

## **Descentralização e Democratização de Políticas Sociais: Venturas e Desventuras da Sociedade Civil Organizada no Brasil**

**Autoria:** Grazielle Andrade Resende, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

### **Resumo:**

O artigo discute as perspectivas, promessas, dilemas e armadilhas da descentralização da provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo e suas implicações para a articulação do Estado com as organizações da sociedade civil, como alternativa para o avanço da participação popular na gestão de políticas públicas e para a ampliação do impacto de programas e projetos das políticas públicas. Os autores problematizam a presença de organizações da sociedade civil na sociabilidade contemporânea. A partir disso, discute-se os impactos da descentralização e da ampliação das parcerias entre Estado e Sociedade sobre as configurações históricas de interação entre as esferas pública e privada na provisão de políticas públicas brasileiras, marcadas pelo clientelismo, paternalismo, assistencialismo e centralização de poder. Com isso, pretende-se avançar na compreensão tanto das promessas, quanto das desventuras que as parcerias com organizações da sociedade civil e os conselhos municipais encontram no cenário brasileiro com relação à ampliação da descentralização, da participação popular e da efetividade dos programas sociais.

### **1 – Introdução**

O trabalho procura problematizar as interações entre Estado e Sociedade Civil no que tange a provisão de bens e serviços sociais a partir da descentralização de políticas públicas no Brasil contemporâneo. A Constituição de 88 representa um marco na tentativa de descentralização da gestão pública no país. A partir dela, os municípios foram instituídos de vários deveres junto à população, no que refere a prestação de serviços públicos em diferentes áreas. Essas demandas vêm se traduzindo na necessidade crescente do município se articular com instituições que, na prática, já possuem meios físicos e/ou tecnológicos para prestar tais serviços.

Importantes debates têm sido realizados sobre esse tema, envolvendo desde os riscos das organizações da sociedade civil tornarem-se um braço terceirizado da ação do governo na prestação de serviços (Gómez, 2000), até chegar na melhoria das políticas públicas, na medida em que se tornariam mais próximas do cidadão e também democráticas (Arretche, 1996). Trata-se de um cenário ainda em construção, que tem adquirido maior complexidade tanto no campo das experiências concretas de gestão das políticas públicas quanto nas discussões teóricas que se seguiram. Como pano de fundo dessa realidade, permanecem importantes “perguntas de pesquisa” sobre a democratização e efetividade das iniciativas na gestão de políticas públicas. Para tanto, além da discussão teórico-conceitual, serão apresentadas e discutidas algumas experiências no caso brasileiro, com vistas a se avançar na discussão.

O trabalho se divide em duas partes; uma voltada aos desafios e transformações enfrentados pelo Estado e outra direcionada ao papel das organizações da sociedade civil, sua constituição e regulação, enfim, os desafios com os quais se deparam frente o poder público e a própria sociedade.

### **2 – Novos caminhos da Democracia, novas formas de se pensar a Gestão Pública**

Um desdobramento importante das tentativas de modernização do Estado diz respeito à ênfase na gestão pública, buscando construir a cidadania através da participação do cidadão na busca de soluções para os problemas sociais. Para que isso ocorra, pressupõe que haja uma reorientação integral da sociedade e também o fortalecimento das instituições.

A reforma do Estado preconiza a necessidade de novas formas de gerenciamento da coisa pública. Mesmo sabendo que as práticas ainda possuem resquícios de clientelismo,

patrimonialismo e corporativismo, que representam os grandes desafios para a provisão de políticas públicas, algumas alternativas de gestão pública são apresentadas como saída para a os desafios enfrentados pelo Estado na contemporaneidade, dentre elas destacam-se a descentralização e a democratização da gestão e oferta de serviços públicos.

Essas formas de modernização do Estado vêm de encontro à busca da sociedade de participar mais das políticas públicas. Mostra-se necessário que se encontrem espaços para a discussão e a definição do interesse público, incentivando assim, a participação da própria sociedade na reforma e no fortalecimento da capacidade governativa estatal e a publicização de suas ações (Ferrarezi, 2002).

A terceirização se caracteriza como uma prestação de serviços ao Estado, visando dotar o gerenciamento da máquina administrativa de maior flexibilidade, capilaridade e efetividade. O Estado estabelece parcerias com organismos públicos ou privados, provendo-os de direitos para a prestação de serviços públicos. Busca-se, através disso, a inovação tecnológica e investimentos privados, mantendo os setores em pleno funcionamento, sem comprometer a atuação do Estado em outras áreas sociais ou em suas funções inerentes (Filho, 2002).

A terceirização pode ocorrer na forma de privatização (energia elétrica, gás, hotéis, etc), concessão (saneamento e energia), parcerias através da municipalização (quando se trata de organismos públicos), convênios ou contratos de gestão (no caso de organismos privados). Essas formas de articulação das instituições públicas com organizações do mercado e/ou da sociedade civil acontecem em áreas como educação, cultura ou saúde. Além disso, o Estado pode terceirizar atividades instrumentais ao funcionamento da máquina administrativa, como serviços de limpeza, transporte e vigilância, dentre outros. (Filho, 2002).

A descentralização é um dos pontos centrais da reforma do Estado e implica uma redefinição do papel estratégico do governo federal, para que a prestação de serviços públicos se torne adquira maior flexibilidade e proximidade da população, trazendo ainda uma promessa de democratização dos processos que envolvem a provisão de serviços públicos. (Arretche, 1996)

Essa vertente de pensamento avalia que a descentralização causaria uma maior comoção popular e uma maior participação, já que criaria incentivos para iniciativas e comportamentos políticos mais engajados nas discussões públicas. A participação parece ser suscitada dentro dessa perspectiva devido à descentralização possibilitar formas de atuação local que, podem se tornar mais efetivas, no que tange ao controle sobre a agenda e sobre as ações do governo. A descentralização pode possibilitar também intervenções mais focalizadas, através de parcerias com outras organizações que possuem atuação local, resultando assim, em uma maior capacidade de atingir os resultados propostos.

