

## DESCENTRALIZAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO: TENDÊNCIAS E DESAFIOS

*Decentralization, Civil Society and Participation: Trends and Challenges*

Rafael Garcia Carmona<sup>1</sup>

E-mail: rafaelssocial@hotmail.com

Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO

Guarapuava, PR - Brasil

**Resumo:** Este artigo visa analisar as tendências e desafios colocados para o entendimento da recente descentralização e participação da sociedade civil na formulação e fiscalização das políticas públicas brasileiras. Ressalta a difusão que o conceito de sociedade civil experimenta nos últimos tempos sob o ideário neoliberal, buscando evidenciar as fragilidades e potencialidades deste modelo de participação democrática.

**Palavras-chave:** Descentralização; Sociedade Civil; Participação Popular

**Abstract:** This article aims to analyze the tendencies and challenges to understand the recent decentralization and participation of our civil society in the formulation and supervision of Brazilian public policies. It highlights the diffusion which the concept of civil society has come through lately, under the neoliberal ideas, trying to show the fragilities and potentialities of this model of democratic participation.

**Key words:** Decentralization; Civil Society; Popular Participation

### INTRODUÇÃO

Foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que as discussões sobre descentralização e participação ganham destaque no cenário político. A partir de então são criados espaços públicos que garantam a participação da sociedade visando a acompanhar a implementação das políticas públicas, definindo suas prioridades, seus conteúdos e recursos orçamentários.

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO, Brasil. Possui Especialização em Docência Em Ensino Superior pela Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO, Brasil.

Dessa forma, insere-se, no contexto das organizações sociais, uma nova cultura política e são criadas novas formas de relação entre governos e cidadãos, visando à legitimação da democracia no Brasil.

No entanto, esse novo processo democrático exige da sociedade um maior empenho no sentido de participar, efetivamente, das decisões governamentais no que tange à gestão de políticas públicas.

Neste estudo pretende-se discutir como o conceito de descentralização vem, paulatinamente, sendo desenvolvido no país, bem como o entendimento dos conceitos de sociedade civil e participação popular.

## **DESCENTRALIZAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL**

A descentralização das ações políticas estatais e nãoestatais está na agenda do dia da sociedade brasileira. Sociedade que, desde os marcos do fim da ditadura militar vem, gradativamente, reconstruindo padrões democráticos de gestão da *res* pública e buscando ampliar a arena de disputa de interesses, tipificando seu modo peculiar de democracia.

Neste sentido, a descentralização é estratégia de fundamental importância para o avanço do jogo democrático, em especial para as políticas sociais. Ocorre que descentralização pode ser entendida e praticada de diversas maneiras. E, sabe-se que a concepção liberal-modernizadora do conceito tem-se feito hegemônica nos processos condutores da política brasileira, e nem poderia ser diferente, visto que estamos em um país capitalista. Sobre tal concepção, Nogueira (2004) mostra a maneira como o conservadorismo expresso através da classe proprietária brasileira se apropriou das propostas socialistas de descentralização e lhe deu nova roupagem, atribuindo-lhe novos valores, promovendo a manutenção da estrutura de classes dentro e fora do Estado.

Nos últimos doze anos, o Brasil vem passando por um processo de reordenamento institucional que ficou conhecido por Reforma do Estado. Neste reformismo, se busca “menos Estado, mais democracia, menos burocracia e mais iniciativa” como afirma Nogueira (2004, p. 54). A largada para tal concepção de reforma foi dada na construção da Constituição Federal Brasileira de 1988 que buscou levar em consideração as crescentes e intensas reivindicações por democracia e ampliação do debate sobre as políticas públicas, por parte de diversos setores da sociedade. No bojo dessas reivindicações e da construção da Constituição Federal de 1988, um novo

pacto social foi firmado e vários elementos de um discurso democrático entraram em cena: descentralização, poder partilhado, liberdade, eficiência, participação, cidadania e um novo conceito de sociedade civil.

Ao mesmo tempo, a crise fiscal que assolou o país na entrada dos anos 1980, reforçou a necessidade das reformas e legitimou a estratégia de forçar o Estado (democrático e burguês) a ingressar num cenário de gastos racionais e compartilhados (NOGUEIRA, 2004, p. 54), abrindo à participação popular o processo decisório e agregando novos atores na reformulação organizacional do Estado.

