

## **Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil<sup>1</sup>**

Por Raquel Raichelis\*\*

### **Introdução**

Nas últimas décadas ampliou-se o debate sobre as políticas sociais, no contexto das lutas pela democratização do Estado e da sociedade no Brasil. Desde os anos 80 é possível observar mudanças decorrentes da atuação de novos interlocutores no campo das políticas sociais. O cenário político da década de 90 introduz inflexões importantes nesse movimento, relacionadas à participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas. Vai ganhando força a idéia de constituição de espaços públicos que possibilitem a participação de novos sujeitos sociais.

Os objetivos deste texto centram-se na análise das possibilidades de construção da esfera pública no âmbito das políticas sociais, que envolva a participação ativa da sociedade civil na sua definição e implementação.

O conjunto de idéias que fundamentam essas novas relações será desenvolvido ao longo do texto, mas cabe destacar três princípios norteadores:

1. analisar a gestão das políticas sociais implica referir-se a *ações públicas* como resposta a necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal);

---

1 - Versão revista e ampliada do texto “Desafios da gestão democrática das políticas sociais”, originalmente publicado em Política Social. Módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

\*\* - Assistente social, doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da mesma universidade. Pesquisadora do Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP no campo das políticas sociais e de gestão social.

2. na formulação, gestão e financiamento das políticas sociais deve ser considerada a primazia do Estado, a quem cabe a competência pela condução das políticas públicas<sup>2</sup>;
3. esta primazia, contudo, não pode ser entendida como responsabilidade exclusiva do Estado, mas implica a participação ativa da sociedade civil nos processos de formulação e controle social da execução, o que aponta para a importância da análise dos conceitos de *público* e de *esfera pública*, que serão objeto de nossa reflexão.

## **Por que o interesse pelo tema da gestão das políticas sociais?**

É preciso entender por que, principalmente nestas últimas duas décadas, tem-se debatido mais intensamente o tema da gestão das políticas sociais.

A importância que vem sendo atribuída ao debate sobre a organização e gestão das políticas sociais pode ser apreendida por meio de diferentes ângulos de análise, mas certamente relaciona-se às profundas transformações que se processam velozmente na sociedade capitalista contemporânea, e cujas interpretações desafiam intelectuais, pesquisadores, profissionais, gestores e todos os sujeitos investidos de algum nível de *responsabilidade pública*.

As peculiares e históricas relações entre Estado, mercado e sociedade civil que consolidaram as diferentes formas de realização do Estado de Bem-Estar Social em várias partes do mundo, resultaram em conquistas sociais e democráticas que buscaram

---

2 - Adotamos a concepção de política pública tal como Potyara Pereira (1996:130) a define, ou seja, como "linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei". As políticas públicas, embora sejam de competência do Estado, não representam decisões autoritárias do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais em resposta às demandas da sociedade e, por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual.

compatibilizar as desigualdades sociais criadas pelo capitalismo com equidade e redistribuição da riqueza social.

Em meados da década de 70, este modo de regulação social do capitalismo, que estruturou o chamado *Welfare State*<sup>3</sup>, entrou em crise colocando em xeque as bases históricas e as conquistas sociais consolidadas a partir da IIª Guerra Mundial, no contexto do que ficou conhecido como "os 30 anos de ouro do capitalismo".

Assim, a crise do capitalismo contemporâneo somada à derrocada do Leste Europeu nos anos 80, acabaram por abrir o caminho para a emergência das teses neoliberais de desmontagem do Estado enquanto instância mediadora da universalização dos direitos e da cidadania.

Este quadro societário atualiza os dilemas frente à *questão social*<sup>4</sup> e as novas configurações que assume na sociedade capitalista atual, em decorrência da imposição de uma agenda de ajustes econômicos aos requisitos ditados pela globalização dos mercados e do capital em nível planetário.

No entanto, as repercussões dessa crise precisam ser analisadas considerando-se as realidades particulares de cada país. Certamente, os desafios derivados deste contexto são diferenciados em função do estágio de desenvolvimento dos Estados e das economias nacionais, e se agravam nas sociedades que, a exemplo do Brasil, têm uma longa história de dependência e subordinação à ordem capitalista internacional.

