



Revista Pensamento Contemporâneo em
Administração

E-ISSN: 1982-2596

jmoraes@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense
Brasil

da Silva e Oliveira, Virgílio Cézar; Mezzomo Keinert, Tania Margarete
A PERSPECTIVA SOCIOCÊNTRICA E A RECONFIGURAÇÃO DAS PRINCIPAIS
POLÍTICAS SOCIAIS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, vol. 10, núm. 3, julio-septiembre,
2016, pp. 1-15

Universidade Federal Fluminense
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441747930002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



A PERSPECTIVA SOCIOCÊNTRICA E A RECONFIGURAÇÃO DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS SOCIAIS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A SOCIOCENTRIC PERSPECTIVE AND THE RECONFIGURATION OF THE MAIN SOCIAL POLICIES AFTER THE CONSTITUTION OF 1988

Recebido em 07.04.2016. Aprovado em 06.06.2016

Avaliado pelo sistema *double blind review*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12712/rpca.v10i3.751>

Virgílio César da Silva e Oliveira

virgilio.oliveira@ufjf.edu.br

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora/MG, BRASIL

Tania Margarete Mezzomo Keinert

tania.keinert@uol.com.br

Instituto de Saúde/Governo do Estado de São Paulo, São Paulo/SP, BRASIL

Resumo

O trabalho analisa o novo desenho institucional das políticas públicas de educação, direitos da criança e do adolescente, assistência social e saúde criado a partir da Constituição Federal de 1988, em termos da relação Estado-sociedade, constatando uma reconfiguração no sentido da descentralização e da participação social, superando o modelo hierárquico tradicional. Conselhos participativos, planos de ação e fundos financeiros são importantes instrumentos para a realização da gestão compartilhada com a sociedade civil nos quatro segmentos analisados. Não obstante os avanços que as condições normativas e institucionais criadas pela Constituição de 1988 garantem, há muitos desafios a serem vencidos, como diminuir eventuais déficits de participação e contestação pública nos arranjos institucionais, garantia da efetiva representatividade dos conselheiros, ação limitada do poder público como fonte de fomento e regulação das parcerias que celebra, dentre outros.

Palavras-chave: Políticas públicas. Participação cidadã. Descentralização. Conselhos gestores. Democracia.

Abstract

The paper analyzes the new institutional design of public policies on education, child and adolescent rights, welfare and health created since the 1988 Federal Constitution, in terms of the State-society relation, noting a reconfiguration tendency towards decentralization and social participation, surpassing the traditional hierarchical model. Civil councils, action plans and financial funds are important tools to achieve this management model shared with civil society. Despite the advances of the normative and institutional conditions created by the 1988 Constitution, there are many challenges to overcome, like increasing participation and public contestation, establishing truly representative councils and the limited action of the government as a promoter and regulator of these partnerships, among others.

Keywords: Public policies. Citizen participation. Decentralization. Civil councils. Democracy.

Introdução

O processo de redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram fatos de absoluta importância para a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade no país. Entre as múltiplas causas desses movimentos destacam-se a mobilização social em prol de um poder público menos autoritário e indiferente e, também, a crise de governança do Estado centralizador.

Onipotente, onisciente e onipresente em seu discurso, na prática o Estado brasileiro não era capaz de associar eficácia e eficiência às suas ações, notadamente no campo social. Informações dirigidas à *Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social* da Organização das Nações Unidas, evento realizado em março de 1995 em Copenhague, Dinamarca, atestam que, na década anterior, apenas 10% dos recursos públicos destinados a programas de assistência social alcançaram seus efetivos beneficiários (Montoro, 1999).

Como complementam Cohn (1995) e Farah (1999), até a década de 1980, o perfil das políticas públicas brasileiras foi marcado pela concentração decisória e de recursos junto à União, pela fragmentação institucional e pela natureza descoordenada, descontínua e unilateral, monológica, de muitos programas. Os sistemas de proteção social eram desprovidos de controle social e subordinados a burocracias disfuncionais e a redes de influência clientelista.

Na expectativa de prover respostas aos apelos por democratização e efetividade, a Constituição Federal de 1988 apresentou como premissas fundamentais da ação estatal a descentralização e a participação. Os dois princípios buscaram potencializar a força subempregada da sociedade, favorecendo o compartilhamento, com ela, do passivo social brasileiro.

Desde então, não é possível afirmar que o Brasil reposicionou, de forma absoluta, os patamares de eficácia e eficiência de suas políticas públicas. Todavia, espaços importantes de participação e aprendizado democrático foram constituídos. Promoveu-se, também, a ressignificação do sentido de “público” – não como algo que se refere exclusivamente aos domínios estatais, mas como algo que diz respeito ao interesse coletivo e, portanto, possui a sociedade e o cidadão como referências centrais. No âmbito da

administração pública, concepções que transcendem os protocolos da burocracia e do gerencialismo também foram concebidos, sob as noções de administração societal (Paes de Paula, 2005) e gestão social (Tenório, 1998).

Diante dessa breve contextualização, este trabalho busca apresentar e analisar evidências da ampliação de interações entre Estado e sociedade, sob a perspectiva Sociocêntrica, nos segmentos da assistência social, direitos da criança e do adolescente, educação e saúde após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Esses campos de políticas públicas foram selecionados, pois sustentam os maiores sistemas descentralizados e participativos voltados à provisão de serviços sociais no Brasil. Uma medida da magnitude dessas estruturas de participação pode ser estimada pelo percentual de municípios brasileiros que apresentam conselhos gestores de políticas públicas nessas áreas, a saber: 99,3% (assistência social), 97,3% (saúde), 91,4% (direitos de crianças e adolescentes) e 79,1% (educação) (Brasil, 2009; Brasil, 2009a).

Como evidências da ampliação de interações entre Estado e sociedade, sob a perspectiva Sociocêntrica, serão discutidos os seguintes pontos: o atual escopo das políticas públicas (como produto de mobilizações sociohistóricas); a valorização da concepção de direito social; a consolidação de parcerias públicas com organizações da sociedade civil para provisão de serviços; a institucionalização de conselhos, planos e fundos financeiros para gestão descentralizada, participativa e plural de políticas públicas; a organização de instrumentos de controle social, que são requisitos para o repasse de verbas entre níveis de governo e a promoção de conferências municipais, estaduais e nacionais periódicas para ampliação do diálogo social e para redefinição de premissas e práticas dos segmentos de políticas públicas.

