



ESPAÇOS PÚBLICOS E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cristhiane Aparecida Falchetti¹

1 INTRODUÇÃO

Com a queda dos regimes autoritários, a redemocratização, a redefinição dos atores sociais com os “novos movimentos sociais”, o surgimento dos novos temas políticos que caracterizam a ampliação da “esfera pública”, etc., o debate sobre a democracia ganha centralidade na América Latina. No Brasil, a luta contra a ditadura militar produziu alguns consensos sobre a valorização da democracia e a necessidade de reforma do Estado. Entre os pontos de confluência estavam a descentralização político-administrativa e a participação social nas políticas públicas, que resultaram no processo de municipalização e na difusão de mecanismos participativos. A institucionalização da participação nas políticas sociais tornou-se um consenso nos discursos político, legal e teórico das mais diversas orientações ideológicas. No entanto, a experiência desses vinte anos de democratização mostra que esse processo tem se desenrolado de forma tortuosa, em meio a avanços e retrocessos.

Essa pesquisa parte da perspectiva de que o processo de democratização é marcado

¹ Mestranda. Universidade Estadual Paulista. E-mail: cris_f01@hotmail.com



pela disputa entre distintos Projetos Políticos², a qual muitas vezes é ocultada por um falso consenso entre as duas propostas: democratizante X liberalizante (DAGNINO, 2002). Desta forma, a Reforma do Estado³ é caracterizada, de um lado, pela proposta dos movimentos sociais e setores progressistas de democratizar as relações sociais e ampliar os direitos sociais, de outro lado, pela retomada do liberalismo econômico em que os setores conservadores impulsionavam para a redução do papel do Estado e focalização das políticas sociais; ambos, porém, propõem a redefinição do papel do Estado e a participação.

Nesse texto, buscamos apreender alguns pontos de confluência entre as diferentes perspectivas, mostrando como essa disputa se dá no campo das experiências concretas e influenciam as políticas sociais. Para isso, tomamos como objeto de análise a área da assistência social, observando como as diferentes perspectivas se expressam na definição das políticas e se manifestam no interior do conselho municipal de assistência social.

2 DEMOCRATIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: PERSPECTIVAS DE MUDANÇAS

Desde a década de 1970, o declínio dos modelos de proteção social e do Estado Desenvolvimentista, no caso brasileiro, somado a luta contra o regime militar levantavam um debate político em torno da reforma do Estado. Nesse debate setores da esquerda (progressistas) e da direita (conservadores) criticam o padrão vigente de Estado Desenvolvimentista, burocráticos, centralizador e autoritário, e passam a propor mudanças nesse padrão, especialmente no que se refere à relação Estado/sociedade civil.

Seguindo a perspectiva teórica inaugurada por Dagnino (2002, 2004) entendemos que: a) de um lado, a movimentação política em torno das políticas públicas e direitos sociais, iniciada entre os anos 1960 e 1970 - com os movimentos populares urbanos por melhores condições de vida na periferia das grandes cidades – e intensificada nos anos 1980 – com os novos movimentos sociais e sindical na luta pela ampliação da cidadania – teria engendrado a proposta democrático-participativa ou democratizante, cujo marco legal foi a

² Projeto Político é definido “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, 2002, p. 282)

³ A Reforma do Estado pode ser compreendida pela perspectiva gerencial, como em Bresser Pereira, ou pelo processo de democratização do Estado, cujo marco inicial é a Constituição Federal de 1988.



Constituição de 1988 ⁴; b) de outro lado, o movimento mundial de retomada do liberalismo desencadeia um conjunto de mudanças no papel do Estado e nas relações econômicas, que ficaram conhecidas como “neoliberalismo”. O marco referencial no Brasil foi o governo Collor (1989-92), dando início a uma série de mudanças orientadas pelo Consenso de Washington.

As crises econômicas e fiscais, que se sucederam a crise dos Estados nacionais e globalização capitalista, enfraqueceram os sistemas de proteção social e a capacidade de investimento social dos Estados. Imersos em dívidas e na crise inflacionária, os países, especialmente da América Latina, recorreram à organismos internacionais, os quais lhe impuseram pesadas medidas de reestruturação econômica. Assim, enquanto a proposta democratizante propunha a descentralização associada à maior autonomia dos governos locais e participação da sociedade civil, a proposta liberalizante a entendia como forma de focalização e desmonte da estrutura centralizada de proteção social. Da mesma forma, a participação também adquire centralidade em ambos os casos, mas, se pelo viés democratizante significava partilha de poder; pelo viés liberalizante ela significa uma estratégia de governo na partilha das responsabilidades sociais do Estado.

O consenso sobre os espaços públicos descentralizados e participativos formou-se em oposição ao Estado centralizado e autoritário mantido no governo militar. Conforme Albuquerque (2007, p.213-214)

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.

As medidas propostas pelo neoliberalismo resultaram no agravamento da pobreza de tal forma que a política econômica centrada no forte ajuste fiscal foi revista pelos próprios formuladores do Consenso Washington. A partir disso, a solução dos problemas é vista na

⁴ O “Movimento Pró-participação Popular na Constituinte” apresentou emendas populares para a construção de sistemas de políticas sociais com participação da sociedade civil, especialmente nas áreas de saúde, assistência social e de direitos da infância.



“forma de gestão do Estado”, a qual toma um caráter gerencial, nesta, uma série de princípios da administração das empresas privadas são transplantados para a administração pública. A capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder. A forma de governar, a “eficácia administrativa”, torna-se um fator decisivo para o desenvolvimento.⁵

No campo da gestão pública, Tatagiba (2003) identifica a disputa entre duas propostas frente à crise de governabilidade: o “modelo democrático-popular” e o “modelo gerencial”. O primeiro padrão remete a democratização e moralização da gestão pública, e está articulado em torno dos novos movimentos sociais, sua proposta consiste na democratização por meio da ampliação da esfera pública. Já o segundo padrão está baseado na modernização liberal, e é formado pelos grupos de ideologia orientada para o mercado, propondo o enxugamento do Estado. Segundo a autora, nos dois casos a participação da sociedade civil é a estratégia central para a superação dos padrões tradicionais de intervenção estatal e de cultura política. A participação da sociedade civil é vista como a solução para a crise de governabilidade, consolidando-se, assim, um forte consenso em torno da participação da sociedade civil na construção e implementação das políticas públicas. Dentro do paradigma gerencial, a sociedade civil é convidada a participar no controle dos gastos públicos e na execução de atividades públicas.

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 (MARE, 1997, p.11).

Tendo em vista que a pobreza resulta em um risco à governabilidade e à estabilidade política, a participação assume um papel importante na fiscalização e eficiência na resolução de políticas sociais, com baixos investimentos. A preocupação com a questão social é mais presente no segundo governo FHC, apontando para a inflexão do discurso neoliberal no Brasil. A redução da pobreza e das desigualdades sociais são entendidas como condição para a estabilidade política e continuidade das reformas. Segundo Draibe (1993, p.99), as principais estratégias adotadas nesse período foram a descentralização,

⁵ A perspectiva tem gerencial teve como influência o livro *Reinventando o Governo* (1992) de Osborne e Gaebler e pode ser claramente percebida no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado).



“concedida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão”; a focalização como forma de “direcionamento do gasto social a programas e a públicos alvos específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade de urgência”; a privatização ou desestatização como o “deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo e/ou para o setor privado não lucrativo”.

3 A POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL: AVANÇOS E RECUOS

No campo da assistência social a disputa entre as duas perspectivas políticas é mais evidente durante a implementação da política de assistência social, pois se havia um consenso em torno da descentralização e da participação, a aplicação desses conceitos revelou suas divergências nos significados.

Como se sabe, a área da assistência social sempre foi carregada de estigmas e esteve vinculada à práticas “seculares sedimentadas na filantropia, no clientelismo e no prebendalismo” (BOSCHETTI, 2003, p.32). Nesse sentido, as mudanças institucionais, inseridas tanto pela Constituição Federal de 1988 como pela LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), são significativas e inauguraram uma nova concepção do que seja a assistência social, entendendo-a como um direito social. Conforme a LOAS, art. 2º, “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 passou a ser definida como política pública a ser formulada em conjunto com a sociedade civil, por meio dos conselhos, em todas as esferas de governo.

Essa nova definição foi considerada um avanço decorrente do processo de democratização em que os fóruns de participação ampliada tiveram importância capital. A aprovação da LOAS foi alvo de intensas disputas no governo Collor entre os setores progressistas que lutavam para reverter a concepção tradicional que caracteriza a assistência social como caridade aos que não possuem direitos nem identidade, os “não cidadãos”; e os setores conservadores que defendiam a proposta de desresponsabilização do Estado, o que caracterizava um processo de refilantropização da assistência social (RAICHELIS, 1998). Esse confronto segue no governo FHC, que com a Lei nº 9.637/98 das Organizações Sociais e a Lei n.9790/99 das Organizações da Sociedade Civil de Interesse



Público definiu tais instituições e deu base para a efetivação de contratos de gestão entre governos e “terceiro setor”. O termo sociedade civil também tem significados distintos entre as duas perspectivas de reforma do Estado. Dentro da proposta democratizante, a sociedade civil constituiu-se numa unidade momentânea durante o restabelecimento do Estado democrático, mas ela é politicamente heterogênea e fragmentada. Do lado da proposta liberalizante, a sociedade civil confunde-se com a noção de “terceiro setor”, o qual seria homogêneo e apolítico, portanto, mais eficiente no trato da questão social.

Dentro da política de assistência social, Bibarra (2004, p.4-6) identifica as duas alternativas que se colocaram como caminhos a serem seguidos pelos estados e municípios para a construção descentralizada da política de assistência social.

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 bem-estar 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.

Em meio às disputas políticas entre as forças sociais, a proposta de descentralização e participação nas políticas públicas vai se instalando de tal forma que os espaços participativos também passam a ser lugar de disputas de perspectivas (RAICHELIS, 1998; BIBARRA, 2004). Apesar de constituírem, institucionalmente, como um espaço público de participação e atuação política reivindicado pela sociedade no processo de redemocratização do país, os conselhos gestores de políticas públicas também foram entendidos e fomentados, por diversos setores da sociedade e do Estado, como uma estratégia gerencial para a maior eficiência da gestão pública, num contexto de ajuste fiscal.



Nessa pesquisa, estudamos o Conselho Municipal de Assistência Social de Araraquara, verificando como essas disputas se manifestam e qual o seu impacto sobre a definição das políticas públicas. Para isso, analisamos a composição do conselho e as posições defendidas em relação às políticas de assistência social. Constatamos que as entidades assistenciais ocupam 75% dos assentos reservados à sociedade civil, demonstrando que a representação tende a homogeneizar a sociedade civil no conceito de “terceiro setor”. A relação imediata que se estabelece entre Organizações da Sociedade Civil e defesa dos direitos dos setores excluídos requer maior atenção acerca da legitimidade da representação desses atores. Ao assumirem a representação dos grupos subalternizados e marginalizados, as entidades assistenciais caracterizam-se por uma dupla representação: a delas mesmas enquanto organizações prestadoras de serviços, e a dos próprios cidadãos a quem destinam esses serviços. Nesse sentido, há uma lacuna quanto à legitimidade dessa representação, uma vez que essas entidades estão descoladas da base que dizem representar. Para Dagnino (2002), a representação baseada em Organizações prestadoras de serviço envolve um risco de deslocamento da noção de representatividade, nesse caso, a representação passa a ser atribuída pela competência técnica que a Organização possui. No argumento de Luchmann (2007, p. 154-155),

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.

Entretanto, há de se considerar que a formulação de políticas públicas também é permeada pela defesa de interesses particulares e corporativistas e, portanto, nem sempre pautada na perspectiva do interesse geral. A nosso ver, aí reside a importância da representação no conselho: evitando que ele se torne um canal legitimador de interesses particulares, e fortalecendo-o como espaço de publicização dos conflitos e articulação do interesse geral.

Na pesquisa empírica, observamos que os interesses das entidades envolvidas mostraram-se fragmentados e particularistas, nota-se uma ausência de preocupação com a assistência social no seu sentido amplo de política, em geral, as entidades se voltam para elas mesmas ou limitam-se a trocar informações e atuar em cooperação com as demais entidades locais. Muitas delas conservam suas antigas práticas sem acompanhar as mudanças importantes trazidas pelo processo de democratização no campo da assistência



social. Este posicionamento contribui para que o conselho torne-se um mero espaço de reuniões administrativas, onde as partes dividem tarefas e verbas, sem assumir o papel de conselheiros e representantes da sociedade nas discussões e deliberações que a ela diz respeito. Segundo Tatagiba (2002, p. 58) uma das variáveis limitantes para que o conselho se constitua como espaço de representação paritária e plural é a relação conselheiro/entidade. Isso porque “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”.

A super-representação das entidades assistenciais no interior do conselho reproduziu a configuração dos atores predominantes no campo da assistência social, a qual ainda é fortemente delegada às entidades filantrópicas. No caso analisado, a contraposição à concepção “*stricto sensu* da Assistência Social” tem vindo principalmente de alguns representantes do Poder Público, especialmente os assistentes sociais que historicamente têm sido os protagonistas dos avanços, ou da concepção “*lato sensu*”, nessa área. No campo prático das disputas políticas, vemos que a forma de organização da política de assistência por meio de “sistemas”, no caso o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), tem servido de apoio às posições de perspectivas mais progressistas. No entanto, a tradição política da assistência social voltada para a caridade privada, bem como a natureza assistencialista de muitas entidades assistenciais têm sido obstáculos para a consolidação da assistência social enquanto política pública democrática e participativa.

4 CONCLUSÃO

Procuramos mostrar ao longo do texto que o processo de democratização no Brasil sofreu influencia de perspectivas políticas distintas, o que caracteriza suas contradições e ausência de linearidade. O consenso que se constrói a partir da pressão pela democratização das políticas e das demandas para o enfrentamento da pobreza juntou princípios conflitivos como participação e eficiência. Assim, ao mesmo tempo em que o discurso participacionista nos remete à multiplicação dos espaços públicos para a democratização da gestão pública e ampliação da arena decisória, também nos remete as estratégias de governo, transferindo encargos e responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Essas propostas, contidas nos diferentes projetos políticos, estruturam e orientam a dinâmica das várias experiências participativas e, em grande parte, respondem



por seus recuos e avanços.

A despeito da inflexão no projeto neoliberal, não se pode ignorar as marcas deixadas e que ainda se expressam no agir político de determinados setores sociais que influenciam no modo de fazer políticas públicas. No caso dos mecanismos participativos, vimos que nem sempre eles contribuem para a construção democrática da política social, seus elementos democráticos: princípios de descentralização e participação podem ser apropriados tanto por propostas conservadoras como progressistas. A experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Araraquara mostrou que esse espaço participativo incorporou antigos setores da sociedade civil, os quais não são representativos da concepção de assistência social pleiteada no processo de democratização. A noção de participação como forma de transferência das responsabilidades sociais do Estado e o fortalecimento das entidades filantrópicas, presentes no projeto neoliberal, repercutiram sobre as instancias participativas atribuindo-lhe outro sentido, além daquele proposto inicialmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

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 Toledo (Oeste Paranaense). 2004. 251f. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

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, p. 31-47, 2003.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. Organizações sociais. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, c. 2, 1997.

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

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.

DRAIBE, M. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. *Revista USP*. São Paulo, n. 17, maio 1993 (numero especial).



LÜCHMANN, L.H.H. A Representação no Interior das Experiências de Participação. *Lua Nova*, n. 70, 2007. (p.139-170).

RAICHELIS, R. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

TATAGIBA, L.. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In:DAGNINO, E. (org.) *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*. 2003. 189 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.