Enquanto conceito, a descentralização, sempre esteve vinculada aos ideais democráticos; tal vinculação, em vez de trazer uma agenda de transição socialista potencializando o proletariado, pauta-se principalmente em idéias como: apenas espaços descentralizados é que são democráticos, uma vez que visam a enxugar os “excessos” do Estado. No Brasil, este argumento, usado como reforço do conservadorismo, torna-se ainda mais relevante considerando-se que o Estado brasileiro, historicamente, possui um caráter centralizador, expresso, sobretudo durante a ditadura militar.

A idéia da descentralização, pelo exposto acima, traz consigo um amplo espectro de ambiguidades. Se de um lado, os espaços descentralizados são caracterizados pela correlação de forças, dando vez e voz a diferentes segmentos da sociedade, oportunizando o acesso ao poder político dos grupos socialmente vulnerabilizados, por outro lado, podem produzir a cultura do consenso, democrático e pacificador, sujeito às tendências dominantes dos setores com maior poder de organização, inclusive material tradicionalmente conservadores.

Este segundo caminho tem sido o mais aceito pela sociedade brasileira em geral, pois acomoda as diferentes forças sociais nos lençóis do poder. Sua finalidade é ser o caminho mais adequado para a resolução dos problemas sociais e a elevação dos níveis de gestão do setor público, já que as ações descentralizadas se dão em âmbito municipal/local, o que facilita seu planejamento e execução. Neste sentido Sposati (2006) afirma que “a descentralização sempre traz uma nova forma de aproximação entre decisão-realidade e, com isso, maior possibilidade de presença democrática dos cidadãos e da execução do controle social nas ações do Estado” (SPOSATI, 2006, p. 135).

Em outras palavras, descentralização, portanto envolve, segundo Jovchelovich (2000), a redistribuição de poder e o deslocamento dos

centros decisórios, sendo necessário compreendê-la enquanto um processo complexo que aponta para um redimensionamento nas relações ocorridas historicamente entre o Estado e sociedade civil, tendo em vista que este processo sinaliza para a participação da sociedade civil no contexto das políticas públicas.

Nesse sentido, as formulações das políticas públicas, em especial, as políticas de corte social, passam a ser um campo privilegiado das disputas entre os segmentos da sociedade, reconfigurando novas relações de classes. As lutas por democracia, como dito antes, trouxeram o reconhecimento e ampliação dos direitos sociais. Com isso, os espaços de participação popular na formulação e controle destas políticas, também se renovaram. Uma das principais inovações é o alcance da descentralização nas políticas sociais, onde se faz necessária a participação dos setores da sociedade civil historicamente em desvantagem nas decisões políticas e no controle social, entendido aqui como a fiscalização da sociedade civil sobre as ações do Estado na implementação e gestão das políticas públicas.

Trata-se de uma diretriz que inova em face de nossos padrões autoritários de vida política, e promete democracia, a partir do momento em que há a ampliação de maneira efetiva da participação social (com a instituição de conselhos de defesa de direitos e de políticas públicas e outros órgãos de natureza colegiada), significando mudanças institucionais na condução das decisões políticas.

A lógica vigente da descentralização parte da premissa de que descentralizando suas atribuições e atividades, o Estado teria como se concentrar no fundamental, este o embrião ideológico do Estado Mínimo. Dessa forma, afirma Nogueira (2004, p. 56), o Estado precisaria

[...] reduzir seus custos operacionais, diminuir seu tamanho e ganhar, com isso, mais leveza e agilidade. Aliviando-se de parte da carga, o Estado incentivaria o envolvimento subnacional (local e regional, sobretudo) na implementação de certas políticas públicas, com o que se avançaria em termos de tomada de decisão, sustentabilidade e controle social.

A idéia de descentralização trouxe consigo elementos para se buscar uma aproximação com o campo democrático. Ideias de participação, cidadania e sociedade civil foram recuperadas para se incorporarem à imagem de associações e indivíduos mais cooperativos. Dessa forma, busca-se dar visibilidade às ações do governo, para que elas, de fato, se tornem públicas, transparentes, sem máscaras. Para Bobbio (1986), a exigência de publicidade

dos atos dos governos é importante para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e, assim, controlá-lo. Teremos, portanto, nos termos de Gramsci, dois sentidos para o Estado: um Estado “ampliado”, como expressão de um campo de lutas e compromissos, onde a sociedade civil tem um papel decisivo, e um Estado “restrito”, como instrumento de intervenção, um aparato com o qual se imprime uma orientação à sociedade, promove-se a regulação e execução dos serviços.

Verifica-se, no desenvolvimento das políticas sociais ao longo da década de 1990, uma redefinição na relação do Estado e Sociedade civil, especialmente na dimensão executiva. São criadas novas instâncias de participação popular, tais como: Fóruns, Conferências e Conselhos, com o objetivo, segundo Silva (2001), de ampliar e viabilizar mudanças no perfil histórico da constituição e organização das políticas públicas, com vistas a implementar uma descentralização democrática.

A sociedade civil passou a ser o espaço propício para a correlação de interesses, possuindo uma composição plural e heterogênea. Não sendo mais vista como predisposição para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, mas sim de “tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados das empresas e das associações” (NOGUEIRA, 2004, p. 57). Ainda segundo Nogueira (2004), será esta a base para o elogio que se passará a fazer ao “terceiro setor”, ao voluntarismo, à solidariedade e à responsabilidade social. É nesse terreno que constituir-se-ão os elementos necessários para a vigoração da filantropia moderna. A responsabilidade social passa a fazer parte do próprio planejamento estratégico das empresas. A caridade já não permanece tão vinculada à filantropia; agora ela é elemento constitutivo das chamadas empresas cidadãs, revestida com o manto da solidariedade (NOGUEIRA, 2003). A filantropia moderna intensifica a despolitização no imaginário coletivo, uma vez que, ao incentivar a solidariedade e ao mesmo tempo celebrar no indivíduo a capacidade deste empreender realizações na comunidade, a sociedade civil potencializa a resolução de seus próprios problemas.

Nogueira (2003) prossegue dizendo que, durante os anos 90 ocorreu uma espécie de entronização da ideia de sociedade civil nos projetos de reforma do Estado, mas esse posicionamento não ocorreu de forma autônoma, voltada para a emancipação ou construção de espaços de consensos e hegemonia, mas sim engendrou uma organização subalternizada, domesticada. A sociedade civil seria uma cooperativa, parceira, um espaço de

colaboração, um espaço constituído para legitimar as ações do Estado. Isso porque naquele momento histórico dos anos 1990, aprofundava-se a questão da desigualdade social, da dependência ao mercado mundial, da busca acirrada pela efetivação do Estado mínimo, reiterando o conservadorismo, com a justificativa da condução antidemocrática das decisões significativas, como por exemplo, por meio das inúmeras Medidas Provisórias. A tabela 1 demonstra o crescimento desta forma de governar fazendo um comparativo entre os governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso:

**TABELA 1. MEDIDAS PROVISÓRIAS POR GOVERNO:**

	<b>José Sarney – mar. 85 a mar. 90</b>	<b>Fernando Collor – mar. 90 a out. 92</b>	<b>Itamar Franco – out. 90 a dez. 94</b>	<b>FHC (1º. Man- dato) – jan. 95 a dez. 98</b>	<b>FHC (2º. Man- dato) – jan. 98 a out. 01</b>
<b>Originárias</b>	125	87	141	160	105
<b>Reeditadas</b>	22	73	364	2449	2605
<b>Total</b>	147	160	505	2609	2711
<b>Média Mensal</b>	8	5	19,4	54	80

Fonte: Presidência da República, 2005

Raichelis (2006) ressalta ainda que, para analisar a sociedade civil nos dias de hoje, deve-se considerar as suas complexidades e pluralidades tendo em vista que uma nova concepção de sociedade civil passou a ser difundida, mais restritiva e mais despolitizada,

definida como um conjunto indiferenciado de organizações reunidas em torno de um discurso abstrato – e aparentemente consensual – de defesa da cidadania e da solidariedade social, apresentando invariavelmente como campo virtuoso (democrático) em oposição ao Estado (autoritário) e movida por valores não-mercantis ( p. 115, 2006).

## **A DIFUSÃO DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL**

Vemos, nas últimas décadas, a intensificação do uso do conceito de sociedade civil, dentre outras coisas, devido também à proposta neoliberal de um Estado reduzido, mínimo, principalmente no que tange à área

social, repassando a responsabilidade de formular e gestar (implementando e principalmente financiando) políticas públicas para o mercado e, assim, para a sociedade civil. Diante disso, esse conceito vem sendo utilizado de maneira difusa no Brasil, principalmente a partir da década de 1980.

