

A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Maria Teresa Miceli KERBAUY**

*Cristhiane Aparecida FALCHETTI***

RESUMO: Nosso objetivo neste artigo é discutir a institucionalização da participação nas políticas sociais, procurando identificar como a participação da sociedade civil se insere na política social e qual sua influência sobre o processo decisório. Nossa análise tem como foco a Política de Assistência Social e sua proposta participativa via conselhos de políticas públicas. A pesquisa sobre o Conselho Municipal de Assistência Social de Araraquara procurou mostrar os entraves e avanços desta política na esfera municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Participação. Conselhos. Democratização. Política social. Cidadania.

Introdução

Nas últimas décadas, o impulso participativo vivenciado na América Latina nos anos 70 e 80 se refletiu na construção de novas formas de participação social, visando ultrapassar os limites da democracia institucional. No Brasil, a luta da sociedade civil contra o Estado autoritário pressionou por um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, no qual esta tivesse uma maior participação tanto no sistema democrático quanto nas deliberações sobre as políticas sociais. Guiando-se pelos ideais de democracia participativa e de cidadania, essa

* UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara – Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Araraquara – SP – Brasil. 14.800-901 – kerbauy@travelnet.com.br

** Mestre em Sociologia. UNESP – Universidade Estadual Paulista. FCLAr – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. Araraquara – SP – Brasil. 14.800-901 – cris_f01@hotmail.com

articulação de diversos setores da sociedade civil consolidou avanços importantes na Constituição de 1988, em termos de democratização e ampliação dos direitos sociais.

A Constituição brasileira de 1988 incorporou a construção de estruturas democráticas no aparato estatal como forma de potencializar a participação popular. Somada a isso, a reforma do Estado, ocorrida em diversos países da América Latina, delineou a construção institucional da participação, associando-a à governabilidade e à eficiência administrativa. Da junção desses dois “movimentos” resultou um ideário participacionista e a institucionalização da participação que passaria a compor o processo de democratização em curso.

A descentralização participativa tornou-se uma das principais estratégias de democratização da relação Estado/sociedade civil, em atendimento aos princípios constitucionais de participação popular e descentralização político-administrativa. Tais princípios alteraram o pacto federativo, transferindo para as esferas subnacionais novas atribuições e responsabilidades na provisão das políticas sociais, e trouxeram mudanças na arena decisória dos governos locais, especialmente com a implementação dos conselhos de políticas públicas em todos os níveis de governo.

Na política de assistência social esse processo de institucionalização da participação ocorreu juntamente com o movimento de construção dessa política, ou seja, quando ela começa a ser entendida como política pública de responsabilidade estatal e passa a ser inserida no campo dos direitos e da universalização do acesso. Contudo, a construção do sistema de seguridade social no Brasil requereu uma mudança substantiva na área da assistência social, que implicou a ruptura com uma concepção assistencialista calcada na matriz do favor, do clientelismo e do mando. Nesse sentido, a mudança na política de assistência social também implicou um maior protagonismo popular, especialmente das classes a que ela se destina.

Neste artigo procuramos identificar como a participação da sociedade civil se insere na política social e qual seu significado no contexto contraditório em que se desenrola nosso processo de democratização. Ao analisar a política de assistência social buscamos compreender como ela se configura e qual é o papel da participação na política socioassistencial. Nossa pesquisa analisa o conselho de assistência social de Araraquara, verificando em que medida ele altera a arena decisória e influencia a política social.

A Construção da Política de Assistência Social e o Lugar da Participação

A assistência social constitui-se numa tentativa recente de modernização da política social, cuja mudança vislumbra a transição de uma compreensão

da assistência social baseada na filantropia e assistencialismo para uma compreensão baseada no direito social inscrito no âmbito da seguridade social. Essa nova concepção da assistência social resultou de um projeto democrático-participativo, que visava à ampliação dos direitos sociais e da cidadania por meio da universalização do acesso e da participação nas deliberações sobre as políticas públicas. No entanto, o movimento internacional de crise do Estado de Bem-Estar Social e dos Estados Socialistas instalaria uma forte resistência à ampliação das políticas sociais no Brasil, o que afetou o processo de construção da política de assistência social, limitando seus avanços.

A questão social¹ ganha visibilidade no final do século XX em razão da elevada pobreza e desigualdade social, que ameaçava a estabilidade social, e das pressões populares por democratização e ampliação da cidadania. É dentro desse contexto que se desenrola a construção da Política de Assistência Social, cuja definição seria disputada, pelo menos, por duas concepções: a) a visão reducionista dos direitos sociais e da Seguridade Social que procura “ajustar” os gastos sociais à redução do déficit público e ao ajuste fiscal; b) a visão progressista que lutava pela ampliação dos direitos sociais e da seguridade social, buscando afirmar a assistência social como política pública. Bidarra (2004) define essas duas concepções como “*strictu sensu*” e “*lato sensu*”, respectivamente *a* e *b*.

