efetivou ainda. Essas coisas que vêm à base da lei, nem sempre a prática acompanha. [...] Mas acho que é preciso continuar aprofundando essa questão no conselho para que haja mais avanços, porque ele está inacabado. Na gestão anterior, tinha o Lions e o Rotary, os clubes de serviço, o problema é que eles não iam. É claro, é um fragmento daquele momento. Então é assim: o que é possível nesse momento nomear? Eu concordo que isso pode ser melhorado, ser mais abrangente, mas eu lembro do primeiro processo para eleger os representantes dos usuários, o quanto foi complicado, porque se tinha de dividir entre todas as pessoas que estavam ali sendo atendidas por todos os programas e tal. E, na hora de eleger, tem de ser um processo aberto, com edital e eleição... Só que isso ainda não se tem, porque as pessoas que mais precisam da assistência, muitas vezes não têm ciência em relação a tudo isso. Quanto às outras organizações da sociedade civil, quantas realmente têm o desejo, a intenção e a disponibilidade para participar de um

trabalho dessa natureza? Então, tem toda uma dificuldade oriunda aí do próprio movimento de participação que nós não temos muito ainda. Você não tem associações de bairro, quando tem ela tem dono, é... você não tem movimento social, você tem grupos que dominam determinado território, é assim: 'esses pobrinhos são meus'. A verdade é essa". (Conselheira Representante do Governo, gestão 2001-2003 e Secretária da Assistência Social entre 2001-2004 – Entrevista em 25/02/09)

O relato de outra conselheira complementa o anterior e ajuda a perceber as dificuldades de haver participação em uma política social que não estava consolidada.

"Hoje, o usuário tem um papel de controlador social, mas na época nós não sabíamos nem onde procurar esse usuário, então as entidades que atendiam esses usuários ficaram mais fortalecidas. Onde íamos procurar o usuário de assistência social? Onde ele estaria representado? Não existia os CRAS, por exemplo. Hoje, a gente já pode fazer outro tipo de regimento interno. Na época, a gente não sabia onde ia buscar esse usuário, você entendeu? Então, o usuário estava dentro de algum programa oferecido pelo município e estava dentro das entidades assistenciais". (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2001-2003 e 2004-2006 – Entrevista em 18/02/09)

De um lado, a falta de cultura participativa no município e a tradição das entidades sociais no campo da assistência social levaram a uma representação pouco plural, de outro, a inexistência de uma política constituída na assistência social e a relação de subordinação política e benevolência no trato da questão social não possibilitaram um maior protagonismo popular nessa política. Ao final, o desenho institucional do CMAS acabou por consolidar uma representação de caráter "corporativista", no sentido de que o grupo representado no conselho não é representativo de toda a pluralidade da sociedade civil, e a participação tende a ser orientada por interesses específicos. As falas das conselheiras fazem referência a esse desinteresse pelo coletivo:

"Acho que as questões, problemas, demandas, são discutidas superficialmente. As pessoas lutam por interesses próprios e não coletivos, e isso inclui o Poder Público, estou falando de representantes da sociedade civil e do Poder Público. Acho que a gente não aprofunda a discussão e, se aprofunda, as pessoas se incomodam com isso, porque muitas vezes estão mais preocupadas com o tempo do que com o conteúdo". (Conselheira Representante do Poder Público, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

"Hoje, os representantes das entidades veem o conselho, mas eles veem com uma visão limitada. Limitada no sentido assim: quando é colocado no conselho: 'olha, precisamos de gente para atuar em uma comissão de fiscalização ou na comissão de monitoramento de entidades', aí fica aquela coisa: 'olha, eu não posso porque o presidente da entidade que eu represento não vai me liberar'. Então, os conselheiros ainda ficam muito atrelados às entidades que eles trabalham. É preciso perder aquela visão de que 'eu vou para a reunião do conselho porque vai ser discutido uma verba que a minha entidade tem interesse'. E a questão da capacitação, porque acho que falta entender a mudança da política, entender a evolução da assistência

social. Acho que o conselho ainda não conseguiu digerir isso...” (Conselheira Representante do Poder Público, gestão 2007-2009 e Secretária da Assistência Social 2006-2008 – Entrevista em 21/01/09)

Quando os representantes das entidades falam sobre as razões de participarem do CMAS, o que se sobressai é o interesse em apresentar-se como componente da rede de atendimento, pleiteando recursos e informações que favoreçam a entidade.

“É importante a participação para que se possa mostrar o trabalho de cada segmento e entidade dentro do contexto geral”. (Conselheiro Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2004-2006 e 2007-2009 - Entrevista em 10/02/09)

“A entidade tinha interesse em saber como eram feitas as discussões e essa partilha [dos recursos], e pelo benefício que essas discussões trazem, quem participa, quem é atuante, se faz presente e é lembrado”. (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2001-2003 e 2004-2006 – Entrevista em 16/02/09)

“A instituição queria estar presente, mostrar que a gente estava empenhada em participar e estava envolvida com as mudanças e maiores benefícios para as instituições, porque assim como a gente recebia das outras, as outras também recebiam de nós, era uma troca...” (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestão 2004-2006 – Entrevista em 13/02/09)

Ainda que os interesses das entidades sociais sejam legítimos, pois elas prestam um serviço importante na rede de atendimento e enfrentam grandes dificuldades financeiras para manter suas atividades, eles são fragmentados e, por isso, muitas vezes as entidades assumem um caráter particularista, voltando-se para si mesmas ou limitando-se a trocar informações e atuar em cooperação com as demais entidades locais. Nota-se uma ausência de preocupação com a política de assistência social no seu sentido macro, o que pode tornar o conselho um mero espaço de reuniões administrativas, em que as partes dividem tarefas e valores, sem assumir, portanto, o papel de conselheiros e representantes da sociedade como um todo nas discussões e deliberações que a ela dizem respeito.

Dessa forma, podemos dizer que o novo mecanismo deliberativo não expressou grandes mudanças quanto à introdução de novos agentes políticos na arena decisória do município, limitando-se a incorporar um grupo que já exercia influência sobre o campo da assistência social e dar legitimidade a ele. Sendo assim, a importância do conselho estaria mais na publicização do diálogo entre Estado e sociedade civil, antes obscurecido por relações clientelísticas. Antes de existir o CMAS, os recursos públicos destinados às entidades eram obtidos diretamente com o Poder Executivo, em negociações sujeitas a todo tipo de favoritismo, corrupção e submissão das entidades sociais.

- Deliberação no CMAS de Araraquara

Para avaliar a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social no que concerne à sua influência no processo deliberativo sobre a política de assistência social no município, verificamos as deliberações produzidas pelo conselho durante o período de 2001 a 2008. Para tal, utilizamos como procedimento metodológico a análise documental, especialmente das atas das reuniões, que contêm todas as deliberações do conselho.

Em relação aos tipos de deliberação, o artigo 15 do Regimento Interno do CMAS afirma que "as deliberações do plenário serão consubstanciadas em: I – Resolução, quando se tratar de matéria de sua competência legal; II – Moção, para manifestação de opinião sobre matérias de competência de outros órgãos; III – Requerimentos, para assuntos relacionados a procedimentos internos". O Regimento Interno estabelece, ainda, que as resoluções deverão ser publicadas no órgão oficial de imprensa do município. Em nossa pesquisa, identificamos algumas resoluções do conselho anteriores a 2001, que tratavam de normatização sobre procedimentos de controle social. Durante o período analisado, de 2001 a 2008, não foi detectada nenhuma dessas formalizações prevista no Regimento Interno.

Uma das dificuldades do conselho é a ausência de uma estrutura adequada para seu funcionamento. Como não há uma sede própria, seus arquivos e documentos são guardados na secretaria de assistência social. As informações referentes às deliberações do CMAS concentram-se nas atas de reuniões, que nem sempre são claras e detalhadas. A partir do levantamento feito em atas, mapeamos as deliberações produzidas pelo conselho e as classificamos de acordo com os seguintes temas (eixos):

a) *Assuntos ligados a aspectos internos do conselho*: formação de comissões internas, eleição da diretoria, eleição dos novos membros para o conselho, mudanças no regimento e na legislação do conselho, entre outros.

b) Aprovação de ações realizadas por outros órgãos e instâncias governamentais que precisam da aprovação do conselho: aprovação ou rejeição do plano municipal de assistência social, da previsão orçamentária, de emendas parlamentares, de novos programas ou projetos e convênios, entre outros.

c) *Questões pertinentes à organização e funcionamento da rede de assistência social*: distribuição de recursos na rede de atendimento, redistribuição de vagas de atendimento entre as entidades sociais, alocação de programas entre os executores públicos e privados.

d) *Concessão e suspensão dos registros das entidades sociais no conselho*: refere-se à manutenção do registro de utilidade pública, emitido para as entidades sociais.

e) *Denúncias e Irregularidades:* ações ilícitas cometidas pelo poder público ou pelas entidades sociais.

f) *Encaminhamentos e solicitações enviadas a outros órgãos e instâncias:* indicação de representantes para outros órgãos, solicitações feitas a outras organizações governamentais.

g) *Prestação de contas da rede pública e privada*: apresentação dos relatórios de gestão, de demonstrativos da execução físico-financeira das atividades.

h) *Outras Deliberações*: deliberações esporádicas e de pouca relevância que não puderam ser alocadas em nenhum dos outros eixos acima.

Na tabela abaixo, apresentamos o levantamento das deliberações do CMAS para cada ano do período indicado.

Tabela 3: Temas mais deliberados no CMAS (2001-2008)

Temas	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**TOTAL**	
	N	**N**	**N**	**N**	**N**	**N**	**N**	**N**	***N***	***%***
Concessão/suspensão do registro no CMAS	3		2	4	3	2	1	3	**18**	**10,11**
Deliberação sobre demandas dos governos federal, estadual e municipal.	2	4	3	5	2	4	5	4	**31**	**17,42**
Denúncias e Irregularidades	1		0	0	0	0	0	1	**2**	**1,12**
Encaminhamentos e solicitações enviadas a outros órgãos e instâncias	1	4	3	0	1	0	0	1	**11**	**6,18**
Organização e distribuição de recursos e programas na rede	7	7	7	7	4	3	2	1	**39**	**21,91**
Organização interna do CMAS	10	2	14	4	3	2	3	1	**40**	**22,47**
Prestação de contas da rede público e privado de atendimento	2	4	1	2	4	3	4	4	**24**	**13,48**
Outros	1	2	4	0	1	0	2	2	**13**	**7,30**
Total	**27**	**29**	**34**	**22**	**18**	**14**	**17**	**17**	**178**	**100**

Fonte: atas das reuniões (2001-2008)

Como mostra a tabela, a organização interna do CMAS ainda é o tema que domina as deliberações do conselho, ocupando 22,47% da pauta de discussões. A organização interna constitui a própria operacionalização do conselho. A predominância desse tema indica que o conselho não se encontra estruturado ou que ele está se tornando muito burocratizado. No caso do CMAS, é possível perceber que houve um declínio dessa atividade ao longo dos oito anos analisados, o que indica que o conselho atingiu uma estabilidade organizacional. Verificamos que a última gestão tinha problemas sérios com a formação da diretoria. Todos os secretários haviam se retirado e a questão não se resolveu até o final do mandato; até lá, em todas as reuniões era preciso muito tempo até que se conseguisse um voluntário para lavrar a ata. Outro problema para a organização do conselho é a falta de infraestrutura. O CMAS não

conta com sede própria, não tem secretário, e não possui veículo para realizar as visitas de monitoria, o que dificulta enormemente os seus trabalhos. Apesar dessas questões não constarem em atas, elas eram constantemente frisadas pelos conselheiros.