---

3 - Este modo de regulação capitalista, que se realizou de distintas formas nos vários países da Europa e nos Estados Unidos, dá origem a um conjunto de instituições de bem-estar social que vão compor amplo e diversificado sistema de proteção social, cujos pilares se assentam na política de pleno emprego, nas políticas sociais universais, na estruturação de redes de proteção contra riscos sociais, nas quais se destacam o seguro-desemprego e a previdência social. Para aprofundamento consultar Esping-Andersen (1991), entre outros.

4 - Não é o caso aqui de aprofundar as concepções sobre o termo "questão social", mas vale registrar que o estamos empregando não como sinônimo de problema social ou situação social problema, como foi amplamente utilizado nas análises derivadas do estrutural-funcionalismo no Serviço Social, mas no sentido de que a questão social está na base dos movimentos sociais da sociedade brasileira, como produto e condição da ordem burguesa. Nesses termos, diz respeito à sociedade de classes e é, portanto, expressão das lutas dos trabalhadores urbanos e rurais pela apropriação da riqueza socialmente produzida, articulando suas demandas ao Estado e patronato que, no enfrentamento da questão social constituem políticas sociais.

As conseqüências da incorporação do ideário neoliberal nas sociedades, que como a brasileira, vivem os impasses da consolidação democrática, do frágil enraizamento da cidadania e das dificuldades históricas de sua universalização, expressam-se pelo acirramento das desigualdades sociais, encolhimento dos direitos sociais e trabalhistas, aprofundamento dos níveis de pobreza e exclusão social<sup>5</sup>, aumento da violência urbana e da criminalidade, agravamento sem precedentes da crise social que, iniciada nos anos 80, aprofunda-se continuamente na primeira década do século XXI.

Em tal contexto, o debate sobre as políticas sociais ganha relevância pelo seu caráter de mediação entre as demandas sociais e as respostas organizadas pelo aparato governamental para implementá-las.

## **A crise social dos anos 80 e o movimento de democratização das políticas sociais**

No Brasil, o debate sobre as políticas sociais na perspectiva de sua democratização tem origem no quadro político dos anos 80, quando emergem com vigor as lutas contra a ditadura militar e os esforços pela construção democrática do Estado e da sociedade civil.

Essa dinâmica relaciona-se à *crise brasileira dos anos 80*<sup>6</sup>, quando se observa a interpenetração de duas dinâmicas societárias: um elemento político vinculado à crise do

---

5 - O conceito de exclusão social vem se generalizando amplamente na literatura e no discurso de diferentes atores sociais, mas é um termo que se presta a variadas interpretações. Por vezes é utilizado como um eufemismo de exploração, sem que sejam indicados os nexos entre a situação de exclusão e os processos estruturais responsáveis pela instauração dessa condição. É comum, também, sua adoção para evidenciar a situação daqueles que "estão fora" da sociedade, e que supostamente não têm nenhuma "utilidade social". Castel (1995), em suas análises sobre a questão social na França, adverte para as armadilhas contidas no uso do conceito, empregado para definir todas as modalidades de miséria do mundo, o que dificulta a análise sobre as "dinâmicas sociais globais" geradoras da exclusão social. O uso do termo neste texto parte do suposto que, embora a exclusão social expresse um conjunto de carecimentos materiais, culturais e morais, seus elementos constitutivos só são desvelados quando remetidos à análise "no coração mesmo dos processos de produção e da repartição das riquezas sociais", como bem assinala Castel e, nesse sentido, mantém estreita relação com os processos sociais responsáveis pela produção da questão social.

6 - Incorporamos a expressão de Motta (1995), para quem a crise brasileira dos anos 80 pode ser compreendida como expressão particular de um processo de proporções mais amplas que atinge o capitalismo contemporâneo, e assume características peculiares no Brasil em função da sua integração subordinada à ordem internacional. É importante esclarecer também que o termo crise não é utilizado como sinônimo de colapso ou falência, mas na perspectiva de apreender as transformações por que passam o Estado e a sociedade, e as novas relações que se estabelecem entre essas esferas.

autoritarismo e à transição negociada "pelo alto" que marcou a democratização em nosso país, e determinantes econômico-sociais derivados dos processos de reorganização mundial do capitalismo, já indicados anteriormente.

No quadro de redefinições das relações entre Estado e sociedade civil, um amplo e heterogêneo conjunto de forças sociais foi protagonista do debate e das propostas para fazer frente à crise social, que desaguará no processo constituinte do qual resultou a Constituição Federal de 1988.

Diante da crise do Estado autoritário, do agravamento da questão social na década de 80 – a chamada *década perdida* em função do aumento da pobreza e da miséria -, e da luta pela democratização do Estado e da sociedade, intensifica-se o debate sobre as políticas públicas, especialmente as de corte social.

Este movimento põe em discussão não apenas o padrão histórico que tem caracterizado a realização das políticas sociais em nosso país - seletivo, fragmentado, excludente e setorizado - mas também a necessidade de democratização dos processos decisórios responsáveis pela definição de prioridades e modos de gestão de políticas e programas sociais.

Esta conjuntura favorece a redefinição das relações entre democratização e representação dos interesses populares nas decisões políticas. É importante notar que, embora os anos 80 sejam um período de aprofundamento das desigualdades sociais, é simultânea e contraditoriamente palco de avanços democráticos dos mais significativos na história política brasileira.

Especialmente para o que nos interessa, cabe salientar a luta que se travou na Constituinte em torno da definição de novos processos e regras políticas capazes de redefinir as relações do Estado com a sociedade, no sentido de criar uma nova institucionalidade democrática.

Instrumentos de democracia direta como plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular foram instituídos como mecanismos de ampliação da participação popular nas decisões políticas. Nessa mesma perspectiva, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os

Conselhos gestores de políticas públicas, que constituem uma das principais inovações democráticas neste campo.

Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, pode-se considerar que os Conselhos aparecem como um *constructo* institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro<sup>7</sup>.

É essa dinâmica societária que fortalece a idéia de que os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargados para permitir a participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político.

As diferentes experiências de organização dos Conselhos atualmente em curso nas áreas da saúde, criança e adolescente, assistência social, cidade, meio ambiente, cultura e tantas outras, são expressões da busca de novos canais de participação da sociedade civil na *coisa pública*, rumo à constituição de esferas públicas democráticas, embora estejam na contra-corrente da reforma neoliberal que tende a deslocar os espaços de representação coletiva e de controle socializado sobre o Estado para a ação dos grupos de pressão e de *lobbies*, desqualificando e despolitizando a força da organização coletiva.

Este contexto vem estimulando a uma revisão do significado do termo *público* em direção à construção de um processo que alguns autores vêm denominando *publicização*.

---

<sup>7</sup> É preciso esclarecer que, embora os conselhos sejam concebidos como um dos instrumentos de concretização do controle social sobre as ações do Estado, nem todos assumem um caráter deliberativo, ou seja, têm garantido, inclusive do ponto de vista legal, o direito de interferir efetivamente nos processos decisórios em relação aos atos governamentais no campo das políticas públicas.

## **A publicização como mediação das novas relações entre Estado e Sociedade Civil**

O debate atual sobre os termos público, *publicização*, público-não estatal vem despertando polêmica e há atualmente uma luta teórica e político-ideológica pela apropriação do seu significado, que remete ao caráter das relações entre o Estado e a sociedade na constituição da chamada esfera pública.

Estas categorias têm sido largamente incorporadas pelo discurso de uma multiplicidade de atores sociais – governos, movimentos sociais, profissionais, ONGs, organizações diversas da sociedade civil, criando a imagem de um suposto consenso universal em torno do seu significado<sup>8</sup>.

O conceito de *publicização*, como estamos adotando, funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e pela incorporação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social de modo que ela seja cada vez mais representativa dos segmentos organizados da sociedade, especialmente das classes dominadas.