No item anterior discorreremos rapidamente sobre as concepções de Estado levantadas por Gramsci. O mesmo Gramsci que nos deu concepções coerentes sobre o conceito de sociedade civil. Conceitos esses que se encaixam adequadamente em nossas reflexões, por considerarem as contradições expressas no conjunto da sociedade.

Tal aceção nos permite retomar o conceito de sociedade civil nos dias de hoje, entendendo suas expressões concretas no cotidiano social. Assim, trataremos dos conceitos abordados neste estudo de acordo com o que sugere Boschetti (2002, p. 2):

Um conceito não se caracteriza apenas como especulação abstrata ou representação de determinado objeto pelo pensamento. Para além desta definição os conceitos possuem a propriedade de definir e/ou evidenciar as características de um fenômeno, do seu modo de ser. Assim, quanto mais claro e preciso o conceito, maior sua capacidade de reproduzir a realidade, bem como de conformar regras e normas que possam operacionalizá-lo.

A origem do conceito de sociedade civil remonta ao mundo clássico e medieval o qual, após longa maturação, ressurge colado à progressiva afirmação do pensamento liberal (NOGUEIRA, 2003). Chega-se ao século XIX, passando pelo Iluminismo com Adam Smith e Rousseau e se incorporando às formulações de Hegel e Marx.

Ao longo do século XX, o conceito esteve fortemente atrelado à elaboração marxista de Antonio Gramsci, principalmente na produção do autor após a 2ª Guerra Mundial. Desde então, tem sido objeto de reconstituição e reiteração de diversos pensadores contemporâneos.

Sobre o debate acerca do tema, muitos pensadores como Norberto Bobbio, Alain Touraine, entre outros, seguiram os passos da tradição gramsciana e utilizaram o termo, entendendo-o como parte orgânica do Estado, permeado por particularidades e somente compreensível na sua totalidade sócio-histórica (NOGUEIRA, 2004). Porém, correntes mais recentes tendem a analisar sociedade civil como instância separada do Estado e da economia, como um ente criativo e contestador: este sem ligação com as instituições públicas, pautada no não comprometimento. Desta forma, a sociedade civil é

convertida em “(...)‘recurso gerencial’ destinado a viabilizar tipos específicos de políticas públicas” (NOGUEIRA, 2003. p. 197)

A complexificação, a diferenciação e a fragmentação das sociedades contemporâneas - consequências expressivas do desenvolvimento capitalista das últimas décadas – fizeram estas sociedades tornarem-se mais diversificadas e individualistas, mais tensas e competitivas. A classe operária que poderia servir como vetor de unificação para um alternativo projeto de classe, transformou-se num amplo espaço de novos sujeitos, cujas ações nem sempre visam à unificação; os interesses se tornam mais particulares e desagregados.

Outro fator que potencializou a difusão do conceito de sociedade civil é o fenômeno da globalização, que tornou o mundo mais interligado e integrado economicamente, submetido às grandes redes de comunicação e de tecnologia de informação. As sociedades entraram em contato umas com as outras e passaram a assumir aspectos culturais cada vez mais padronizados. O mundo, por sua vez, se tornou mais homogeneizado, as pessoas passaram a agir de forma semelhante, vestir-se de forma semelhante e possuírem hábitos semelhantes. Por outro lado, no aspecto econômico, tornou-se extremamente diverso, aumentado a distância entre ricos e pobres, protegidos e desprotegidos, entre trabalhadores e proprietários.

A difusão do conceito também foi impulsionada pela crise da democracia representativa e pelas transformações sócio culturais associadas à globalização. Temos nesse bojo, o protagonismo assumido pelos meios de comunicação, a televisão em particular, que alterou profundamente a esfera política, modelando consciências e formando opiniões, fazendo expandir atitudes como o consumismo e individualismo.

Neste quadro

Reforçou-se o protagonismo de organizações e movimentos autônomos em relação à esfera imediatamente política e a causas de natureza “classista”. Com sua firme e progressiva disseminação, esses movimentos e organizações congestionaram a sociedade civil, confundindo-se com ela. (NOGUEIRA 2003, p.188).

A sociedade civil, de um espaço dedicado à articulação política de interesses de classe, terreno propício para a afirmação de projetos de hegemonia, reduziu-se a um acampamento de movimentos.

Também contribuiu para a “redescoberta” da sociedade civil, a expansão da cultura democrática e participativa, que foi impulsionada principalmente pelo ativismo comunitário ou os novos movimentos sociais. Diante da crise do Estado e dos padrões societários então vigentes, inúmeros movimentos passaram a ocupar um terreno que já não poderia ser regulamentado de modo estatal, a chamada “terceira esfera”, nos termos de Avritzer (1994, p. 12), estando distantes do Estado moderno e do mercado.

A expressão sociedade civil, fica então vinculada à terceira esfera e para ela foi “transportada toda potência de ação democrática mais ou menos radical, da luta por direitos e da constituição de uma esfera pública não integrada ao estatal e assentada no livre associativismo dos cidadãos” (NOGUEIRA, 2004, p.188).

## CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Em países complexos como o Brasil, o Estado depende fortemente da participação social, seja direta, por via dos conselhos e colegiados, formulando e gestando políticas públicas, seja indireta pela via da participação eleitoral e na esfera da representação política. Por isso “não há como banalizar ou desconsiderar a natureza eminentemente positiva dos movimentos feitos em nome da descentralização participativa” (NOGUEIRA, 2004, p. 29). E, assim, entender a questão da participação como peça importante para legitimar a democratização e para dinamizar a gestão.

Aliado a isso, Raichelis (1998, p. 26) afirma que, dependendo principalmente da correlação de forças e das lutas políticas, nos diversos momentos históricos, tem-se clara a necessidade da solidificação da “publicização”, no sentido do fortalecimento da democracia, privilegiando a universalização dos direitos de cidadania, permitindo tornar visíveis os conflitos e viabilizar consensos”.

Já Pedro Demo (1994, p. 57) afirma que “a raiz da democracia é a organização popular” mostrando a necessidade da ampliação das decisões no âmbito do poder, chamando a atenção para que as decisões ocorram de maneira efetiva com a participação popular nas tomadas de decisões. Demo também alerta:

[...] a participação é processo histórico de conquista das condições de autodeterminação. Participação não pode ser dada. Outorgada. Imposta. Também nunca é suficiente nem é prévia. Participação existe, se e enquanto for conquistada. Porque é processo, não produto acabado [...]

O autor mostra que o fenômeno da participação está ligado a diferentes determinações, podendo, de fato, ser efetivado ou não. A conquista da participação nos espaços públicos, significa uma mudança em termos de igualdade democrática, pois a participação da sociedade civil não se refere somente a reivindicações de direitos sociais, mas também de definição dos rumos das políticas públicas.

Desta maneira, compreende-se que o processo descentralizado e participativo da gestão das políticas públicas vem contemplar os cidadãos na medida em que estabelece canais de participação. Descentralizar implica democratizar as decisões, partindo do pressuposto da aproximação com a realidade.

A respeito dessa aproximação com a realidade local Jovchlovitch (1998, p. 43) refere:

[...] o poder municipal tem a função constitucional precípua de promover a melhoria das condições locais de vida. O Executivo municipal, entre todos os níveis de governo, é o único capaz de funcionar adequadamente como poder local, ou seja, como responsável pelos serviços e equipamentos públicos que compõem o contexto no qual os cidadãos enfrentam o seu dia-a-dia, com maior possibilidade de assumir o compromisso de se organizar por intermédio da participação popular.

Segundo a autora, o município é o terreno fértil para que se inicie a participação popular, o chamado controle social das ações, pois é no município que as ações se desenvolvem. Por outro lado, a realidade dos municípios brasileiros hoje é de despreparo para operar a gestão das ações locais, além do número reduzido de recursos humanos e a não assimilação da importância da participação principalmente por setores da sociedade civil. Não basta, portanto, atribuir várias competências aos municípios através da legislação; não se pode permanecer em uma concepção legalista, como se a simples existência de uma legislação bastasse para traduzir, concretamente um programa ou serviço, “deve-se buscar um elo entre a tendência legalista e a tendência operacional/instrumentadora. É preciso desenhar estratégias que permitam operacionalizar nossas leis e traduzi-las no cotidiano de vida da população” (JOVCHLOVITCH, 1998, p. 47).