A primeira alternativa deriva da proposta de Reforma do Estado que se adensou no projeto conservador e preconiza uma forma “minimalista” de o poder público atuar na implementação das políticas sociais. Esse projeto ampliou o ambiente de defesa da retração dos investimentos e das responsabilidades estatais para com as políticas sociais. As diretrizes do projeto conservador estão comprometidas com a reprodução do traço privatista e assistencialista com relação à operacionalização da Política de Assistência. É possível dizer-se que tal projeto funde-se, satisfatoriamente, com a **concepção *stricto sensu*** da Assistência Social, aquela que representa a visão mais tradicional da bem-estar e da caridade. Com razoável facilidade de penetração nos foros decisórios, esse projeto tem disputado a representação hegemônica da área da Assistência Social e tem atraído adesões de pessoas de diferentes vertentes políticas. [...] Certamente, os que defendem a implementação dessa Política com base na **concepção *stricto sensu*** não a vêem e nem admitem que a Assistência Social corresponda ao direito social e, por isso, insistem na proposição das coberturas fragmentadas e focalizadas. [...] A segunda alternativa representa uma combinação entre o que defende o

¹ A questão social se expressa pelo conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo. Sua gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores reagem à exploração de seu trabalho (YAZBEK, 2008).

projeto democrático e a **concepção lato sensu** da Assistência. As proposições políticas contidas no projeto democrático têm lastro com os movimentos pela democratização do país. Esses movimentos empreenderam esforços no sentido de assegurar questões fundamentais para a democracia, tais como: a questão da cidadania, do reconhecimento e do acesso aos direitos. Dessa forma, os defensores de tal projeto sinalizam para uma organização mais progressista da Política de Assistência Social, isto é, para que ela seja uma forma de realização de direitos. Contudo, as ideias presentes nesse projeto ainda não se enraizaram na sociedade brasileira e, por isso, corre-se o risco de não conseguir elevar a Assistência Social à efetiva condição de política pública. (BIDARRA, 2004, p.4-6).

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

O primeiro movimento (1970-1980) foi caracterizado pela luta democrática e pelas reivindicações dos movimentos populares por direitos de cidadania, especialmente nas áreas urbanas. Esse movimento impulsionou mudanças significativas no campo institucional e na própria concepção de Assistência Social, culminando com a Assembleia Nacional Constituinte e a consequente promulgação da Constituição de 1988.

Com a Constituição de 1988, pela primeira vez, a assistência social ganhou seção própria, para disciplinar o bem estar e a justiça social dentro dos parâmetros que assinala o primado do trabalho como base do ordenamento social. Complementando a Constituição, a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social, Lei n.8.742 de 1993) estabelece, no seu art. 2º, que “[...] a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.” Com isso, a Assistência Social entra para o campo dos direitos sociais e passa a ser definida como política pública que deve ser formulada em conjunto com a sociedade civil, por meio dos conselhos, em todas as esferas de governo.

Do ponto de vista da estruturação dos serviços sociais, o artigo 204 da Constituição estabelece o padrão descentralizado e participativo da política de assistência social, que seria regulamentado pela LOAS e organizado pelo Plano Nacional de Assistência Social, constituindo-se em cinco eixos: descentralização político-administrativa; participação da população na formulação das políticas e

no controle das ações governamentais; ações integradas às outras políticas sociais; avaliação permanente dos programas sociais; e uma coordenação da política envolvendo os três níveis de governo.

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

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

Mas essa tentativa de ampliação dos direitos sociais encontraria um contraponto na reforma neoliberal dos anos 1990, que se baseava no argumento de que a crise do Estado resultava do excesso de demanda social. Esse contraponto caracteriza o segundo movimento de constituição da assistência social, marcado por um período de interferência autoritária do Estado sobre as conquistas dos trabalhadores.

Este momento representa uma vivência controvertida da democracia, no qual o regime, ao mesmo tempo em que se reafirma como valor moral, se expressa, na prática, pela desregulação dos direitos sociais, afetando, portanto, as condições de inclusão social e de participação da comunidade nacional pela via do trabalho. (IVO, 2004, p.59).

Neste período, as disputas entre as diferentes concepções se manifestaram em torno da regulamentação das disposições previstas na Constituição de 1988. A resistência do governo à consolidação da LOAS levou setores da sociedade civil, organizados em torno da questão, a mover uma ação judicial contra o governo por omissão de responsabilidade, o que fortaleceu a mobilização popular para que a

LOAS fosse aprovada. Em 1991 os novos esforços empreendidos culminaram no I Seminário de Assistência Social, realizado em Brasília em 1991, pela iniciativa de diferentes setores da sociedade civil, cujos trabalhos resultaram num novo projeto de lei (n.3154/91). Esse projeto sofreu entraves no Executivo, que produziu uma nova versão da Lei Orgânica da Assistência Social. Durante esse período, a sociedade civil esteve mobilizada por meio de inúmeros encontros e organizou a I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1993.

Após a aprovação da LOAS, em 1993, decorreram cinco anos para que a Política de Assistência Social pudesse ser estruturada por intermédio da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Resolução n.207/CNAS de 16/12/1998) e da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB2 ou NOB-AS), ambas consideradas instrumentos norteadores da macropolítica em todos os níveis de governo. De acordo com a literatura sobre o tema (YAZBEK, 2008; PAIVA, 2003; VIANNA, 2005), a dinâmica regulamentadora isolada de cada política de seguridade social submeteu as determinações constitucionais a um processo de esvaziamento, e as fez sucumbir ao desmonte da estrutura dos direitos sociais pós Constituição Federal. Assim, a fragmentação das legislações sociais teve um efeito devastador sobre a idealizada montagem de um sistema de proteção social, criando um descompasso entre as políticas, sem constituir um projeto sólido de proteção social.

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

No campo governamental foram desenvolvidas estratégias de intervenção na política social dentro dos limites do ajuste econômico, ou seja, a responsabilidade do Estado no combate à pobreza subordina-se à contabilidade dos gastos e ao superávit primário.