Acredita-se que a relevância deste trabalho concentra-se em dois pontos principais. O primeiro diz respeito à análise dos quatro segmentos de políticas públicas em uma sucinta perspectiva histórica, que permitiu a identificação de diferenças em premissas, práticas e meios de controle social, antes e depois do processo de regulamentação do texto constitucional, ocorrido fundamentalmente ao longo da década de 1990. O segundo refere-se à retomada do debate sobre a transição entre as perspectivas Estadocêntrica e

Sociocêntrica, a partir de novos elementos empíricos, isto é, justamente as premissas, as práticas e os meios de controle social observáveis nos segmentos em destaque.

Para alcançar o seu propósito, este trabalho estrutura-se em quatro seções, além desta introdução. A seção dois discute as distintas perspectivas Estadocêntrica e Sociocêntrica, bem como a ressignificação da noção de “público”. A seção três apresenta os processos de institucionalização dos sistemas de educação, direitos da criança e do adolescente, assistência social e saúde no Brasil, recuperando, de forma breve, configurações antigas e contemporâneas que irão permitir, na seção quatro, a seleção e a análise de evidências da ampliação das interações entre Estado e sociedade, sob a perspectiva Sociocêntrica, nos sistemas de políticas públicas em questão. As considerações finais irão retomar e satisfazer, tanto quanto possível, o propósito central deste trabalho.

Relação estado e sociedade no Brasil: da perspectiva estadocêntrica para a perspectiva sociocêntrica

O espaço público foi adquirindo diferentes configurações ao longo do tempo, especialmente referidas à relação Estado-sociedade no sentido de deslocar seu “centro” do Estado para a sociedade; redefinir quem detém o controle dessas relações e ampliar os atores que zelam pelo interesse público. Tal relação vem passando por um processo de rearticulação, que Cunnil Grau (1997) chama de “deslocamentos do público”, transitando de uma matriz centrada no Estado, a chamada Perspectiva Estadocêntrica – ou “o público no Estado”, para outra centrada na sociedade, a Perspectiva Sociocêntrica – ou “o público na sociedade, além de no Estado”, (Keinert, 2007).

O termo “público” pode ser entendido como “aquilo que é de todos e para todos”, o relativo à “coisa pública” (*res publica*) e o que versa sobre o interesse público. A esfera pública, não obstante historicamente localizada no espaço estatal, ancora suas raízes na própria sociedade, desta provém sua força e vitalidade. A transição do “público” em direção à sociedade, incumbe centralmente a esta, porém refere-se também

ao Estado, e, sobretudo, às relações entre ambos, implicando tanto a superação das dicotomias, quanto o respeito ao que é específico de uma ou de outra esfera. Com o processo de descentralização e democratização, ocorrido no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, a esfera pública, tradicionalmente identificada com o espaço estatal (Perspectiva Estadocêntrica), desloca-se do Estado para a sociedade (Perspectiva Sociocêntrica), ainda que com múltiplas contradições (Keinert, 2007).

Como observa Cunnil Grau (1997), paulatinamente, o adjetivo “público” irá marcando uma mudança nas relações Estado-Sociedade, dando lugar a uma progressiva diferenciação entre o Estado, a comunidade e o indivíduo, exigindo a criação de uma “nova institucionalidade”, que não somente crie a possibilidade de tornar a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade, mas que também retire do Estado e dos agentes sociais privilegiados o monopólio da definição da agenda social.

Por outro lado, pode-se vincular a noção de “público” também a um regime onde iguais reunidos em coletividades buscam o bem comum e o exercício de práticas solidárias, assim como uma relação de influência sobre o Estado, tendo em vista a construção da cidadania. A consolidação dos movimentos sociais no Brasil e a ocupação de espaços participativos dentro do aparelho do Estado são evidências dessa nova construção de espaços públicos, que fundamenta a Perspectiva Sociocêntrica.

Da mesma forma, pode-se indagar sobre a existência de uma visão de “público” desvinculada da ideia de um poder coercitivo e unilateral, onde o indivíduo precisa defender-se do próprio Estado, como se essa separação Estadocidadão fosse perfeitamente nítida. Distinções relativas ao caráter autoritário ou democrático da organização do aparelho do Estado podem ajudar nesse questionamento, dado que coloca-se em xeque a referida “supremacia unilateral” do Estado, predominante na visão Estadocêntrica.

Cabe lembrar, também, as mudanças recentes em termos de representação política, como, por exemplo, formas de democracia participativa, que se mesclam à representativa ou, ainda, a mudança nas concepções de gestão pública que ampliam o leque de atividades passíveis de delegação por parte do Estado, em

especial da prestação de certos serviços públicos, mudanças estas que vão consolidando a passagem de uma visão puramente Estadocêntrica para uma perspectiva Sociocêntrica.

O “público”, como colocado, é resultante do entrelaçamento Estado-sociedade, enquanto espaço dinâmico e, que, portanto, não pode ser garantido por delimitação nem possui um lócus específico, rompendo, dessa forma, com a visão dicotômica entre público e privado, ou, entre Estado e Sociedade.

Assim, a participação da população no processo decisório sobre a formulação de políticas públicas afirma-se no bojo dos processos de democratização como instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação da democracia participativa, em caráter de complementaridade aos mecanismos de representação. A recuperação de elementos da democracia direta, a participação cidadã na formulação de políticas e decisões estatais e a possibilidade de deliberação pública constituem os conteúdos evocados na redefinição do conceito de “público”, assim como na manutenção de um sistema institucional relativamente aberto para propiciar a experimentação democrática, típica da Perspectiva Sociocêntrica.