Como se pode perceber, várias formas de parcerias entre o Estado, empresas privadas e organizações da sociedade civil vêm sendo propostas na tentativa de tornar mais ágeis e eficientes o atendimento às demandas sociais. “*Esses processos expressam formas novas de sociabilidade, indicando um reordenamento das relações destas partes da sociedade com o Estado e a economia*” (Draibe, 1993, p. 93).

Mas, de todos os entes sociais envolvidos na difícil arte de construção da democracia, dois parecem mais impactados com estas novas perspectivas de atuação: os municípios, devido ao “*fato de que ações no âmbito do Poder Local terem repercussão direta e imediata sobre o cotidiano das pessoas*” (Teodósio, 2001, p. 2), e as organizações da sociedade civil devido à sua forma de intervenção local, seu conhecimento de realidades específicas e, em alguns casos, sua busca pelos direitos de determinadas minorias.

É fato que essas tentativas de democratização das atividades públicas têm se mostrado promissoras, mas há que se avaliar com cautela todos os fatos que a caracterizam. Arretche (1996) chama a atenção sobre o aspecto do esvaziamento das capacidades

institucionais, administrativas e financeiras, que os governos estaduais e municipais sofreram, enquanto da construção do Estado nacional. É plausível se supor que a descentralização só será exitosa se houver um fortalecimento do governo central em seus papéis de regulação, redução de desigualdades regionais e melhoria dos equipamentos e serviços públicos locais.

Outro risco apontado é que a sociedade civil possa se tornar um “*mero braço terceirizado*” do Estado e do mercado, responsável pela prestação de serviços e pela consecução despolitizada do interesse geral” (Gómez, 2000, p. 50). Tenório (1999) também se mostra preocupado com essa questão. Ele afirma que agentes sociais correm o risco de se transformarem em entes privados de ação compensatória, diferentemente de sua qualificação original como ente de ação emancipatória, responsáveis por valores democráticos e de solidariedade humana.

Há também o risco da perpetuação do clientelismo. Arretche (1996) argumenta que o uso clientelista de recursos públicos depende menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas, assim, nem a centralização explica o clientelismo, nem a descentralização significa sua eliminação.

Mesmo incorrendo-se em riscos, as parcerias do governo central com entes locais de execução de políticas contém alternativas interessantes para modernização da gestão pública, podendo gerar um “círculo virtuoso”, que fortalecerá tanto o governo central, quanto os governos locais e as instituições, sem falar na efetividade que pode ser alcançada na execução de serviços públicos. É através do embate político entre governo e organizações não-governamentais que poderá surgir a democratização do sistema político. As organizações têm papel crucial na criação dessa democracia, pois, como afirma Gómez (2000):

*“... faz parte da realidade a ocupação do espaço público por uma miríade de associações civis, movimentos sociais e ONGs, cuja atuação específica em âmbitos diversos (direitos humanos, meio ambiente, saúde, gênero, desenvolvimento comunitário, educação) e em arenas locais, regionais e internacionais contribui para ampliar o debate democrático e para incorporar uma dimensão participativa de cidadania em distintas instâncias e assuntos de governo” (Gómez, 2000, p.103).*

#### **4 – As organizações da sociedade civil como promessa de modernização das políticas públicas**

A emergência da discussão sobre as organizações da sociedade civil no Brasil tem ocorrido devido à mudança de orientação sobre os papéis do Estado e do mercado e também ao apelo por uma maior participação da sociedade na prestação de serviços públicos (Falconer, 1999).

Se for analisado atentamente o cenário mundial, conclui-se com facilidade que o Terceiro Setor não é um agente novo no âmbito das sociedades. Antes mesmo de serem denominadas de “Terceiro Setor”, as instituições sem fins lucrativos já existiam no séc. XIX, com o principal intuito de “auxiliar os necessitados”, principalmente da nova classe social que emergia: os assalariados (BRANDÃO, SILVA e GUADAGNIN, 1999). Essas organizações possuíam caráter altamente caritativo e tinham como característica uma atuação assistencialista, clientelista e paternalista.

Grande parte dessas organizações surgiu de tentativas da sociedade de redemocratização do Estado (FERRAREZI, 2002). Percebe-se, portanto que o Terceiro Setor se desenvolve no séc. XIX para atender a demandas sociais, surgidas a partir da expansão do capitalismo.

Esse setor é constituído por organizações de variadas ordens, desde grandes fundações empresariais bem estruturadas, até associações de bairro, comunitárias ou

religiosas (TEODÓSIO e RESENDE, 1999). Devido à incapacidade do Estado brasileiro em atender as diferentes e complexas demandas dos grupos sociais, sobretudo aqueles com menor recursos de poder e econômicos, organizações sem fins lucrativos têm ocupado espaços entre as esferas estatal e do mercado, buscando o desenvolvimento de diferentes áreas de prestação de serviços à sociedade e de luta por direitos. As organizações da sociedade civil passaram a ser vistas como o ator principal da renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e a superação da pobreza (Falconer, 1999).