Com a reforma gerencial dos anos 1990, a descentralização participativa preconizada pela Constituição de 1988 foi empreendida com base em duas ações: na transferência de serviços públicos para outros entes da federação, especialmente os municípios; e na formação de parcerias com o “terceiro setor”, para onde foram transferidas a execução das políticas sociais. Conforme Bidarra (2004, p.81), o “Projeto Conservador”, contido no Projeto de Reforma do Estado influenciou o direcionamento da política de assistência social, assegurando “[...] a gestão

descentralizada nos moldes das parcerias de financiamento e de prevalência dos entes não-governamentais na execução dos serviços”. Dentro dessa perspectiva, a “comunidade local” é tida como um “recurso econômico” e a sociedade civil como um “colaborador” na execução de serviços sociais com baixo custo.

Uma das medidas mais evidentes na reforma gerencial do governo FHC foi a “publicização”, por meio da qual se articularam a descentralização e a participação. Com a publicização, os serviços públicos considerados “não exclusivos” do Estado – aquele “setor de atividades de direito dos cidadãos onde o Estado concorre com o setor privado e instituições não-estatais” – seriam absorvidos pelas Organizações Sociais. “Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.” (BRASIL, 1997, p.13-18).

O denominado “terceiro setor” foi amplamente incentivado pelo governo FHC. Exemplos disso foram a criação da Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98) e da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei n.9790/99), que definiram tais instituições e deram base para a efetivação de contratos de gestão e parcerias entre governos e “terceiro setor”. Por meio das OSs operacionalizou-se a transferência de atividades públicas do poder público para setor privado sem fins lucrativos, por meio dos contratos de gestão, que dispensam licitação e podem incluir, inclusive, a utilização do patrimônio público pela Organização contratante. As OSs passaram a ocupar o lugar de um órgão público que deixou de existir. Já as OCIPs representaram um incentivo do Estado para que a ampliação dos serviços públicos por meio da iniciativa privada de interesse público.

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

Em geral, as críticas dirigidas à estratégia de gestão via “terceiro setor”, incluindo aí as ações voluntárias e decorrentes da “responsabilidade social”, referem-se ao caráter fragmentado, focalizado e emergencial das atividades desenvolvidas pelas organizações do “terceiro setor”². “Os mecanismos

² Não entraremos aqui na problemática que envolve o “terceiro setor”, que foi amplamente trabalhada pela volumosa literatura, dentre a qual destacamos o trabalho de MONTAÑO, 2002.

utilizados pelo Estado para a transferência de recursos e de responsabilidade pela execução de programas para a rede de entidades sociais não configuram a assistência social nem como política nem como pública”. (RAICHELIS, 1998, p.28).

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

Empreendida desta forma, a descentralização participativa funcionou mais como uma estratégia de transferência dos serviços públicos a fim de reduzir os gastos públicos do que como estratégia de democratização do Estado e das políticas públicas. A participação da sociedade civil esteve associada à garantia de governabilidade, como forma de legitimar governos no contexto paradoxal de democracia e ajuste fiscal, funcionando como um “recurso gerencial” (NOGUEIRA, 2005) na provisão de políticas públicas.

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

Tendo em vista que a pobreza é um risco à governabilidade e à estabilidade política, a participação da sociedade civil assume um papel importante na fiscalização e na execução de políticas sociais com baixos investimentos, tornando-se, portanto, um instrumento de gestão para os governos. “Transformada em ferramenta de gestão, a participação passa a significar condição imprescindível para a eficácia dos programas e projetos, face à expectativa da redução dos custos, otimização dos esforços e controle da ampliação e distribuição das verbas públicas.” (TATAGIBA, 2003, p.54).

No que diz respeito à política socioassistencial, as políticas ditas de inclusão social e de transferência de renda adquirem importância fundamental na macroestratégia econômica do Plano Plurianual (2004-2007), no qual a expansão do

mercado consumidor por meio do aumento do poder aquisitivo das famílias aparece como a estratégia central do projeto de desenvolvimento.

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

Nota-se, nesses últimos anos, um considerável aumento dos programas sociais, com especial destaque para os programas de transferência de renda, principalmente a partir do governo Lula. Atualmente, o programa Bolsa Família é a principal política de enfrentamento à pobreza no país, cujos moldes seguem a recomendação dos organismos internacionais (BM, FMI), atuando como uma política compensatória do campo sociopolítico. Apesar de ser uma política focalizada nas famílias pobres, o programa abrange todo o território nacional, atingindo um público de mais de onze milhões de famílias, o que representa um grande volume de recursos aplicados (PNAD 2006). Nesse sentido, o termo “focalização” acaba se tornando inadequado diante do tamanho da pobreza no Brasil. Segundo os dados do PNAD/IBGE (2003), em termos absolutos, a pobreza atinge 27,8% da população total no Brasil.

Ainda que a garantia da renda mínima não possa em si ser uma ação mobilizadora capaz de promover a transformação na vida das massas, ela age sobre uma condição imobilizadora, que é a fome. E, nos países dependentes, onde a apropriação do produto do trabalho é mais desigual e o trabalho informal é uma realidade para uma grande massa dos trabalhadores, a proteção social pública universal e não contributiva torna-se um imperativo. Não se trata, portanto, de fundamentar a retórica do *establishment* de que bastam os “mínimos”, mas de considerar que se as políticas socioassistenciais forem nutridas pela perspectiva

da luta social, elas poderão possibilitar uma articulação política capaz de enfrentar a “naturalização” da pobreza e assegurar direitos sociais. Apesar de ser permeada por contradições, a política socioassistencial também se organiza enquanto espaço reivindicatório do provimento das necessidades sociais. Se estiver inserida num horizonte da distribuição da riqueza socialmente produzida e de interferência nas estruturas de poder, a política social pode se tornar um instrumento de luta que mobiliza as classes populares e tensiona as forças sociais. Nesse sentido, a efetivação de um projeto democrático popular torna-se parte importante no enfrentamento da questão social à medida que abre espaço para o protagonismo das classes populares. As análises a esse respeito, no entanto, mostram que o projeto democrático popular não se efetivou no governo Lula, prevalecendo ainda muitas continuidades em relação ao governo anterior.