Nesse sentido, o processo descentralizado e participativo deve se constituir além da mera delegação de responsabilidades: deve respeitar a realidade e a necessidade local, onde as esferas superiores devem dar suporte financeiro e técnico para que ações que são efetivadas nos municípios possam ser acompanhadas e fiscalizadas pela população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressaltamos o cuidado a tomar quando se busca compreender os mecanismos de descentralização e a participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais brasileiras, como uma maior aproximação da sociedade com as tomadas de decisões do poder público, objetivando maior autonomia aos municípios e à sociedade civil. Deve-se considerar, antes de tudo, a realidade política e social brasileira, marcada por enraizadas e conservadoras estruturas locais de poder, como o “coronelismo”, onde proliferam relações clientelistas, transformando direitos em benefícios concedidos, restringindo a cidadania e dificultando a efetiva participação da sociedade local.

No Brasil, o processo de descentralização e participação é marcado por percalços onde a descentralização se coloca como um mecanismo de transferência de encargos, camuflando a retração do Estado na garantia dos direitos e financiamentos de programas sociais. Esta prática é justificada sob a argumentação de controle fiscal, visando somente à desconcentração de responsabilidade dentro do que Silva (2001) chama de “descompromisso social”; a descentralização é utilizada como mecanismo para aprovar medidas de contenção de gastos, bem como de restrição e fragmentação das políticas sociais.

Em um contexto neoliberal, o processo de descentralização representa também, segundo Laura Tavares (2003), processo de privatização dos serviços públicos, trazendo graves consequências do ponto de vista da pulverização dos recursos, da fragmentação das ações, do aumento das desigualdades regionais e, em muitos casos, da diminuição da resolutividade e eficácia das ações públicas frente ao agravamento e ao aprofundamento da complexidade da questão social.

Contudo, no que tange à formulação das políticas sociais brasileiras, o desafio que se coloca é o de buscar fortalecer as estratégias integradoras e considerar a realidade regional/local na gestão de recursos públicos, a fim de se evitar a pulverização e a fragmentação da ação estatal no âmbito municipal, sendo de responsabilidade do município (como ente federado) o co-financiamento das ações advindas de outras esferas de governo e a organização dos serviços em seu território.

Desta forma, Raichelis (2006) alerta sobre a omissão do Estado na gestão e implementação das políticas sociais com a participação da sociedade civil afirmando que “o papel da sociedade civil deve ser de

atuar para ampliar a participação no conjunto das políticas públicas, na sua formulação e gestão, sem que o Estado abra mão de suas responsabilidades” (RAICHELIS,2006. p. 115). O Estado permanece sendo a forma mais efetiva de operar a universalização dos direitos e das políticas sociais, diante da forma e da prevalência histórica dos interesses privados nas esferas públicas. O controle social deveria ser exercido de forma independente e autônoma pela sociedade organizada, cuja participação deve nortear e fiscalizar a ação governamental, e não substituí-la.

Faz-se necessário estimular e ampliar os fóruns de participação da sociedade civil, potencializando a participação dos movimentos sociais e das organizações populares nos espaços públicos a fim de que a descentralização, de fato, corresponda a uma real legitimação da democracia. Faz-se também necessário que a sociedade civil qualifique suas intervenções nos espaços democráticos. Para tal, os representantes “precisam ter capacidade de influir, o que significa ter informações, ter opiniões, condições e instrumentos para se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela” (OLIVEIRA, 1999, p 47).

Os espaços de participação, porém, não substituem, conforme Maria da Glória Gohn (2003), os movimentos de pressão organizada de massas, ainda necessários para que as próprias políticas públicas ganhem agilidade e visibilidade.

## **REFERÊNCIAS**

AVRITZER, Leonardo (org). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 5 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996

BOCHESTTI, Ivanete. **Seguridade Social: a armadilha dos conceitos**. Disponível em <http://www.unb.br/ih/dss/gesst/artigos.htm>. acesso em 02/09/2005.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo, Ed Cortez, 1994.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In. **Serviço Social & sociedade**. São Paulo: Cortez. Ano XIX. Nº 56. 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 18. nº 52. 2003.

\_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. Cortez: São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, Heloisa Maria de. **Controle Social e assistência social**: o desafio impossível. In. *Katálysis*, nº 4. Florianópolis. 1999.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social** – caminhos da construção democrática. São Paulo. Cortez, 1998

\_\_\_\_\_. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, Cortez, Ano XXVII. N. 85.2006

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A descentralização da política de assistência social: da concepção à realidade. In. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. Cortez, 2001

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. In. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. Cortez, 2006.

TAVARES, Laura. **O desastre social**. Ed. Record. Rio de Janeiro, 2003.