A *publicização* como movimento de sujeitos sociais requer um *locus* para consolidar-se. Este *locus* é a esfera pública, entendida como parte integrante do processo de democratização, por meio do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expressa pela inscrição dos interesses das majorias nos processos de decisão política.

---

8 - As concepções de publicização e de público comportam variadas e divergentes leituras, com conseqüências teóricas e políticas ponderáveis que incidem no debate e nos projetos de reforma do Estado. Por exemplo, a noção de público não-estatal que informa o projeto de reforma do Estado brasileiro elaborado por Bresser Pereira, reduz consideravelmente seu alcance e conteúdo quando deriva daí a necessidade de implantar no Brasil um "Estado-gerecencial". Para ele, a esfera pública não-estatal não se situa no campo da representação de interesses da sociedade, mas é composta pelas organizações sem fins lucrativos, definidas pelo autor como uma terceira forma de propriedade estratégica no capitalismo contemporâneo, ao lado da propriedade privada e da estatal. Esta concepção caminha na direção oposta da posição que estamos adotando acerca da esfera pública como espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto entre projetos sociais e de luta pela hegemonia. Para nós, um elemento constitutivo e inerente à esfera pública é sua ocupação por sujeitos sociais investidos de representação, que será tanto mais legítima quanto forem capazes de exercê-la com autonomia e a partir dos interesses sociais que se propõem a representar.

Inerente a esse movimento encontra-se o desafio de construir espaços de interlocução entre sujeitos sociais que imprimam níveis crescentes de *publicização* no âmbito da sociedade política e da sociedade civil,<sup>9</sup> na direção da universalização dos direitos de cidadania.

A partir desta perspectiva, o processo de *publicização* pretende alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil frente ao Estado, pela via do fortalecimento das formas democráticas de relação entre as esferas estatal e privada.

Trata-se de uma dinâmica sociopolítica que envolve a organização e a representação de interesses coletivos na cena pública, que possam ser confrontados e negociados a partir do enfrentamento dos conflitos que regem as relações sociais na sociedade de classes.

Tendo como referencia autores como Habermas (1984), Hannah Arendt (1991) e Vera Telles (1990), a esfera pública constitui um espaço essencialmente político, de aparecimento e visibilidade, onde tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos. Nesta esfera, os sujeitos sociais estabelecem uma interlocução pública, que não é apenas discursiva, mas implica na ação e na deliberação sobre questões que dizem respeito a um destino comum/coletivo.

É neste sentido que se inscreve a dimensão propriamente política da esfera pública, baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública.

Mas falar em destino comum e interesses coletivos não significa ignorar a presença do conflito no processo de *publicização*. Ao contrário, o conflito social é inerente ao movimento de *publicização*, pois é direcionado pela correlação de forças políticas presentes na sociedade.

---

9 - As concepções de Estado e de sociedade civil aqui adotadas baseiam-se nas elaborações de Antonio Gramsci, que enriquece a teoria marxista clássica de Estado, considerado em sentido estrito como organismo de coerção e dominação pela classe dominante. Para Gramsci, o Estado comporta duas esferas: a sociedade política ou Estado no sentido estrito de coerção, e a sociedade civil, constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, como os sindicatos, partidos, Igrejas, o sistema escolar, a organização material da cultura (imprensa, meios de comunicação de massa) e as organizações profissionais. São estas duas esferas que formam em conjunto o Estado no sentido amplo, ou nos termos de Gramsci, sociedade política mais sociedade civil.



Contudo, para que esses conflitos sejam explicitados é necessário torná-los visíveis no espaço público, que é o lugar por excelência onde os projetos sociais podem se confrontar e se diferenciar, as pactuações podem ocorrer, as alianças estratégicas podem ser estabelecidas.

Nesses termos, a *publicização* é um processo construído por sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político, e adquire assim um caráter de estratégia política.

Por isso, quando falamos da construção da esfera pública nos referimos a uma nova arquitetura na relação entre o Estado e a sociedade civil que transcende as formas estatais e privadas, para constituir uma nova esfera, onde o público não pode ser associado automaticamente ao Estado, nem o privado se confunde com o mercado, ainda que transitem nesta esfera interesses de sujeitos privados<sup>10</sup>.

Na perspectiva de explicitar a concepção de esfera pública como totalidade dinâmica e articulada, indicamos alguns dos seus elementos constitutivos:

- *Visibilidade social*, no sentido de que as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas. A visibilidade social supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação;
- *Controle social*, que implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados;

---

10 - Para aprofundamento desta análise, consultar Raichelis (1998a).

- *Representação de interesses coletivos*, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores;
- *Democratização*, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permita incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas;
- *Cultura pública*, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da *cultura privatista* de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública.

## Os Conselhos como estratégia de publicização

Como é de amplo conhecimento, a privatização do Estado no Brasil não é um fenômeno recente, mas é intrínseca ao desenvolvimento do capitalismo em nosso país. Apesar dos novos contornos que esse processo assume hoje, no contexto da globalização neoliberal, a ausência de dimensão pública nas ações do Estado, em seus diferentes níveis e esferas, tem marcado o seu desempenho na regulação da vida social.

Na sociedade brasileira, consagrou-se um estilo de capitalismo que manipula os fundos públicos *sem esfera pública*, ou seja, sem regras abrangentes pactuadas em fóruns democráticos com representação das diferentes forças sociais em disputa (cf. Oliveira, 1988).

É possível constatar uma verdadeira simbiose entre interesses públicos e privados, consolidando-se a *cultura de apropriação do público pelo privado* (Martins, 1994:29). O que temos no Brasil é uma forma híbrida de Estado, que Sader (1996:13) chamou de *mini-max*,

ou seja, mínimo para atender as necessidades do trabalho e do trabalhador, e máximo na realização dos objetivos de centralização e acumulação do capital.

Nesses termos, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da *publicização* das políticas sociais. Estimulou-se, assim, a construção de mecanismos de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil organizada, e os Conselhos foram a estratégia privilegiada.

Estes Conselhos significam o desenho de uma nova institucionalidade nas ações públicas, que envolvem distintos sujeitos nos âmbitos estatal e societal. A constituição de tais espaços tornou-se possível, também, em virtude das mudanças que se processavam nos movimentos populares que, de "costas para o Estado" no contexto da ditadura, redefiniram estratégias e práticas, passando a considerar a participação institucional como espaço a ser ocupado pela representação popular.

Sob diferentes ângulos é possível reconhecer a importância desse fenômeno, o que não quer dizer que se desenvolva sem ambigüidades e contradições. Ao contrário, a polêmica em torno do significado político dos Conselhos e as conseqüências da sua institucionalização continua despertando questionamento quanto à oportunidade e efeitos políticos da participação popular nesses espaços.

Até que ponto as experiências conselhistas em curso podem contribuir para a *publicização* das políticas sociais? Até onde a prática dos Conselhos é capaz de impulsionar a construção da esfera pública como campo de alargamento dos direitos sociais e da cidadania? <sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Para o exame mais ampliado destas questões no âmbito dos Conselhos de Assistência Social, consultar Raichelis (1998 a/ b).

Os Conselhos são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo continuado de interlocução pública.

Por meio desta interlocução objetiva-se propor alternativas de políticas públicas, criar espaços de debate, estabelecer mecanismos de negociação e pactuação, penetrar a lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais.

Neste processo, a sociedade civil também é interpelada a modificar-se, a construir alianças em torno de pautas coletivas, a transcender a realização de interesses particularistas e corporativistas, convocada ao exercício de mediações sociais e políticas para o atendimento de demandas populares.

Trata-se, portanto, de um movimento que pretende modificar tanto o Estado quanto a sociedade em direção à construção de esferas públicas autônomas e democráticas no campo das decisões políticas.

A implantação de inúmeros Conselhos em diferentes setores revela que está em funcionamento um certo "modelo" de participação da sociedade na gestão pública, forjado na dinâmica das lutas sociais das últimas décadas, que busca redefinir os laços entre espaço institucional e práticas societárias, não como polaridades que se excluem, mas como processos conflituosos que se antagonizam e se complementam, pondo em relevo a luta pela inscrição de conquistas sociais na institucionalidade democrática.

São espaços que estão sendo construídos pela ação coletiva de inúmeros sujeitos sociais, especialmente no âmbito dos municípios, que buscam a ampliação e o fortalecimento do poder local. Os Conselhos, representam, dessa forma, uma conquista da sociedade civil.

No entanto, não podemos supor que a participação popular seja reduzida apenas ao espaço dos conselhos. Ao contrário, o balanço das experiências de mais de uma década revela que os Conselhos não podem ser considerados como únicos condutos da participação política e nem exemplos modelares de uma sociedade civil organizada. Esta é *uma* das formas

que o movimento social conseguiu conquistar, que precisa ser acompanhada e avaliada atentamente, e combinada com outras modalidades de organização e mediação políticas<sup>12</sup>.

O acompanhamento das práticas dos Conselhos nas diferentes políticas sociais e nos vários níveis governamentais, revela o controle do Estado sobre a produção das políticas públicas, e aponta os riscos de burocratização, cooptação e rotinização do seu funcionamento. A centralização do poder nas mãos do executivo fragiliza, em muitos casos, a autonomia dos Conselhos diante das condições que os governos reúnem para interferir, neutralizar ou mesmo minar suas ações e decisões.

São inúmeros os exemplos que expressam essa interferência em todos os níveis, que vai desde a sonegação de informações, principalmente as relativas ao orçamento, e das decisões governamentais que passam ao largo dessa instância coletiva, até a nomeação dos representantes da sociedade civil sem a mediação de processo eleitoral democrático, mudanças unilaterais e manipulação nas regras da eleição, cooptação de conselheiros, presidências impostas, etc.

No campo da sociedade civil é preciso repensar também a própria dinâmica da participação e da representação nos conselhos, a heterogeneidade dos atores e das concepções ídeo-políticas, a fragmentação de interesses e demandas, o deslocamento do debate substantivo da política social para a luta por interesses corporativistas, o que torna ainda mais difícil a construção de alianças estratégicas e processos de pactuação em torno de pautas coletivas.

Mas, como os conselhos não são espaços únicos e exclusivos de participação política, mesmo que limitados como instâncias de radicalização democrática do Estado e das políticas públicas, “podem provocar mudanças substantivas na relação Estado-sociedade (...) e contribuir com a construção/consolidação de uma cultura política contra-hegemônica, por meio da prática da socialização da política e da distribuição de poder”. (Moroni e Cinonello, 2005:39).

---

<sup>12</sup> Há inúmeros estudos e pesquisas que vêm produzindo avaliações sobre a prática dos conselhos de políticas públicas em várias áreas e diferentes níveis de governo. Entre outros, consultar Moroni e Ciconello (2005) e Raichelis (2006).

Para isso, é preciso enfrentar com maior determinação o desafio da qualificação dos conselheiros, especialmente da sociedade civil, que precisam incorporar novas competências políticas, éticas e técnicas para desempenhar o papel de representação política no espaço público.

Permanece o grande desafio de repensar a representação dos usuários e investir nas articulações com os movimentos e associações populares, colaborar para estimular sua auto-organização e auto-representação, considerando que os usuários permanecem sub-representados em grande parte dos Conselhos.

De fato, há um vazio de representação própria dos usuários, das suas associações e formas autônomas de organização. A pobreza é relação social que se expressa também pela ausência nos espaços públicos. Todos falam em nome dos usuários, mas eles comparecem no espaço público através da carência e de uma espécie de *substituísmo* por entidades e organizações que lhe roubam a fala e a presença autônoma.

Neste contexto, ganha destaque a participação dos assistentes sociais que, como é sabido, tem sido uma das categorias com maior presença nos Conselhos em suas diferentes áreas. A contribuição dos assistentes sociais para fazer avançar a esfera pública no campo das políticas sociais é irrecusável. Mas, impõe-se à profissão e aos profissionais a colaboração cada vez mais qualificada, tanto do ponto de vista teórico-metodológico como sobretudo ético-político, para atuar nos Conselhos e Fóruns, em seus vários níveis, notadamente no plano municipal, onde a força das elites locais se faz mais presente.

Para tanto, é fundamental a ação do Serviço Social em dupla direção:

- Impulsionar e ampliar o movimento que se organiza em torno da defesa de direitos e das políticas sociais, propondo novas estratégias para o enfrentamento das demandas sociais, no interior do aparato institucional aonde os assistentes sociais são cada vez

mais requisitados a transcender funções executivas para desempenhar papéis de formulação e gestão de políticas e programas sociais<sup>13</sup>;

- Ao mesmo tempo, colaborar para o adensamento da pesquisa e da produção teórica no âmbito das políticas sociais, articulada à análise das tendências macrosocietárias que iluminem estrategicamente os rumos a ser perseguidos.

Diante desta dinâmica sociopolítica, é fundamental estimular a organização de fóruns mais amplos de representação e participação social e política, não institucionalizados, menos formalizados e burocratizados, por isso, mais permeáveis à participação popular, como instrumentos dinamizadores e ativadores dos Conselhos no sentido de garantir que estes possam ganhar maior representatividade e legitimidade social<sup>14</sup>.

Para finalizar, indicamos uma pauta de questões, que entre outras, possam integrar uma agenda estratégica que vise o fortalecimento democrático dos espaços públicos de decisão e gestão das políticas sociais:

- Ampliar os fóruns da sociedade civil, estimulando a participação dos movimentos sociais e das organizações populares, especialmente dos usuários das políticas sociais públicas, ainda fragilmente representados nos Conselhos e demais espaços públicos de deliberação;
- Contrapor-se à tendência de despolitização da sociedade civil a partir de uma intervenção pública que conduza à explicitação das diferenças entre os projetos políticos em disputa;
- Estabelecer um processo de interlocução ente sociedade civil e Estado, que possa fortalecer iniciativas democratizantes no interior dos aparatos governamentais,

---

13 - Para o aprofundamento da abordagem sobre o mercado de trabalho do assistente social e as novas demandas à profissão, consultar Iamamoto (1998).

14 - A exemplo do Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), do Fórum Nacional de Assistência Social, do Fórum Nacional de Reforma Urbana e tantos outros.

favorecendo a construção de alianças em direção a uma nova institucionalidade pública;

- Desencadear ações nos espaços públicos que estimulem o desenvolvimento da *sociabilidade pública*, capaz de refundar a política como espaço de criação e generalização de direitos.

## Referências bibliográficas

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

CASTEL, Robert. **As Armadilhas da Exclusão**. In: Castel, Robert e outros (orgs.). *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo: Educ, 1997. p. 15-48.

\_\_\_\_\_. **As Metamorfoses da Questão Social** – uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. In: *Lua Nova*. São Paulo: Cedec, 1991. n. 24, p. 85-116.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.

MARTINS, José de Souza. **O Poder do Atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MORONI, José Antonio; CICONELLO, Alexandre. **Participação Social no Governo Lula. Avançamos?** In: *A Abong nas Conferências 2005 – Criança e Adolescente – Assistência Social*. Brasília: Abong, nov. de 2005.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público**. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, out. de 1988, n. 22. p. 8-28.

PEREIRA, Potyara A. P. **A Assistência na Perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.



RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social** – caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998a.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social e Esfera Pública**: os conselhos no exercício do controle social. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, ano XIX, mar., 1998b. n. 56, p. 77-96.

\_\_\_\_\_; Wanderley, Luiz Eduardo. **Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, Ano XXV, jul. 2004. n. 78, p. 5-32.

\_\_\_\_\_. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas** – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, Ano XXVII, mar. 2006. n. 85, p. 109-116.

SADER, Emir. **Estado e Hegemonia**. In: Sader, Emir *et al.* O Brasil do Real. Rio de Janeiro: UERJ, 1996. p. 11-21.

TELLES, Vera da Silva. **Espaço Público e Espaço Privado na Constituição do Social**: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. In: Tempo Social. São Paulo: 1º semestre de 1990. vol. 1, n. 1, p. 23-48.