> "Geralmente, as comissões têm que ter sempre um integrante da secretaria de assistência [...], se não, não funciona. Tem que ter para puxar o trabalho e para representar essa comissão dentro da secretaria, se não, a comissão fica sem apoio, sem estrutura para atuar. Você precisa do carro para fazer as visitas, aí você precisa que alguém de dentro da secretaria agende o veiculo". (Conselheiro Representante das Entidades Prestadoras de Serviço, gestões 2004-2006 e 2007-2009 - Entrevista em 10/02/09)

> "Eu, às vezes, acho que é uma mistura, que você não sabe o que é secretaria o que é conselho, até por conta de não termos um espaço, não ter uma secretária. Você veja, para oficiar as entidades das reuniões, tem que ser feito via secretária, porque nós não temos como. [...] A nossa maior dificuldade até hoje, é que o conselho não conseguiu, mas não é só do conselho de assistência, é a sede para os conselhos, isso a gente ainda não conseguiu". (Conselheira Representante das Entidades Prestadoras de Serviço, Presidente do CMAS, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

> "A gestão municipal não pode esquecer o que está lá na lei, a lei que cria os conselhos estabelece que é papel do poder público oferecer infraestrutura e recursos, porque aquele representante está ali para um trabalho que é voluntário, para uma contribuição e participação, mas ele não pode tirar dinheiro do bolso dele para pôr gasolina no carro e fazer monitoria, ou mesmo para se qualificar. Da minha parte, esse problema foi uma frustração imensa, fiz tudo o que podia do ponto de vista de colocar o que tinha na secretaria à disposição do conselho, mas isso é uma resposta que o governo não deu. A gente tinha essa discussão da Casa dos Conselhos porque o governo falava e criou um número imenso de conselhos, e onde está a infraestrutura? Então, se você tem a política, tem que ter efetivamente esse espaço de participação popular. Eu acho que é fundamental, e cansei de dizer isso dentro do governo: 'Está ruim, está a desejar, a gente não está cumprindo com aquilo que nós nos propomos e construímos em lei'. Tinha o discurso, mas ele não se efetivou". (Conselheira Representante do Governo, Presidente do CMAS gestão 2001-2003 e Secretária da Assistência Social entre 2001-2004 – Entrevista em 25/02/09)

Como visto anteriormente, a criação da Casa dos Conselhos compunha a proposta participativa do governo Edinho Silva (PT). Tal projeto deveria integrar e articular todos os conselhos municipais em uma única sede, oferecendo-lhes uma infraestrutura adequada. A Casa dos Conselhos chegou a ser implementada na segunda gestão do governo (2004-2008), mas foi feita de forma precária e não cumpriu seus objetivos.

Se excluirmos as deliberações sobre as atividades internas do CMAS, e considerarmos apenas as deliberações que dizem respeito à atuação do conselho, ou seja, as decisões que estão relacionadas à política de assistência social, teríamos, então, a seguinte porcentagem:

Gráfico 1: Atuação do CMAS (2001-2008)

Fonte: atas das reuniões do CMAS (2001-2008)

A deliberação mais comum refere-se à organização e à distribuição de recursos financeiros na rede de atendimento, com recorrência aproximada de 29%. Esse é o tema de maior interesse das entidades prestadoras de serviço, pois é quando são definidos os valores correspondentes a cada uma e quem irá executar os programas e projetos a serem implementados pelo município.

A partilha de recursos é feita com base no segmento a que se destina a verba e, quando isso não é especificado, em geral, divide-se o montante entre todas as entidades. Em outros casos, os projetos e programas estaduais ou federais aderidos pelo município já especificam quem serão os agentes que deverão executá-los. Após a implementação do SUAS, houve um aumento das atividades de execução direta, ou seja, pela própria administração pública. Isso contribui para que as atividades sejam mais homogêneas e os recursos não sejam tão pulverizados, pois a diluição das verbas entre diversos executores acaba comprometendo a otimização dos recursos.

Quando os recursos não estão atrelados a projetos específicos, os agentes da rede pública ou as entidades sociais que pretendem assumir as verbas apresentam projetos de execução ao conselho para que sejam aprovados. O CMAS aprova ou não os projetos distribuindo os valores, mas não atua fazendo proposições ou definindo projetos próprios. Os registros das atas e as reuniões que acompanhamos demonstram que não há uma discussão aprofundada com base em diagnósticos para se deliberar sobre as diretrizes das ações ou sobre a forma de intervenção na assistência social. O que se percebe é, ao contrário, uma tendência

ao continuísmo daquilo que já vinha sendo feito dentro de cada entidade.

Observando a evolução da atividade de organização e partilha das verbas nas deliberações do conselho, vemos que elas foram diminuindo ao longo do período analisado, especialmente a partir de 2005. Um das razões disso foi a implementação do SUAS nesse período, fazendo com que muitas ações fossem direcionadas aos equipamentos públicos (CRAS e CREAS), muito embora isso não tenha alterado o valor dos recursos repassados às entidades, pois a implementação da rede pública veio acompanhada de um aumento no volume dos recursos destinados à assistência social. A outra razão da diminuição da discussão sobre a organização da rede e sobre partilha dos recursos é a estabilização da organização da rede de atendimento, permanecendo as mesmas entidades e os mesmo projetos e programas de um ano para outro. Dessa forma, a grade de atendimento era reproduzida anualmente no novo Plano Municipal de Assistência Social e aprovada pelo CMAS.

Um das discussões constantes no conselho era a questão da ampliação da rede para as entidades sociais que não estavam inseridas nela. Os representantes do Poder Público questionavam a tendência de permanência das mesmas entidades na rede privada e a necessidade de avaliação dos critérios para definir quais entidades devem fazer parte da rede financiada com recursos públicos. A esse questionamento, as entidades representadas reagiam afirmando que o valor era muito pequeno e que a inclusão de novas entidades diluiria ainda mais as verbas.

A Segunda deliberação mais comum no CMAS, representando cerca de 23% das decisões, refere-se às demandas dos governos, ou seja, a assuntos de cuja aprovação no conselho o governo necessita. Em geral, essas deliberações eram aprovadas e tinham um caráter meramente formal. Em alguns casos, houve aprovação com ressalva porque o CMAS considerou que as medidas atropelavam a função do conselho de deliberar sobre a execução das atividades. Os relatos dos conselheiros demonstram o predomínio do poder público na construção da pauta do conselho, pois, embora a definição da pauta seja uma atribuição da diretoria, em geral, os temas originam-se dentro da própria secretaria de assistência social, a partir das necessidades identificadas por ela.

> "Via de regra, as pautas são definidas pela secretaria de assistência social, conforme a demanda do município. Se alguém pede que quer falar sobre um assunto, a gente pede para incluir na pauta. Mas o conselho não elabora a pauta. Se a gente [a secretaria de assistência social] não fizer, não tem pauta (risos). Sempre é a gente que leva, pouca coisa surge do conselho mesmo. A demanda do conselho para discutir é recurso. [...] As discussões e deliberações giram em torno das nossas demandas, porque somos nós que colocamos os assuntos em pauta. Nós levamos o que é solicitado ao município, geralmente

exigências legais, por exemplo, o Plano Municipal. Agora vai ter o Plano Federal, o município vai ser instruído para elaborá-lo e o conselho vai deliberar sobre aquilo que os municípios fizerem, conforme orientação federal. Não vão entender nada, mas vão ter de deliberar!" (Conselheira Representante do Poder Público, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

"O conselho está atendendo mais as necessidades do executor da política pública, que é a Secretaria, [...] no sentido de apoio e pequena participação nas decisões. [...] Quando o executor [Poder Executivo], por força de lei, precisa de uma aprovação do conselho, ele convoca o conselho. Convoca a mesa e a mesa convoca o conselho, ao passo que deveria ser o inverso. O conselho está mais apoiando as decisões do executivo, não que esteja errado, a assistência é um setor que necessita de muita atenção e quando as necessidades aparecem nesse ou naquele segmento elas são nítidas, são evidentes, então o conselho apoia o Executivo porque também identifica aquele problema ou demanda". (Conselheiro Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2004-2006 e 2007-2009 - Entrevista em 10/02/09)

"Agora mudou um pouco, mas nos dois primeiros anos o conselho apenas legitimava a vontade do prefeito, eu cansei de dizer que nós éramos 'vacas de presépio'. Os conselheiros não tinham noção do que era o conselho e do papel que eles tinham". (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2004-2006 e 2007-2009 – Entrevista em 30/01/09)

A centralidade do Estado na geração das pautas também decorre da racionalidade administrativa, que sistematiza os procedimentos e demanda seu cumprimento. Não há uma discussão no interior do conselho sobre quais temas são pertinentes ou relevantes, como foi encontrado nas pesquisas verificadas por Tatagiba (2002). Também não é comum a inclusão de pauta pelos setores não governamentais, as quais deveriam representar as demandas de suas bases. Isso tudo evidencia duas questões importantes: a) que a mediação das demandas não está se realizando de forma satisfatória, o que por sua vez revela a ausência de diálogo com as bases, o que traz implicações para a própria representatividade; b) que os membros do conselho aderiram à lógica administrativa da burocracia Estatal e limitam-se a corresponder a ela, o que, por sua vez, denota falta de clareza em relação ao papel do conselho. Não se trata, aqui, de relegar a "culpa" aos próprios conselheiros por não assumirem seu papel, mas apenas de fazer um apontamento da situação, para então poder averiguar seus fatores.

Na visão dos representantes do Poder Público, o conselho aparece como uma obrigatoriedade. Seja como órgão legal de controle, seja como aliado político, nas duas circunstâncias é a legitimidade do governo que está em questão. Num contexto em que o discurso da participação tornou-se consensual, a associação entre participação e legitimidade política ganha expressão.