Pode-se entender as organizações da sociedade civil Setor sob a perspectiva de três tipos ideais: o primeiro denominado “Associativismo Restrito ou Comunitário”, caracterizado pela independência do governo e voltados para a luta por metas específicas; o segundo denominado “Organizações Reivindicativas”, que se concentram na obtenção de bens e serviços públicos concretos, tendo como princípio a implementação de projetos em curto prazo; e o terceiro grupo, os chamados “Movimentos Sociais Clássicos”, vinculados à luta por valores e metas mais amplas na provisão global de políticas públicas (Azevedo & Prates, 1991).

A modernização do Estado traz implícita a necessidade da modernização do Terceiro Setor. A mudança parece ser estrutural, já que o setor está sendo impelido a exercer papel primordial na transformação social, assim, vários autores acreditam que ele deve livrar-se das práticas de soluções paliativas, caminhando em direção à produção de soluções consistentes na provisão de políticas sociais (TENÓRIO, 1999). Nesse sentido, as organizações do Terceiro Setor passam a ter diversas formas de atuação: 1 - podem exigir ações do governo, empresas ou mesmo da sociedade, exigindo o cumprimento de leis ou adoção de posições; 2 - podem articular com o Estado para executarem políticas públicas, procedendo a trocas mútuas de recursos financeiros, pessoal, infra-estrutura, know-how, etc; 3 - podem manter sua posição como executora de projetos sociais, independentemente do Estado; 4 - podem atuar de forma articulada para influenciar os processos decisórios do Legislativo e Executivo (TEODÓSIO, 2001).

A modernização do Estado tem aberto espaço para a atuação das organizações sem fins lucrativos através de propostas de descentralização e municipalização, que obrigam a participação comunitária nas decisões (FISCHER, 1999). Mas, ao mesmo tempo em que se discute ser o papel do Terceiro Setor como elemento para a modernização do Estado, encontram-se discussões e apelos sobre a necessidade de modernização gerencial dentro do próprio setor (TEODÓSIO, 2001), ou seja, ao mesmo tempo em que lhe é proposto termos de parceria intersetorial, o setor se vê na busca incessante de sua própria estruturação.

*“Se nas décadas de setenta e oitenta os maiores desafios das entidades do terceiro setor brasileiras eram a sobrevivência em um ambiente político hostil e a conquista de reconhecimento público para suas causas, como o ambientalismo e a defesa de direitos, nos anos noventa a legitimidade do setor parece advir da sua competência em agir de forma eficiente e eficaz na prestação de serviços” (FALCONER, 1999, p. 10).*

É fato que o Terceiro Setor precisa se modernizar. Atingir métodos que facilitem não só seu gerenciamento como também sua avaliação. Mas é preciso ater-se aos riscos envolvidos na simples transposição de práticas gerenciais privadas para o âmbito social. Um ponto central tanto na realidade vivenciada cotidianamente pelas organizações não-governamentais quanto nas modelos teóricos explicativos do Terceiro Setor é compreender a própria produção de conhecimento nessa esfera. Tal conhecimento é fundamental para a implementação de abordagens capazes de lidar com a complexidade da compreensão das diferentes formas e estratégias de organização da sociedade civil e se constitui em um produto social. Para Tenório (1999), isso significa que só após compartilharem-se conhecimentos

entre entes do mesmo setor, de forma sistematizada e formal, poderá se avançar em direção a tão discutida e desejada modernização do Terceiro Setor.

A demanda por desenvolvimento institucional e gerencial parece fazer parte da realidade da maioria das organizações do Terceiro Setor brasileira, carregando riscos relevantes para a provisão de bens e serviços sociais:

*“Muitas vezes, devido à falta de profissionais especializados e de cultura administrativa adequada, as organizações sem fins lucrativos valorizam demasiadamente o resultado econômico, dando pouca atenção ao seu desenvolvimento político e cultural. Para os dirigentes destas entidades é difícil compreender a importância de um plano de desenvolvimento político, cultural e econômico” (JUNIOR, BECKER E CARAVANTES, 1999, p.7).*

É fato, porém, que melhorias na gestão podem levar a resultados significativos em termos de eficiência no emprego de recursos ou eficácia nos resultados, além de facilitar o desenvolvimento do setor (FALCONER, 1999).

Mesmo antes do governo preocupar-se com a regulação do Terceiro Setor, este via buscando formas de se auto-regular. Nessa perspectiva, podemos apontar o surgimento da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), que tinha como principal objetivo regular o surgimento desenfreado de ONGs, ocorrido nos anos 80 (TEODÓSIO, 2001).

Devido à modernização do Estado, passando este a exercer funções de regulação e promoção do desenvolvimento e isentando-se da prática direta das atividades sociais, o Terceiro Setor ganha evidência. Com isso, o Governo vê a necessidade de criar um marco que o legitime, bem como as relações entre este e o Estado. Apesar de ser ainda uma tentativa pouco substancial, a Lei das OSCIPS tenta atender a essa necessidade.

Reconhecendo o caráter central que o Terceiro Setor parece possuir na democratização da sociedade, o governo buscou a regulamentação tornando as ações mais eficazes e se alicerçando juridicamente para a cobrança de resultados e prestação de contas.

A Lei 9790/99 criou a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público para caracterizar aqueles entes que possam vir a se tornar “parceiros” da ação do Estado. Apesar do embate político e ideológico que permeou o debate e do desconhecimento por parte do poder público, à época, sobre a atuação pública do setor sem fins lucrativos, a lei parece ter obtido um consenso mínimo através da articulação e atuação conjunta do Governo Federal, das organizações da sociedade civil e do Poder Legislativo (FERRAREZI, 2001).