A participação popular remete, desse modo, ao fortalecimento e à democratização da sociedade e do Estado, assim como à redefinição das relações entre Estado e sociedade sob o prisma desta última. Um exemplo evidente dessa relação são os instrumentos de participação popular potencializados pela Carta Constitucional de 1988, como os conselhos gestores de políticas públicas nos níveis municipal, estadual e federal, com representação da sociedade civil. Notadamente na gestão das políticas da seguridade social (saúde, assistência social e previdência social), da educação e da criança e do adolescente, a participação social tem mudado a feição das interações Estado-sociedade, deslocando o centro dessa relação para uma perspectiva Sociocêntrica, com caráter democrático e descentralizador.

A Constituição de 1988 propiciou toda uma base jurídica e institucional para que o espaço público fosse deslocado do Estado em direção à sociedade. Assim, abre-se a possibilidade de participação social na formulação e gestão das políticas públicas. Como exemplo é possível citar o artigo 29, inciso XII, que

versa sobre o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas na planificação municipal, como preceito a ser observado pelas localidades. O artigo 198 da Constituição de 1988, por sua vez, trata das ações e dos serviços públicos de saúde, no qual existe a determinação de que sejam observadas algumas diretrizes, entre as quais consta, expressamente, no inciso III, a “participação da comunidade”. Igualmente, no artigo 205, que trata do direito de todos à educação, está expresso que esta será “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”, bem como no artigo 206, inciso VI, está prevista a gestão democrática do ensino público. Na gestão da seguridade social prevê-se a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empregadores e aposentados (artigo 194, inciso VII).

Os contextos que estimulam e que se nutrem da democracia direta favoreceram possibilidades e dinâmicas políticas até então não exploradas, permitindo a construção de novas identidades e, conseqüentemente, de novos atores coletivos, retirando, em parte, a política dos bastidores e criando uma lógica de conflitos não viesada pela profissionalização da política (Safatle, 2015).

Numa tentativa de síntese, pode-se dizer que a Perspectiva Estadocêntrica, baseia-se no pensamento pós-liberal do início do século XX, enfatiza o Estado, sustenta o intervencionismo estatal e a interpenetração com o âmbito privado, de modo que o “público localiza-se no Estado”. Já a Perspectiva Sociocêntrica surge a partir dos anos 1980, em um contexto de mudanças desencadeadas pela globalização e por avanços nas tecnologias de informação, no âmbito da crise do Estado (fiscal, de intervenção, de modelo de gestão e de legitimidade), que demarca uma identificação maior com a sociedade, com os direitos de cidadania e com a democracia, realizando uma distinção entre estatal e público, a qual passa a compreender o último conceito de um modo mais amplo que o primeiro.

Segundo Keinert (2007), centrando sua análise no contexto brasileiro, no período de 1937 a 1979 o público refere-se ao estatal e as ações eram pensadas do Estado para a sociedade. Com o início do processo de redemocratização, esse direcionamento é questionado, de modo que, em um momento posterior, o conceito de “público” ultrapassa os limites do “estatal”, ampliando-se para incluir múltiplos atores, formas organizacionais e gerenciais. A ampliação do conceito

de “público” exigiu novos formatos organizacionais que garantissem efetivamente a publicização do *modus operandi* do Estado, das organizações da sociedade civil e, até mesmo, das empresas, já que, como foi mencionado, o público precisa tornar-se um valor compartilhado, mais do que uma localização institucional. Nesse sentido, mesmo que, à primeira vista, pareça que a administração pública tenha perdido sua relevância em função desta ampliação, ocorre exatamente o contrário – torna-se vital para preservar o espaço público num contexto institucional bem mais complexo.

Verifica-se, assim, o surgimento de uma rede complexa de organizações, como associações com grau mínimo de institucionalização, empresas (que passam a incluir responsabilidade social em suas estratégias) e o segmento público não-estatal, composto, basicamente, pelas Organizações Não Governamentais (ONGs), pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e pelas Organizações Sociais (OSs).

A análise da reconfiguração das principais políticas sociais brasileiras, a ser realizada nas próximas seções, pretende analisar evidências da ampliação de interações entre Estado e sociedade no Brasil, colocando em relevo a perspectiva Sociocêntrica. Nesse sentido, o texto alinha-se a outros, a saber: Gaetani (1999), Candler (2002), Fadul *et al.* (2010), Cançado *et al.* (2011), Andion (2012), Schommer *et al.* (2014) e Gonçalves (2014).

O processo de institucionalização dos sistemas de educação, direitos da criança e do adolescente, assistência social e saúde no Brasil

O propósito desta seção é apresentar sucintamente o processo de institucionalização dos sistemas de assistência social, direitos da criança e do adolescente, educação e saúde no Brasil. Destaca-se que tais construtos são produto da regulamentação do texto da Constituição Federal de 1988 e refletem o propósito da Carta Magna de fomentar a descentralização decisória e a participação social no país.

Assistência Social

Entre os preceitos morais de diferentes coletividades, em diferentes épocas, encontra-se a solidariedade social. Na civilização judaico-cristã, ela se traduziu em benemerência ao próximo, motivando, desde a Idade Média, o engajamento de religiosos e leigos em instituições de caridade (Sposati *et al.*, 1986).

Durante séculos, a demanda por assistência foi considerada fruto de limitações particulares. Sua percepção como algo supra individual, ou seja, como consequência de fatores políticos e econômicos, ganhou força no século XVIII, quando o modo de produção capitalista estabeleceu novas relações sociais. A aceleração do processo de urbanização e o agravamento de males como a degradação dos meios de subsistência e a exploração fabril exigiram o posicionamento dos Estados.

A edição da *Poor Law* inglesa, em 1601, marcou o início das ações oficiais em prol dos desvalidos. Alterada em 1834 pela *Poor Law Reform*, ela instituiu tributos e subsídios voltados aos necessitados. Outros países da Europa desenvolveram políticas semelhantes. Entre os séculos XIX e XX, a luta das classes trabalhadoras europeia e norte-americana contribuiu para a formação do *Welfare State*, que resguardou uma ampla gama de direitos sociais (Colin *et al.*, 2002).

No Brasil, a visão da pobreza como expressão de disfunções pessoais predominou até a década de 1930. Assim, as organizações assistenciais concebiam seus esforços como atos de benevolência e o Estado comportava-se como um agente coadjuvante e repressor. O asilamento e a internação de desvalidos eram práticas corriqueiras (Sposati *et al.*, 1986).