"O conselho é um órgão de controle social da assistência social, então ele tem que existir, ele está dentro

da política nacional da assistência social, então não tem como você trabalhar a política da assistência sem ter o órgão de controle social. [...] A influência dos conselhos na política municipal de assistência social teria que ser maior, isso ainda não acontece da forma como gostaríamos que acontecesse, por isso que volto a falar para você da capacitação, que é importantíssima. Eles ainda não tomaram posse do poder que eles têm diante da política da assistência no município". (Conselheira Representante do Governo, gestão 2007-2009 e Secretária da Assistência Social entre 2006-2008 – Entrevista em 21/01/09)

"Os gestores precisam da atuação dos conselhos, se não ele não consegue nem gerir. O conselho é um aliado extremamente importante no sentido de avançar a política, na hora de discutir um recurso, de definir a prioridade. O secretário que tem clareza disso... A representação da sociedade civil só lhe concede mais poder, partilhar a informação só lhe concede mais poder". (Conselheira Representante do Governo, gestão 2001-2003 e Secretária da Assistência Social entre 2001-2004 – Entrevista em 25/02/09)

Os demais itens deliberados pelo conselho são: prestação de contas, com 17%; manutenção dos registros no CMAS, com 13%; encaminhamentos externos, com 8%; denúncias e irregularidades, 1%. Todas essas atividades, incluindo as deliberações sobre as demandas dos governos, referem-se ao controle social efetuado pelo CMAS. Por representarem atividades obrigatórias do conselho, elas mantiveram-se estáveis ao longo do período analisado. As prestações de contas, normalmente, eram aprovadas sem grandes questionamentos ou discordâncias, mas os técnicos da Secretaria (SMISC) sempre enfatizavam a ausência da comissão fiscal. Ao apresentar a Prestação de Contas do 1° Semestre de 2008, a gestora do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) lamentou que a comissão fiscal do CMAS assumisse a função de fiscalizar as contas apresentadas (Ata do CMAS de 24/07/08).

Em vários momentos da pesquisa pudemos identificar que o controle social foi o principal enfoque do CMAS, sendo que quase todas as suas atividades objetivavam cumprir essa função. A ênfase na fiscalização e controle é recorrente nas falas dos conselheiros quando lhe perguntamos sobre as principais atividades do conselho.

"Na verdade, o conselho delibera sobre a concessão de registro das entidades. A comissão de monitoramento faz a triagem, a gente retorna a essa entidade falando se falta documento, enfim, procura deixar certo, para que quando chegue ao conselho para aprovação não esteja faltando documento, porque, se não, vai e volta muitas vezes. Então, a gente faz essa parte de preparar, ver se o pedido não está fora do âmbito da assistência social. Aí ela [a entidade] vai para o conselho, apresenta o seu projeto, e o conselho aprova ou não. O conselho pode deliberar, por exemplo, sobre cortar o registro de uma entidade, se existe alguma irregularidade. A irregularidade para o conselho de assistência é mais voltada para a questão financeira. Não que não possamos ver irregularidade no atendimento, nós podemos ver e nós podemos alertar, mas a questão financeira é mais avaliada." (Conselheira Representante das Entidades Prestadoras

de Serviço, Presidente do CMAS, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

Verificamos que o monitoramento da rede de atendimento é a atividade mais regular do conselho, contendo comissão permanente e bons instrumentos de avaliação, apesar de todas as dificuldades com a falta de estrutura (veículo, secretaria) e a baixa participação dos conselheiros.

> "A comissão de monitoramento faz as visitas, nós temos reuniões semanais em que a gente discute, por exemplo, o relatório de atividades e faz as visitas, certo? Inclusive para constatar, porque o relatório de atividades, ele retrata muita coisa, mas não retrata tudo, então, a gente faz as visitas para comparar. E quando, a partir da reunião, você sente que há alguma dúvida, prepara-se uma orientação para esclarecer. [...] As visitas são feitas em várias situações, por exemplo, para acompanhar e avaliar os serviços, para orientação, ou também para a concessão de registro". (Conselheira Representante da Universidade Particular, gestões 2004-2006 e 2007-2009 – Entrevista em 18/02/09)

> "O monitoramento foi muito importante para o conselho conhecer melhor todas as entidades e seus trabalhos". (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2001-2003 e 2004-2006 – Entrevista em 16/02/09)

As atas e os relatos de alguns conselheiros evidenciam que o CMAS enfrentava dificuldades para consolidar suas comissões, e muitas vezes a responsabilidade recaía sobre os representantes do poder público.

> "O conselho poderia estar mais organizado, melhor estruturado, eu penso que eles esperam muito que o Poder Público resolva um problema que é do conselho, que eles não se assumem enquanto conselheiros, que eles delegam a atribuição deles para a gente. Eles ficam esperando que a gente faça, e a gente por outro lado, não faz aquilo que não é de nossa competência. Como naquele dia que o presidente de uma entidade ficou falando que nós éramos desorganizados porque não tínhamos levado a relação das entidades inscritas no conselho, mas nós não identificamos que precisaria e isso não foi solicitado, se tivéssemos identificado, porque não levar? Aí ele ficou falando assim: 'para mim, vocês repassando o recurso, já estou satisfeito'. Isso é muito pouco para uma entidade inscrita no conselho, é se isentar demais e não saber seu papel e, se sabe, finge que não sabe. [...] Qual iniciativa o conselho tem tido? Esse ano é ano de conferência, se nós [secretaria de assistência social] não organizarmos – indicar palestrantes, arrumar o espaço – não é realizada a conferência, mesmo que eles também, enquanto conselho e política de assistência, sejam prejudicados. Mas se a gente não faz, eles não fazem, 'ah porque não pode sair porque o presidente da entidade não libera'". (Conselheira Representante do Poder Público, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

Apesar de ser pertinente sua critica, a fala da representante do poder público revela a mesma postura criticada por ela. Ao referir-se ao conselho como "eles", ela também não se

inclui como conselheira, ou seja, o conselho é visto como as entidades sociais que o compõem. De outro lado, no discurso dos representantes das entidades, o CMAS se confunde com a Secretaria de Assistência Social e, portanto, com os funcionários da secretaria. Ao final, ninguém assume a representação do conselho e ele se torna um espaço de defesa dos interesses particulares.

Nas entrevistas, os conselheiros das entidades afirmam que não tinham muita disponibilidade para envolver-se nas atividades do conselho porque a diretoria da entidade não permitia que o representante se afastasse por muito tempo do trabalho na sua instituição. Em geral, a diretoria das entidades sociais envia um representante para acompanhar as reuniões ou para assumir o papel de representante no CMAS, mas nem sempre esse representante tem o poder de decisão na entidade. Isso revela também um descrédito ou desinteresse das entidades sociais pelo conselho.

A grande expectativa em relação aos mecanismos participativos institucionalizados está no seu potencial deliberativo enquanto órgão co-gestor, destacando-se seu papel na formulação de políticas públicas e no controle social como principais atribuições. Entretanto, no caso estudado, vimos que, enquanto o controle social é amplamente incentivado e desenvolvido, a elaboração de políticas públicas não tem muito espaço no interior do CMAS. As atividades mais recorrentes do conselho são a partilha dos recursos destinados à rede de atendimentos e às atividades relacionadas ao controle social, que se referem à fiscalização da execução da política de assistência social. Desta forma, o CMAS atua mais no sentido de garantir a eficiência e a transparência da gestão pública do que na definição da política pública, o que confere ao conselho uma atuação mais operacional, em detrimento de sua função propositiva e decisória. Nesse sentido, os dados obtidos em nossa pesquisa apontam em direção à nossa hipótese inicial de que o conselho estaria atuando num sentido mais gerencial que político.

Recorrendo a outros estudos sobre os conselhos, observamos que há certa regularidade nos dados por nós constatados. Pesquisando o Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba, Renato Perissinotto (2002, p.224) verificou que os temas mais recorrentes nas atas do conselho eram as concessões do atestado de funcionamento das entidades (registro), as deliberações sobre os recursos destinados aos diversos projetos e a prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social. Da mesma forma, Soraya Cortês (2002, p.189) identificou que as principais pautas do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre eram o registro das entidades sociais no conselho e as deliberações sobre o repasse dos recursos financeiros dos projetos e programas às entidades sociais.

Na análise de Cortês (2002, p.194), "as atividades que o conselho desenvolve poderiam ser classificadas como gerenciais, em vez da deliberação política", pois elas têm um caráter administrativo e cartorial. Para a autora, as atividades do conselho remetem às articulações e conflitos entre os atores coletivos que participam do processo de decisão, e às características institucionais da assistência social, "que definem o modo como se organizam e são financiados os serviços e afetam a natureza das relações entre poder público e prestador de serviços" (p.191).

Na análise de Perissinotto (2002, p.224), "a instituição [conselho municipal de assistência social] funciona menos como um espaço de debate sobre a política de assistência social e mais como uma agência implementadora de políticas e fiscalizadora das entidades atuantes na área". Para o autor, dois fatores contribuem para esse quadro: a orientação político-ideológica do governo local, que, no caso estudado pelo autor, era pouco favorável à participação; e a própria natureza da assistência social e das entidades prestadoras de serviço, que não são engajadas no debate político e concentram-se apenas em suas atividades de caridade. "Podemos dizer que há um certo *ethos* na assistência social segundo o qual a caridade é superior à política" (PERISSINOTTO, 2002, p.225).

Assim, corroboramos com as análises oferecidas por Cotês (2002) e Perissinoto (2002) em relação à natureza da assistência social e às características institucionais apontadas pelos dois autores. Entendemos que, de um lado, o fato de a assistência social ser constituída por uma série de projetos específicos, desenvolvidos pelas mais variadas entidades, e, de outro, a ausência de uma política pública mais estruturada, com procedimentos mais padronizados, impõem dificuldades para a análise e controle dos serviços públicos e para a própria constituição da assistência social como política pública. O resultado disso é um difícil e detalhado trabalho burocrático que tem sido delegado aos conselhos de assistência social. Concordamos também com a observação de Cortês (2002), de que muitas vezes o processo decisório transcende o conselho municipal e a própria esfera municipal, restando muito pouco a ser decidido no nível local. Essa questão remete às características da descentralização no Brasil, que muitas vezes é mais administrativa do que política, relegando aos municípios apenas a operacionalização e o controle das políticas, e pouca autonomia deliberativa.

Contudo, a ênfase dada ao controle social não se restringe ao conselho de assistência social e está presente na própria definição dos conselhos, sendo que sua maior ou menor intensidade pode estar associada ao entendimento que se faz da participação. Assim, quando a participação é entendida como um recurso gerencial, a tendência é que o conselho assuma um papel mais fiscalizador para garantir a "gestão eficiente"; quando a participação é entendida

no seu significado político e democratizador, a tendência é que o conselho caminhe para a partilha do poder, interferindo na formulação das políticas públicas.

Com o objetivo de ampliar nossa análise em relação ao papel efetivamente deliberativo do CMAS, procuramos verificar em que medida ele interfere nos principais instrumentos de definição da política municipal de assistência social, quais sejam, o Plano Municipal de Assistência Social, o Orçamento Anual da Assistência Social e as Conferências de Assistência Social.

- Participação do CMAS na Elaboração Plano Municipal de Assistência Social

O Plano Municipal de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico para a consolidação tanto da Política de Assistência Social quanto do Sistema Único de Assistência Social que a organiza, regula e norteia. Nesse sentido, a participação do Conselho na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) é uma forma de garantir sua interferência na formulação das políticas públicas, orientando as ações, redefinindo diretrizes e prioridades, e propondo mudanças na organização do sistema de atendimento.

A lei de criação do CMAS (Lei 6014 de 2003) estabelece que o conselho deve aprovar o PMAS, mas não se refere à participação na *formulação* deste, o que atribui ao conselho um papel meramente formal na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social. Todos os planos analisados entre 2001 e 2008 associam a participação ao controle social, reservando ao conselho o papel de aprovar e fiscalizar a política implementada. O formato dos planos de 2008 e 2009 busca levantar se o município vem desenvolvendo as atividades em conformidade com as diretrizes nacional e estadual e se os valores utilizados se justificam.

Desta forma, o plano visa mais o controle sobre os recursos do que um planejamento qualitativo das ações. Trata-se de um instrumento gerencial técnico, altamente padronizado, que não dispõe de espaços para reflexão sobre a política local, deixando pouca margem para a autonomia municipal. O modelo do plano, formatado e disponibilizado pela secretaria estadual de assistência social, é uma espécie de formulário a ser preenchido por meio do sistema operacional do próprio governo estadual, cujas senhas de acesso são disponibilizadas apenas para os técnicos da secretaria, o que dificulta não só a elaboração conjunta como também o acesso aos dados pelos cidadãos comuns. Uma das conselheiras expressa o caráter técnico e quantitativo do PMAS:

> "Eu não vejo aquilo como um Plano, eu vejo como um balanço, porque o Plano é algo que antecede, e aquele era uma espécie de um balanço dos gastos". (Conselheira Representante da Universidade

Particular, gestões 2004-2006 e 2007-2009 – Entrevista em 18/02/09)

Todos os Planos aprovados entre 2001 e 2008 seguiram a mesma sistemática, com apresentação detalhada pelos técnicos da SMISC no CMAS e posterior aprovação pelo conselho. Normalmente, o prazo para envio à secretaria estadual de assistência social é curto e o modelo do plano já vem pronto da secretaria estadual, bastando preencher com os dados do município. As falas dos conselheiros expõem a ausência de participação propositiva no Plano de Assistência Social:

> "O Plano sempre foi apresentado e, esclarecidas as dúvidas de entendimento sobre esse ou aquele item, depois era aprovado. Mas, nesse aspecto, eu nunca entrei muito, então não sei te dizer se houve encaminhamento de propostas para o Plano Municipal de Assistência Social". (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestão 2007-2009 – Entrevista em 16/02/09).

> "Participação na elaboração do Plano eu acredito que não tem, mas aí é a minha interpretação. Porque os recursos já estavam deliberados, aqueles que iriam para as entidades já estavam liberados e intocáveis, então quer dizer... Agora, a respeito da política pública de assistência, tudo, não participou. A participação no Plano foi pequena e voltada para a parte do Terceiro Setor. O Plano tem programas nossos [secretaria municipal de assistência social], mas eles [conselheiros] não opinaram. Então, cada entidade participou colocando a sua própria realidade, como: meta de atendimento, recurso investido, recursos humanos... tudo aquilo que pede no Plano. Mas cada uma falou de si, não foi uma discussão coletiva com meta estabelecida para ser cumprida no ano seguinte para assistência". (Conselheira Representante do Poder Público, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

> "Olha, eu vou ser sincera com você, eu tenho algumas dificuldades com relação a isso [Plano Municipal de Assistência Social] porque não é minha área. Mas eu entendo assim: que o Plano Municipal tem de estar dentro do âmbito do conselho por conta de ser uma execução que tem que ser fiscalizada pelo conselho, entende? Compete ao conselho a fiscalização de tudo isso, certo? Embora a gente, às vezes, foca mais na fiscalização das ONGs. Mas propostas em relação ao Plano Municipal, não. Houve apenas a votação para aprovação do Plano". (Conselheira Representante das Entidades Prestadoras de Serviço, Presidente do CMAS, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

Sobre todos os planos, exige-se um parecer do conselho. Dos pareceres emitidos entre 2001 e 2008 (com exceção do de 2005, que faz objeção à insuficiência dos recursos) todos apenas reiteram o dito pela secretaria municipal. Cabe registrar que, durante as discussões que acompanhamos, os técnicos e conselheiros representantes do governo sempre se colocaram à disposição para receber o conselho ou uma comissão para acompanhar e colaborar na elaboração do PMAS. Entretanto, não há registros de que tenham sido formadas comissões ao longo do ano para estudo e discussão sobre a assistência social e as políticas desenvolvidas, a

fim de propor mudanças no plano.

Embora o PMAS tenha um formato pouco flexível às proposições do município e deva ser elaborado num curto período de tempo, a política de assistência social poderia ser mais discutida no interior do conselho, por meio de comissões de estudos e diagnósticos da situação. Assim, as diretrizes principais e as prioridades poderiam ser debatidas e deliberadas pelo CMAS, devendo o PMAS ser apenas um instrumento sistematizador disso. No entanto, a atuação do conselho tem se restringido às deliberações sobre as demandas legais e sobre a partilha dos recursos. Os conselheiros não ousam ou não se interessam em inserir discussões que envolvam aspectos políticos e de planejamento coletivo da assistência social.

Percebemos, por meio dos registros e relatos, que os conselheiros não entendem o PMAS como um instrumento importante para se deliberar sobre políticas públicas. Para os representantes do governo, devido à forma como o PMAS é proposto pelo governo estadual, ele acaba sendo um formulário a ser preenchido com os dados do município. Segundo a técnica da secretaria de assistência social e conselheira representante do governo, "o plano é muito hermético, é uma estrutura pronta e eu só tenho que preencher com os dados que eles me pedem, não tem outra possibilidade". Ela ressalta ainda que "foi disponibilizado um espaço de 600 caracteres para que fosse apresentado um diagnóstico do município, o que é muito pouco para falar de um município de médio porte com o volume de problemas que ele tem" (Reunião - 08/10/08).

Para os representantes da sociedade civil, não há grande interesse pela discussão de temas mais abrangentes e, muitas vezes, falta conhecimento técnico para participar das discussões. A falta de uma visão mais ampla dos conselheiros sobre a assistência social aparece como uma das principais dificuldades do CMAS para a efetiva participação no processo de formulação de políticas públicas.

> "Falta iniciativa mesmo no conselho, e falta informação. Acho que isso tem a ver com a constituição do conselho, por as entidades estarem preocupadas com os recursos, elas voltam o olhar só pra si. Às vezes, a gente fala de sistema único da assistência, de política, parece que estamos falando de Marte, coisa que deveria ser comum a eles! Essas políticas foram aprovadas em 2004!" (Conselheira Representante do Poder Público, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

> "Não há muita proposta e discussão porque os conselheiros não têm muita disponibilidade de participar das comissões e acompanhar mais de perto. Dificilmente os dirigentes das entidades autorizam seus representantes a ausentar-se tanto tempo da entidade. Então, se você não está por dentro, não tem como discutir". (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2004-2006 e 2007-2009 – Entrevista em 30/01/09)

> "O conselho tem tido baixa frequência e participação dos representantes das entidades, então, a gente não consegue alcançar os objetivos propostos. Há uma ausência... nem quando a pauta da reunião é partilha de dinheiro a gente tem uma boa frequência, você faz ideia de quanto é complicado... Eu vejo que há uma falta de capacitação e de entendimento dos conselheiros sobre a função verdadeira desse conselho e do poder que ele tem de deliberação, certo? E uma visão assim, muito egocêntrica do trabalho, quer dizer, falta estar ali, discutir as ideias, partilhar as coisas... Imagina que eu resolvo ficar aqui dentro da minha entidade fazendo tudo o que dá na minha cabeça? Então, acho que falta mesmo conhecimento, vontade de fazer uma coisa diferente, não sei... Acho que falta fazer um trabalho de capacitação". (Conselheira Representante das Entidades Prestadoras de Serviço, Presidente do CMAS, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

A representação da sociedade civil baseada nas entidades prestadoras de serviço reforça essa postura pouco atuante no conselho. Como lembra Perissinotto (2002:225), "não faz parte da tradição das entidades de assistência social o engajamento no debate político". Para a conselheira e secretária de assistência social (gestão 2006-2008), uma das principais dificuldades do conselho é "a própria participação, e eu não falo em participação enquanto frequência, eu falo em participação mesmo, de ação, de posicionamento, de olhar não só para as entidades que eles representam, mas para os serviços que o município oferece na área da assistência" (entrevista em 21/01/2009).

De outro lado, a falta de compreensão sobre a política pública e sobre o papel do conselho revela certa despolitização e falta de acompanhamento sobre as principais mudanças ocorridas nas duas últimas décadas na área da assistência social, o que significa dizer que a mobilização nacional em torno da assistência social não teve a mesma repercussão no plano local. A dinâmica das reuniões do CMAS e o contato com os representantes do conselho mostram que os participantes com maior compreensão e atuação no conselho eram as assistentes sociais representantes do Poder Público, não só porque tinham um maior acesso às informações, mas também porque esses profissionais sempre foram os principais protagonistas da construção da política de assistência social.

> "Uma dificuldade que eu encontrei, e acho que a maior parte encontra, é que você entra no conselho e você não sabe exatamente o funcionamento do conselho, porque você não conhece a fundo a organização. E tem pessoas que vão completamente nulas, tem outras que até participam. Eu, no início, tive muitas dificuldades de acompanhar e entender o andamento, todas aquelas siglas... Acho que a grande dificuldade dos conselheiros é exatamente por falta de conhecimento, de como funciona, do que é a estrutura de uma secretaria e de um conselho, né... a gente não tem isso. [...] Sempre a gente falava da necessidade de uma capacitação para os conselheiros porque, você sabe, as ONGs, em geral, são fundadas por pessoas de boa vontade, são pessoas que têm um amor imenso, que lutam e trabalham para manter a

entidade, mas nem sempre têm a noção de como agir no conselho". (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestão 2007-2009 – Entrevista em 16/02/09)

"A dificuldade, muitas vezes, é a falta de informação, de as pessoas entenderem aquele momento, entender o que elas estavam representando". (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2001-2003 e 2004-2006 – Entrevista em 18/02/09)

Além dos aspectos relacionados à natureza das entidades sociais e ao engajamento político dos atores sociais, há de se ressaltar também a complexidade técnica que envolve a organização e funcionamento do sistema de assistência social, e a falta de compreensão do papel do conselho dentro desse sistema. De acordo com os relatos dos conselheiros, há muita dificuldade em compreender a estrutura da política de assistência como um todo e de como agir nessa estrutura. Embora o perfil dos conselheiros demonstre que eles possuem alto grau de formação, a especificidade e complexidade técnica inerentes à estrutura estatal se colocam como uma barreira à participação efetiva.

"Acho que o funcionamento do conselho ainda tem muita coisa para ser discutida e elaborada em termos de visão, daquilo que o conselho pode vir a fazer. Acho que é muito difícil a compreensão das pessoas de algumas coisas. Não falo isso recriminando. A gente, quando está fora, também tem essa dificuldade de ver o que é realmente o trabalho do conselho. E essas leis todas, elas são difíceis para quem não é assistente social". (Conselheira Representante das Entidades Prestadoras de Serviço, Presidente do CMAS, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

"Uma questão de extrema importância para quem está no governo e valoriza os conselhos é fazer a qualificação, é facilitar isso. Esse processo de formação do conselheiro, de ele entender que está lá não é para servir um governo ou um secretário, ele está lá para pensar a política pública do município, enfim, ter clareza desse papel. Falta clareza, informação, competência para fazer a política, porque a gente vem de uma história de não ter participação". (Conselheira Representante do Poder Público, gestão 2001-2003 e Secretária da Assistência Social entre 2001-2004 – Entrevista em 25/02/09).

Conforme Dagnino (2002b), diversos fatores bloqueiam a efetiva partilha de poder nos mecanismos deliberativos. Do lado do Estado, encontramos aspectos relacionados tanto a concepções políticas resistentes à democratização, quanto à estrutura e funcionamento do aparelho estatal. Do lado da sociedade civil, as limitações à participação mais igualitária estão relacionadas à exigência de qualificação técnica e política que essa participação impõe aos representantes da sociedade civil.

Em primeiro lugar, a aquisição dessa competência técnica por parte das lideranças dos setores subalternos tem exigido um considerável investimento de tempo e energia que

> muitas vezes, num quadro de disponibilidade limitada, acaba sendo roubado do tempo dedicado à manutenção dos vínculos com as bases representadas. [...] Uma segunda implicação é que a rotatividade da representação nesses espaços fica prejudicada: dadas as dificuldades da aquisição dessa competência, seus eventuais portadores tendem a ser perpetuados enquanto representantes. Em terceiro lugar, a ausência dessa qualificação não é apenas uma ausência absoluta: é também uma deficiência relativa com respeito aos interlocutores governamentais e representantes de outros setores mais privilegiados da sociedade civil. [...] Nesse sentido, ela carrega para o interior desses espaços públicos uma desigualdade adicional que pode acabar reproduzindo exatamente o que eles têm como objetivo eliminar: o acesso privilegiado aos recursos do Estado que engendra a desigualdade social mais ampla. (DAGNINO, 2002b, p.148-149)

A falta de qualificação e a necessidade de capacitação têm aparecido constantemente nas pesquisas empíricas como um limite à participação mais ativa no conselho e, como vimos, os próprios conselheiros reconhecem esse problema. Essa situação expõe os limites do conselho como proposta de inclusão de públicos excluídos sem que as desigualdades sociais sejam reproduzidas no interior dos espaços deliberativos. As questões que se colocam são: como fazer dos mecanismos participativos espaços de aprendizado político, sem transformar os participantes em especialistas ou burocratas? Como garantir que a participação seja política e não burocrática ou elitista? Parece difícil, entretanto, conceber espaços participativos verdadeiramente democráticos em uma sociedade que não é equitativa.

- Participação do CMAS na Elaboração do Orçamento Anual

Sem dúvida, uma das questões principais da gestão pública é o orçamento, pois é ele que define o alcance das políticas a serem executadas. A participação social na sua definição é, portanto, fundamental para a formulação das estratégias e prioridades das políticas. Sendo assim, procuramos verificar como é a participação do CMAS na elaboração do orçamento.

O orçamento anual da secretaria municipal de assistência social de Araraquara corresponde a quase 4% do orçamento total da Prefeitura, ficando em R$: 10.488.000,00 (dez milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil reais) em 2008 e R$: 11.619.750,00 (onze milhões seiscentos e dezenove mil setecentos e cinquenta reais) em 2009.

Assim como no caso do Plano Municipal de Assistência Social, a lei de criação do CMAS estabelece que o Orçamento Anual deve ser *aprovado* pelo conselho, mas não estabelece a participação deste na *elaboração* do orçamento. Conforme observado nas atas, a aprovação do Orçamento Anual seguia a mesma dinâmica todos os anos: os técnicos da secretaria municipal de assistência social apresentam o orçamento, mostrando os valores por programas de atenção, e a distribuição desses valores para cada projeto.

Durante a pesquisa assistimos à reunião referente à aprovação do Orçamento de 2009,

quando a técnica gestora do Fundo Municipal de Assistência Social enfatizou que há dois anos "a Câmara Municipal vem trabalhando com as Secretarias para que estas apresentem os Orçamentos de forma mais didática". Na apresentação, houve pouca repercussão sobre o volume e a alocação dos recursos, mesmo porque se mantinha basicamente o mesmo quadro dos anos anteriores. A gestora do Fundo chamou atenção para a proporção do valor investido em um único programa da SMISC, Frentes da Cidadania, cujo valor corresponde a quase 50% do volume total dos recursos.

Questionada sobre tal programa, a secretária municipal de assistência social explicou que ele atendia cerca de 600 famílias e envolvia diversas atividades, além de ter despesas com funcionários em regime de contratação temporária pela Prefeitura para diversos serviços. Metade do custo do programa, por isso, era destinado à folha de pagamento, EPIs e Vale Transporte.

Além da proporção dos recursos abarcados pelo programa, chama a atenção o fato de ele desenvolver atividades equivalentes a serviços de manutenção, prestados pela Prefeitura independente do programa, porém o pagamento dos funcionários é feito com recursos do orçamento destinado à assistência social. A Secretária de assistência social (2001-2004) explica que, inicialmente, o programa era custeado pela Secretaria de Obras e Serviços, porque o orçamento da secretaria de assistência não comportava o valor. Posteriormente, a verba foi transferida para a secretaria de assistência social para que ela bancasse o programa, dando uma falsa impressão de aumento no seu orçamento.

Outro ponto de discussão, ocorrido durante a aprovação do Orçamento de 2009, foi a alocação de dois programas provenientes de emendas parlamentares, ambos dotados de verba para execução, mas cujos temas, segundo a Secretária, não eram da pasta da assistência social. A questão era o que fazer com o recurso, porém nenhuma proposta foi encaminhada pelos conselheiros sobre o destino dos programas e os valores a eles vinculados.

As questões feitas pelos conselheiros ao longo da apresentação do Orçamento e os relatos nas entrevistas demonstram que eles tinham pouco conhecimento sobre os programas desenvolvidos, o que indica que o CMAS não discute muito a política de assistência no município.

> "A discussão sobre os programas acontece quando eles estão pautados pela secretaria, caso contrário, não. Por exemplo, a proposta do ProJovem adolescente. Era um projeto do governo federal para ser implementado nos municípios, o próprio Ministério elencou os municípios e precisava da aprovação do conselho. Mas que conselho diria não? E qual era o entendimento do conselho sobre o Programa? Então, a gente [secretaria municipal de assistência social] pediu inclusão na pauta, apresentamos o programa de

acordo com as normas estabelecidas no Ministério e colocamos em votação. Mas, falando sério?! Como é que eles [conselheiros] vão falar não?! A primeira pergunta é: 'vai ter recurso?' Vai, mil e tanto por mês para cada coletivo. Como é que eles vão recusar? Nem o município pode questionar o tratado metodológico do programa! Então, se no conselho é uma farsa, o município também participa disso, porque já veio do ministério pronto. [...] Muitos dos programas, às vezes, eles nem têm conhecimento". (Conselheira Representante do Poder Público, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

A ausência de uma discussão ampliada sobre a política de assistência social também inviabiliza a participação na elaboração do orçamento, pois os conselheiros não possuem um quadro geral daquilo que vem sendo realizado e do seu impacto sobre os problemas do município. A falta de acompanhamento dos programas e de conhecimento mais amplo sobre as políticas de assistência é um fator limitante para uma participação mais propositiva do CMAS no orçamento.

"Há uma certa dificuldade de compreensão porque os conselheiros têm dificuldade de estar mais a par da política, para saber o que poderia ser mudado". (Conselheiro Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2004-2006 e 2007-2009 - Entrevista em 10/02/09)

"Não há participação do conselho de dizer assim: 'olha, porque em vez de vocês reservarem dentro do orçamento uma rubrica para construir mais três CRAS, vocês não constroem quatro?', entendeu? É isso que falta para o conselho, ele não tem uma participação efetiva no Orçamento, ele ainda não tem esse olhar". (Conselheira Representante do Governo, gestão 2007-2009 e Secretária da Assistência Social 2006-2008 – Entrevista em 21/01/09)

"O Orçamento até hoje é complicado, porque aquilo é uma peça orçamentária, né... Quem elaborava a parte de Orçamento era a Prefeitura, as técnicas, e isso passa para o conselho aprovar, mas era uma peça, a gente tinha pouca participação na elaboração do orçamento. Hoje você sabe que, como conselheiro, você pode até sugerir, fazer o acompanhamento desse Orçamento até na Câmara, mas, quando começou, isso era feito pelos técnicos da Prefeitura que elaboravam uma apresentação e a gente referendava, até hoje é meio assim, não é?" (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2001-2003 e 2004-2006 – Entrevista em 18/02/09)

"Temos que admitir que não há uma participação no Orçamento no sentido de opinar sobre ele, acho que nisso o conselho ainda tem que avançar". (Conselheira Representante do Governo, gestão 2007-2009 e Secretária da Assistência Social entre 2006-2008 – Entrevista em 21/01/09)

Durante as reuniões do CMAS, as principais discussões sobre o orçamento surgiam quando alguns representantes das entidades sociais questionavam sobre o aumento das verbas destinadas às entidades. Quando perguntamos sobre o orçamento, a maioria dos conselheiros falava da divisão das verbas destinadas às entidades e não se atentavam para a peça

orçamentária da secretaria como um todo.

> "O Orçamento era apresentado no conselho e o conselho aprovava, nós discutíamos a parte da divisão das verbas destinadas à execução das atividades pelas entidades". (Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestão 2001-2003 e Presidente do CMAS gestão 2004-2006 – Entrevista em 16/02/09)

> "Não, a gente não participava, o tesoureiro lá da Secretaria de Promoção trazia o montante das verbas a serem repassadas, e já trazia mais ou menos especificado o quanto ia ser destinado a cada setor, entendeu? Setor do menor, setor do excepcional, setor do idoso. Então, eles vinham com as verbas já mais ou menos calculadas pelo orçamento do ano anterior, aí a gente aprovava ou não aprovava. As discussões eram sempre quando tinham mais instituições que queriam ter participação nas verbas, então tinha que tirar um pouquinho de um e de outro para poder atender todo mundo. Na época que eu participei não tinha propostas de mudanças no orçamento porque cada um estava acostumado a receber uma determinada parte e já conta com aquela quantia para desenvolver as atividades do próximo ano. Então, se você tira ela já fica defasada, né..."(Conselheira Representante das Entidades Prestadora de Serviço, Presidente do CMAS gestão 2004-2006 – Entrevista em 13/02/09)

> "O conselho aprova o orçamento anual. Ele é apresentado pela gestora do fundo e aprovado pelo conselho, ele pede aprovação do conselho [...]. Proposição?... todo mundo quer mais verba para a entidade, ou o segmento que representa, como não tem... Então existem sugestões, raras, mas existem sugestões do conselho dentro da execução da política que ele aprova". (Conselheiro Representante das Entidades Prestadora de Serviço, gestões 2004-2006 e 2007-2009 – Entrevista em 10/02/09)

> "Pelo o que eu já vi, o orçamento se resume àquela coisa da divisão entre as entidades... [...] Não, proposição não tem". (Conselheira Representante da Universidade Particular, gestões 2004-2006 e 2007-2009 – Entrevista em 18/02/09)

Tal posicionamento indica um comportamento particularista por parte das entidades sociais, que se reflete na baixa frequência às reuniões, na baixa participação nas comissões e na ausência de mobilização do conselho diante das questões políticas mais amplas que tenham repercussão para a política de assistência social do município. As mobilizações no conselho referiam-se sempre à questão do aumento no valor das verbas repassadas às entidades. Como diz um dos representantes das entidades sociais, durante a reunião em que se debatia essa questão da falta de colaboração das entidades nas comissões, "Acho que a entidade só mobiliza quando mexe na questão da verba. Então, se a gente conseguir se juntar e mobilizar, nós conseguimos aumentar os recursos" (reunião de 28/08/08).

Por um lado, havia interesses corporativistas das entidades; por outro, nem sempre os conselheiros tinham consciência sobre o papel do conselho e sobre quais mecanismos

poderiam utilizar. Em reunião do CMAS, um dos conselheiros dirigiu-se à representante do governo perguntando-lhe: "Para a gente reivindicar melhoria quanto às verbas, é o Conselho que vai poder fazer alguma coisa? Quem tem o poder e de que forma?" A representante do Poder Público responde que "o conselho é a última instância, então, cabe ao próprio conselho pedir uma agenda com o secretário do estado, pedir o apoio da Câmara Municipal". Ela complementa que "o Conselho tem poder e autonomia para reivindicar aquilo que ele acha que é necessário, e ele pode fazer isso enquanto conselho e pode buscar parceria para isso". A gestora do FMAS reforça que:

> "não é ir lá na Câmara reivindicar aleatoriamente, a gente quer que o Conselho tenha condições de enviar um pedido de emenda parlamentar para discutir o Orçamento. Eu lembro que convidei todos vocês para irem para a Câmara, que eu ia apresentar lá o Orçamento para 2009. Então vocês podem chegar lá e propor uma emenda: 'olha eu quero um aumento aqui na receita' [...] Quando eu estou discutindo o Orçamento e que eu venho trazer para vocês, lá para o final de outubro, a gente deixa tudo em aberto: 'olha a participação é importante, vocês podem vir, está aberto e o conselho é um órgão colegiado legitimado para propor emenda parlamentar'. Vocês podem mexer no Orçamento inteiro, se o conselho assim entender, eu já me coloquei a disposição do conselho para vir aqui e esmiuçar o orçamento. Vocês têm os instrumentos, é só articular mais, se articular mais. A gente já poderia ter aumentado o valor". (Reunião do CMAS em 29/01/09)

Quando o Orçamento de 2009 foi apresentado em Audiência Pública na Câmara Municipal, todos os conselheiros foram convidados antecipadamente na reunião do CMAS. Não houve, entretanto, nenhum conselheiro na audiência pública a não ser os próprios representantes da secretaria de assistência social. Também não houve nenhum encaminhamento do CMAS sobre o orçamento. Algumas entidades sociais que não participavam do CMAS e não recebiam nenhum financiamento do Estado encaminharam emendas parlamentares à Câmara Municipal para obter financiamento público de suas atividades.

Com relação às emendas parlamentares, existe uma polêmica, pois, conforme a secretária de assistência social da gestão 2001-2004, havia um posicionamento forte nas conferências contra a prática das emendas, alegando que elas tinham um caráter eleitoreiro e tiravam a autonomia dos órgãos de planejamento. A secretária também questiona a autonomia da deliberação quando os números é que são a prioridade.

> "[...] Nós temos movimentos dentro das conferências para que não se tenha emenda parlamentar. Se existe tal recurso, ele deve ser disponibilizado para ser aplicado às prioridades, não ser direcionado por meio de emendas. Outro problema é que o prefeito tem poder de contingenciamento, então, se tem uma crise, ele

pode, por exemplo, contingenciar 20% do orçamento. Bom, e aí é geral? Sabe, acho que para poder contingenciar o orçamento é preciso definir o que pode ser contingenciável. Não é simplesmente pegar a rubrica e aplicar 20% sobre tudo. Porque, às vezes, já é tão minguado o orçamento, então como é que você vai fazer isso? Tem que ter critérios, que eu entendo que o gestor precisa votar no conselho". (Conselheira Representante do Governo, gestão 2001-2003 e Secretária da Assistência Social entre 2001-2004 – Entrevista em 25/02/09).

- Participação nas Conferências Municipais da Assistência Social

As conferências municipais de assistência social são organizadas a cada dois anos pelo Conselho Municipal de Assistência Social e são consideradas o principal espaço de discussão sobre as diretrizes da política de assistência social. A dinâmica das conferências é semelhante a uma assembleia geral, em que as questões são discutidas e as propostas, apresentadas pelos grupos de trabalho, são votadas. As deliberações são levadas pelos delegados eleitos às conferências regionais, estaduais e nacional, para que sirvam de orientação à política de assistência social.

Durante o período delimitado em nossa pesquisa, houve quatro conferências municipais (2001, 2003, 2005, 2007). Dessas, a mais bem organizada e que contou com a maior participação foi a IV Conferência Municipal, realizada em 2001, que teve como tema: "A Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e recuos". Durante o evento, foram organizados três grupos temáticos: Gestão da Assistência Social, Controle Social e Financiamento.

O grupo sobre Gestão da Assistência Social limitou-se a apresentar a proposta de criação de um sistema de informações que utilize dados de outros setores da administração municipal para identificar a população demandante da assistência social e auxiliar na implantação dos serviços da rede de entidades e dos programas governamentais.

O grupo sobre Controle Social fez uma moção de repúdio aos recursos "carimbados", que não abririam espaço para deliberação no conselho[54]. As propostas apresentadas por esse grupo foram: a) a publicização dos órgãos, serviços e leis da assistência social a fim de orientar sobre os direitos e seu acesso; b) a intensificação do controle social por meio da divulgação da gestão dos recursos; c) a criação de mecanismos de controle da qualidade de atendimento.

O grupo sobre financiamento propôs: a) uma política intersetorial, formada por membros de diversos conselhos para fomentar ações conjuntas entre as diversas pastas do

[54] De fato, identificamos em algumas atas, demandas de deputados por aprovação de verbas destinadas à projetos ou entidades especificas

governo; b) a constituição do Fundo Municipal de Assistência Social em Unidade Orçamentária; c) a qualificação dos conselheiros. Esse grupo também levou como moção: a) a questão da criação do ministério da assistência social com orçamento próprio correspondente a 5% do orçamento da seguridade social; b) a flexibilidade dos recursos financeiros para o município; c) a redução da burocracia e agilidade nos repasses financeiros; d) a identificação de formas de incentivos fiscais para projetos sociais; e) a garantia dos custos reais dos serviços no co-financiamento e não a tomada da complementação *per capita* como base de cálculo.

A Conferência de 2001 foi bastante participativa, mas as discussões colocadas pelos grupos temáticos são bastante pontuais e operacionais. Elas não fazem referência às questões sociais e aos problemas que envolvem a assistência social, não discutem as possibilidades de atuação por meio das políticas sociais.

A Conferência de 2003 teve como tema: "Assistência Social como Política e Inclusão". Os grupos de trabalho se dividiram nas seguintes temáticas: Concepção da Política, Gestão e Organização, Financiamento, Controle Social. Todos os grupos eram praticamente os mesmos da conferência anterior, apenas houve a inclusão do grupo sobre a concepção da política de assistência, assunto que remeteu à discussão levantada pela LOAS. Não tivemos acesso aos resultados dessa conferência, nem encontramos registros das conferências de 2005 e 2007, as quais apenas constam nas atas de reunião do conselho.

Outro aspecto importante sobre essas duas conferências foi a forma de eleição dos delegados para as conferências regional e estadual, que organizou a representação da sociedade civil com base nos segmentos da assistência social, sem especificar quais setores deveriam estar representados. Diferente da conferência de 2001, cuja representação da sociedade civil deveria incluir prestadores de serviço, usuários, trabalhadores do setor, e representantes dos movimentos populares dos diversos segmentos da assistência social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo empreendido ao longo da dissertação, podemos tecer algumas reflexões que nos remetam ao campo mais amplo do processo de democratização e da relação Estado/sociedade no âmbito das políticas sociais.

Os conselhos de políticas públicas resultaram do impulso democrático vivenciado pelo Brasil nos anos 1980, em que o fortalecimento da sociedade civil foi fundamental para que a reabertura política desencadeasse um processo de democratização que fosse além do sistema político. Guiada pelos ideais de democracia participativa e de cidadania, a sociedade civil articulou-se contra o Estado autoritário e consolidou avanços importantes na Constituição de 1988, em termos de democratização e ampliação dos direitos sociais. A luta da sociedade civil pela participação tanto na definição do sistema democrático, quanto na deliberação sobre as políticas sociais, colocou a demanda por um novo padrão de relacionamento, entre Estado e sociedade civil, que contivesse princípios participativos. Assim, o surgimento de mecanismos participativos vinculados às deliberações sobre as políticas sociais representa um esforço de materialização desses princípios, integrando o processo de aprofundamento democrático.

Em nossa pesquisa, detivemo-nos no âmbito do governo local com o objetivo de pesquisar como o processo de democratização tem se desenrolado nessa esfera, uma vez que uma das orientações democráticas da Constituição de 1988 foi a descentralização político-administrativa. Historicamente, os municípios tiveram pouca expressão política no sistema federativo, sendo esquecidos pelo Poder Público e tornando-se alvos de barganhas políticas entre as elites locais e regionais. Esse isolamento político, característico em Araraquara, favoreceu práticas políticas autoritárias, baseadas no clientelismo e no coronelismo, e numa tradição política pouco participativa. Nesse contexto, a descentralização participativa por meio da instituição de mecanismos participativos é importante para o aprofundamento democrático. Ao estudar o caso do município de Araraquara, vimos que em contextos de baixa mobilização política da sociedade civil e com histórico de governos conservadores, a orientação político-ideológica do governo adquire particular relevância para a consolidação dos canais participativos. Assim, apesar de situar-se numa linha de mudanças sem rupturas, a eleição do governo Edinho Silva do PT representou, em Araraquara, uma inflexão na política local, com algumas mudanças significativas na relação entre governo e sociedade.

Com uma orientação política voltada para a gestão participativa, o governo do PT ampliou os fóruns participativos na cidade e propôs políticas sociais para a inserção de setores e grupos sociais tradicionalmente excluídos do processo decisório. A institucionalização da

participação popular foi uma das principais características desse governo, que aumentou significativamente o número de conselhos nas políticas sociais e articulou-os ao governo local por meio da Coordenadoria de Participação Popular e da Casa dos Conselhos.

Os aspectos quantitativos e discursivos sobre a participação popular, contudo, são insuficientes para afirmar uma gestão efetivamente participativa. A experiência de Araraquara mostra que o projeto participativo do governo Edinho (PT) obteve sucesso relativo, pois se deparou com diversas tensões e constrangimentos de ordem estrutural e conjuntural. Esses impasses podem ser percebidos pela dinâmica de implementação da proposta participativa na gestão das políticas. Na primeira gestão, essa proposta teve grande impulso e adquiriu centralidade nos processos decisórios do governo, mas, na segunda gestão, arrefeceu, e a participação passou a assumir uma feição mais formal do que real, os espaços participativos se esvaziaram.

As dificuldades em relação à efetivação da proposta participativa vão desde o problema da tecnificação da gestão pública, que dificulta o diálogo e a deliberação sobre certos temas, até questões como: o interesse eleitoral do partido com a pretensão de reeleição do governo; os interesses corporativistas e particularistas de determinados grupos sociais que compõem os espaços participativos, como visto no conselho de assistência social; a estrutura centralizada e a natureza fragmentada de algumas políticas, como no caso da política de assistência social; e a baixa mobilização social, característica da cultura política local.

Além disso, é preciso ter em vista que o processo de democratização no Brasil foi marcado por uma disputa em torno do próprio significado da democracia, o que acarretou uma confluência entre distintas propostas de reforma. Nesse sentido, a análise dos mecanismos participativos não pode desprezar o contexto contraditório em que eles foram implementados, nem pode ignorar que o ideário neoliberal imprimiu valores e marcas na cultura política do país, expressos no agir político de determinados atores que influenciam no campo decisório.

Ao estudar a política de assistência social, pudemos exemplificar essa disputa e a influência das distintas agendas de reforma sobre a definição e o desenho da política socioassistencial. Notamos que, apesar do esforço em direção à construção de uma política pública universal e participativa, o novo formato da assistência social preserva alguns traços da concepção conservadora e minimalista, forjados pelos modelos privativistas que antecederam o SUAS. Essa lógica da preservação ou reedição de antigos esquemas de cunho assistencialista e moralizante no trato à questão social compromete a proposta participativa, retirando-lhe o caráter político. Acreditamos, pois, que a necessária construção da política de

assistência social – de modo a atribuir-lhe um estatuto político baseado no direito socioassistencial – passa pela superação definitiva de antigas práticas de caráter moralizante ou que apenas servem de reforço ao consumo, e pela presença do protagonismo popular como eixo estruturante da política de assistência social.

Em nossa pesquisa, observamos que os mecanismos participativos (os conselhos, no caso) que integram a descentralização participativa do novo desenho da política de assistência social são, frequentemente, incorporados à gestão pública como estratégia de organização dos serviços socioassistenciais, e não como um espaço político de participação popular. Nossa análise empírica sobre o papel assumido pelo conselho municipal de assistência social de Araraquara na gestão da política socioassistencial mostra que ele está voltado para a questão do *controle social*, cujas atribuições referem-se à fiscalização das contas públicas e das entidades prestadoras de serviço. No que diz respeito à *deliberação* sobre a política de assistência social, porém, os dados mostram que ela se restringe à partilha dos recursos públicos entre entidades sociais, o que revela baixa participação na definição da política pública, e uma espécie de participação corporativista em que as entidades prestadoras de serviço têm predomínio.

Desse modo, nossa pesquisa reafirma os resultados apresentados por boa parte da literatura voltada para a análise empírica, a saber, a pouca influência demonstrada pelos conselhos sobre a arena decisória. Apesar de serem espaços de partilha de poder, eles tendem a operar como instrumentos administrativos pela "boa gestão", em detrimento de seu caráter político e deliberativo. Pudemos observar, em nosso estudo específico, que a ênfase atribuída pelos governos e pelo desenho da política social à fiscalização e ao controle sobre a execução dos serviços e recursos, bem como a limitação da autonomia municipal na definição das políticas, são fatores que restringem o papel dos conselhos na definição das políticas sociais.

O controle sobre as políticas sociais é uma atribuição importante do conselho e, no caso analisado, percebemos que ela é efetivamente desempenhada. Essa função demanda, porém, uma série de atividades operacionais de fiscalização que, muitas vezes, acabam por absorver toda a energia dos participantes e agregar ao conselho um caráter muito mais burocrático do participativo e propositivo.

Ainda dentro da discussão sobre ampliação da arena decisória, a representação no interior do conselho revelou-se uma questão importante à medida que reflete ou não a inserção de novos atores no processo decisório. Quando analisamos o caso do conselho municipal de assistência social, verificamos que seu quadro representativo reproduziu uma configuração política já existente em torno da política de assistência social. Assim, o

predomínio no conselho das entidades sociais prestadoras de serviço reflete a articulação delas no campo da assistência social, que é anterior à inserção dos conselhos. Em Araraquara, essas entidades sociais sempre projetaram vereadores, secretários e assessores políticos no governo local e estadual, ou seja, elas já influenciavam no processo decisório.

Nesse sentido, a implementação do conselho não expressou grandes mudanças em relação à introdução de novos agentes políticos na arena decisória do município. Sua importância maior estaria na publicização do diálogo entre Estado e sociedade civil, antes obscurecido por relações clientelísticas. Antes de o conselho existir, a destinação dos recursos públicos às entidades era tratada diretamente com o Poder Executivo em negociações sujeitas a todo tipo de favoritismo, corrupção e submissão das entidades sociais.

Quanto à representação baseada em organizações sociais, as pesquisas têm mostrado ser essa uma característica das novas experiências participativas, que configuram uma nova concepção de representação, cuja legitimidade está baseada em critérios diversos daqueles presentes nas instituições representativas tradicionais. A variação dentro dos diferentes conselhos está, porém, nos argumentos de legitimidade, utilizados em cada caso, para definir quais organizações irão compor o quadro representativo. Esses critérios podem basear-se em diversos argumentos, como: "identidade", "capacidade de intermediação dos interesses", e "prestação de serviços" (LAVALLE, 2006b). No caso do conselho municipal de assistência social, prevaleceu este último argumento, o que assegurou o predomínio das entidades sociais prestadoras de serviço. O formato assumido pelo conselho municipal de assistência social difere bastante dos conselhos das áreas de saúde e educação, por exemplo, caracterizando-se pela sub-representação dos usuários da política de assistência e pela ausência do setor dos trabalhadores da área, enquanto categoria de representação.

Por fim, queremos enfatizar que as dificuldades e os limites apontados em relação aos mecanismos participativos não encerram as potencialidades e a importância deles para o aprofundamento democrático. Nossa análise não nos permite e não tem por objetivo refutar a experiência dos conselhos. Ao contrário, são reconhecidos seus avanços e seu significado em termos de democratização, contribuindo para a alteração do padrão tecnocrático e clientelista da relação Estado/sociedade civil. Ocorre que, do mesmo modo como nossa experiência democrática tem sido marcada por avanços e recuos, as instâncias participativas também enfrentam as dificuldades e os limites colocados, constantemente, pelas forças sociais que se contrapõem aos princípios democráticos e universais.

Uma questão importante no que tange às análises sobre as instâncias participativas é não tomá-las nem como panaceia, nem como algo fadado ao fracasso. Os conselhos são espaços

públicos que possibilitam uma maior participação social nas decisões públicas, mas que contêm limites e não estão isentos de apropriação ou instrumentalização para fins difusos. Desse modo, a participação institucionalizada deve ser pensada dentro de suas possibilidades e como *uma* das estratégias participativas, o que não exclui ou desqualifica as outras formas de participação social, nem faz contraponto a elas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M.C.A. Participação e Controle da Sociedade Civil Sobre Políticas Públicas Sociais no Cone Sul. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.

ALVAREZ, S.E.; DAGNINO, E; ESCOBAR, A. (Org.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

ANDERSON, P. A Civilização e suas Interpretações. Praga, n.2, junho, 1997 (p.23-40).

ANDREWS, C.W. A Ética do Discurso e o Modelo dos Consensos Democráticos: uma réplica a J. Eisenberg. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 45, nº 4, 2002, (p.577 a 597).

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

AVRITZER, L. *A Moralidade da Democracia*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AVRITZER, L. Teoria Democrática, Esfera Pública e Participação Local. *Cidadania e Democracia, Sociologias*, n. 2, jul./dez., Porto Alegre, UFRS, 1999.

AVRITZER, L et al. O Associativismo na Cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.) *A Participação em São Paulo.* São Paulo: Unesp, 2004.

AVRITZER, L. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B.S. (Org.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2002

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições participativas e Representação: da autorização à legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais.* Rio de Janeiro, v. 50, n.3, 2007. (p.443-464).

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1999-2000: entering the 21ª Century*. New York: Oxford University Press, 1997.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty.* Washington: Worldbank, 2000.

BANCO MUNDIAL. *Governance and Development.* Washington: D.C. ,1992.

BEHRING, E. R. *Política Social no Capitalismo Tardio.* São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, E. R. & BOSCHETTI, I. Capitalismo, Liberalismo e Origens da Política Social. In: *Política Social: fundamentos e historia.* São Paulo: Cortez, 2006.

BIDARRA, Z. S. *As disputas de projetos políticos na construção das políticas de assistência social: as experiências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo (oeste paranaense).* 251f. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 3ª Ed. Tradução: Carmen C.

Varialle ... [et al.]; Coordenação da tradução: João Ferreira; Revisão geral: João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais Brasília: Ed. da UnB, 1991 (verbetes: Democracia p.319-329)

BOSCHETTI, I. Assistência Social: Conceber a Política para realizar o Direito: In: Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 ANOS, caderno de textos, IV Conferência Nacional de Assistência Social, 2003, (p.31-47).

BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Brasília: MPAS/SAS.

BRASIL, Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1996.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. Organizações Sociais. Autor: Luiz Carlos Bresser-Pereira. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n.2. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997a.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. A Reforma do Estado dos Anos 90. Autor: Luiz Carlos Bresser-Pereira. *Cadernos do Mare*, n.1: Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997b.

BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). *Política Nacional de Assistência Social/PNAS* e *Norma Operacional Básica da Assistência Social/NOB-AS***.** Brasília: MPAS/SAS, 1999.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: MP, 2003a. Disponível em www.planejamento.gov.br Acesso em 20 jul. 2009.

BRASIL. Ministério da Assistência Social; Conselho Nacional de Assistência Social. Relatório da IV conferência Nacional de Assistência Social. Brasilia, 2003b. Disponível em www.mds.gov.br Acesso em 18 abril.2009.

BRASIL. Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social PNAS; *Norma Operacional Básica NOB/SUAS*. Brasília, novembro de 2004.

BRESSER PEREIRA, L.C. *Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado*. Brasília: ENAP, 1998a. (Texto para Discussão, 32).

BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 2ª edição. São Paulo: T. A. Queiroz, 1983.

CARVALHO, J.M. Pontos e Bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, N.V. *Autogestão: o governo pela autonomia.* São Paulo: Brasiliense, 1983.

CORRÊA, A.M.M. *História social de Araraquara***.** 420f. (Tese de Mestrado) Faculdade de Filosofia,

Letras e Ciências Humanas (FFLCH); Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 1967.

CORTES, S.M.V. Participação de Usuários nos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social de Porto Alegre. FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.(orgs.). *Democracia: Teoria e Pratica.* Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

COSTA, Nilson do Rosário. *"Organizações Internacionais e Reforma do Estado: o Projeto Reforsus do Banco Mundial"*. XX Anpocs, 1997

DAGNINO, E. Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

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

DAGNINO, E. Democracia, Teoria e Prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, R.M. & FUKS, M. (orgs.). *Democracia: Teoria e Pratica.* Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002b.

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, Universidad Central de Venezuela, 2004. (p. 95-110).

DAGNINO, E; OLVERA, A. PANFICHI, A. (orgs). A Disputa pela Construção Democrática na America Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, E. & TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, SC: Editora Argos, 2007.

DAHL, R. A. *Um Prefácio à Teoria Democrática.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.

DAHL, R. A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.

DOIMO, A.M. *A Vez e a Voz do Popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 38, n.3, 1995. (p. 385-415).

DINIZ, E. A Transição Política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. *Revista Dados*, vol. 28, n.3, 1985. (p.329-345)

DINIZ, E. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática. *São Paulo em Perspectiva*, n. 15, nov./2001. (p.83-96).

DRAIBE, S. A especificidade do Welfare State Brasileiro: MPAS, CEPAL, *Projeto: A Política Social em Tempos de Crise: articulação institucional e descentralização*. Vol. I – Reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília, 1989.

DRAIBE, S. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. *Revista USP*, n.17, abr/maio, 1993.

DRUMMOND de ANDRADE, C. *A Rosa do Povo*. 35ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2006.

DRYZEK, J. *Deliberative Democracy and Beyond Liberals, Critics, Constestations*. New York:

Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, J. Legitimidade e Economia na Democracia Deliberativa. In: COELHO, V. S. P. & NOBRE, M. (orgs.) *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Ed. 34, 2004.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias do Welfare State. In: *Lua Nova Revista de Cultura e Política. São Paulo*, n.24, Cedec, 1991

FALEIROS, V.P. *A Política Social do estado Capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

FERNANDES, F. Poder e Contrapoder na America Latina. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (orgs.). *Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná.* Curitiba: UFPR, 2004.

FUNDAÇÃO SEADE. Perfil Municipal. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php. Acesso em 30 de jan./2009.

GARCIA, M.A. Esquerdas: Ruptura e Continuidades. In: DAGNINO, E. (org). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

GAZETA, A. P. *Democracia e participação social: a experiência dos Conselhos Municipais de Saúde no interior de São Paulo*. 179f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas, 2003.

GECD – (2000) Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa (texto de autoria coletiva do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática). *Ideias*, 5 – 6: 7-96. (IFCH – UNICAMP, São Paulo).

GOHN, M.G.M. *História dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.

GOHN, M G. Os Conselhos de Educação e Reforma do Estado. In: CARVALHO, M. C. A. A. & TEIXEIRA, A. C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas.* São Paulo: Pólis, 2000b.

GOHN, M. G. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, A. M. C. *O redescobrindo o Brasil*. (IN) GOMES et al. *Estado Novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982;

GRAMSCI, A. *Antologia*. México: Siglo XXI, 1970.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Civilização brasileira (p 146-151)

HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. *Lua Nova*, n.36, 1995.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1 e 2, 1997.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna.* São Paulo: Loyola, 1993.

HAYEK, F.A. *O Caminho da Servidão*. Porto Alegre: Globo, 1977.

HOUTZAGER, P. et all. Atores da Sociedade Civil e Atores Políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. (org). *A Participação em São Paulo. São Paulo*. Editora UNESP, 2004.

IANNI, O. *O Labirinto Latino-Americano*. Petrópolis RJ: Vozes, 1993.

IANNI, O. *Pensamento Social no Brasil*. Bauru: EDUSC; São Paulo: ANPOCS, 2004.

IBAM-IPEA. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Comunidade Solidária, 1997.

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros – 1999. Rio de Janeiro, IBGE, 2001.

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública- 2001. Rio de Janeiro, IBGE, 2003.

INESC. Insituto de Estudos Sócio-Econômicos. *Nota técnica n.128.*PPA 2008/2011 e Projeto de Lei Orçamentária Anual 2008: a mobilização da sociedade civil. Brasília: setembro, 2007. Disponível em www.inesc.org.br Acesso em 12 jul. 2009.

IVO, A. A Reconversão do Social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *Revista São Paulo em Perspectivas*, n.18 (2), 2004. (p.57-67)

KERBAUY, M.T.M. *A Morte dos Coronéis: Política interiorana e poder local*. Araraquara: FCL / Laboratório Editorial / UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

KERBAUY, M.T.M. Descentralização, Processo Decisório e Políticas Públicas Locais. *Estudos de Sociologia*, n. 16, 2004. (p. 151-163)

KINZO, M.D'Alva G. A Democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol.15, n.4, 2001. (p. 3-12).

LAVALLE, A.G. Sem Pena Nem Gloria: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 66, jul. 2003.

LAVALLE, A.G.; Houtzager, P.P.; Castello, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil**.** *Lua Nova*, São Paulo, n.67, 2006a. (p. 49-103)

LAVALLE, A.G.; Houtzager, P.P.; Castello, G. *Revista de Ciências Sociais*, v. 21, n.60, 2006b. (p. 43-179)

LÜCHMANN, L.H.H. A Representação no Interior das Experiências de Participação. *Lua Nova*, n. 70, 2007. (p.139-170).

MACPHERSON, C.B. *Democracia Liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAINWARING, S.; O'DONNELL, G.; VALENZUELA, A. (Eds) *Issues in Democratic Consolidation: the south American democracies in comparative perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

MANDEL, E. *A Crise do Capital*. São Paulo: Ensaio/Unicamp, 1990.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. & ENGELS, F. *As Lutas de Classes em França de 1848 a 1850.* Obras Escolhidas.

Editorial: Avante!" (Edição dirigida por coletivo: BARATA-MOURA, J.; CHITAS, E.; MELO, F. e PINA, A.), 1997. Disponível em: http://www.marxists.org/portugues/marx/1850/11/lutas_class/cap04.htm. Acesso em ago/2009.

MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MOREIRA, M.T.V. Instancias Deliberativas dos Sistemas Descentralizados e Participativos das Políticas Públicas de Cunho Social: contorno jurídico dos conselhos. In: *Informativo CEPAM*, São Paulo, 1999 (p.65-69).

NEVES, A.V. Espaços Públicos e Praticas Políticas: o risco de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007

NEVES, M.F. & LOPES, F.F. *Estratégias para a laranja no Brasil***.** São Paulo: Atlas, 2005.

NOBRE, M. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P. & NOBRE, M. (orgs.) *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Ed. 34, 2004.

NOGUEIRA, M.A. *As Possibilidades da Política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, M.A. *Em defesa da política.* São Paulo: Editora Senac, 2001.

NOGUEIRA, M.A. *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2 ed. São Paulo: Cortes, 2005.

O'DONNELL, G; SCHMITTER, P. *Tentative Conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1986

O'DONNELL, G. Teoria Democrática e Política Comparada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999. (p. 577 –654)

OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (org.). *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, F. & RIZEK, C. (Orgs). *A Era da Indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2006.

PAES DE PAULA, A.P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *RAE. Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, 2005. (p. 36-49)

PAIVA, B. *A Política de Financiamento da Assistência Social: a imprecisa tradução da LOAS*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, São Paulo, 2003.

PANFICHI, A. & CHIRINOS, P.V.M. Sociedade Civil e Governabilidade Democrática nos Andes e no Cone Sul: uma visão panorâmica na entrada do século XXI. In: DAGNINO, Evelina. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

PAOLI, M.C. Empresas e responsabilidade Social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In:

SANTOS, B.S. (Org.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, M.A.G. Modelos Democráticos Deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. DAGNINO, E. & TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, SC: Editora Argos, 2007.

PERISSINOTTO, R.M. Participação e Democracia: O caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In PERISSINOTTO, R.M. & FUKS, M. (orgs.). *Democracia: Teoria e Pratica.* Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

POGGI, G. O Estado Constitucional do Século XIX. *A Evolução do Estado Moderno.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

PRZEWORSKI, A. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1985.

RAICHELIS, R. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C. A. A. & TEIXEIRA, A. C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas.* São Paulo: Pólis, 2000.

RAICHELIS, R. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.* 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

ROCHA, M.F. *Participação Popular nas Políticas Socioassistenciais na America Latina: estudo comparativo entre Brasil e Venezuela*. 250f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2009.

SANTOS, B. S. & AVRITZER, L. Para Ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. (Org.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. & AZEVEDO, S. Democracia e gestão local : a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In : _____. (orgs.). *Governança Democrática e Poder Local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro : Revan, 2004.

SANTOS, M. R. M. A Representação Social no Contexto da Participação Institucionalizada: o caso dos conselhos municipais do Rio de janeiro. In : SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. & AZEVEDO, S. (orgs.). *Governança Democrática e Poder Local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro : Revan, 2004.

SANTOS, M. R. M. *Desafios para a Democratização da Gestão Municipal: a questão da representatividade e da autonomia.* Disponível em: http://www.rls.org.br/publique/media/mauro-santos.pdf. Acesso em 04/07/2005.

SANTOS, W.G. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHUMPETER, J.A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro:Zahar, 1984.

SHOUP, L. H; MINTER, W. Rumo à Década de 80: a convergência dos planos do conselho de ralações exteriores e da comissão trilateral para uma nova ordem mundial. In: ASSMANN (editor); tradução de BOFF, H. P. *A Trilateral: nova fase do capitalismo mundial*. Petrópolis: Vozes, 1979.

SIMIONATTO, I. Crise, Reforma do Estado e Políticas Públicas. 1999. Disponível em:

WWW.acessa.com./gramsci. Acesso em 20/07/2009.

SOARES, A.R. *Um século de Economia Açucareira: evolução da moderna agroindústria do açúcar em São Paulo, de 1877 a 1970***.** São Paulo: Cliper Editora, 2000.

SOUZA, A.C. *Democracia, participação e representação – os espaços deliberativos no Brasil: a experiência do Conselho Municipal de Saúde de Araraquara (2001-2007).* 206f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Araraquara, 2008.

SPOSATI, A. et all. *Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1995.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. *Participação, cultura política e novos modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*.187f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas, 2003.

TATAGIBA, L. A Institucionalização da Participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. *A Participação em São Paulo.* São Paulo: Unesp, 2004.

TELAROLLI, R. *Para uma história de Araraquara: de 1800 a 2000.* Araraquara/SP Laboratório Editorial da UNESP, 2003.

TELAROLLI, R. *Poder local na república velha*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TELLES, V. S. Pobreza e Cidadania. São Paulo: Editora 34, 2001.

TOLEDO, C.N. As Esquerdas e a Redescoberta da Democracia. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TOLEDO, R. A. *O desenvolvimento sustentável na formulação de políticas públicas e sua proposta de gestão cidadã em Araraquara no período 2001–2004***.** 208f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Araraquara, 2006.

UGARTE, P.S. Que Participação para qual Democracia? . In: COELHO, V. S. P. & NOBRE, M. (orgs.) *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Ed. 34, 2004.

VITA, A. Democracia Deliberativa ou Igualdade de Oportunidades Politicas? *Novos Estudos. CEBRAP*. São Paulo, n.66, jul/2003 (p.111-128)

WEBER, M. Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída". In: Max Weber. *Coleção Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

YAZBEK, M.C. A Escola de Serviço Social no Período de 1936 a 1945. In: *Cadernos PUC*. SãoPaulo: Cortez-EDUC, n.6, 1980, (p.11-66).

YAZBEK, M.C. A Política Social Brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. *Cadernos ABONG*, nº 11, 1995.