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

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

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

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

Os Conselhos de Políticas Públicas e o Papel da Participação na Política de Assistência Social: a experiência do conselho municipal de assistência social de Araraquara

A proposta de constituir uma política pública de assistência social com gestão descentralizada e participativa renova-se com a implementação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, que estava prevista no Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) em cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) de materializar as diretrizes da LOAS. Com isso, atribui-se um (novo) formato para a política de assistência social, pelo qual se busca articular em todo o território nacional os serviços, benefícios e ações da assistência social, sob o critério da universalidade e da participação da sociedade civil. O modelo de *sistemas* de políticas sociais define as atribuições dos três níveis de governo quanto às formas de financiamento e aos espaços de articulação e deliberação sobre as políticas públicas.

O SUAS nasce com o desafio de superar o legado fragmentado e assistencialista da assistência social, e de constituir-se num novo projeto sociopolítico nesta área, baseado no direito socioassistencial de caráter universal e provisão não-contributiva e na democratização da gestão pública. Portanto, a construção desse sistema torna-se decisiva para a concretização de uma política de proteção social direcionada aos interesses da classe trabalhadora empobrecida. A gestão democrática da política de assistência social é um fator importante para que seja construído o *político* na política de assistência social, rompendo com a “[...] matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas.” (YAZBEK, 2008, p.91).

O desenho institucional da nova política de assistência social incorporou a descentralização participativa como a principal estratégia de democratização da política socioassistencial, inserindo os conselhos de políticas públicas como os principais mecanismos participativos. Os conselhos são considerados espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, cuja natureza é deliberativa e sua função é formular e controlar a execução das políticas

públicas em todos os níveis de governo. Ao atuarem diretamente na proposição e deliberação das ações públicas, os conselhos se colocam entre o plano institucional e o exercício da cidadania.

As pesquisas empreendidas sobre as experiências participativas, num primeiro momento, demonstraram grande expectativa em relação ao potencial democrático da sociedade civil e dos novos mecanismos participativos. Transcorridos mais de dez anos de pesquisas sobre o tema, as evidências empíricas têm levantado a preocupação com a qualidade da participação nesses espaços. Nesse sentido, uma das questões relevantes é saber de que participação se está falando: quem são os públicos participantes? Qual é a contribuição desses novos formatos participativos para a ampliação da cidadania?

Buscando contribuir com as análises empíricas, nossa pesquisa traz a experiência do município de Araraquara e do conselho municipal de assistência social no período de 2004 a 2008. O foco no governo local decorre da frequente associação entre participação e descentralização estabelecida pelo processo de democratização. Historicamente, os municípios tiveram pouca expressão política no sistema federativo, sendo esquecidos pelo Poder Público e tornando-se alvos de barganhas políticas entre as elites locais e regionais. Esse isolamento político, característico em Araraquara, favoreceu práticas políticas autoritárias, baseadas no clientelismo e no coronelismo, e numa tradição política pouco participativa. Nesse contexto, a descentralização participativa por meio da instituição de mecanismos participativos é um fator importante para o aprofundamento democrático no governo local.

Ao estudar o caso do município de Araraquara observamos que em contextos de baixa mobilização política da sociedade civil e com histórico de governos conservadores, a orientação político-ideológica do governo adquire particular relevância para a consolidação dos canais participativos. Assim, apesar de situar-se numa linha de mudanças sem rupturas, a eleição do governo Edinho Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) representou, em Araraquara, uma inflexão na política local, com algumas mudanças significativas na relação entre governo e sociedade.

Com uma orientação política voltada para a gestão participativa, o governo do PT ampliou os fóruns participativos na cidade e propôs políticas sociais para a inserção de setores e grupos sociais tradicionalmente excluídos do processo decisório. A institucionalização da participação popular foi uma das principais características desse governo, que aumentou significativamente o número de conselhos nas políticas sociais e articulou-os ao governo local por meio da Coordenadoria de Participação Popular e da Casa dos Conselhos.

Os aspectos quantitativos e discursivos sobre a participação popular, contudo, são insuficientes para afirmar uma gestão efetivamente participativa. A experiência de Araraquara mostra que o projeto participativo do governo Edinho (PT) obteve sucesso relativo, pois se deparou com diversas tensões e constrangimentos de ordem estrutural e conjuntural. As dificuldades em relação à efetivação da proposta participativa vão desde o problema da tecnificação da gestão pública, que dificulta o diálogo e a deliberação sobre certos temas, até questões como: o interesse eleitoral do partido com a pretensão de reeleição do governo; os interesses corporativistas e particularistas de determinados grupos sociais que compõem os espaços participativos, como no caso do conselho de assistência social; a estrutura centralizada e a natureza fragmentada de algumas políticas, como a da política de assistência social; e a baixa mobilização social, característica da cultura política local. Esses impasses podem ser percebidos pela dinâmica de implementação da proposta participativa na gestão das políticas, que na primeira gestão de governo teve grande impulso e adquiriu centralidade nos processos decisórios do governo, mas que, na segunda gestão, arrefeceu.