*“Destacam-se, na nova Lei 9.790/99, o reconhecimento de um espaço público, porém não-estatal; a agilidade operacional na obtenção da qualificação; a desburocratização da regulação das relações de parceria entre governos e OSCIP, com base em critérios de eficácia e eficiência e responsabilização pelo uso dos recursos estatais a fim de superar desvios decorrentes da ausência de prestação de contas e de controle social” (FERRAREZI, 2002, p.81).*

Essa lei regulamenta, de forma mais transparente, as relações financeiras entre Estado e ONGs e apresenta modelos de parceria, com propostas da agenda de reforma da área social, visando novas articulações com a sociedade civil e a descentralização, flexibilizando o acesso das organizações aos recursos públicos. Introduce ainda novas formas de gestão e de controle por resultados (FERRAREZI, 2002; CARVALHO, 2000).

O que se espera dessas organizações é que se tornem mais que elementos suplementares ou instrumentos de expansão da ação do Estado. A expectativa é de que elas promovam a participação popular ou cidadã. Por estarem mais próximas da sociedade espera-se que passem por maior controle social e que trabalhem de acordo com as necessidades e os

valores da comunidade que as cercam. O que se pode deferir é que, é esperado que a soma dos esforços individuais seja superior à instituição ou a ação da prestação do serviço em si.

O processo de qualificação de uma entidade como OSCIP é bastante ágil, diferentemente do processo anterior que dava às instituições o título de utilidade pública ou de filantropia. A mudança proposta pela lei é de cunho gerencial, as instituições necessitam cumprir alguns pré-requisitos para serem reconhecidas como OSCIPs (FERRAREZI, 2002).

De qualquer maneira, a Lei parece ainda não ter “vingado”, segundo dados de Ferrarezi (2002), cerca de 650 organizações haviam solicitado a qualificação, sendo que apenas 217 cumpriam os requisitos exigidos. Argumenta-se que o grande temor das organizações sem fins lucrativos é perder benefícios que foram adquiridos com os títulos de utilidade pública e filantropia. O pagamento de impostos é um dos exemplos de benefícios que podem deixar de existir no caso da opção pela qualificação como OSCIP.

De qualquer maneira, é preciso reconhecer que este foi o primeiro passo na busca de regulação de um Setor tão heterogêneo, o qual sempre foi de difícil definição e, exatamente por isso, de difícil regulamentação.

## 5 – A descentralização em construção: possibilidades e ameaças

O Estado brasileiro apresenta certas características que o transformam em um caso peculiar. A exemplo disso, Furtado afirmou, no seu estudo sobre o desenvolvimento econômico que, a economia brasileira constitui um exemplo de como um país pode se tornar industrializado sem, no entanto, perder suas características de subdesenvolvimento: “*grande disparidade entre as áreas rurais e urbanas, uma grande maioria da população vivendo em um nível de subsistência fisiológica, massas crescentes de pessoas sub-empregadas nas zonas urbanas, etc.*” (FURTADO, 1974, p.95).

Na evolução do Estado brasileiro uma característica relevante é sua constituição como um “Estado unitário”, devido aos governos autoritários antes e durante o período militar, isso porque, normalmente, em Estados com regimes dessa natureza, se apresenta a centralização da autoridade política no poder central, havendo delegações de poder político no plano local. Foi nesse cenário que surgiu o Sistema Brasileiro de Proteção Social, um sistema que se mostrou fragmentado, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiado por iniciativas governamentais (ARRETCHE, 1997).

Essas peculiaridades do sistema acabaram por forçar um processo de reforma, já que da forma em que fora constituído, ele acabou por se tornar inviável devido ao seu alto custo de negociação. Dessa maneira, a descentralização do Sistema Brasileiro de Proteção Social ganhou força, o que representou uma nova estruturação do Governo Federal, de forma a se superar obstáculos no processo de descentralização de políticas públicas.

A descentralização do poder central iniciou-se através da implantação da municipalização do Sistema Único de Saúde, gestão no ensino fundamental, formulação de uma nova Política Federal de Desenvolvimento Urbano e a implementação das medidas preconizadas na Lei Orgânica da Assistência Social (ARRETCHE, 1997).

Se não se pode ainda afirmar que a descentralização é uma realidade no cenário nacional, é possível dizer que o governo tem acenando para isto. Ao buscar a descentralização o governo federal tem como papel precípua a regulação, tendo que zelar por normas, controles, fiscalização e cumprimento de obrigações contratuais.

“(…)O Estado não precisa, necessariamente, ser o investidor ou o operador direto, mas tem de, pelo menos, saber qual a funcionalidade dessas infra-estruturas diante de um novo ciclo de desenvolvimento. Cabe principalmente ao Estado definir metas de investimento, objetivos de universalização e padrões de qualidade” (BARAT, 2002, p.66).

O Estado deverá então vencer o grande desafio da descentralização, mesmo tendo relevantes fatores dificultadores, tais como seu tamanho territorial, a burocracia aqui instaurada e a ausência de uma tradição de controle social sobre o governo.

Para analisar a municipalização que vem ocorrendo no Brasil, primeiramente é preciso mencionar que o cenário não é positivo. Cohn (1998) discute que, o modelo de ajuste estrutural e de estabilização econômico adotado acentua problemas como aumento da taxa de desemprego, deterioração de postos de trabalhos e a defasagem entre a taxa de crescimento e a possibilidade de criação de novos empregos. Ela ainda afirma que, interesses dispersos dificultam ainda mais a conjugação de forças políticas que possam apoiar o governo central.

Mesmo diante de tal realidade a municipalização é algo praticamente inevitável, não só por se tratar de uma estratégia política, a qual visa uma maior eficiência da gestão pública, mas também porque se mostra uma tendência positiva apoiada até mesmo pelos principais órgãos internacionais de fomento ao desenvolvimento (COHN, 1998).

A municipalização vem ditada na Carta de 88, a qual também formulou regras para o funcionamento das políticas e sua devida regulação. Houve a institucionalização dos diversos Conselhos Municipais, órgãos paritários que abriram as portas para a participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento da implantação das políticas. Isso caracterizou a abertura de um novo espaço público de discussão e democratização da política pública.

É claro que a simples institucionalização de tais conselhos não garante por si só, sua real atuação, como será visto mais à frente, mesmo sendo impostos pela Constituição Federal, esses conselhos podem se tornar simples “enfeites” do aparato de gestão pública, que não interferem na vontade política do governo local. Para que isso não ocorra, é necessário a intervenção de organizações não-governamentais e instituições da sociedade civil, de forma ativa, garantindo a verdadeira interação governo/sociedade, proposta pela Carta.

*“Claro está que este é um desafio presente naquelas experiências de gestão local que têm exatamente como meta mudar a qualidade dessa relação, democratizando o Estado. E talvez seja exatamente essa ambigüidade que ajude a explicar a dificuldade em se dar continuidade a projetos e programas que busquem essa relação democrática entre Estado e sociedade, e que dizem respeito à melhoria da qualidade de vida do cotidiano da população, em particular dos segmentos mais pobres” (COHN, 1998, p.168).*

Há aqui que se fazer uma ressalva sobre o processo de municipalização que ocorre no Brasil. Deve-se caracterizá-lo, de acordo com Cohn (1998), como um processo que possui fortes marcas de desconcentração (e não de efetiva descentralização), já que há a delegação da execução de serviços públicos, sem o devido repasse da autonomia para a definição e implementação de políticas, permanecendo assim, o poder nas mãos do governo central.

É necessário também esclarecer que o processo de terceirização, caracterizado por parcerias entre Sociedade Civil e Estado, não representa, *a priori*, a substituição da ação deste, nem seu enfraquecimento; muito antes pelo contrário, essas parcerias visam o fortalecimento de suas ações, envolvendo também a redefinição de suas relações com a sociedade civil (FERRAREZI, 2002). Dessa forma, a terceirização visa a aproximação entre a realidade social e a implementação e execução das políticas públicas.

O cenário brasileiro torna-se assim, um rico laboratório para análise da democratização das políticas sociais. Passa-se agora a uma análise de alguns exemplos de descentralização, seja através da atuação dos conselhos municipais ou mesmo através da construção de parcerias entre Estado e Terceiro Setor.

## 6 – Experiências de Descentralização de Políticas Sociais no Brasil: “o dedo na ferida”

### 6 – 1 – Conselhos Municipais: entre a participação popular e o centralismo municipal

A criação dos Conselhos Gestores parece ser um dos pontos nevrálgicos da proposta de descentralização do Estado. O que se discute, é se a criação destes resultou realmente num maior controle da sociedade nas ações do governo e numa maior participação nas decisões sobre essas ações.

De acordo Tatagiba (2002), existiam cerca de 2000 Conselhos de Saúde e cerca de 1500 Conselhos Sociais (Assistência Social, Direito da Criança e do Adolescente, etc) no Brasil. Esse número provavelmente já foi ultrapassado no presente ano, visto que há nos últimos tempos uma verdadeira “onda” uma onda de criação de conselhos, por diferentes motivos, conforme será discutido mais a frente.

A autora divide os conselhos em três tipos: “Conselhos de Programas” destinados ao acompanhamento de programas ou ações emergenciais específicas. “Conselhos de Políticas” ligados às políticas públicas, previstos em legislação e considerados parte integrante do sistema nacional e os “Conselhos Temáticos” ligados a grandes movimentos ou temas gerais, que normalmente situam-se nos municípios enfatizando o referido tema em sua agenda.

Os conselhos são órgãos paritários, institucionalmente criados como condição precípua ao repasse de recursos para Estados e Municípios. São vistos pelos legisladores como a forma mais prática de democratização das políticas públicas, desde que a comunidade faça parte do conselho, participe efetivamente de sua gestão e haja efetivo poder decisório compartilhado sobre as ações do governo local na área de competência do conselho.

Como é um processo relativamente recente, Tatagiba (2002) apresenta os diversos riscos que podem culminar na inatividade desses conselhos. O primeiro risco, apontado pela autora, é referente ao exercício do conceito de paridade. Afirma que, mesmo que os conselhos sejam formados por números iguais de representantes do governo e da sociedade, esse equilíbrio não significa a solução para certos embates políticos.

*“Além de a composição entre os atores sociais não ser o resultado necessário do conjunto das articulações estabelecidas no interior dos conselhos, o princípio da paridade tende, pelas próprias características de nossa cultura política, a se traduzir em vantagens para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório...” (TATAGIBA, 2002, p. 59).*

O que se traduz é que, independente do número, o governo se articula de forma mais concisa, sendo, muitas vezes, vitorioso nos embates políticos sobre certas decisões. O que agrava isso é o fato das organizações que fazem parte dos conselhos ainda não reconhecerem que sua força reside na articulação interna, logo, enquanto tentam obter resultados dispersos, motivados muitas vezes por práticas clientelistas de captura de recursos públicos, a capacidade de controle social do conselho se reduz tramaticamente.

Este parece ser um grande risco. Os representantes de entidades vão até os conselhos com a idéia de defender seus “ideais” e sua entidade. Não se trata aqui de descartar a importância da proteção de intenções próprias, trata-se isso sim, de revigorar a verdadeira característica dos conselhos, a articulação política e a discussão de políticas públicas locais.

Há ainda o risco da sobrecarga de responsabilidades, impostas aos conselheiros que assumem responsabilidades intra e extra-organização ou mesmo entre diversos conselhos. Esse fato pode afetar a eficácia da atuação da organização no conselho, logo se justifica a necessidade de se analisar o custo/benefício de cada atuação e proceder a escolha de quais conselhos realmente se deva participar (TATAGIBA, 2002).

A autora ainda dedica grande parte de seu estudo para o fato da qualificação dos conselheiros. Na verdade, o que se conclui é que são poucos os que têm qualificação



apropriada para atuar. A autora aponta vários exemplos de iniciativas que buscam superar esse problema através da capacitação dos conselheiros. Ainda assim, permanecem dilemas quanto ao possível distanciamento das lideranças sociais, agora bem formadas e informadas, com relação às demandas da base social, remetendo à conhecida “Lei de Ferro das Oligarquias” de Michells (1969).

Outro risco notório é a possibilidade do governo de “comandar” os conselhos. Nesse ponto, torna-se mais difícil acreditar na força democratizadora destes, visto que ainda são encontrados muitos casos nos quais o governo utiliza sua força para impor demandas, escolher a agenda, dentre outros recursos de poder no jogo político. “*Os encontros entre Estado/sociedade nos Conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão*” (TATAGIBA, 2002, p.79).

Os conselhos ainda têm que vencer outros desafios, como por exemplo, o desafio financeiro que afeta diretamente na sua possibilidade de sobrevivência. Torna-se necessário garantir a independência, inclusive orçamentária interna, do próprio conselho, a fim de se superar essa possibilidade de constrangimento à participação popular e à descentralização efetivas das políticas públicas.

Apesar de serem grandes os desafios apontados pela autora para que haja um processo virtuoso na atuação dos conselhos, ela mesma reconhece que os conselhos trazem em si promessas positivas para a participação popular nas políticas públicas.

*“...é preciso não esquecer que, mesmo desafiadas por uma cultura política autoritária, as experiências de participação através de Conselhos vêm se apresentando como momentos importantes de aprendizado democrático, no sentido da construção de uma nova cultura política”* (TATAGIBA, 2002, p.88).

## **6 – 2 – Parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil: compassos e descompassados**

As parcerias entre Governo e Terceiro setor podem garantir a democratização das políticas públicas e ainda amplificar os impactos das políticas públicas em atuações locais. Além da potencialização dos resultados das políticas públicas, parte das iniciativas de inclusão social concretizadas no Terceiro Setor tem se tornado um grande laboratório de experiências, inclusive no que diz respeito a requalificação profissional principalmente em habilidades relevantes para o trabalho nos setores público e privado, tais como flexibilidade, trabalho em equipe, respeito à diversidade e trabalho com poucos recursos, dentre outros (TEODÓSIO, 2001).

No entanto, a extrema heterogeneidade das organizações que compõem o Terceiro Setor no Brasil não permite que sejam feitas generalizações. A própria expressão Terceiro Setor, ou mesmo ONG, tornou-se não apenas um conceito restrito a vida acadêmica, mas uma nomenclatura incorporada ao cotidiano da vida social e política brasileira. Isso é o que leva LANDIM (2002), bem como OLIVEIRA (2002), a defenderem a “desconstrução do conceito de ONG”, pois essa expressão abrigaria tanto iniciativas de ampliação da cidadania e da participação popular, quanto velhas manifestações institucionalizadas de clientelismo, paternalismo e assistencialismo.

A partir dessa perspectiva, parcerias entre o Estado brasileiro e as organizações da sociedade civil podem abrigar tanto iniciativas de ampliação da democratização do acesso aos bens e serviços públicos, quanto formas mais sofisticadas de manutenção do poder centralizado e excludente, apesar de aparentemente se assumirem como formas de articulação entre governo e sociedade civil comprometidas com a cidadania.

Vários grupos da sociedade civil organizada demandam do Estado uma atuação em rede mais efetiva e consistente, o que se caracteriza pelo “*movimento externo em direção à*

*formação e integração em blocos econômicos e um movimento interno, de descentralização, flexibilização e fortalecimento da sociedade civil, para compor um novo pacto e condições de governabilidade” (Carvalho, 2003, p.1,2).*

A atuação em redes pode ser uma característica significativa para consolidar o potencial do Terceiro Setor como agente de democratização e modernização das políticas sociais brasileiras. Muitas organizações sem fins lucrativos aprenderam a trabalhar cooperativamente para potencializar suas chances de sobrevivência e superar suas limitações operacionais, essa atuação em redes traz novas formas de agregação de interesses e reivindicação de demandas (TEODÓSIO, 2001; MINHOTO E MARTINS, 2001).

No entanto, permanece uma importante desconfiança de muito se fala em termos de redes sociais no Terceiro Setor e nem tanto se produz efetivamente em rede. O número de instituições assistencialistas e filantrópicas que se articulam em redes altamente hierarquizadas e centralizadoras no Brasil permanece como um sério desafio quanto a essa papel modernizador contido na promessa do Terceiro Setor brasileiro. Sendo assim, redes parece ter se tornado uma polissemia, capaz de abrigar tanto articulações muito heterônomas quanto autônomas. Ainda assim, cabe destacar os fundamentos por detrás das redes capazes de promover a

*“É, talvez, nesse universo que parecem despontar os exemplos mais bem acabados do que seja de fato uma operação em rede, na qual cada um dos elementos estabelece uma relação de interdependência com os demais, em que a ação é cooperativa, o poder de decisão é descentralizado e as interações são regidas por regras e por valores democráticos” (MARTINHO, 2001, p. 99).*

O conceito de rede que se advoga quando pensa-se em seu potencial como amplificador da participação popular está vinculado a uma nova forma de se pensar a gestão pública. Nesse sentido, entende-se por rede partes que se juntam formando mais que o todo, uma organização disforme, horizontal e sem hierarquia, onde a liderança é exercida de forma dinâmica, superando assim o paradigma piramidal de administração que se baseia na unidade de comando. É um modelo funcional que possui a característica de reunir e organizar elementos distintos, preservando-se a autonomia e condicionando a inter-relação por regras de convivência democráticas, assegurando o respeito às diferenças e valorizando a diversidade, obtendo um funcionamento conjunto e coordenado, visando a potencialização dos resultados (MARTINHO, 2001; MINHOTO e MARTINS, 2001).

Da mesma forma, essa característica pode munir a ação pública de efetividade e competência. Através da rede pode-se socializar o poder, realizar negociações, flexibilizar, compatibilizar recursos e obter melhores resultados. Vale salientar que “somente a articulação/combinção de ações – entre políticas, inter-setorial, inter-governamental e entre agentes sociais – potencializa o desempenho da política pública” (CARVALHO, 2003, p.4).

Apesar do discurso em defesa da formação de redes capazes de modernizar as políticas públicas brasileiras ser louvável e arregimentar apoios em diferentes correntes da vida pública nacional, não se pode entender a sua implementação e o seu desenvolvimento de forma autônoma em relação à trajetória histórica da gestão pública. Novamente, o risco de novas formas de clientelismo e apropriação do espaço público pelo privado podem se manifestar dentro e fora das redes sociais articuladas à provisão de bens e serviços públicos. Assim, não só as articulações entre Estado e Terceiro Setor, quanto a formação de redes podem se tornarem em “compassos descompassados” da luta pela modernização das políticas públicas.

## 7 – Considerações Finais

Os problemas de ordem estrutural sejam sociais, econômicos ou políticos são resultado da ausência e da ineficiência do Estado, do Mercado e da própria sociedade civil organizada em apresentarem alternativas consistentes e viáveis diante da complexa realidade atual. Assim, muitos dos temas abordados nas políticas públicas têm sido encarados mais “*como disfunções ou patologias sociais, do que como elementos estruturais das sociedades contemporâneas*” (Tenório, 1999). A busca de parcerias para a solução de tais “disfunções” pode ser uma alternativa nesse contexto.

A descentralização não significa, *a priori*, a retirada do Estado do âmbito social, podendo se constituir um passo relevante para garantir critérios de equidade e justiça social na provisão de políticas públicas no Brasil. Nesse contexto, o papel do Estado passa a ser estratégico, orientando o desenvolvimento de diretrizes e prioridades sociais, passando-se a exigir muito mais habilidades gerenciais e políticas do que propriamente condições técnicas para execução de políticas.

A descentralização traz para o cenário social novos sujeitos antes considerados como coadjuvantes ou simplesmente beneficiários. Assim passam a fazer parte da ação pública o Estado, a sociedade civil, o mercado, a comunidade e o próprio público alvo da ação.

*“Trata-se, sem dúvida, de uma proposta de gestão mais adequada às características de tamanho, diversidade e complexidade da realidade brasileira, assim como, de uma postura de governo que resgata os direitos democráticos da comunidade gerir os serviços públicos conforme suas próprias necessidades. E, finalmente, tem-se uma forma de gestão pública que incorpora e revaloriza as organizações do Terceiro Setor, reconhecendo sua competência de fazer e sua legitimidade no contexto local”* (Fischer, 1999, p.4).

No entanto, o cenário brasileiro se constitui em um mosaico de possibilidades e ameaças à modernização da provisão de políticas públicas. Se de um lado está o governo, que precisa aprender a gerenciar compartilhando o poder, de outro estão as organizações da sociedade civil, que necessitam cada vez mais superar diferenças, avançar em suas práticas de gestão e também no próprio controle social sobre suas atividades, de forma a atuar no espaço público e alcançar os resultados esperados para sua atuação.

O ponto mais relevante a se refletir é que as muitas das organizações do Terceiro Setor ainda não se encontram aptas a atuar de forma sistêmica na geração de políticas públicas. Enquanto em parcelas significativas do Terceiro Setor a atuação em rede faz parte do próprio nascimento das ONGs, para outras parcelas desse setor a expressão redes, quanto é adotada, descaracteriza-se totalmente em relação ao seu papel como instrumento de participação e democratização das políticas públicas.

Pensando para além da mera execução da provisão de bens e serviços públicas, é preciso que as organizações da sociedade civil participem como agentes ativos do exercício do poder político, da deliberação e tomada de decisões, da produção de bens e serviços sociais, não se esquecendo de seu principal papel como entes políticos responsáveis pelo desenvolvimento da sociedade e da cidadania, ou seja, contestando formas institucionalizadas de se fazer política e buscando inovações no trato dos problemas sociais e não se esquecendo de seu principal papel como entes políticos responsáveis pelo desenvolvimento da sociedade, contestando ou apoiando as novas formas de governança.

O “futuro do futuro” da descentralização e das parcerias com as organizações da sociedade civil, que já se anuncia nos tempos presentes, reserva boas promessas e sérios motivos para apreensão. Ao pesquisador que busca a utópica isenção científica, cabe formular novas perguntas de pesquisa e novos olhares sobre antigos dilemas da participação popular nas políticas públicas brasileiras, esperando que as respostas sejam mais promissoras.

## 8 – Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1996, n. 31, Ano 11, p. 44-66.
- ARRETCHE, M. T. S. O Sistema de Proteção Social Brasileiro em direção a um modelo descentralizado. **São Paulo em Perspectiva**, vol II, nº 3, 1997, pp.20-31.
- AZEVEDO, S. & PRATES, A. A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Ed. Revista dos Trinunais, pp. 122-152, 1991.
- BARAT, Josef. O estado brasileiro como refém das políticas de curto prazo. **Cadernos FUNDAP**, Revista da Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1º Semestre de 2002, nº 22, pp. 62-69.
- BRANDÃO, A. de O.; SILVA, A. de O.; GUADAGNIN, L. A. Das origens do Estado ao advento do Terceiro Setor. **Anais do 22º ENANPAD**, Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.
- CARVALHO, C. A. P. de. Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais? **RETS**, ano 2, nº 93, disponível em [www.rits.org.br/rets](http://www.rits.org.br/rets), acesso em 13 fev. 2003.
- CARVALHO, M.C.B. A ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos. **RETS**, 2003. disponível em [www.rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_tmes.cfm](http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tmes.cfm), acesso em 28/02/2003.
- CARVALHO, M.C.B. As parcerias para o sistema de ensino no Município. **Revista Integração – A revista eletrônica do Terceiro Setor**, ano IV, 2001. disponível em <http://integracao.fgvsp.br/ano5/14/banco.htm>, acesso em 06 março 2003.
- COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BRAVA, S. (Orgs). **Os desafios da Gestão Municipal Democrática**. São Paulo: Cortez, 1998, pp. 173-192.
- COSTA, F. L. da. Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista. **RAP**, Rio de Janeiro, 34(1):267-70, Jan./Fev. 2000, disponível em [http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_professor.asp?cd\\_pro=31](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=31)
- DRAIBE, S. M. B. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, 1993b, n. 17, p. 86-101.
- FALCONER, A. P. A promessa do Terceiro Setor. **II Encontro da Rede Latino Americana e do Caribe da Sociedade Internacional de Pesquisa do Terceiro Setor**, Chile, 23 a 24 setembro de 1999.
- FARIA, C. A. P. de. Uma genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, BID, nº 46, 2º semestre de 98, pp. 38 a 72.
- FERRAREZI, E. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e a agenda de reformas das políticas sociais. **Aminoácidos3**, Brasília: AED, 2002, pp.77-85.
- FERRAREZI, Elisabete. As OSCIPs e a construção da esfera pública no Brasil. **Aminoácidos2**, Brasília: AED, 2001, pp. 79-92.
- FILHO, S. de C. A. Algumas anotações sobre a terceirização como instrumento de gestão do Estado. **Cadernos FUNDAP**, 1º semestre de 2002, nº 22, pp. 74-80.
- FISCHER, R.M. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe**, Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. R. J.: Paz e Terra, 1974.
- GÓMEZ, J. M. **Reinventando a comunidade política, globalizando a cidadania**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.
- JUNIOR, E. S.; BECKER, J. L.; CARAVANTES, G. R. Administrando Projetos Sociais. **Anais do 22º ENANPAD**, Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

- LANDIM, L. Múltiplas identidades das ONGs. In: In: HADDAD, S. (org.) **ONGs e universidades**. São Paulo: ABONG, 2002, pp. 17-50.
- LAURELL, A. C. Para um novo Estado de Bem Estar na América Latina. **Lua Nova**, n. 45. 1999, p. 187-204.
- MARTINHO, Cássio. O projeto das redes – horizontalidade e insubordinação. **Aminoácidos2**, Brasília: AED, 2001, pp. 95-105.
- MICHELS, R. **Los partidos políticos**. Buenos Ayres: Amarrótu, 1969.
- MINHOTO, L.D. e MARTINS, C.E. As redes e o desenvolvimento social. **Cadernos FUNDAP**, 1º semestre de 2002, nº 22, pp. 74-80.
- OLIVEIRA, F. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs de democratização? In: HADDAD, S. (org.) **ONGs e universidades**. S.P.: ABONG, 2002, pp. 51-62.
- SANTOS, S. M. C. dos. Programa Comunidade Solidária: Uma abordagem à luz dos processos de Reforma do Estado. **Anais do 23º ENANPAD**, Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, pp. 143-192.
- TENÓRIO, F.G. Um espectro ronda o Terceiro Setor: o espectro do mercado. **II Encontro da Rede Latino-Americana e do Caribe da Sociedade Internacional de Pesquisa do Terceiro Setor**, Chile: FGV, 1999.
- TEODÓSIO, A.S.S. Participação Popular na Gestão de Cidades: impasses e perspectivas no cenário brasileiro. In: **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 28 de maio a 01 de outubro de 2001, pp. 129-139.
- \_\_\_\_\_. Pensar pelo avesso o Terceiro Setor: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada no Brasil. In: STENGEL, M. et al (orgs.) **Políticas públicas de apoio sociofamiliar** – curso de capacitação de conselheiros municipais e tutelares, Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2001, pp. 85-124.
- TEODÓSIO, A.S.S.; RESENDE, G.A. Desvendando o Terceiro Setor: trabalho e gestão em organizações não-governamentais. In: CARVALHO NETO, A.M.; NABUCO, M.R. (Orgs.) **Relações de trabalho contemporâneas**. Belo Horizonte: Instituto de Relações do Trabalho/Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1999.
- \_\_\_\_\_. Inclusivas na ação, inclusivas na gestão? Um estudo em organizações filantrópicas da Grande BH. **Seminário Internacional Sociedade Inclusiva**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 20 de setembro a 02 de outubro de 1999.