Com o passar dos anos, o poder público foi reconhecendo a questão social como um problema político, responsabilizando-se por ele. Contudo, suas ações pioneiras foram marcadas pelo assistencialismo e pelo clientelismo. Somente na década de 1970 uma rede consistente de amparo social foi construída. Integravam-na o Ministério da Previdência e Assistência Social, o Conselho de Desenvolvimento Social e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social. Programas especiais voltados aos bolsões de pobreza foram implantados e demandas alimentares e habitacionais foram priorizadas (Colin *et al.*, 2002).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo nº. 194, reordenou o Sistema Nacional de Seguridade Social e, com ele, os princípios da assistência social. Detalhados nos artigos nº. 203 e 204, eles amparam a todos os necessitados, independentemente de contribuições prévias. Seus objetivos envolvem: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo a crianças e adolescentes carentes; c) a promoção da inserção no mercado de trabalho; d) a habilitação e a reabilitação de portadores de deficiência e sua integração à vida comunitária e e) a garantia de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, incapazes de prover a própria manutenção ou de tê-la assegurada por sua família (Brasil, 2015a).

Além disso, a assistência governamental deverá ser pautada por: a) descentralização político-administrativa, cabendo aos estados, municípios e entidades beneficentes a execução dos programas e b) participação popular, por meio de organizações representativas, na concepção de políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 2015a).

A publicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e, posteriormente, a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) promoveram a regulamentação desses princípios. Como ressalta Gomes (2000), a participação da sociedade civil foi importante nesse processo. Em 1993, por meio de uma ação judicial de omissão de responsabilidade, ela motivou a revisão do veto presidencial à lei.

Direitos da Criança e do Adolescente

Nas décadas de 1980 e 1990 registraram-se profundas transformações nas políticas nacionais para a criança e o adolescente. Até então, eles não eram percebidos como sujeitos, portadores de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento (Pereira, 1998). As autoridades públicas voltavam-se à vigilância e ao controle de menores em condição irregular, visando torná-los “mais ajustados” à sociedade (Pranke, 2000; Volpi, 2000).

Essa concepção deu forma à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) que, em 1964, extinguiu o Serviço de Assistência a Menores, criado em 1940. Entre as suas principais atribuições estavam a formulação e a implementação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (Brasil, 1964).

As unidades da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (Febem) eram os órgãos estaduais executores dessa política. Elas prestavam atendimento aos jovens encaminhados por juizados especiais, pautados pelo Código de Menores. Na maioria dos casos, suas unidades eram grandes e distantes dos centros residenciais.

Como salienta Pranke (2000), o questionamento desse modelo ganhou força na década de 1980, por meio de eventos como o Encontro Latino-Americano de Atendimento Alternativo a Meninos e Meninas de Rua. Dessa iniciativa emergiram duas propostas. A primeira, originária da Funabem, centrava-se na figura do educador profissional de rua. A segunda defendia mudanças efetivas na realidade dos menores. Em 1985, foi criado o Movimento Nacional de Meninos de Rua. No ano seguinte começaram os trabalhos do Fórum Permanente dos Direitos da Criança e do Adolescente, que contribuiu para a elaboração dos artigos 227 e 228 da Constituição de 1988.

Tais instrumentos pregam que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, à criança e ao adolescente o direito (...) *à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão* (Brasil, 2015a). Os artigos tornaram, ainda, os menores de 18 anos penalmente inimputáveis, sujeitos às normas da legislação especial.

A regulamentação dessas garantias ocorreu em 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Como destaca Pranke (2000), sua proposição contou com expressivo apoio popular: mais de um milhão de assinaturas foram enviadas ao Congresso Nacional. No Quadro 1 estão detalhadas as diferenças entre o Estatuto da Criança e do Adolescente e os Códigos de Menores de 1927 e de 1964.

Quadro 1 . Códigos de Menores e Estatuto da Criança e do Adolescente: distinções

Características	Código de Menores Decreto nº. 17943 de 12/10/1927	Código de Menores Leis nº. 4513/64 e nº. 6697/79	Estatuto da Criança e do Adolescente de 13/07/1990
Concepções política e social implícitas	Instrumento de proteção e vigilância da infância e da adolescência vítimas de omissão e transgressão da família em seus direitos básicos	Instrumento de controle social da infância e da adolescência vítimas de omissão e transgressão da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos	Instrumento de desenvolvimento social, voltado para o conjunto da população infanto-juvenil do país, garantindo proteção especial ao segmento considerado de risco social e pessoal
Visão da criança e do adolescente	Menor abandonado ou delinquente, objeto de vigilância da autoridade pública	Menor em situação irregular, objeto de medidas judiciais	Sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento
Mecanismos de participação	Instituiu o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, cabendo aos conselheiros o auxílio ao juiz de menores	Não abria espaço à participação de outros atores, limitando os poderes das autoridades policial, judiciária e administrativa	Instituiu instâncias colegiadas de participação nos três níveis da administração. Criou nos municípios os conselhos tutelares
Fiscalização do cumprimento da lei	Era de competência do juiz, auxiliado pelo Conselho de Assistência e Proteção aos Menores	Era de competência exclusiva do juiz e de seu corpo de auxiliares	Criou instâncias de fiscalização na comunidade, que podem utilizar mecanismos de defesa de interesses em casos de omissão e transgressão por parte das autoridades públicas

Fonte: Pereira (1998)

Antes da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, as autoridades públicas agiam de modo quase independente na proteção de menores. Destaca-se que, após 1964, a participação popular nesse processo tornou-se ainda mais restrita. Entretanto, o estatuto foi sensível a esse fato, definindo novos mecanismos de participação e, principalmente, de controle social.

Assim, na década de 1990, a sociedade brasileira deu início à reorganização das instituições voltadas à criança e ao adolescente, desenvolvendo medidas socioeducativas e dinamizando conselhos gestores, conselhos tutelares e fundos municipais. Compete aos primeiros a defesa dos direitos da infância e da juventude, estabelecidos sobre as noções de indivisibilidade e prioridade.

A indivisibilidade opõe-se à distinção entre direitos civis e políticos (ditos de primeira geração) e direitos econômicos, sociais e culturais. Nesse sentido, um cidadão não pode ser parcialmente integrado a um conjunto de garantias, mas deve sê-lo completamente. A prioridade exalta a prevalência do interesse superior do jovem sobre os demais interesses da sociedade (Volpi, 2000).

Educação

Desde a declaração de independência, a educação no Brasil move-se, entre avanços e retrocessos, sob a influência do Estado. Do reconhecimento constitucional de sua importância, no século XIX, à longa e inconclusa agenda de mudanças após 1988, debates foram conduzidos, instrumentos consolidados e compromissos intergovernamentais celebrados. Uma síntese desses processos encontra-se nos próximos parágrafos. A retomada histórica de Monlevade (2004) e fontes recentes, precisamente o Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014) e o texto *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC (Brasil, 2015b), irão sustentar as afirmações.

Elaborado em 1834, o ato adicional à Constituição de 1822 instalou no país uma estrutura descentralizada de educação: os sistemas provinciais de instrução pública. Nesse modelo, cada província deveria fundar, financiar e administrar suas escolas, além de normatizar a rotina de unidades de ensino municipais e privadas.

Nessa época, contudo, a expansão da educação primária era lenta e a oferta de vagas no ensino secundário insuficiente. Como resultado, menos de 20% das crianças em idade escolar eram matriculadas e 90% dos brasileiros declaravam-se analfabetos. A sociedade, essencialmente agrária, mostrava-se pouco sensível a esse quadro.

No início do século XX, o panorama socioeconômico do país mudou significativamente. A imigração, a industrialização e a urbanização ampliaram as contradições nacionais e a educação foi percebida como remédio para inúmeros males. Desse modo, no período constituinte de 1934, discutiu-se a necessidade de diretrizes educacionais gerais e, ainda, de um órgão apto a coordená-las.

Estavam sedimentadas as bases do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Plano Nacional de Educação (PNE). Porém, o perfil autoritário do governo Vargas (1937 a 1945) sufocou o debate democrático e a participação social que poderiam viabilizar, de fato, tais instrumentos.

Em 1946, o CNE e o PNE retornaram à agenda pública. Entretanto, somente em 1961, com a

aprovação da lei que definiu diretrizes e bases da educação brasileira, eles foram criados. Curiosamente, nessa época, 80% das matrículas do nível primário e 50% do secundário pertenciam aos estados, ou seja, grande parte do sistema educacional não estava mais sob gerência da União.

Em 1964, a democracia brasileira foi assolada pela ditadura militar. Durante sua vigência, o Conselho Federal de Educação, nova designação do CNE, tornou-se um órgão limitado, incapaz de definir os rumos da política educacional. Os aparelhos estaduais de educação também foram reduzidos a instrumentos cartoriais, voltados ao reconhecimento de cursos e à emissão de pareceres que ratificavam as orientações do governo central. O Ministério da Educação perdeu parte de sua autonomia, alinhando planos pedagógicos aos objetivos estratégicos do desenvolvimento e da segurança nacional.

A Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização, deu à educação brasileira sua forma contemporânea. Entre os artigos 205 e 214, ela estabelece: os deveres do Estado para com a educação, suas diretrizes, a gratuidade das escolas públicas, a origem dos recursos educacionais, os conteúdos mínimos do ensino fundamental obrigatório e o regime de corresponsabilidade entre União, estados e municípios.

Ela determina, ainda, a obrigatoriedade de um Plano Nacional de Educação, com vigência plurianual, capaz de promover o desenvolvimento educacional no que diz respeito: a) à erradicação do analfabetismo; b) à universalização do acesso escolar; c) à melhoria da qualidade do ensino; d) à formação para o trabalho e e) à promoção humanística, científica e tecnológica do país (Brasil, 2015a).

Mesmo explicitando, em 1988, a relevância do PNE, ele só foi sancionado em 2001. Isso aconteceu devido à revisão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e à lenta tramitação de ambos no legislativo federal. Destaca-se que o texto final do PNE correspondeu a uma mescla da proposta original com um documento encaminhado à Câmara dos Deputados por segmentos sociais (Monlevade, 2004).

Em 25 de junho de 2014, por meio da Lei nº. 13.005, um novo PNE foi aprovado, com sua vigência reeditada por 10 anos. Entre suas diretrizes destacam-se: a) a

erradicação do analfabetismo; b) a universalização do atendimento escolar; c) a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; d) a melhoria da qualidade da educação; e) a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; f) a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; g) a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; h) o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; i) a valorização dos profissionais da educação e j) a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (Brasil, 2014).

Outros instrumentos normativos e organizacionais buscam amparar a promoção da educação, em diversos níveis, no Brasil. Destacam-se, como os principais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o Conselho Nacional de Educação (CNE), já mencionado, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Trata-se, portanto, de um complexo arcabouço institucional, que deve ser integrado em suas partes e níveis federativos. Para tanto, o PNE em vigor menciona a necessidade de um Sistema Nacional de Educação (SNE), declarando, em seu artigo 13º que: *o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei [PNE], o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação* (Brasil, 2014).

Como observa o texto produzido pela SASE/MEC (Brasil, 2015b), a inexistência de um SNE tem impedido a superação de graves fragilidades da educação nacional, tais como: a) a ausência de referenciais nacionais de qualidade educacional; b) a descontinuidade de ações; c) a fragmentação de programas e d) a falta de articulação entre as esferas de governo.

O último aspecto, que alinha-se particularmente ao escopo deste artigo, dificulta o ganho de sinergia entre premissas e atos de planos, conselhos gestores e fundos

públicos. Para mitigar tal situação, algumas estratégias, já presentes no PNE e destacadas pela SASE/MEC, podem ser elencadas (Brasil, 2014; 2015b): *a) realização de, pelo menos, duas conferências nacionais de educação até o final do decênio (artigo 6º); b) criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e instâncias similares em cada Estado (artigo 7º); c) elaboração de planos subnacionais, consonantes ao PNE no prazo de um ano após a publicação deste (artigo 8º) e d) aprovação de leis específicas para os sistemas de ensino, que disciplinem a gestão democrática da educação pública no prazo de dois anos, contado da publicação do PNE (artigo 9º).* Cumpre mencionar que o documento da SASE/MEC destaca outros meios, voltados à superação das demais fragilidades apontadas.

Saúde

A organização do Sistema Único de Saúde (SUS) marcou a última transformação da estrutura nacional de atenção à saúde. Sua evolução – que parte do sanitarismo campanhista, passa pelo modelo médico-assistencial privatista e assume, em 1988, uma configuração plural – foi analisada por Mendes (1996) e será sintetizada nos próximos parágrafos.

Até os anos 1960, a economia brasileira apresentou um perfil agroexportador, no qual o sistema de saúde era, basicamente, um veículo de saneamento das rotas mercantis e de controle das doenças que poderiam comprometer as exportações.

Essa orientação, denominada sanitarismo campanhista, trouxe consigo uma noção simplista de saúde, que buscou combater moléstias de massa por meio de estruturas pontuais, decisões centralizadas e intervenções repressivas junto a indivíduos e comunidades.

O vigor da industrialização brasileira, especialmente nas décadas de 1960 e 1970, promoveu a urbanização e gerou um contingente operário que deveria ser assistido pelo sistema de saúde. Nota-se, então, a expansão dos cuidados médicos por meio da Previdência Social. As características centrais desse formato foram: a) a extensão da cobertura previdenciária para uma grande parcela da população urbana e rural; b) a priorização de práticas médicas curativas, focadas e individuais (em detrimento da saúde coletiva) e c) a organização da ação médica voltada para a lucratividade, privilegiando os prestadores privados de tal serviço.

Integravam o modelo médico-assistencial privatista três subsistemas. Na base encontrava-se a rede formada pelo Ministério da Saúde e pelas secretarias estaduais e municipais, que realizavam atendimentos de rotina destinados à população não incluída economicamente. A estrutura privada consolidava outra parte, contratada e conveniada à Previdência Social. Ela era hegemônica e prestava atendimento ao universo de segurados. Finalmente, o terceiro subsistema referia-se à atenção médica supletiva, que buscava atrair cidadãos de mais alta renda.

Na década de 1980, fatores econômicos e políticos determinaram o esgotamento do formato médico-assistencial privatista, com destaque para a crise fiscal do Estado brasileiro e para a redemocratização, que introduziu no debate sobre saúde pública novos conceitos, novas práticas e novos sujeitos sociais.

Em 1986, diversas discussões, conduzidas desde a década de 1970, ecoaram na VIII Conferência Nacional de Saúde. Dois fatos tornaram-na singular: a) seu caráter democrático, marcado pela presença de milhares de delegados que representavam diversos segmentos sociais interessados na problemática da saúde e b) sua operacionalização, precedida por conferências municipais e estaduais de saúde.

Seus debates converteram-se em trabalhos técnicos, elaborados pela Comissão Nacional da Reforma Sanitária, que influenciaram a construção do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) e as decisões do Legislativo Federal constituinte. Dessas duas fontes emergiu o SUS (Mendes, 1996).

Criado em 1988 e regulamentado em 1990 pelas Leis nº. 8.080 e 8.142, o SUS apresenta diferenças significativas em relação aos sistemas anteriores. A primeira refere-se ao acesso universal e igualitário que garante as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde. A segunda revela-se em seus princípios, que asseguram: a) a descentralização; b) o foco na prevenção, sem prejuízo dos serviços assistenciais; c) a participação social e d) os percentuais mínimos de investimento em saúde em todas as esferas de governo (Brasil, 2015a).

Ao afirmar a liberdade da iniciativa privada para atuar de modo complementar na assistência à saúde, a Constituição Federal instituiu um sistema plural, composto por três partes: o subsistema público

(SUS), o subsistema de atenção médica supletiva e o subsistema de desembolso direto (Mendes, 1996).

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Brasil, 2009) a realização dos ideais de descentralização e participação conta com o trabalho de 5415 conselhos municipais (em 97,3% das cidades brasileiras). Completam essa rede 27 órgãos estaduais e o Conselho Nacional de Saúde.

Os conselhos de saúde devem contribuir para a gestão do SUS, principalmente no que se refere: a) à avaliação da saúde coletiva frente aos direitos de cidadania e aos riscos sociais e epidemiológicos; b) à oferta prioritária de serviços de saúde às comunidades e aos grupos de risco; c) à formulação de diretrizes e estratégias de intervenção, considerando a relação custo-benefício; d) à elaboração de princípios de planejamento, pactuação de metas, orçamentação e execução orçamentária; e) ao acompanhamento da execução de planos, orçamentos e metas no âmbito das funções legais dos gestores e f) à análise de informações relevantes à conduta do conselho em relações de parceria e sinergismo (Brasil, 2002).

Evidências da ampliação de interações entre estado e sociedade sob a perspectiva sociocêntrica nos sistemas de educação, direitos da criança e do adolescente, assistência social e saúde

Nesta seção serão analisadas evidências da ampliação de interações entre Estado e sociedade sob a perspectiva Sociocêntrica, tendo como base as trajetórias dos segmentos de políticas públicas detalhados na seção anterior.

Os elementos empíricos em relevo podem ser assim apresentados: a) o atual escopo das políticas públicas é produto de mobilizações sociohistóricas; b) as políticas públicas buscam promover direitos sociais universais em detrimento de atos de benevolência, ajuste social ou atenção seletiva, mediante contrapartida; c) as políticas convertem-se em serviços públicos por meio de parcerias do Estado com organizações da sociedade civil; d) as políticas públicas, em seus processos decisórios e operacionais, se servem de uma rede de conselhos gestores, planos de ação e

fundos financeiros; e) a transferência de recursos entre os níveis da federação, para promoção das políticas públicas, requer, necessariamente, instâncias de controle social e f) periodicamente, por meio de conferências municipais, estaduais e nacionais, o diálogo social sobre as políticas públicas é ampliado, visando à redefinição de suas diretrizes e de seus meios de provisão social.

A configuração atual dos sistemas de políticas públicas é produto das mobilizações que ocorreram no contexto da redemocratização brasileira e, posteriormente, nos anos 1990, durante o processo de regulamentação do texto constitucional. O traço marcante desses movimentos foi a participação plural, condensada em eventos e documentos propositivos, entre os quais destacam-se: o I Seminário Nacional de Assistência Social (1991); o Fórum Permanente dos Direitos da Criança e do Adolescente (1986); as mobilizações em prol do princípio da gestão democrática da educação, incluído no texto constitucional e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996 e a VIII Conferência Nacional de Saúde (1986). Movimentos populares, associações comunitárias, entidades de classe, profissionais, acadêmicos, lideranças políticas e outros atores sociais articularam-se e comunicaram à esfera oficial demandas e meios normativo-institucionais para sua provisão.

Em paralelo, observa-se, entre as premissas dos sistemas de políticas públicas, a valorização das perspectivas do direito social e da universalidade. Esse fato é potencialmente revolucionário em um país como o Brasil, que é marcado pela força do personalismo e que possui em sua “gramática política” densas redes clientelistas (Nunes, 2010). A valorização da perspectiva do direito reconhece o beneficiário da ação pública como cidadão e como sujeito. Como cidadão, ele não deve ser objeto de benevolência ou repressão, traços que marcaram a história da Assistência Social no país. Como sujeito, ele deve ser respeitado em sua fase singular de desenvolvimento e integração social. Essa afirmação é especialmente relevante na seara da infância e da juventude, cujas políticas enfatizaram, no passado, a vigilância e o ajuste social repressivo. A universalidade, por fim, mitiga o acesso seletivo – para indivíduos em igualdade de condições – aos serviços públicos e descarta a necessidade de contrapartidas. Cumpre mencionar que, em décadas passadas, a carteira de trabalho era o passaporte de acesso à saúde no Brasil.

A ampliação do escopo das políticas públicas foi

acompanhada pela expansão de parcerias do Estado, em todos os níveis federativos, com organizações sociais para provisão de serviços públicos. Essa articulação se tornou possível pois a sociedade civil brasileira aumentou seu vigor associativo após 1988, mobilizando-se em prol de múltiplas causas. Todavia, também favoreceu esse contexto a busca por soluções para o contínuo déficit de governança do Estado, problematizado em diferentes termos nos anos 1990. O excesso de funções públicas e as graves disfunções da burocracia foram motivos suficientes para a deflagração de iniciativas de desoneração estatal e de aprimoramento do modelo de gestão. Tal desoneração, em movimentos de publicização, delegou à sociedade civil atribuições públicas, mediante fomento e avaliação (muitas vezes insuficientes) do Estado brasileiro.

Os arranjos descentralizados e participativos dos sistemas de políticas públicas, concebidos para dar materialidade ao texto constitucional, apresentam como elementos constitutivos conselhos gestores, planos de ação e fundos financeiros. Os conselhos são órgãos de deliberação, formados por representantes do poder público e da sociedade, que devem atuar como cogestores da promoção dos serviços públicos. Os planos buscam pormenorizar, para unidades da federação e municípios, as premissas e as diretrizes de políticas nacionais dos segmentos de ação estatal. Além disso, eles podem ser instrumentos importantes para o planejamento de médio e longo prazos e para a limitação dos inconvenientes de processos de transição ou descontinuidade política. Fundos públicos, por fim, devem concentrar meios financeiros indispensáveis à promoção de ações de interesse coletivo.

Mais do que um elemento desejável, os conselhos gestores são uma condição indispensável para que repasses entre esferas de governo ocorram nas áreas de educação, direitos da criança e do adolescente, assistência social e saúde. Além de suas atribuições deliberativa e gerencial, os conselhos devem exercer o controle social, no que se refere à lisura do emprego de recursos e, também, no que diz respeito à qualidade do emprego de recursos.

A integração desses arranjos, notadamente dos conselhos, é possível e desejável horizontalmente (entre diferentes segmentos de ação estatal em um município) e verticalmente (em um mesmo segmento, nos níveis municipal, estadual e federal). Tal integração depende das contingências e da iniciativa das partes, mas, de modo formal e periódico, ocorre por meio

de conferências municipais, estaduais e nacionais. Em âmbito local, elas são capazes de viabilizar o diálogo público, pois são abertas à participação de qualquer cidadão. Do nível local, propostas e delegados devem ser selecionados para encontros nos estados. Após esses eventos, novamente, propostas e delegados são selecionados para as conferências nacionais. As conferências representam, portanto, um complexo sistema de engenharia institucional que viabiliza, nas bases, a participação democrática e a deliberação coletiva. Por representação, sínteses que, em tese, agregam os argumentos mais densos chegam aos níveis estadual e nacional.

À medida em que diagnósticos, demandas, possíveis soluções e outras informações atingem níveis decisórios superiores, elas podem ser processadas e podem retornar sob a forma de novas diretrizes, boas práticas, orientações de interesse geral etc. Assim como o ciclo da água se serve da evaporação e da precipitação, o ciclo de diagnóstico, reflexão e redefinição de políticas públicas pode valer-se dessa sistemática de consulta social e construção de uma espécie de razão pública, que retornará à sociedade sob a forma de políticas públicas e instrumentos normativos. Uma ilustração desse ciclo participativo, encontra-se na Figura 1.

Figura 1. Integração entre configurações promotoras de políticas públicas



Fonte: elaborado pelos autores

Os aspectos citados acima, de forma lenta, gradual e repleta de contradições, contribuíram e contribuem dia a dia para o reposicionamento de um dos princípios da democracia brasileira. A lógica Estadocêntrica, centrada na percepção do “público” como “estatal”, cedeu espaço à lógica Sociocêntrica, que endossa uma noção de “público” mais ampla, coerente com a noção de “interesse público”. Este conceito – que segundo Graziano (1997) pode ser entendido como uma forma especial de interesse, defendido por estratos sociais que lutam por propósitos mais abrangentes que os dos corpos de interesse específico – condiz com as premissas de uma democracia moderna, que não subordina o todo social às conveniências singulares e que não pode desconsiderar (ou considerar em estado de subalternidade) os indivíduos desprovidos de capital cultural, político ou econômico. Ao contrário, somos todos, nesse contexto, cidadãos. É de se esperar, portanto, a boa compreensão dos interesses, como advertia, no século XIX, Tocqueville (1969).

Considerações finais

Ao concluir o presente trabalho, torna-se evidente que a Constituição Federal de 1988 criou condições importantes para que um novo desenho institucional nos sistemas de políticas públicas fosse implementado no país. Essa mudança operou para o deslocamento da relação Estado-sociedade, de uma visão tradicionalmente Estadocêntrica, para outra, em construção, Sociocêntrica.

A Carta Magna deu impulso a uma transformação que buscou prover respostas aos apelos por democratização e efetividade do poder público, os quais foram atendidos, em parte, por premissas para ação estatal: a participação e a descentralização. Os dois princípios buscaram mitigar a crise de governança do Estado centralizador, ativando a força subempregada da sociedade, favorecendo o surgimento de uma gestão pública menos monológica e, por consequência, menos indiferente.

Esse fenômeno é produto não apenas do processo de democratização, que vinha ocorrendo desde os anos 1980, mas, também, da própria emergência dos movimentos sociais no final da década de 1970, que culminaram em engajamento e vocalização de demandas durante o movimento constituinte.

Os quatro segmentos de políticas públicas analisados no artigo confirmam, de forma não homogênea, o anteriormente exposto: há evidências da ampliação de interações entre Estado e sociedade, sob a perspectiva Sociocêntrica, nos segmentos da assistência social, direitos da criança e do adolescente, educação e saúde, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A comparação dos quatro campos revelou-se oportuna, uma vez que todos manifestaram, em maior ou menor grau, as seguintes dinâmicas: a) a mudança na concepção dos beneficiários das políticas, passando a entendê-los como sujeitos de direitos; b) a consolidação de parcerias públicas com organizações sociais para provisão de serviços e c) a institucionalização de conselhos, planos e fundos financeiros para a gestão descentralizada, participativa e plural de políticas públicas.

Esse último aspecto relaciona-se à organização de instrumentos voltados à transparência e ao controle social, os quais, além de requisitos para o repasse de verbas entre níveis de governo, exigem a promoção de conferências municipais, estaduais e nacionais periódicas, para ampliação do diálogo social e para a definição e a redefinição de diretrizes e práticas nos diversos campos de demanda cidadã.

Nesse sentido, um dos principais destaques do estudo refere-se à importância que conselhos gestores, planos e fundos financeiros adquirem no atual cenário democrático brasileiro. Posicionam-se, portanto, em primeiro plano, dois aspectos: a) a necessidade de compreendê-los em conjunto, relacionando as dinâmicas da participação (*bottom-up*) e da descentralização (*top-down*), rompendo, assim, com visões simplistas e estanques e b) a percepção dos desafios da coordenação de esforços em contextos que integram vários referenciais normativos, organizações e atores, fato nitidamente expresso no segmento da educação, mas que se faz presente nos outros três.

Não é difícil perceber que a extensão territorial brasileira, nossa diversidade (com desdobramentos em traços cívicos e políticos dos cidadãos) e o grau de autonomia dos entes federados (com destaque para o município) ampliam sobremaneira a complexidade de ambos os pontos. Por essa razão, emerge desse binômio uma agenda ampla e multidisciplinar de pesquisa, que deve ser objeto de profunda investigação e análise.

Se, no Brasil atual, não é um contrassenso pensar nas relações entre Estado e sociedade a partir da perspectiva Sociocêntrica, por outro lado, não é possível ignorar o longo caminho a ser percorrido para que a sua vigência se torne isenta de graves contradições. Assim, é possível enumerar alguns males que ainda afligem a democracia brasileira, tais como: a) déficits de participação e contestação em espaços públicos; b) insensibilidade de lideranças políticas e gestores para as possibilidades da deliberação plural; c) ausência de mandatos substantivamente representativos e d) ação limitada dos poderes públicos no fomento e na regulação das parcerias que celebram – aspecto que reforça o formalismo, conceito que chama atenção para o abismo que separa o país formal (das cartas de princípios) do país real (das práticas cotidianas).

Todavia, estamos lidando com limitações distintas das de décadas passadas. Em síntese, buscamos ampliar as potencialidades de sistemas descentralizados, passíveis de controle social, que extraem seu vigor da participação popular e que celebram parcerias com organizações públicas não-estatais. Sistemas de configuração inimaginável em décadas passadas no Brasil e ainda utópicos em outras nações.

Referências

- ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 01-19, 2012.
- BRASIL. **Lei nº. 4513**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. 01 de dezembro de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4513.htm>. Acesso em: 27 fev. 2015.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **A prática do controle social: conselhos de saúde e financiamento do SUS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.
- BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros**. 2009a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>

home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros:** Assistência Social. 2009b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2009/default.shtm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº. 13.005.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 19 jun. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto compilado até a Emenda Constitucional nº. 90, de 15/09/2015). 2015a. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_15.09.2015/ind.asp>. Acesso em: 11 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação:** agenda obrigatória para o país. 2015b. Disponível em <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G.; RIGO, A. S.; OLIVEIRA, V. A. R. Gestão social: conhecimento e produção científica nos Enapegs 2007-2010. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 3, n. 2, p. 115-137, 2011.

CANDLER, G. G. Particularism versus universalism in the Brazilian Public Administration Literature. **Public Administration Review**, v. 62, n. 3, p. 298-306, 2002.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, p. 01-17, 1995.

COLIN, D. R. A.; FOWLER, M. B.; BATTINI, O.; SANTOS, A. M.; CARVALHO, J. T.; RODRIGUES, T. M. M. As possibilidades e os limites do controle social da política de assistência social no estado do Paraná. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2002, Niterói. **Anais...** Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM

CUNNIL GRAU, N. **Repensando o público através da sociedade:** novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1997.

FADUL, E.; SILVA, L. P.; CERQUEIRA, L. S. Uma análise do campo da administração pública através da produção científica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 4., 2010, Vitória. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. 1 CD-ROM.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no Século XXI, cenários e perspectivas.** São Paulo: CEPAM, 1999. p. 325-343.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

GAETANI, F. O ensino de Administração Pública no Brasil em um momento de inflexão. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 95-119, 1999.

GOMES, A. L. Histórico da política de assistência social no Brasil. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Polis, 2000. p. 22-26.

GONÇALVES, S. F. C. