

CAPÍTULO 8

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONSELHOS E PARCERIAS

Frederico Barbosa da Silva
Luciana Jaccoud
Nathalie Beghin

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 instituiu o arcabouço jurídico que permitiu a consolidação do regime democrático no Brasil. Um conjunto de direitos sociais foi ali estabelecido como resultado de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980. Nessa trajetória, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro. A partir da nova Carta constitucional, os conselhos se institucionalizaram em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, representando uma nova forma de expressão de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado. Ao mesmo tempo, proliferaram outras formas de participação social na prestação de serviços e na própria gestão do social, impulsionando um movimento que havia adquirido novo vigor desde ao menos o início da década de 1980.

A participação social passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). Sua análise oferece elementos relevantes para o debate atual sobre políticas públicas, seja no que se refere à sua institucionalização e execução, seja quanto ao enfrentamento das questões sociais. Para efeitos deste trabalho, a participação social no campo das políticas sociais será analisada a partir de duas dimensões, ambas definidas pela Constituição de 1988. A primeira diz respeito à participação social nos espaços de debate, deliberação e controle das políticas, e se institucionaliza em nível federal nos conselhos¹ nacionais das políticas sociais.

1. Faz-se mister destacar que existem diversos outros mecanismos que buscam promover a participação social nestes espaços das políticas sociais, tais como conferências, fóruns, câmaras, comissões e ouvidorias. A análise destes instrumentos será objeto de pesquisas futuras da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

A segunda se refere à participação na execução destas políticas. Neste âmbito será focalizada, a partir do enfoque da participação social, a organização de parcerias entre gestores públicos e entidades privadas de fins não lucrativos.

Dessa forma, este capítulo tem como objetivo abordar o processo de participação da sociedade no âmbito das políticas sociais no que tange à formulação, gestão, implementação e controle das políticas sociais, apontando características, potencialidades e tensões.

O capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A seção seguinte delimita a participação como objeto de análise e descreve o processo de redesenho do Estado que se desenrolou no período pós-1988, visando à presença da sociedade em face das políticas sociais. Na terceira seção, aborda-se a dimensão da participação no processo decisório das políticas sociais. Identificam-se os conselhos em áreas selecionadas de políticas sociais e discute-se o papel dos espaços participativos na orientação e controle daquelas políticas. Busca-se, ainda, conceituar esta forma de participação, identificar os instrumentos que permitem sua realização, apresentar uma tipologia de suas formas de operacionalização e problematizar alguns tópicos. Na sequência, na seção 4, adota-se procedimento semelhante em relação à dimensão da participação na execução das ações pela via da institucionalização de parcerias entre o governo federal e as instituições sem fins lucrativos. Procura-se ainda realizar um cotejo entre o exercício das distintas formas de participação e o efetivo alcance de seus objetivos originais. Por fim, nas considerações finais, são apresentadas algumas questões para serem abordadas em pesquisas posteriores.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DEMOCRACIA E GESTÃO

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Articulada com tais princípios, a Constituição alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas. De fato, com a Constituição de 1988 a participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal.

Desde então, a participação social tem sido reafirmada no Brasil como um fundamento dos mecanismos institucionais que visam garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais. Com maior ou menor sucesso, esta foi uma das importantes inovações institucionais ocorridas no Brasil pós-Constituinte. A garantia de direitos sociais

nos campos da educação, saúde, assistência social, previdência social e trabalho foi acompanhada da consolidação de uma nova institucionalidade objetivando assegurar a presença de múltiplos atores sociais, seja na formulação, na gestão, na implementação ou no controle das políticas sociais.

Três enunciados sintetizam os sentidos que passa a tomar a participação no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhes correspondem:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e
- c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

A participação social teria, pois, papel relevante tanto no que diz a respeito à expressão de demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais. A consolidação desta participação, na última década, efetuou-se principalmente por meio dos diversos formatos de conselhos e dos diferentes mecanismos de parceria colocados em prática nas políticas sociais. A constituição de conselhos e parcerias no interior destas políticas responde a impulsos diversos que atuaram sobre sua criação e desenvolvimento. Os conselhos emergem, sobretudo, das demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais. As parcerias, por sua vez, inspiram-se em uma demanda de reorganização da intervenção do Estado no campo social, em busca de maior igualdade, equidade ou eficiência. Estes impulsos, entretanto, longe de convergirem em torno de princípios comuns, tendem a se contradizer em diversos aspectos, consolidando importantes tensões tanto internas – tensões que se desenvolvem no interior de cada um destes espaços de participação – quanto externas – tensões que se estabelecem entre os dois espaços, conselhos e parcerias.

No primeiro caso, a demanda de democratização implicou a reafirmação da idéia da democracia participativa, de representação social junto às instâncias do Poder Executivo, como também a ampliação desses espaços decisórios. A necessidade de representação da pluralidade de atores junto a uma determinada política pública, reduzindo o hiato entre aqueles que atuam nos diversos níveis de decisão e seus beneficiários, passou a ser amplamente reconhecida. A demanda pela participação social nos processos decisórios das políticas sociais

consolidou-se, na Constituição, por meio da determinação da gestão democrática e participativa, e institucionalizou-se na esfera federal com a criação de conselhos nacionais. Estes colegiados, criados ou reorganizados durante a década de 1990, foram integrados por representantes do Estado e da sociedade, e ocupam um espaço, no interior do aparato estatal, de apresentação e processamento de demandas, expressão e articulação de interesses, concertação e negociação, de acompanhamento e controle da política e, em muitos casos, de decisão.

Buscou-se, assim, por intermédio dos conselhos, oferecer canais para a participação da população nas decisões sobre os rumos das políticas sociais. Mas no processo de constituição de uma esfera pública democrática para o debate e a deliberação, os conselhos incorporaram, além dos movimentos sociais, vários outros grupos e interesses presentes no debate público setorial. Assim, a perspectiva de representação refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de outros atores envolvidos na execução dessas políticas, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas, abrindo espaço para um leque bastante amplo e diferenciado de interesses que, em cada caso, transformarão o conselho não apenas em ator no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diversas forças e interesses.²

A participação da sociedade na execução das políticas sociais também sofreu uma grande alteração a partir dos anos 1980. Na conjuntura da luta pela democratização do país, consolidou-se no campo da atuação privada, até então dominada pelas entidades de cunho filantrópico, um novo elenco de atores sociais voltados à promoção da sociedade como protagonista de sua própria transformação. Movimentos sociais e organizações não-governamentais (ONGs) passam a atuar na implementação de projetos sociais de diversos conteúdos, visando dotar comunidades e grupos sociais de protagonismo social em um Estado autoritário e numa realidade social marcada pela exclusão, discriminação e pobreza. Estas experiências estavam fortemente associadas às “práticas de deliberação participativas” que, como afirma Paoli, “no Brasil estiveram desde seu início ligadas à visibilidade política dos ‘novos movimentos sociais’ e à redefinição das práticas do movimento operário, nas décadas de 1970 e 1980”, e que buscavam ampliar a participação popular “nos processos políticos de distribuição de bens públicos e formulação das políticas sociais”.³

Já no contexto democrático, em especial durante os anos 1990, o campo da participação social na execução de políticas sociais foi reforçado a partir de um registro diverso de questões, cuja referência se deu em torno da chamada

2. Sobre os conselhos como ator e como arena, ver Theodoro (2000).

3. Paoli (2002, p. 404).

“crise do Estado”. Identificada em várias dimensões – redução, entre outros, da capacidade estatal de intervenção na economia, de formulação e implementação de políticas públicas, assim como redução da legitimidade do Estado, fruto da perda de vigor dos aparatos de representação política –, a “crise do Estado” fortaleceu um projeto de reforma do Estado que pleiteava uma outra forma de ação pública assentada na transferência para a sociedade da execução de um conjunto de ações sociais. Ancorada na idéia da gestão eficaz dos recursos sociais, sejam eles públicos ou privados, esta vertente passou a se constituir num projeto alternativo no qual se defende uma intervenção estatal limitada no espaço da proteção social.

Dessa forma, a partir de diferentes experiências político-sociais e modalidades de atuação, parece ter-se estabelecido, durante as décadas de 1980 e 1990, um amplo consenso quanto à relevância da participação social nos processos de formulação, decisão, controle e implementação das políticas sociais. Este aparente consenso, entretanto, obscurece os termos de um debate ainda marcado por ambigüidades assim como por várias tensões que pautam, inclusive, as práticas de participação social. Por trás destas dificuldades estão leituras diferenciadas sobre os princípios de referência da regulação social, que se refletem em propostas não menos diferenciadas sobre *i)* a atuação da sociedade civil, *ii)* o perfil do Estado e *iii)* as formas desejadas de participação social como instrumento de aprimoramento da gestão de políticas públicas.

Quanto ao primeiro ponto, a valorização da participação social enquanto presença democrática dos cidadãos no processo de formulação e nas instâncias de decisão e de execução das políticas públicas tem sido enfatizada tanto por aqueles que sustentam uma visão conflituosa da sociedade civil como pelos que afirmam seu caráter cooperativo, com conseqüências práticas muito diversas, em um ou outro caso. Nos anos 1980, no contexto da democratização, foi em torno do reconhecimento dos conflitos distributivos e da necessidade de seu processamento político que impôs-se a defesa da participação social nas instâncias de deliberação das políticas públicas, e mesmo na sua execução. É neste cenário que o processo de fortalecimento da presença dos setores populares e dos movimentos sociais ocorrido no debate e na deliberação das políticas sociais pretendia aumentar o espaço político da discussão sobre o quadro de desigualdade existente e a demanda por ampliação de cidadania.

Porém, em especial na década de 1990, foi se fortalecendo um projeto de participação social ancorado menos na politização das demandas sociais e na ampliação de sua presença no espaço público de deliberação e mais no “ativismo civil voltado para a solidariedade social”.⁴ O projeto afirmou-se na proposta

4. Paoli (2002).

de reforma gerencial das políticas sociais implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Como já identificou Nogueira (2004), neste horizonte, “participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações”.⁵ A participação social nas políticas públicas se apresentava assim, nesta perspectiva, não como ampliação do espaço político do debate, mas de substituição da ação direta dos atores sociais baseada nos princípios da solidariedade e da responsabilidade social privada.

No tocante à atuação do Estado, de cada uma dessas leituras também decorrem visões específicas. Enquanto mecanismo de ampliação da visibilidade das demandas sociais e exercício democrático, a participação social implica uma dupla expectativa de fortalecimento da capacidade de intervenção do Estado. De um lado, a participação em si mesma ocorre num espaço crescentemente politizado, onde a disputa *pele* Estado e pela hegemonia se faz presente em permanência, ao mesmo tempo em que se exerce o esforço da concertação e da construção da mediação e da composição dos interesses sociais, autonomizados e mesmo antagonizados. De outro lado, a ampliação das demandas em prol de maior equidade e igualdade pressupõe uma ampliação da capacidade de intervenção do Estado, seja no que diz respeito ao planejamento, à coordenação, à gestão ou à implementação de políticas públicas, seja quanto à sua capacidade de interferir nos conflitos sociais. E justamente esta capacidade é negada pela segunda leitura. Segundo esta interpretação, o Estado social deveria ser pequeno e complementado pelas iniciativas oriundas da própria sociedade, mais qualificadas em termos de racionalidade técnica e eficácia econômica.

Quanto ao último ponto destacado, qual seja, a defesa da participação social como instrumento de gestão das políticas públicas, cabe registrar que a participação dos cidadãos e das organizações civis foi largamente interpretada como um poderoso antídoto à burocratização, à ineficiência, ao patrimonialismo e à corrupção que marcavam as políticas sociais brasileiras. Mas também aqui as divergências se impõem. De um lado, a solução apontada é a de fortalecimento da própria sociedade na prestação de serviços e bens públicos de natureza social com base numa ampla visão negativa da ação e da regulação estatal. De outro lado, o esforço se dirige para a ampliação do processamento democrático e participativo nas diversas etapas de construção das políticas sociais, bem como

5. Nogueira (2004, p. 57).

da presença da sociedade civil no espaço público. Nesta perspectiva, o fortalecimento dos movimentos e organizações populares, das demandas sociais e das iniciativas autônomas da sociedade não estão em contradição com uma ampliação da ação do Estado. Ao contrário, como também já identificou Nogueira, a construção de uma sociedade menos desigual passa pelo fortalecimento do Estado “como ambiente democrático de mediação política, pactuação e integração social”.⁶

Vê-se, pois, que por trás do aparente consenso em torno da relevância da participação social, existem divergências de concepções sobre suas virtualidades e dificuldades e, em especial, sobre sua capacidade de somar-se ao Estado em busca de uma maior justiça social. São muitos os discursos e os projetos em torno da participação social. Distintas experiências têm sido desenvolvidas sob este título e precisam ser melhor conhecidas. Em que pese o fato de várias das questões aqui levantadas só poderem ser corretamente respondidas a partir de investigações específicas, os pontos destacados serão resgatados nas seções seguintes, que se dedicarão a analisar a experiência dos conselhos nacionais e das parcerias no âmbito das políticas sociais.

3 CONSELHOS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ORIENTAÇÃO E NO CONTROLE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A partir de 1988, a construção ou reconstrução dos conselhos nacionais de políticas sociais baseou-se nas críticas ao padrão de relação predominante entre Estado e sociedade no Brasil, que seria marcado pela falta de democratização do processo decisório e à ineficiência da máquina pública. Assim, tais espaços seriam antídotos aos problemas da burocratização, do corporativismo, do patrimonialismo e da captura dos espaços públicos por interesses privados no âmbito das políticas sociais. Distintos arranjos de participação foram instituídos nas diversas áreas das políticas sociais, inserindo, no interior do Executivo, novos espaços institucionais que contam com a presença do governo e da sociedade civil, com atribuições que transitam entre a co-gestão, a deliberação e a organização da agenda política.

No Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS),⁷ existem atualmente nove conselhos nacionais que contam com a participação da sociedade, cobrindo as seguintes políticas setoriais: educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, segurança alimentar, cidades e desenvolvimento

6. Nogueira (2004, p. 49).

7. Sobre o SBPS, ver o capítulo 5 deste livro.

rural.⁸ De forma sintética, os conselhos são instâncias públicas, localizadas junto à administração federal, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Podem ainda mobilizar atores, defender direitos, ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas. Em qualquer dos casos, ou seja, em acordo com as linhas de ação do Estado ou em conflito com elas, contribuem para a legitimação das decisões públicas.

A existência de conselhos no âmbito das políticas sociais não é uma inovação no SBPS. Essas instituições estavam presentes em muitas destas políticas, em alguns casos desde a sua constituição, como é o caso do Conselho Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Saúde. Contudo, como já afirmou Draibe,⁹ não se conheceu no passado nem sua presença sistemática entre as políticas sociais, tampouco o papel constitutivo que hoje adquiriram.¹⁰ De fato, a participação social nos processos de deliberação das políticas sociais vem evoluindo ao longo do tempo: entre os anos de 1930 e 1960, revestiam-se de caráter eminentemente consultivo e, como objetivos principais, a auscultação de especialistas e a inclusão de trabalhadores e empregadores no campo de algumas políticas sociais – em especial, da política de previdência social. Na década de 1980, os canais de participação se alargam para dar lugar a atores sociais até então ausentes destes espaços. É o período de proliferação de ONGs, associações profissionais, entidades de defesa de direitos humanos, de minorias, e de meio ambiente, entre

8. O Executivo Federal conta com conselhos cuja composição é exclusivamente governamental, e que não serão tratados neste trabalho. São eles: o Conselho de Articulação de Programas Sociais, o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, o Conselho Nacional de Política Cultural e o Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Cabe destacar que, além dos conselhos setoriais de políticas sociais, existem ainda os conselhos de direitos que, em que pese não serem objeto da presente análise, têm papel relevante no debate e, em alguns casos, na definição de políticas e programas sociais. São eles: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, e o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Destaque-se ainda que o governo do presidente Lula criou um colegiado consultivo com atribuição de proposições também no âmbito das políticas sociais: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

9. Draibe (1998).

10. Cabe lembrar que a presença dos conselhos não está limitada à esfera federal. Em levantamento realizado em 2003, foram identificados cerca de 36 mil conselhos municipais nas áreas de educação, saúde, assistência social, criança e adolescente, desenvolvimento rural e trabalho. Ver Barbosa e Jaccoud (2003).

outros. A partir dos anos de 1990, amplia-se a defesa da participação social tanto na formulação como no controle das políticas sociais.¹¹ Atualmente a legitimidade dos conselhos nacionais se dá pela capacidade de expressarem interesses e estabelecerem negociações, permitindo que o debate e, em certos casos, a tomada de decisões em torno das políticas setoriais sejam realizados não apenas no Legislativo, mas também num terreno múltiplo no qual diversos atores sociais organizados estejam representados.

De fato, os conselhos permitem que grupos demandantes assim como os demais interesses organizados tenham representatividade própria na discussão e no processo decisório das políticas sociais. Esta forma de organização tem impactos nas políticas públicas, no sentido da ampliação da capacidade de articulação do Estado com atores sociais. Em seguida busca-se identificar as competências institucionais dos diversos conselhos de modo a avaliar em que medida refletem possibilidades substantivas de influenciar tais políticas.

3.1 As atribuições legais dos conselhos na área social

Os nove conselhos de políticas sociais aqui identificados – ou seja, conselhos nacionais que contam com a participação da sociedade – são os seguintes: Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional da Saúde (CNS), Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS), Conselho das Cidades (CC), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), e Conselho Curador do FGTS.¹²

O quadro 1 apresenta o perfil desses colegiados, destacando suas características quanto à composição, representação, natureza e articulação com um sistema nacional de conselhos.¹³ Quanto à composição, foram consideradas duas características: *i*) se o conselho responde ao princípio de representação paritária entre os representantes do governo e da sociedade civil; e *ii*) se o conselho responde a uma divisão bipartite, tripartite ou quadripartite, mesmo que não paritária, entre os diversos segmentos representados. No que se refere à representação, foi avaliado se o conselho detém ou não um padrão vinculado

11. Um histórico do debate sobre a participação social e os conselhos participativos nas políticas públicas pode ser encontrado em Gohn (2001).

12. O Ministério do Trabalho conta, em seu organograma, com mais dois conselhos: Conselho Nacional do Trabalho, que se encontra desativado, e o Conselho Nacional de Economia Solidária, ainda não regulamentado.

13. Estas categorias foram desenvolvidas em Draibe (1998).

para a nomeação dos conselheiros não-governamentais e, se o detiver, se sua indicação é realizada por meio da entidade ou mediante eleição. No tocante à natureza, os conselhos serão classificados entre deliberativos ou consultivos.¹⁴

QUADRO 1

Principais características dos conselhos

Conselhos	Composição	Representação dos atores não-governamentais	Natureza dos Conselhos
CNE	Não paritário	Não vinculada	Consultivo
CNAS	Paritário bipartite	Vinculada com eleições	Deliberativo
CNS	Paritário bipartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
CNPS	Não paritário, quadripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
CC	Não paritário	Vinculada com indicação das entidades	Consultivo
Condraf	Não paritário	Vinculada com indicação das entidades	Consultivo
Consea	Não paritário	Vinculada com indicação das entidades	Consultivo
Codefat	Paritário, tripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
Conselho Curador do FGTS	Paritário, tripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo

Elaboração: Disoc/lpea, a partir dos critérios propostos por Draibe (1998).

De acordo com o quadro 1 podem ser destacadas algumas das características gerais dos conselhos de políticas sociais: *i*) heterogeneidade na composição no tocante à proporção entre representantes governamentais e não-governamentais (paritário bipartite, paritário tripartite e não paritário); *ii*) heterogeneidade na composição do segmento não governamental, dividido ou não em segmentos previamente determinados (usuários, trabalhadores, empresários, entidades, entre outros); *iii*) pequena variação na forma de representação dos conselheiros não-governamentais – vinculada ou não-vinculada –, observando-se forte predominância da representação vinculada por entidade ou segmento; *iv*) pequena variação na forma de escolha dos conselheiros não-governamentais, verificando-se a predominância do sistema de indicação pelas entidades; e *v*) quanto à natureza, constata-se a presença tanto de conselhos deliberativos quanto consultivos.

A análise da legislação regulamentadora e dos regimentos internos dos conselhos, nos quais estes autores encontraram referências às competências e atribuições, permitiu a melhor qualificação da natureza dos conselhos e seu papel em face do processo decisório das políticas sociais. Alguns conselhos podem deliberar sobre diretrizes de políticas, sua formulação e mecanismos que as constituem, aprovar recursos, orçamentos e planos de ação. Outros

14. A representação vinculada, como já tratado em Draibe (1998), se refere àquela cujo recrutamento e nomeação dos conselheiros não-governamentais expressam uma composição por entidade já definida na legislação que regulamenta o conselho.

dispõem de recursos legítimos para mobilizar a sociedade – convocando, por exemplo, conferências, fóruns, reuniões ampliadas etc. – e estabelecer articulações políticas. Certos conselhos possuem caráter eminentemente propositivo, tendo como atribuição atuar como espaço de negociação, concertação e articulação entre atores sociais e projetos políticos. Alguns são conselhos de políticas, outros de programas sociais específicos. A diversidade de composição, representação e natureza detectada entre os conselhos nacionais de políticas sociais exige análise um pouco mais profunda de sua atuação e discussão de suas atribuições. É o que será feito a seguir.

3.2 Proposta de tipologia: contribuição para a análise das transformações das estruturas decisórias das políticas sociais

Tendo em vista as diferentes competências, bem como os diferentes tipos de recursos de poder que os conselhos detêm para exercê-las, foram sistematizadas no quadro 2, a partir dos regimentos internos destes colegiados, as atribuições formais dos nove conselhos de políticas sociais objeto deste capítulo.

QUADRO 2
Atribuições dos conselhos

Conselhos	Aprovar o Plano Nacional e a Proposta Orçamentária Anual	Deliberar sobre outras matérias ¹⁵	Exercer controle da política, programas e projetos	Gerenciar fundos fiscais patrimoniais	Articular consensos políticos	Propor estratégias, diretrizes e normas
CNAS	X	X	X		X	X
CNS	X	X	X		X	X
CNPS	X	X	X		X	X
CNE		X			X	X
CC					X	X
Condraf					X	X
Consea					X	X
Codefat		X	X	X	X	X
Conselho Curador do FGTS		X	X	X	X	X

Elaboração: Disoc/Ipea.

A partir das informações organizadas no quadro 2, os conselhos podem ser classificados em três grandes categorias. A primeira reuniria o conjunto de conselhos que detêm o maior leque de competências. Estes formulam normas de estruturação da política social à qual estão vinculados, bem como de seus

15. Incluem-se, neste caso, deliberação sobre normas ou diretrizes específicas, credenciamento de entidades, e critérios de atendimento, entre outros.

programas e ações; influenciam na normatividade do Executivo; e exercem competências que versam diretamente sobre o padrão de financiamento das respectivas políticas, debatendo e deliberando tanto sobre os recursos públicos, como sobre os critérios de repasses, os dispêndios feitos com serviços e as transferências intergovernamentais. A partilha da gestão entre o Estado e sociedade é ampla e refere-se à organização e ao funcionamento de todos os recursos envolvidos na implementação da política social. Denomina-se aqui este grupo de *conselhos gestores amplos* e nele agrupam-se o CNAS, o CNS, o CNPS e o CNE.

O CNE, embora incluído neste grupo, não partilha o conjunto das atribuições deliberativas dos demais conselhos citados. Suas atribuições deliberativas são mais limitadas, seja no campo do Plano Nacional de Educação, dos orçamentos públicos na área ou no acompanhamento e controle das políticas, programas e ações. Em que pese a existência de atribuições deliberativas – no campo, por exemplo, das diretrizes curriculares, credenciamentos de cursos e instituições –, este órgão colegiado deve ser enquadrado, de acordo com a tipologia aqui proposta, como em transição para esse grupo.

Um segundo grupo de conselhos caracteriza-se por deter funções propositivas e de assessoramento, ao invés de atribuições mandatórias. Suas competências são de articulação, concertação e proposição. São chamados aqui de *conselhos consultivos*. Eles mobilizam conhecimentos de especialistas e personalidades ou entidades representativas na área específica de atuação, e não possuem atribuições legais que lhes confirmem autonomia relativa em relação aos órgãos do Executivo. Foram incluídos aqui o CC, o Condraf e o Consea.

Por fim, um terceiro grupo, que aqui será denominado *conselhos gestores tripartites*, respondem por um programa ou um fundo público específico. É o caso dos conselhos deliberativos vinculados ao Ministério do Trabalho, quais sejam, o Codefat e o Conselho Curador do FGTS, cujas características centrais são a mobilização de recursos patrimoniais e a sua gestão pelo modelo tripartite entre governo, trabalhadores e empregadores.

Em seguida são analisados mais de perto cada um destes grupos.

a) Conselhos gestores amplos

Nesta categoria incluem-se o Conselho Nacional de Saúde – CNS –, o Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS – e o Conselho Nacional de Educação – CNE, instituídos nos anos 1930 como parte das reformas do aparelho de Estado do período Vargas, e o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS –, mais recente, mas cujas raízes também se estendem à década de 1930, com as primeiras experiências participativas no âmbito dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

Este grupo de conselhos guarda importantes características comuns. São instituições colegiadas de natureza declaradamente deliberativa. O CNS, CNAS e CNPS são colegiados responsáveis pela aprovação dos planos e políticas nacionais, dos orçamentos dos ministérios aos quais estão vinculados, além de por outras atribuições deliberativas tais como definição de referencial normativo para a gestão dos sistemas, a exemplo de normas operacionais na política de saúde e de assistência, ou proposições sobre diretrizes da área previdenciária. Também detêm funções de controle e acompanhamento.

Em análise do Conselho Nacional de Saúde, Barbosa da Silva e Abreu (2002) apresentam três períodos que caracterizaram a história do CNS e suas funções de legitimação em contextos sócio-políticos heterogêneos. O texto afirma que “a legislação expressa regras, muitas vezes temporárias, outras vezes são peças duradouras, que resultam de um certo jogo de forças internos e externos ao aparato jurídico-institucional” (*op. cit.*, p. 43).

Várias das diferenças existentes nos distintos períodos do CNS estão presentes ainda hoje como características gerais, e por isso serão focalizados aqui brevemente os seus traços mais relevantes. A conclusão geral é que o Conselho passou por diferenciados momentos que se relacionaram com o contexto social mais amplo. De fato, o perfil e desenvolvimento dos conselhos está atrelado com as transformações do Estado em sucessivos períodos e das diferentes funções de legitimação que lhes correspondem. No caso do CNS, como afirmam aqueles autores: “em um primeiro momento, a estrutura do CNS foi composta dentro da concepção de um corpo de especialistas cuja função era simplesmente consultiva. É possível que as opiniões e posicionamentos desses especialistas não tivessem sido freqüentemente decisivos, pois o órgão do qual participavam não estava investido das atribuições legais e nem dispunha de recursos políticos adequados. No segundo momento, a partir da década de 70, o CNS ganhou estruturas burocráticas para o desempenho de suas atribuições legais. Este é um fato marcante. Suas funções institucionais não sofrem grandes alterações neste período. Contudo, ricos movimentos e remanejamentos nas formas de arranjo setorial colocarão novos grupos, segmentos e movimentos no jogo político, transformando profundamente os conceitos de participação social e as definições do que deveriam ser os conselhos de política. No terceiro momento, de finais da década de 80 e início dos anos 90, reconhece-se que os problemas de saúde não são apenas técnicos, mas também políticos, portanto resultado de conflitos e acordos entre as mais diversas forças políticas. O CNS modificou-se a partir desta concepção. A idéia chave é a de um *Estado na sociedade*, ou seja, um Estado atravessado por conflitos e embates, mas com áreas próprias à representação e à negociação política” (*op. cit.*, p. 52-53).

A existência desses conselhos no espaço do sistema de proteção social fundamenta-se nos postulados da participação e na possibilidade de que ela confira consenso às intervenções regulatórias e de equidade nas chances de aproveitamento dos resultados da ação. Suas competências e atribuições são ampliadas, e os instrumentos de intervenção e acompanhamento aprimorados. Os atores têm sempre contribuições a aportar quanto aos problemas de proteção contra riscos e vulnerabilidades sociais. Afinal, estas questões constituem aspectos importantes de suas experiências e estão presentes recorrentemente como demanda aos poderes públicos.

Entretanto, há que se registrar que os órgãos participativos estão abertos à expressão e defesa de interesses particulares ou corporativos, o que transforma esses espaços em complexas arenas de negociação e conflito. Apenas à guisa de exemplo, ao mesmo tempo em que delibera consensualmente sobre o Fundo Nacional de Assistência Social ou sobre a Política Nacional de Assistência Social, o CNAS é marcado por conflitos quando discute e delibera sobre o acesso indireto a recursos públicos (isenções fiscais e tributárias) de entidades muitas vezes ali representadas direta ou indiretamente.¹⁶

Dessa maneira, os conselhos, tanto quanto o Estado, não se configuram no outro lado do mundo privado, mas estão permeados por forças heterogêneas e conflitivas, que se traduzem nos compromissos de co-gestão das políticas públicas. Passam a internalizar o conflito entre os diferentes atores e procuram vocalizar demandas, instituindo mecanismos públicos de controle e negociação política. Muito do que ocorre nas políticas públicas não perpassa os conselhos, mas sem dúvida a presença desses espaços legítimos condiciona a atuação e as estratégias dos diversos componentes e atores das políticas.

b) Conselhos gestores tripartites

Algo diverso acontece com os conselhos gestores tripartites. São exemplos desses o Codefap e o Conselho Curador do FGTS. Enquanto o primeiro tipo de conselho é perpassado pela idéia da presença ampla da sociedade e das possibilidades de co-gestão das políticas e dos recursos a ela destinados, aqui se desdobra a idéia, forte historicamente, de gestão corporativa das políticas.

Essa concepção se traduz de forma bastante clara no caso do Codefap, gestor de um fundo patrimonial inserido no aparato do Estado. Trata-se da gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador, constituído por contribuições de trabalhado-

16. Os estudos sobre os conselhos aqui classificados como gestores amplos têm avançado nos últimos anos. Pode-se citar sobre o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS): Raichelis (2000), Mestriner (2001) e Chagas et alii (2003). Sobre o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), Delgado et alii (2002).

res e empregadores para financiar o seguro-desemprego e outras políticas de proteção ao trabalhador desempregado e à geração de emprego e renda. O estudo de Theodoro (2002) descreve a experiência do Codefat, cuja natureza (deliberativa sobre fundo patrimonial) tem grande impacto sobre as políticas públicas. Como afirma o autor, “Ao contrário de outros exemplos de conselhos federais de política social, o Codefat apresenta-se como peça importante no aparato institucional responsável pelo desenho e pelo financiamento das políticas governamentais na área de emprego e renda. Praticamente todo o recurso disponível para as ações governamentais nessa área é proveniente do FAT, do qual o Codefat é gestor” (*op. cit.*, p. 9). Desta forma, “as decisões e deliberações ali produzidas compõem o núcleo da ação governamental nesse âmbito”. O Codefat que, como mostra o autor, tem grande autonomia em relação ao MTE, administrou em 2001 recursos da ordem de R\$ 60 bilhões, destinados não apenas ao pagamento de benefícios mas também ao financiamento de programas nos quais o Conselho teve papel relevante na concepção e operacionalização.

Contudo, em que pesem a complexidade e os impactos de suas atribuições, o Codefat não acolhe a representação de um conjunto diversificado de atores sociais. Tem composição paritária e tripartite, integrado por representantes do governo, centrais sindicais e dos empregadores. Esta composição tem sido vista como um avanço e pode ser interpretada como uma conquista importante dos trabalhadores na gestão desta política. Porém, o caráter corporativo do Codefat também pode ser apontado como um problema. Um exemplo nesse sentido pode ser fornecido pela participação direta das centrais sindicais nas ações e programas com recursos do FAT – como é o caso da política de qualificação profissional ou de intermediação de mão-de-obra – e pelo uso progressivamente mais intenso no decorrer da década de 1990 de parte dos recursos do fundo em projetos próprios das centrais.

Entretanto, setores importantes da sociedade como os segmentos de trabalhadores não inseridos em relações formais de trabalho estão excluídos deste espaço de deliberação e de qualquer outro espaço participativo no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. E a inexistência de um conselho nacional voltado ao conjunto dos problemas e das políticas de emprego e renda faz ainda com que a área tenha de lidar com um leque de decisões setoriais oriundo de conselhos gestores específicos, carecendo muitas vezes de uma coordenação mais ampla, dada a complexidade das questões às qual este ministério está encarregado.

c) Conselhos consultivos

Este último tipo inclui conselhos tais como o Consea, o Condraf e o CC. Vários dos atuais conselhos gestores amplos funcionaram em algum momento como consultivo. Seu princípio orientador – a construção de consensos – é

dado por agentes aparentemente externos ou acima do jogo político – em especial pelos seus conhecimentos técnicos, mas também pela representação de atores sociais que expressam demandas e interesses diversos em face daquela política pública. Essas características configuram os conselhos consultivos. Sua representação é normalmente mista e múltipla, a exemplo do Consea.

O Consea, ao contrário dos outros conselhos até aqui analisados, vincula-se não a uma política setorial, mas constitui-se em assessoria direta à Presidência da República. Tem dois momentos históricos distintos: foi criado em 1993, extinto em 1995 e recriado em 2003. Diferentemente dos conselhos consultivos da década de 1930, formados por especialistas que defendiam interesses pontuais e não se relacionavam com movimentos amplos da sociedade, o Consea na sua segunda edição vem sendo marcado por um padrão de atuação bastante diferenciado, com destaque para seus esforços de: *i*) mobilização da sociedade, e o exemplo mais evidente é a organização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2003) e o estímulo à criação de conselhos semelhantes nos estados e municípios, bem como a busca de colaboração entre os diversos conselhos de políticas do governo federal; *ii*) institucionalização de um espaço plural de debate público sobre as questões afetas à segurança alimentar e nutricional por meio das plenárias do conselho e, igualmente, da manutenção de comissões, câmaras, grupos de trabalho e encontros regionais; e *iii*) articulação de diversos órgãos da administração pública federal para implementar ações integradas como, por exemplo, o estabelecimento das metas e diretrizes dos Planos Safra 2003/2004 e 2004/2005 para a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária.

Verifica-se, pois, que os conteúdos e significados políticos dos conselhos consultivos também dependem do estado do campo social e político. Nos quadros históricos atuais ser consultivo significa algo diferente do que nos anos 1930. Por exemplo, o Consea ganha ou perde poder a depender dos compromissos políticos assumidos publicamente pelo Executivo tanto no cenário externo, diante da opinião pública mundial e aos olhos de agentes financiadores multilaterais das políticas, como internamente, perante a opinião pública. Seu papel legal é redefinido constantemente pela capacidade de aproveitar a conjuntura no estabelecimento de alianças e ações que potencializem suas posições. Ou seja, seus sentidos dependem da rede de relações que logra aproveitar, sendo que a proximidade com as instituições intelectuais, políticas e sociais são as mais importantes.

3.3 Os termos do debate: cidadania restrita x cidadania ampliada?

Nota-se que, qualquer que seja o formato, os conselhos ajudam a articular interesses e dar transparência às ações do Executivo por meio da discussão das prio-

ridades e da formatação da agenda pública. No entanto, faz-se mister destacar que são inúmeros os conflitos entre as prioridades dos colegiados e as do Executivo, particularmente no que se refere à alocação de recursos para a área social. Tem-se que reconhecer as contradições políticas dentro do próprio Executivo entre as prioridades macroeconômicas e o desenvolvimento das políticas sociais. As desigualdades de chances de influenciar as políticas econômicas, tanto pelos ministérios sociais quanto pelos conselhos que lhes são afetos, faz com que as estratégias de convergência e minoração das áreas de atrito sejam as mais comuns. Não são raros os atos de fala críticos, os repúdios e recomendações contrárias ou críticas em relação às políticas dos centros de decisões do Executivo.

Tais limitações desdobram-se no próprio funcionamento dos conselhos, nos quais verifica-se uma dificuldade em mobilizar permanentemente as instituições representadas. Os recursos políticos consistem em, de um lado, manter as fontes motivacionais organizadas, e, de outro, as representações interessadas em transformar demandas sociais em ações do poder público. Tais dificuldades apresentam-se nos conselhos gestores amplos, quando os elos entre os representantes e as instituições de origem são fragilizados. Contudo, essa é uma característica geral das representações governamentais, freqüentemente acusadas de ausência e indisponibilidade para a deliberação. A posição de muitos dos representantes não garante que os órgãos de origem implementem as proposições deliberadas. Os conselhos consultivos por sua vez dependem em muito da vontade do governante; não possuem, nas suas atribuições, mecanismos coercitivos e normativos. Paradoxalmente, é nessa fragilidade e na força e prestígio dos seus componentes que esses conselhos encontram sua força.

Os conselhos gestores tripartites têm como característica a administração de fundos patrimoniais. Podem, por essa razão, manter políticas com relativa coerência e precisão, independentemente dos recursos que transitam pelo Orçamento Público da União. Seu funcionamento está ancorado nos limites da sua composição ou representação, e no fato de ser gestor de fundo patrimonial de entidades de trabalhadores, empresários e do próprio governo.

Percebe-se que, no geral, o papel do Executivo é predominante nos mecanismos de decisão das políticas sociais, e que a capacidade de influência dos órgãos participativos, particularmente sob o montante de recursos aplicados, é bastante limitada, com exceção dos conselhos gestores tripartites. Assim, os parceiros sociais, apesar da institucionalização e do reconhecimento de interesses, têm, malgrado sua participação nos processos de negociação da formulação e das diretrizes políticas, um menor grau de decisão efetiva sobre as ações setoriais e na alocação de recursos. As decisões orçamentárias são pouco participativas, estando contidas no Executivo e em sua lógica de elaboração orçamentária.

Em linhas gerais, os conselhos são órgãos que influenciam e constituem a normatividade do Estado, mas não deliberam sobre questões que extrapolem as suas respectivas áreas setoriais. São órgãos de controle, mas não reúnem condições de corrigir e redefinir as políticas, tampouco de quebrar o monopólio do Executivo. Assim, os órgãos participativos atualmente possuem baixa influência sobre os recursos, mas têm efetividade quando se trata de formular a política, normatizá-la e controlá-la.

Essas considerações permitem algumas conclusões parciais: *i*) o papel de co-gestão é o que apresenta maior impacto, e os órgãos de participação têm sido um instrumento de defesa dos direitos sociais pela sua capacidade de estabelecer rede de alianças; e *ii*) as instituições estatais ganharam na participação uma maior transparência, além de potencializarem alianças e apoios para a manutenção ou ampliação dos recursos setoriais. Portanto, as políticas sociais têm sido modeladas pela presença desses mecanismos, embora o papel da participação tenha características diferenciais em cada um delas.

Apesar das limitações e das dificuldades enfrentadas pelos conselhos de políticas sociais, não se pode minimizar sua contribuição para o alargamento da cidadania. Foi o resultado de conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil. Trata-se de um processo em construção que assinala possibilidades concretas de desenvolvimento de novas arenas públicas de intermediação de interesses e de novos formatos de mecanismos decisórios que poderão ter a capacidade de incorporar no aparato estatal a crescente complexidade das demandas da sociedade.

4 PARCERIAS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Nesta seção, parcerias serão tratadas como uma forma de participação social na execução de políticas sociais. Tendo origem no movimento social que se organizou no país a partir da década de 1970 visando fortalecer o processo de luta pela democratização do país, intensificaram-se com a emergência de novos atores sociais, novos tipos de associativismos e de movimentos sociais. Além de organizarem demandas e pressionarem o Estado, muitos desses novos atores buscaram desenvolver alternativas autônomas de intervenção social ancoradas nas idéias de ajuda mútua e de iniciativa própria no atendimento de carências sociais. Sua ação envolveu desde a proliferação de manifestações de massa até formatos mais organizados centrados em problemas locais, passando por coletividades aglutinadas ao redor de temas como gênero, raça, paz ou meio ambiente, além de movimentos de cunho religioso. Envolvem, também, o voluntariado, as redes de solidariedade parental ou de vizinhança e as instituições comunitárias.

Ainda durante a década de 1990, atores sociais continuavam a buscar desenvolver alternativas próprias no enfrentamento das carências sociais. Como exemplo de mobilização dessa natureza, merece destaque, no começo dos anos 1990, o “Movimento pela Ética na Política”, que se notabilizou, em 1992, durante a campanha pelo *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, desdobrando-se, no ano seguinte, na “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”.¹⁷ A “Ação da Cidadania” evocou o sentimento de solidariedade nacional em favor dos excluídos e promoveu, entre outras atividades, inúmeras campanhas de distribuição de alimentos em todo o país, impulsionadas pelo sentimento de indignação contra a fome, a miséria e a exclusão. Milhares de pessoas e de instituições participaram da campanha: indivíduos comuns, ONGs, sindicatos e centrais sindicais, artistas, igrejas e grupos religiosos, empresas dos mais variados tipos – privadas e estatais –, associações comunitárias e profissionais, instituições filantrópicas, escolas e universidades, entre outros.

Contudo, como já tratado anteriormente, a esta vertente somaram-se outras no processo de construção do que aqui se chama participação social na execução de políticas sociais. Durante a década de 1990 fortaleceu-se no Brasil uma leitura e uma prática da participação social associadas menos à questão da democratização do processo de deliberação das políticas sociais e mais à problemática da gestão e da descentralização das ações. Em reação ao diagnóstico que identificava a baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais – seja em seus aspectos gerenciais, seja no que se refere ao seu uso político –, fortaleceram-se experiências de execução de projetos sociais pelo chamado “terceiro setor”, identificado enquanto detentor de maior competência técnica alternativa à capacidade de mobilização de recursos privados.

Assim, os anos 1990 privilegiaram uma interpretação segundo a qual a sociedade brasileira aparecia não mais como espaço de demandas ou de conquista de processos de deliberação e de implementação democráticos, e sim como espaço de solidariedades não estatais ou mesmo antiestatais.¹⁸ Neste contexto, a idéia da participação da sociedade civil na prestação de serviços e na gestão do

17. A expressiva participação da sociedade brasileira na “Ação Cidadania”, também chamada de “Campanha contra a Fome”, é resgatada por Landim (1998), ao apresentar os resultados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – Ibope –, em 1993, segundo a qual, à época, 68% da população brasileira maior de 16 anos declaravam conhecer ou ter ouvido falar da campanha nacional contra a fome. Além disso, 32% dessa mesma população informavam ter participado ou contribuído para a campanha, de alguma forma. Entre os que participaram ou contribuíram, 11% afirmavam pertencer a algum “comitê de combate à fome”, a unidade organizativa básica da “Ação da Cidadania”. Segundo Landim, a pesquisa revelou, ainda, que era proporcionalmente maior a participação nos comitês daqueles que tinham apenas instrução primária.

18. Nogueira (2004, p. 52).

social foi mais uma vez fortalecida. Contudo, diferentemente do registro anterior, como afirma Paoli, a sociedade civil brasileira “primeiramente através de movimentos sociais autônomos e politizados, e depois de organizações não-governamentais profissionalizadas, deslocou o ativismo político pela cidadania e justiça social para o ativismo civil voltado para a solidariedade social”.¹⁹

De qualquer forma, é a partir destas duas influências que pessoas e organizações civis vêm sendo cada vez mais “convocadas” pelo poder público para participarem da provisão de bens e serviços sociais. A crise econômica, as dificuldades em alocar novos recursos e em gerir o Estado também estimulam os governos a demandar a parceria das entidades privadas. Em âmbito federal, esse chamamento iniciou-se, ainda que timidamente, no governo Itamar Franco (1993 e 1994), no contexto do esforço nacional de combate à fome; prosseguiu com mais intensidade na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), particularmente liderado pelo Conselho da Comunidade Solidária (1995 a 2002) no que se refere ao combate a pobreza; e, agora, no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, estrutura-se no bojo da mobilização nacional contra a fome no âmbito do “Fome Zero”.

No governo FHC, contudo, o movimento de participação da esfera privada na execução das políticas sociais ganhou densidade específica, impulsionado por um amplo projeto de reforma do Estado que pleiteava a ação pública assentada na reformatação do Estado e em uma ação de cooperação entre ele e a sociedade na implementação das políticas sociais. Em sua proposta de um modelo público não estatal de regulação social, no qual o Estado estaria marcado por uma forma subsidiária de atuação, o governo FHC estimulou a transferência de funções do Estado para a sociedade nas formas de privatizações, concessões, terceirizações, contratos e também parcerias, incluindo aquelas que aqui interessam, quais sejam, as que se desenvolveram entre o Estado e as instituições privadas sem fins lucrativos. Apregoando a melhor qualidade dos bens e serviços prestados pela iniciativa privada, as limitações observadas na capacidade do Estado em gerar receitas públicas passam a proliferar em nível federal experiências de parceria entre instituições governamentais e institucionais privadas não lucrativas na área social.

Foram várias as experiências de parcerias realizadas, após 1995, entre o governo federal e entidades privadas não lucrativas, cobrindo as políticas de educação, saúde, trabalho, assistência social, alimentação e nutrição. Destaque-se, porém, que a existência de parcerias no âmbito das políticas sociais não é uma inovação no SBPS. Estes arranjos já existiam no âmbito destas políticas, por

19. Paoli (2002, p. 378).

vezes desde a sua constituição, como é o caso da assistência social. Mas sabe-se que elas se multiplicaram sobretudo nas esferas municipais e estaduais, apesar da falta de estudos específicos sobre o assunto.²⁰

A seguir apresentam-se os mecanismos legais existentes que têm subsidiado a celebração da parceria público/privado na implementação de políticas sociais. Na seqüência, procura-se-á construir uma tipologia desses arranjos e, por fim, apresentar uma breve discussão do impacto dessas parcerias na cidadania.

4.1 Os mecanismos legais de celebração de parceria público-privado na área social

Pode-se afirmar que a participação da sociedade na execução das políticas sociais ganhou ampla acolhida na Constituição de 1988. Ela é ali reconhecida para os campos da saúde, assistência social e educação.²¹ No caso da saúde, a Constituição reconhece que as ações e serviços devem ser executados diretamente ou por meio de terceiros que podem ser pessoa física ou jurídica de direito privado, sejam entidades filantrópicas e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos. Quanto à assistência social, a Constituição determina que as ações governamentais na área devem ter a execução dos programas afetas às esferas estaduais e municipais, bem como a entidades beneficentes de assistência social. No que concerne à educação, também se observa a mesma presença de idéias de colaboração entre setores público e privado, com ou sem fins lucrativos, além da permissão de repasse de recursos públicos a entidades privadas de natureza comunitária, confessional ou filantrópica, desde que comprovem finalidade não-lucrativa, apliquem seus excedentes financeiros em educação, e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ainda ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

A celebração de parcerias público-privado na área social apresenta múltiplas formas e são diversos os instrumentos jurídicos em vigor que possibilitam tal interação. Apresenta-se, a seguir, um quadro-resumo, preparado a partir dos trabalhos de Ciconello,²² dos principais mecanismos jurídicos que permitem a pessoas ou a entidades privadas sem fins lucrativos o acesso a recursos estatais.

20. Estudo sobre as parcerias entre empresas e escolas no estado de São Paulo mostra que elas estão presentes desde 1987 na forma de programas lançados pelo governo estadual. Ver a respeito Souza (2000).

21. A respeito, ver Di Pietro (2002).

22. Ciconello (2004, p. 64 a 66).

QUADRO 3

Mecanismos legais de financiamento público direto e indireto à ação privada sem fins lucrativos na área social

Mecanismo legal	Descrição	Entidades beneficiadas	Base legal
I. Recursos Públicos diretos			
Subvenções sociais	Transferências correntes, destinadas a cobrir despesas de custeio às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços.	Entidades públicas ou privadas sem finalidade lucrativa de caráter assistencial, cultural, educacional e de saúde e órgãos públicos.	Lei nº 4.320/64 Lei nº 10.524/02 (LDO) e Decreto nº 93.872/86
Auxílios	Transferências de capital destinadas ao investimento ou inversão financeira independentemente da contraprestação direta em bens ou serviços decorrentes diretamente da lei orçamentária anual.	Entidades privadas sem fins lucrativos (i.e., Oscips, ¹ registradas no CNAS, cadastradas no Ministério do Meio Ambiente) e órgãos públicos.	Lei nº 4.320/64 Lei nº 10.524/02 (LDO) e Decreto nº 93.872/86
Contribuições	Dotações a título de transferências correntes, às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços (contribuições correntes); ou dotações a título de transferência de capital para investimentos financeiros que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar, independentemente de contraprestação direta de bens ou serviços (contribuições de capital). A contribuição, diferentemente do auxílio, será concedida em virtude de lei especial e se destina a atender ao ônus ou encargo assumido pela União.	Entidades privadas sem fins lucrativos e órgãos públicos.	Lei nº 4.320/64 Lei nº 10.524/02 (LDO) e Decreto nº 93.872/86
Convênio	Acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações privadas, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.	Órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. ²	Lei nº 8.666/93 Instrução Normativa STN nº 01 de 1997
Termo de parceria	Instrumento passível de ser firmado entre o poder público e as entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público – Oscip ¹ destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades de interesse público.	Organizações sem fins lucrativos, qualificadas como Oscip. ¹	Lei nº 9.790/99 Decreto nº 3.100/99
II. Recursos Públicos indiretos			
Imunidades de impostos	Limitação constitucional ao poder da União, estados e municípios de instituir impostos sobre determinadas pessoas jurídicas ou situações. Um dos casos previstos na Constituição é o da imunidade de impostos a entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos.	Entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos.	Constituição Federal de 1988, artigo 150, inciso VI, alínea c. CTN – artigo 14
Imunidades de contribuições sociais	A Constituição Federal prevê que as entidades beneficentes de assistência social possuam o direito à imunidade das contribuições sociais.	Entidade beneficente de assistência social (inclui entidades de educação e saúde).	Constituição Federal, art. 195, inciso III, § 7 ^o e Lei nº 8.742/93
Isonomia	Proibições de incidência de impostos ou contribuições em casos determinados por lei federal, estadual ou municipal. Como exemplo, pode-se citar a isenção das instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico, e as associações civis sem fins lucrativos, do pagamento do imposto de renda, previsto no artigo 15 da Lei nº 9.532/97.	Entidades definidas por lei (federal, estadual ou municipal) que institui a isenção.	CTN, artigos 175 a 179

(continua)

(continuação)

Mecanismo legal	Descrição	Entidades beneficiadas	Base legal
II. Recursos Públicos indiretos			
Incentivos fiscais ao doador	a) Doações para projetos culturais promovidos por pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem fins lucrativos. b) Doações para entidades portadoras do título de utilidade pública federal ou qualificadas como Oscip. ¹ c) Doações para fundos dos direitos da criança e do adolescente.	a) Entidades que tenham projetos culturais aprovados de acordo com a Lei Rouanet. b) Entidades sem fins lucrativos, portadoras dos títulos de utilidade pública ou Oscip. ¹ c) Entidades privadas não lucrativas cujas doações forem aprovadas pelos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente. ²	a) Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet) b) Lei nº 9.249/95, artigo 13 MP nº 2.158-35 de 24/08/01, artigos 59 e 60 c) Lei nº 8.069/90, artigo 260
Voluntariado	Serviços não remunerados, prestados por pessoa física a entidade pública ou privada, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim. O serviço voluntário só pode ser exercido mediante celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.	Pessoas, entidades públicas ou privadas. ²	Lei nº 9.608/98 (Lei do Voluntariado)

Notas: ¹Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.²Estes mecanismos também podem ser usados para beneficiar entidades privadas com fins lucrativos.

Verifica-se, pois, que a partir deste conjunto heterogêneo e complexo de normas, diferentes formas de financiamento público, direta ou indireta, são disponibilizadas a entidades privadas sem fins lucrativos, instituindo diversos formatos de arranjos entre organizações governamentais e privadas não lucrativas. Estes mecanismos não apenas possibilitam mas, de fato, estimulam a participação das entidades privadas no campo das políticas sociais. Contudo, tal estímulo vem sendo questionado. Ele incentivaria, por exemplo, entidades de grande porte que cobram mensalidades, como no caso de certas escolas e universidades beneficiadas pelo instrumento das isenções fiscais, a não assumirem seu perfil de instituição lucrativa. Promoveria, assim, a adoção de uma falsa roupagem filantrópica em entidades que são, de fato, de fins lucrativos. Outro ponto que vem sendo ressaltado é serem as regras inadequadas em face da diversidade da sociedade brasileira. A legislação vigente, ao tratar de forma indiferenciada toda e qualquer associação civil, não incentiva o ativismo social e político dos cidadãos.

4.2 Proposta de tipologia: contribuição para a análise das transformações na implementação das políticas sociais

São muito poucos os estudos existentes sobre parcerias no campo social. A partir do trabalho de acompanhamento das políticas sociais realizado pelo Ipea, tornou-se possível identificar parcerias implementadas em âmbito federal, nos últi-

mos anos, nos setores da saúde, assistência social, educação e trabalho. Certamente existem exemplos em outras áreas. Não se pretende aqui ser exaustivo, mas apontar caminhos para a realização de pesquisas de maior fôlego.

Com base análise do confronto de experiências de arranjos entre ministérios da área social e entidades privadas realizados com os instrumentos legais aqui descritos, foi possível elaborar uma proposta de tipologia da parceria público-privado na execução ou no financiamento de políticas sociais. São conhecidas as limitações trazidas pelas tipologias diante de realidades tão complexas. No entanto, se não forem consideradas como ‘camisas de força’, mas apenas como uma forma de descortinar de uma maneira mais organizada diversos aspectos de um determinado fenômeno, podem auxiliar na melhor qualificação do debate público.

A idéia é que a tipologia responda à seguinte pergunta: quais as formas que tem assumido a relação que os organismos governamentais mantêm com organizações da sociedade de origem privada não-lucrativas ou, mesmo, com pessoas, no caso do voluntariado, na execução ou implementação de políticas ou programas sociais?

Nesse sentido, propõe-se que essa parceria pode ocorrer por meio de três diferentes formatos ou regimes, quais sejam:

- a) *Regime de execução não estatal com financiamento público direto;*
- b) *Regime de execução não estatal com financiamento público indireto; e*
- c) *Regime de mobilização de recursos privados (de trabalho voluntário, de recursos financeiros ou de bens materiais).*

No *regime de execução não estatal com financiamento público direto*, as partes estabelecem e formalizam diretamente – por meio de instrumentos como o convênio ou o termo de parceria – um objetivo comum, ou seja, qual problema procuram conjuntamente resolver. O pacto ou o acordo também se estende à forma como este objetivo será alcançado – *i.e.*, quem será o terceiro beneficiado; como será beneficiado, em que prazo e a qual custo; que resultados são esperados etc. Para a consecução do objetivo, o governo participa aportando recursos (financeiros, materiais, organizacionais ou humanos), bem como acompanhando e fiscalizando a ação. A organização de origem privada participa executando a ação e, eventualmente, identificando fontes de recursos adicionais, e a responsabilidade pelo cumprimento ou não dos objetivos é compartilhada. Um exemplo deste tipo de parceria pode ser dado pelo Programa Alfabetização Solidária, implementado pela Associação de Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária – Aapas.²³

23. Ver o site www.alfabetizacao.org.br

O objetivo do Programa é combater o analfabetismo. Para tal, o governo aloca recursos financeiros e materiais – *i.e.*, material didático, merenda dos alunos –, sendo ainda responsável pelo acompanhamento e fiscalização; a Aapas participa na execução da ação e identificação de outras fontes de recursos financeiros – *i.e.*, empresariais e doações individuais.

Outros exemplos podem ser encontrados. Na assistência social, o Programa de Abrigos seria um exemplo deste tipo de parceria. É executado por organizações não-governamentais, e tem por objetivo acolher, proteger e cuidar de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal. Para tanto, o governo aporta recursos financeiros e o abrigo de origem privada executa o programa e, em muitos casos, mobiliza recursos privados adicionais – por meio de doações individuais ou de outras organizações ou, ainda, arrecadando fundos via quermesses, feiras ou prestações de serviços voluntários.²⁴ Na área de saúde, o Apoio à Pastoral da Criança, que visa combater a mortalidade infantil, conta com o aporte de recursos financeiros do governo por meio de convênios, enquanto a entidade privada executa a ação e mobiliza recursos adicionais, particularmente o trabalho voluntário de seus associados.

Quanto ao *regime de execução não estatal com financiamento público indireto*, este se diferencia do anterior na medida em que o objetivo das ações não é formalizado diretamente entre os interessados. Os instrumentos que regem este tipo de arranjo são: *i*) os certificados outorgados pelo poder público que definem a área de atuação – *i.e.*, entidade beneficente de assistência social, utilidade pública, Oscip –, e *ii*) os mecanismos legais de acesso aos recursos públicos – *i.e.*, imunidades de impostos e contribuições sociais, isenções e incentivos fiscais. O princípio deste regime seria o de que, para a consecução do objetivo, o governo aportaria recursos financeiros indiretamente, por meio dos mecanismos anteriormente apontados, e a organização privada executaria a ação, podendo, inclusive, aportar recursos adicionais.

Por fim, no *regime de mobilização de recursos privados* (de trabalho voluntário, de recursos financeiros ou materiais), a atuação conjunta não é diretamente formalizada entre as partes interessadas. O governo pode executar a ação com o apoio dos recursos privados ou mediar a alocação desses recursos entre doadores e executores privados. Em geral, os instrumentos utilizados são os de mobilização via meios de comunicação. Na área de educação pode-se destacar o programa Amigos da Escola, que visa estimular o voluntariado nas escolas públicas por meio do desenvolvimento de atividades complementares às atividades pedagógicas. Atualmente são cerca de 17 mil escolas envolvidas.

24. Ver, a respeito, Silva (2004).

Neste caso, o governo disponibiliza o espaço público da escola para que voluntários possam prestar seus serviços em atividades, tais como: melhoria da gestão da escola; incentivo à leitura, artes e esportes; e reforço escolar. O Programa Fome Zero também pode ser apontado como exemplo deste tipo de parceria, ao disponibilizar contas bancárias oficiais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e espaços governamentais físicos para receber recursos de doações privadas destinados ao financiamento de projetos de combate à fome.

4.3 Os termos do debate: cidadania restrita x cidadania ampliada?

Existem diversas reflexões a respeito da parceria público-privado na execução de políticas sociais. Não se pretende aqui esgotar o debate. Contudo, no bojo dessas discussões, pode-se destacar duas correntes de pensamento, antagônicas, que traduzem a principal tensão que permeia este processo, qual seja, a parceria público-privado contribui para restringir a cidadania ou para ampliá-la? Di Pierro descreve com propriedade a contradição que perpassa os arranjos entre organizações governamentais e privadas. Segundo a autora, a parceria “comporta uma ambigüidade latente: ao mesmo tempo em que permite ao Estado deixar de se responsabilizar pela garantia de direitos universais mediante a delegação de funções primordiais à sociedade civil, possibilita também a constituição de espaços públicos não-estatais de gestão democrática de políticas sociais, o que oferece a possibilidade de ampliação do controle da sociedade civil sobre o aparato político-administrativo e burocrático do Estado”. (Di Pierro, 2001, p. 331)

Assim, tem-se um exercício da parceria que fortalece a idéia de um Estado ineficiente e ineficaz. Neste entendimento, deve o poder público repassar recursos para organizações da sociedade civil que sabem fazer melhor e a menores custos. E mais: muitas dessas organizações beneficiárias reivindicam o estatuto de “utilidade pública” para poder ter acesso aos recursos estatais, mas, na prática, operam como verdadeiras empresas privadas lucrativas.

A promoção e a difusão desses tipos de parceria se inserem num esforço para encontrar soluções fora da esfera jurídica, desviando a atenção dos conflitos em torno dos direitos e do poder para orientá-la em volta de problemáticas de organização da sociedade e de novas formas de socialização. Instrumentaliza-se a palavra “cidadania” fazendo-a circular como portadora de uma nova civilidade e de uma nova forma de integração social incapazes de serem providas pelo Estado. Ou seja, este formato de parceria contribui para desresponsabilizar o Estado de suas tarefas de garantir o acesso aos direitos sociais universalizados e de combater as desigualdades sociais. Sua realização contribui para passar a idéia implícita de uma “desnecessidade”²⁵ do Estado, deixando aberta a sua

25. Oliveira (1999).

instrumentalização ao jogo dos interesses privados. Desta feita, gera-se na opinião pública uma demanda por responsabilidade apenas secundariamente dirigida às instituições públicas. Tal demanda se materializa no apelo ao ativismo social espontâneo da população, e os princípios de ética, solidariedade, parceria, e focalização nos mais necessitados tornam-se, no senso comum, a disposição altruísta e voluntária de um indivíduo, de uma organização sem fins lucrativos ou de uma empresa, quase sinônimos de cidadania.

Esse tipo de participação da sociedade na execução de políticas ou programas sociais, ainda que contribuindo para melhorar as condições de vida de algumas parcelas da população, não transforma os excluídos em cidadãos: apenas os assiste, tornando-os dependentes da ajuda privada que, por seu turno, depende das flutuações das intenções e dos interesses das organizações privadas. Falta a esta noção de parceria aquilo que os direitos sociais legalmente garantidos pelo contrato social contemplam, mesmo quando burocratizados e esvaziados. Falta, pois, nas palavras de Paoli, “um espaço público real porque construído universalmente, portanto aquele no qual a crítica e o dissenso organizado dos excluídos pode se instalar na demanda de direitos. Essa qualidade política faz toda a diferença, seja com a mobilização civil inspirada nos valores da doação, da compaixão e da solidariedade, seja evidentemente com a captura instrumental de uma noção de cidadania particularista que não tem pela frente uma alteridade real, pois não há a figura de outros que possam participar e negociar os bens sociais doados nem um controle público (e não apenas contábil) destas atividades. Pois, por qualquer conceituação sociológica, histórica ou filosófica, um espaço público, civil e pluralizado não acolhe a figura do outro como receptores homogeneizados pela sua carência, nem aceita que os bens sociais produzidos socialmente sejam distribuídos discursivamente como generosidade privada de um doador ou de uma classe. Pelo contrário, os espaços públicos só se tornam assim quando os socialmente desiguais se encontram em equivalência como atores e sujeitos autônomos do protagonismo político e civil e, pelo exercício conjunto e conflitivo do debate, reflexão e deliberação sobre um mundo comum, avancem para além das garantias constitucionais e jurídicas ao concretizar o direito de participar na pluralidade das demandas de cidadania” (Paoli, 2002, p. 403).

O resultado desse processo é a institucionalização de uma cidadania segmentada. Esta segmentação se dá pela clivagem entre os que dispõem de condições para acessar os serviços fornecidos pelo mercado e aqueles que, sem possibilidades de acesso regular ao mercado, deverão contentar-se, cada vez mais, com os precários serviços públicos ou, então, com a aleatoriedade da filantropia privada. Esse tipo de parceria nada mais é do que o “velho” travestido e recolocado como “novo”; está-se caminhando na direção da reprodução da tradicional lógica da benemerência do século XIX que agora se ancora em

palavras como ética, solidariedade e participação, e que se legitima no resgate da retórica da cidadania.²⁶

Destaque-se, contudo, que existem outras motivações para o exercício da participação da sociedade na provisão de bens e serviços sociais. A sociedade pode participar associando-se ao poder público para ampliar direitos. A proposta de celebrar arranjos público-privados inspira-se numa concepção ampliada de cidadania nascida no âmbito de ONGs e dos novos movimentos sociais e ancora hoje algumas propostas de políticas públicas, em especial na nova política de assistência social. Esta concepção ganha espaço, por exemplo, dentro da política de assistência social. Assentada em experiências já realizadas em alguns municípios de reestruturação da relação do Estado com as entidades sociais sem fins lucrativos organizando-a sob a forma de parcerias,²⁷ a nova Política Nacional de Assistência Social, aprovada em setembro de 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, chama as entidades prestadoras de serviços de assistência social a participar, como co-gestoras e co-responsáveis, da política pública, integrando ações e recursos dentro de uma ação planejada com o objetivo de garantir os direitos de proteção assistencial.

A cidadania ampliada, ou a cidadania com iniciativa (Gohn, 1997), pode ser ainda potencialmente produtora de uma nova cultura política; assim, a sociabilidade dela decorrente seria de reciprocidade, isto é, operando num espaço de trocas sancionadas por um novo contrato social no qual a cidadania se constitui na obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado como na obrigação horizontal entre cidadãos. Ou seja, a cidadania é ampliada à medida que acrescenta aos direitos sociais básicos a solidariedade social.

Segundo essa perspectiva, ser cidadão significa ser portador de direitos e deveres, mas também poder estar com o outro, num processo de ajuda mútua visando aliviar as carências sociais e ampliar a realização das potencialidades de vida de cada um. Alarga-se, pois, o conceito de esfera pública: numa perspectiva democrática, entende-se que a cidadania não se restringe ao âmbito do Estado, que a “vida pública” não é feita apenas de atos de governo, mas também de ações de grupos, instituições e indivíduos que têm por fim atender objetivos sociais. Essa nova concepção de cidadania se constitui num controle público não-estatal sobre o Estado, o mercado e sobre a própria sociedade. De acordo com defensores dessa vertente, esse início de controle público não-estatal “se torna cada vez mais atuante e capaz de imprimir uma nova dinâmica, não só às instituições,

26. Yasbek (1995) e Telles (1998).

27. Ver, por exemplo, a Lei das Parcerias da Cidade de São Paulo e o Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2002-2003.

empresas e agências do Estado, mas à própria democracia representativa, que sofre as restrições de um jogo de poder e influência cada vez complexo na sociedade de classes. Trata-se de agregar, processualmente, à democracia representativa, elementos reais da democracia direta, participativa, que valorizam o cidadão com iniciativa – uma livre iniciativa da cidadania capaz de revalorizar a cena política.” (Genro e Genoíno, *apud* Gohn, 1997, p. 303)

Diante dessas tensões, e tendo em vista as experiências em curso, aprofundar a reflexão sobre a relação entre o poder público e as entidades privadas torna-se relevante. Pelo menos dois pontos podem ser sugeridos. Certas políticas têm avançado no sentido de regular a rede privada de prestação de serviços, buscando instituir padrões básicos para a qualidade dos atendimentos e qualificação dos trabalhadores das entidades e organizações privadas, e instituir mecanismos de fiscalização dos serviços prestados. Cabe acompanhar o processo e avaliar sua implementação. Um segundo ponto importante para a regulação da relação entre o poder público e as entidades privadas diz respeito às isenções fiscais. De fato, o financiamento indireto das chamadas entidades assistenciais privadas é cercado de grande polêmica. Este é o caso, por exemplo, dos instrumentos legais que isentam entidades assistenciais da cota patronal à Previdência Social. Reconhecido no próprio texto constitucional, o financiamento público indireto a entidades privadas tem sido contestado principalmente no que se refere ao cumprimento da contrapartida exigida em lei, qual seja, a oferta gratuita de serviços equivalente a pelo menos 20% da sua receita bruta, em valor nunca inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas. Neste sentido, alega-se que não há clareza na legislação existente sobre quem são os beneficiários destas ações assistenciais ou sobre que tipo de ações pode ser considerado assistencial, fomentando-se dúvidas sobre o impacto social real de tal contrapartida. Cabe lembrar que as isenções sob responsabilidade do CNAS não são apenas para entidades de assistência social, mas também para entidades de saúde e educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências de participação social descritas – quais sejam, as que ocorrem nos espaços de debate, deliberação e controle das políticas e que se institucionalizam em nível federal nos conselhos nacionais das políticas sociais, assim como as que se referem à participação na execução destas políticas pela via da organização de parcerias entre gestores públicos e entidades privadas de fins não lucrativos revelam que no último quartel do século XX o Estado brasileiro ganhou permeabilidade a diferentes formas de demandas sociais, avançando-se no estabelecimento de mecanismos de concertações e de consensos sobre políticas públicas. Consolidaram-se, ainda, espaços de articulação do Estado com iniciativas sociais no que se refere à

execução de ações por meio de diferentes arranjos de regulação e execução de políticas. Contudo, uma série de tensões emergem deste processo.

Uma conseqüência importante das modalidades de participação reconhecidas na Constituição de 1988 e desenvolvidas a partir dos anos 1990 é a sua institucionalização permanente no padrão de funcionamento do SBPS. A constituição de conselhos e parcerias no interior das políticas sociais respondeu a demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais e as demandas de reorganização da intervenção do Estado em busca de maior igualdade, equidade ou eficiência. Entretanto, estes impulsos não convergiram em torno de princípios comuns. Ao contrário, sofreram a influência de leituras diferenciadas tanto no que se refere aos objetivos da atuação da sociedade civil, como ao perfil do Estado e à participação social como instrumento de aprimoramento da gestão de políticas sociais.

No campo da participação no processo de decisão, o Estado ganhou em transparência quando suas decisões e orientações foram discutidas e seus procedimentos e ações acompanhados. A sociedade também avançou no exercício do acompanhamento e controle das políticas públicas e na prática de proposição, ao mesmo tempo em que consolida a capacidade dos conselhos de exercer efetivamente suas atribuições de negociação, concertação e consenso. Sem dúvida ainda há muito a ampliar no que diz respeito ao exercício de suas atribuições, notadamente no tocante ao controle da gestão da política pública e à deliberação. A mobilização dos setores representados, ampliando a organicidade da representação exercida, a captura dos espaços participativos por interesses privados ou corporativos e a predominância do Executivo nos processos decisórios também são problemas que merecem maior análise e reflexão por parte de analistas e atores sociais.

Paralelamente, no campo da parceria, os movimentos históricos que se refletiram na forma atual de participação da sociedade na execução de programas e ações sociais revelaram tensões análogas. O potencial de legitimação de processos de desresponsabilização do Estado, no que tange à política social, inerentes a algumas experiências de participação social ainda é bastante alto. A captura dos recursos públicos e a presença de entidades privadas (de direito ou de fato) no campo potencial da parceria se afirma igualmente como problema. Essas considerações indicam a necessidade de que, ao lado da ampliação da participação social, sejam também ampliados os espaços de regulação pública quanto aos serviços e ações realizados pelas entidades privadas sem fins lucrativos em parceria com o Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA DA SILVA, F.; ABREU, Luis E. de I. **Saúde: capacidade de luta – a experiência do Conselho Nacional de Saúde**. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 933).
- BARBOSA, Frederico; JACCOUD, Luciana. **Levantamento sobre conselhos municipais na área social**. Nota Técnica, Disoc/Ipea, 2003.
- BEGHIN, Nathalie. **A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito**. São Paulo: Cortez, 2005 (Coleção questões da nossa época, v. 122).
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. *In*: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis/ Vozes, 1998.
- CHAGAS *et al.* **A política da assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social** (Texto para discussão, n. 1005).
- CICONELLO, Alexandre. O conceito legal de público no terceiro setor. *In*: SZAZI, Eduardo (Org.). **Terceiro setor**. São Paulo: Petrópolis, 2004 (Temas polêmicos).
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DE FRANCO, Augusto. **A ação cidadã na nova realidade política brasileira**. 1994 (mimeo).
- DELGADO, G. *et al.* **A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991-2000)**. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 909).
- DEMO, Pedro. **Charme da exclusão social**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 61).
- _____. **Cidadania pequena: fragilidade e desafios do associativismo no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 80).

_____. **Solidariedade como efeito de poder**. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2002 (Coleção Prospectiva, v. 6).

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. *Educação e Pesquisa*, v 21, n. 2, jul./dez. 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 2002.

DONAHUE, John D. **Privatização**: fins públicos meios privados. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

DRAIBE, Sonia. A experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais. *Socialis*, v. 5. 2001.

_____. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais**: os conselhos nacionais de políticas sociais. Campinas: Neep/Unicamp, 1998.

_____. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: Ipea, 1990.

_____. As políticas sociais nos anos 1990. *In*: BAUMANN, Renato. (Org.). **Brasil**: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**: pobreza emprego, Estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz & Terra, 1999.

_____. O lugar vazio do espaço público. **Estado de São Paulo**. 12 de jan. 2002.

_____. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz & Terra, 2003.

FINGERMAN, Henrique (Org.). **Parceria público-privado**: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus, 1992.

GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto (Coord.). **Novas formas de gestão dos serviços públicos**: a relação público-privada. São Paulo: Fundap, 1997.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção Questões da Nossa Época).

_____. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Loyola, 1997.

IBGE, IPEA, ABONG e GIFE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos: 2002.** Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

JACCOUD, Luciana. **Pauvreté, démocratie et protection sociale au Brésil.** Tese de Doutorado. Paris: EHESS, 2002.

JEGER, Ernesto. Parcerias público-privado. **Revista do Serviço Social**, v. 120, n 1, jan./abr. 1996.

KONDO, Seiichi *et al.* **Transparência e responsabilidade no setor público: fazendo acontecer.** Brasília: MP, Seges, 2002.

LANDIM, Leilah. Notas sobre a campanha do Betinho: ação cidadã e diversidades brasileiras. *In:* LANDIM, Leilah (Org.). **Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.** Rio de Janeiro: NAU, 1998.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco, 1999.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.

O' DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, n. 31. 1991.

_____. Teoria democrática e política comparada. **Revista Dados**, v. 42, n. 4. 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In:* OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global.** Petrópolis, RJ/Brasília: Vozes/Nedic, 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais. Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. *In*: ALVAREZ, Sonia E.; DARGINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; BEGHIN, Nathalie. **A iniciativa privada e o espírito público: um retrato da ação social das empresas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2003.

_____. **Filantropia e equidade: o caso brasileiro**. 2002 (mimeo).

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; SILVA, Enid Rocha Andrade. **Bondade ou interesse? Como e porque as empresas atuam na área social**. Brasília: Ipea, 2001.

PROCACCI, Giovanna. **Gouverner la misère: la question sociale en France: 1789-1848**. Paris: Seuil, 1993.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

_____. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo/Brasília: Unesp/Enap, 1999c.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999a.

_____. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. *In*: HELLER, Agnes *et al.* **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

_____. **Um discurso sobre as ciências**. Porto: Afrontamento, 1999b.

SOUSA, Sandra M. Zákia L. Parceria empresa-escola no estado de São Paulo: mapeamento e caracterização. **Educação & Sociedade**, n. 70. Campinas: Cedes/Papirus, abr. 2000.

SILVA, Enid R. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília, Ipea/Conanda, 2004.

TELLES, Vera da Silva. A 'nova questão social' brasileira. **Praga: estudos marxistas** 6. São Paulo: Hacitec, 1998.

_____. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. **São Paulo em Perspectiva**, v. 8, n. 2. Abr./jun. 1994.

THEODORO, Mário. **Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de política social – o caso Codefat**. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 931).

YASBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, n. 1, 1995.