Mas, além das diferentes orientações político-ideológicas dos governos, as quais operam conforme as coalizões políticas formadas, existem outras variáveis de ordem estrutural (institucional) e cultural que influenciam na atuação dos mecanismos participativos, as quais podem ou não estar relacionadas às diferentes orientações político-ideológicas. Queremos destacar aqui o caráter ambíguo adquirido pelos conselhos em decorrência do contexto contraditório em que foram implementados. Nesse sentido, não se pode ocultar a influência do projeto neoliberal e suas prerrogativas sobre a participação da sociedade, o que tornou os conselhos alvo de redefinição e reorientação quanto à sua atuação e o lugar que ocupam na arena decisória.

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

A ressignificação dos canais de participação pode ocorrer pelo deslocamento do significado de elementos centrais à sua definição, quais sejam: *sociedade civil, participação e cidadania*. Na análise de Dagnino (2004), esses elementos teriam

sido redefinidos pelo projeto neoliberal, restringindo não apenas a arena da política, como também seus participantes, processos e agendas, uma vez que foram alterados os próprios termos da luta democratizante. Todas essas redefinições incidem sobre o significado e o papel assumido pelos espaços participativos no âmbito da gestão pública. Como aponta Dagnino (2004, p.102), grande parte dos espaços públicos de participação

[...] se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto a formulação dessas políticas.

Tomando o caso da política de assistência social, observamos que os mecanismos participativos (os conselhos, no caso) que integram a descentralização participativa do novo desenho da política de assistência social são, frequentemente, incorporados à gestão pública como estratégia de organização dos serviços socioassistenciais, e não como um espaço político de participação popular. Nossa análise sobre o papel assumido pelo conselho municipal de assistência social de Araraquara (CMAS) na gestão da política socioassistencial mostra que ele está mais voltado para a questão do *controle social*, no sentido da fiscalização das contas públicas e das entidades prestadoras de serviço, do que para a definição das políticas.

Assim, quando a política de assistência social começa a ser estruturada no município, o conselho concentrou-se nas atividades de inscrição, controle e regulamentação das entidades sociais do município, principalmente após a Lei Municipal n. 5172/99, pela qual a obtenção da declaração de entidade de utilidade pública ficava condicionada à existência de registro no Conselho Municipal de Assistência Social. Nessa época, muitas das entidades não conseguiam obter o registro porque não se adequavam à proposta da assistência social ou porque não exerciam atividades sistemáticas, tal como apresentavam em seus programas.

Com a ampliação dos projetos e programas na área da assistência social, a atuação do CMAS voltou-se para a aprovação (formalização) dos projetos governamentais, distribuindo-os na rede de atendimento. O levantamento das deliberações do conselho no período de 2001 a 2008 (tabela 1) mostra que, desconsiderados os assuntos de ordem interna do CMAS, a organização e distribuição dos recursos na rede foi o tema que dominou as deliberações, seguida das deliberações demandadas pelos governos das três esferas. De acordo com os relatos dos conselheiros, em geral, os temas de pauta originam-se dentro da secretaria de assistência social, a partir de demandas do governo que necessitam de aprovação do conselho.

Tabela 1 – Temas mais Deliberados no CMAS (2001-2008).

Temas	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	
	N	N	N	N	N	N	N	N	N	%
Concessão/renovação do registro no CMAS	3	0	2	4	3	2	1	3	18	10,11
Deliberação demandas pelos governos federal, estadual e municipal	2	4	3	5	2	4	5	4	31	17,42
Denúncias e Irregularidades	1	0	0	0	0	0	0	1	2	1,12
Encaminhamentos e solicitações enviadas a outros órgãos e instâncias	1	4	3	0	1	0	0	1	11	6,18
Organização e distribuição de recursos e programas na rede	7	7	7	7	4	3	2	1	39	21,91
Organização interna do CMAS	10	2	14	4	3	2	3	1	40	22,47
Prestação de contas da rede público e privado de atendimento	2	4	1	2	4	3	4	4	24	13,48
Outros	1	2	4	0	1	0	2	2	13	7,30
Total	27	29	34	22	18	14	17	17	178	100

Fonte: Araraquara (2008)

As atividades de organização e partilha das verbas nas deliberações do conselho foram diminuindo ao longo do período analisado, especialmente a partir de 2005. Uma das razões deste procedimento foi a implementação do SUAS a partir de 2005, quando várias ações foram direcionadas para os equipamentos públicos (CRAS e CREAS)³, muito embora a rede privada tenha mantido a mesma participação no serviço de atendimento. A outra razão é que, depois de determinado tempo, a organização da rede passou a sofrer poucas mudanças, conservando as mesmas entidades e os mesmo projetos e programas de um ano para outro. Desta forma, a grade de atendimento era reproduzida anualmente, em cada novo Plano Municipal de Assistência Social, e aprovada pelo CMAS.

Havia um questionamento no conselho, principalmente pelos representantes do Poder Público, sobre a permanência das mesmas entidades na rede privada e

³ CRAS: Centro de Referência da Assistência Social; CREAS: Centro de Referência Especializado da Assistência Social.

sobre a necessidade de avaliação dos critérios para definir quais entidades deveriam fazer parte da rede financiada com recursos públicos. A deliberação sobre a partilha dos recursos para a rede privada era um dos principais interesses das entidades prestadoras de serviço em participar do conselho. Esse aspecto foi denunciado nos relatos dos conselheiros da secretaria de assistência social, como fator negativo da participação da sociedade civil.

Com a implementação do SUAS houve um rearranjo dos programas e projetos de acordo com as novas especificidades de atendimento estabelecidas pelas Normas de Operacionalização da Assistência Social (NOBs). Com isso, a rede privada de atendimento teve de adequar-se às novas diretrizes para que pudesse continuar recebendo recursos públicos, prioritariamente no que diz respeito à prestação de contas. É nesse aspecto que reside a ênfase do SUAS nos conselhos municipais, que devem monitorar e avaliar as atividades desenvolvidas pelas entidades prestadoras de serviço. No caso do CMAS, o monitoramento das entidades é a atividade mais permanente do conselho e efetivamente desempenhada.

O controle sobre as políticas sociais é uma atribuição importante do conselho, porém essa função demanda uma série de atividades operacionais de fiscalização que, muitas vezes, acabam absorvendo toda a energia dos participantes e agregando ao conselho um caráter muito mais burocrático do que participativo e propositivo.

Desse modo, a política socioassistencial atribui à participação o papel de avaliação e controle da execução dos serviços públicos, mas reserva-lhe pouca influência na definição da política. A participação dos conselhos nos instrumentos mais importantes de elaboração da política de assistência social, o Plano Municipal de Assistência Social e Orçamento Anual, restringe-se a apreciação e aprovação. No caso analisado, inúmeros entraves de ordem técnica e burocrática inviabilizam a ampla participação do conselho nessa etapa do planejamento.

No que se refere à ampliação da arena decisória, a representação no interior do conselho revelou-se uma questão importante à medida que reflete ou não a inserção de novos atores no processo decisório e influencia na orientação do conselho devido aos grupos nele representados.

Quando analisamos o caso CMAS, verificamos o predomínio das entidades sociais prestadoras de serviço no quadro representativo da sociedade civil, compondo 62,5% desse setor, enquanto os usuários da política de assistência social ficaram com 25% da representação⁴. Inseridas no segmento sociedade civil, essas entidades

⁴ A composição do CMAS apresentou especificidades na sua composição, como o segmento universidade particular, com 12,5% da representação da sociedade civil, e a ausência do segmento trabalhadores da área, enquanto categoria. A participação dos assistentes sociais aparece enquanto representantes das entidades prestadoras de serviço ou do setor público.

sociais se colocam como representantes dos públicos que atendem, o que gera uma tensão em relação à legitimidade dessa representação.

A ligação automática que se estabelece entre as organizações da sociedade civil que prestam serviços e a representação de seus beneficiários tem se mostrado uma característica da representação no interior dos conselhos. De acordo com alguns autores (LUCHMANN, 2007; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; AVRITZER, 2007), a representação baseada em organizações sociais configura uma nova concepção de representação, cujos critérios de legitimidade são diversos daqueles presentes nas instituições representativas tradicionais.

Mesmo que se trate da articulação em assembleias e fóruns, apesar da maior “organicidade” com as “bases”, esta representação mantém certos limites circunscritos pela “lógica dos mobilizados”, ou de um conjunto de organizações que apresentam uma representação presuntiva (GURZA, LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006b) ancorada na ideia de que a sociedade civil representa (independente de mecanismos formais) genuínos interesses sociais. Trata-se, portanto, de uma ideia de representatividade que alimenta certa confusão no entendimento acerca dos critérios de legitimidade que estes espaços carregam, na medida em que ora se apela para a legitimidade da representação de pessoas ou setores com “[...] ‘uma história feita’ nas ‘lutas’ dos segmentos pró-cidadania [...]” (TATAGIBA, 2002); ora se relaciona legitimidade com qualificação e competência dos representantes, como tem sido o caso das ONGs (DAGNINO, 2002b); ora o critério de legitimidade está ancorado na capacidade dos representantes em “[...] expressar os interesses do respectivo segmento social” (TEIXEIRA, 1996, p.15). (LUCHMANN, 2007, p.153)

A variação na representação entre os diferentes conselhos depende dos critérios de legitimidade, adotados em cada caso, para definir quais organizações irão compor o quadro representativo. Esses critérios podem basear-se em diversos argumentos, como “identidade”, “capacidade de intermediação dos interesses”, e “prestação de serviços” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). No caso do CMAS, prevaleceu este último argumento, o que assegurou o predomínio das entidades sociais prestadoras de serviço no quadro representativo da sociedade civil. Isso levou a algumas distorções em relação à participação, como mostra o relato da conselheira.

Acho que a representação está muito ligada à questão dos interesses, e acho que isso dificulta os encaminhamentos no conselho. Até mesmo na comissão

de monitoramento, não nessa atual, muitas vezes a gente vai fazer a visita e aí é complicado porque alguns conselheiros falam: ‘vamos ver tudo, mas não vamos pegar pesado porque o fulano é meu camarada’. [...] A constituição do conselho ainda é feita por segmento, eu entendo que esses públicos têm de estar representados, mas não as entidades em si. O próprio usuário acaba tendo de comprovar que é usuário por meio do atestado de uma entidade! Mas e o usuário do bolsa família?, não é usuário?!, o usuário aqui do Plantão, não é usuário?! (Conselheira Representante do Poder Público, gestão 2007-2009 – Entrevista em 04/03/09)

Para Dagnino (2002b, p.156), a representação baseada em Organizações envolve, ainda, o risco de deslocamento da noção de representatividade para o critério da competência técnica.

O Estado as vê [ONGs] como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais. Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam também a se ver como ‘representantes da sociedade civil’, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais ‘dariam voz’. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONGs do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses.

No que se refere à área da assistência social, a representação baseada nas Organizações Sociais prestadoras de serviço e a funcionalidade destas à lógica de complementaridade ao mercado e ao Estado são questões bastantes evidentes devido à própria natureza da área da assistência social. Tradicionalmente, as entidades privadas sem fins lucrativos estiveram voltadas para atividades da assistência social, atuando onde o Estado era ausente ou insuficiente. E, apesar dos avanços dos setores progressistas em direção à consolidação de uma política pública de assistência social, a reforma do Estado fomentou as Organizações Sociais com o propósito de transferir a execução de atividades do campo social para o denominado “terceiro setor”, caracterizando um movimento de “refilantropização” da assistência social (YAZBEK, 1995). Como adverte Raichelis (1998, p.276): “O apelo às ações de parceria e à participação autônoma da sociedade civil precisa ser mais bem qualificado no âmbito da política de assistência social, para que não se reforcem práticas de desresponsabilização da função governamental em nome do fortalecimento da sociedade civil.”

A representação dos usuários na política de assistência social é uma questão problemática a ser enfrentada pelos conselhos de assistência social para que seja garantido o protagonismo popular nessa política. Uma das maiores dificuldades é o entendimento e definição sobre quem são os usuários da política de assistência social, o que remete à discussão sobre a definição dessa política no quadro da universalização dos direitos. Ao assumir um caráter focalizado e seletivo, a assistência social vem sendo relegada às parcelas mais pobres da população cuja organização é de grande fragilidade política.

Conforme Raichelis (1998, p.280), de um lado, os setores sociais empobrecidos encontram-se aprisionados na luta cotidiana por sobrevivência, submetendo-se a “[...] ações de ajuda e tutela reprodutoras da subalternidade”. De outro lado, as classes subalternas tornam-se mais vulneráveis à medida que os mediadores governamentais e privados não os veem como cidadãos e sim como “[...] receptáculos das benesses da caridade estatal ou privada.” Essa relação de subordinação que se estabelece a partir da condição de desigualdade material ofusca as possibilidades de protagonismo político na política de assistência social, por colocar a pobreza “[...] como foco de uma incivilidade que descredencia o ‘pobre’ como sujeito de direitos e o coloca aquém das prerrogativas que, supostamente, a lei deveria lhes garantir [...]” (TELLES, 2001, p. 59).

Além disso, a representação dos usuários também enfrenta questões específicas, ligadas ao acesso e exercício da participação no conselho. A forma como é conduzido o processo eleitoral, muitas vezes, afeta a representação dos usuários que, em geral, encontram-se “desorganizados”. Conforme o relato da conselheira do CMAS (representante do poder público – gestão 2006-2009), não houve um empenho da secretaria em divulgar a eleição entre os usuários. Como a candidatura dos usuários no CMAS não é por organizações dos destinatários da assistência social, mas por usuários individuais, e a representação não faz referência àqueles que são atendidos pelos programas de transferência de renda, frequentemente, a representação é assumida por aqueles usuários das entidades prestadoras de serviço, o que acaba vinculando a representação à organização onde o usuário é atendido, e tornando a participação, portanto, pouco representativa.

Uma definição mais precisa sobre o que se entende por “usuário” facilitaria a forma de inserção destes nos espaços de representação da política de assistência social. Mas, para além disso, o termo “usuário” faz menção direta aos serviços, o que remete a uma dimensão específica da política, que é aquela do exercício dos direitos sociais. A participação envolve, entretanto, outra dimensão da política, que é aquela do exercício deliberativo sobre os direitos.

Considerações Finais

A partir da discussão empreendida nesse artigo, podemos fazer algumas considerações acerca do processo de institucionalização da participação nas políticas sociais.

Inicialmente, é preciso ter em vista que o processo de democratização no Brasil foi marcado por uma disputa em torno do próprio significado da democracia, acarretando numa confluência entre distintas agendas de reforma para as políticas sociais. Nesse sentido, a análise dos mecanismos participativos não pode desprezar o contexto contraditório em que eles foram implementados, nem pode ignorar que o ideário neoliberal imprimiu valores e marcas na cultura política do país, expressos no agir político de determinados atores que influenciam no campo decisório.

No caso da política de assistência social, a disputa entre as distintas agendas de reforma influenciou a definição e o desenho da política socioassistencial, alterando também o significado da participação. Apesar do esforço em direção à construção de uma política pública universal e participativa, o novo formato da assistência social preservou alguns traços da concepção conservadora e minimalista, forjados pelos modelos privatistas que antecederam o SUAS. Essa lógica da preservação ou reedição de antigos esquemas de cunho assistencialista e moralizante no trato à questão social compromete a proposta participativa, retirando-lhe o caráter político.

Acreditamos, pois, que a necessária construção da política de assistência social – de modo a atribuir-lhe um estatuto político baseado no direito socioassistencial – passa pela superação definitiva de antigas práticas de caráter moralizante ou de mera inserção ao consumo, e pela presença do protagonismo popular como eixo estruturante da política de assistência social

Em nossa pesquisa observamos que, apesar de os conselhos serem espaços de partilha de poder, eles tendem a operar como instrumentos administrativos pela “boa gestão”, em detrimento de seu caráter político e deliberativo. A ênfase atribuída ao caráter fiscalizador dos conselhos, tanto pelos governos quanto pelo desenho da política social, bem como a limitada autonomia municipal na definição das políticas, são fatores que restringem o papel dos conselhos municipais na definição das políticas sociais. Assim, nossa pesquisa reafirma os resultados apresentados por boa parte das pesquisas empíricas, de que os conselhos avançaram muito pouco em direção a deliberação pública e exercem uma influência relativamente pequena sobre o processo decisório.

Outro aspecto importante a ser considerado na análise sobre os espaços institucionalizados de participação é a representação no seu interior, pois ela nos revela quem é a sociedade civil que participa e em que medida ocorre a inserção de

novos sujeitos políticos na arena decisória. No caso da política de assistência social e do conselho municipal de assistência social, a representação da sociedade civil mostrou-se particularmente problemática, com sub-representação dos destinatários da política e super-representação das entidades sociais prestadoras de serviço.

O modelo de representação dos conselhos em geral baseia-se na ideia de representação por organizações da sociedade civil, o que privilegia aqueles grupos que se encontram melhor “organizados”. No campo da Assistência Social, as organizações sociais mais bem articuladas são as entidades assistenciais e isso se refletiu na composição do CMAS, que teve como principal critério de definição da representação o “atendimento na área de assistência social”, privilegiando, assim, as entidades sociais prestadoras de serviço. Com isso, o CMAS reproduziu uma configuração política já existente em torno da política de assistência social. Em Araraquara, as entidades sociais sempre tiveram influência sobre a política, projetando vereadores, secretários e assessores políticos no governo local e estadual.

Nesse sentido, a implementação do conselho não expressou grandes mudanças em relação à introdução de novos agentes políticos na arena decisória do município. Sua importância maior esteve na publicização do diálogo entre Estado e sociedade civil, antes obscurecido por relações clientelísticas. Antes de o conselho existir, a destinação dos recursos públicos às entidades era tratada diretamente com o Poder Executivo em negociações sujeitas a todo tipo de favoritismo, corrupção e submissão das entidades sociais.

Por fim, queremos enfatizar que as dificuldades e os limites apontados em relação aos mecanismos participativos não encerram as potencialidades e a importância deles para o aprofundamento democrático. Ao contrário, são reconhecidos seus avanços e seu significado em termos de democratização, contribuindo para a alteração do padrão tecnocrático e clientelista da relação Estado/Sociedade Civil. Ocorre que, do mesmo modo como nossa experiência democrática tem sido marcada por avanços e recuos, as instâncias participativas também enfrentam as dificuldades e limites colocados, constantemente, pelas forças sociais que se contrapõem aos princípios democráticos e universais.

O importante no que tange às análises sobre as instâncias participativas é não tomá-las nem como panaceia, nem como algo fadado ao fracasso. Os conselhos são espaços públicos que possibilitam uma maior participação social nas decisões públicas, mas que contêm limites e que não estão isentos de apropriação ou instrumentalização para fins difusos. Desse modo, a participação institucionalizada deve ser pensada dentro de suas possibilidades e como *uma* das estratégias participativas, o que não exclui ou desqualifica as outras formas de participação social, nem faz contraponto a elas.

THE PARTICIPATION IN SOCIAL POLICY

ABSTRACT: *This article aims at discussing the institutionalization of participation in social policies by identifying the way in which the civil society participates in social policies, as well as defining its influence on the decision making process. The analysis focuses on Social Security policy and stresses its participative features via social policy councils. The research on the Araraquara Municipal Council of Social Security (SP) also aims at showing the limits and possibilities of Social Security policies in the municipal sphere.*

KEYWORDS: *Participation. Councils. Democratization. Social policy. Citizenship.*

Referências

ARARAQUARA. Prefeitura Municipal. Conselho Municipal de Assistência Social. In: REUNIÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2001-2008, Araraquara. **Atas...** Araraquara: Conselho Municipal de Assistência Social. 2008

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-464, 2007.

BIDARRA, Z. S. **As disputas de projetos políticos na construção das políticas de assistência social:** as experiências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo (oeste paranaense). 2004. 251f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

BOSCHETTI, I. Assistência social: conceber a política para realizar o direito: In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 4., 2004, Brasília. **Assistência social como política de inclusão:** uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 ANOS: caderno de textos. Brasília: CNAS, 2004. p.31-47.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2009.

_____. Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). **Diário Oficial da União**, Brasília, v.131, n.232, p.18769, 1993.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, 2004. p. 95-110.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.

_____. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. (Org.). **Democracia: Teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: PNAD 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2006/indic_sociais2006.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2009.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios – PNAD 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2003/sintesePNAD2003.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2009.

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS [INESC]. **Nota técnica n.128**. PPA 2008/2011 e Projeto de Lei Orçamentária Anual 2008: a mobilização da sociedade civil. Brasília, 2007. Disponível em: <www.inesc.org.br>. Acesso em: 12 jul. 2009.

IVO, A. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **Revista São Paulo em Perspectivas**, São Paulo, v.18, n.2, p.57-67, 2004.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. **Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n.60, p. 43-179, 2006.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n.70, p. 139-170, 2007.

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

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortes, 2005.

PAIVA, B. **A política de financiamento da assistência social: a imprecisa tradução da LOAS**. 2003. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

PEREIRA, L. C. B. **Organizações sociais**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.2).

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

TATAGIBA, L. **Participação, cultura política e novos modelos de gestão**: a democracia gerencial e suas ambivalências. 2003. 187f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

TELLES, V. S. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 2001.

VIANNA, M. L. T. W. **Seguridade social e combate à pobreza no Brasil**: o papel dos benefícios não contributivos. Disponível em: <<http://www.ajes.edu.br/arquivos/20100513104143.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2009.

YAZBEK, M. C. Estado e políticas sociais. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n.18, p.72-94, 2008.

_____. A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n.11, p.7-18, 1995.

Recebido em março de 2010

Aprovado em junho de 2010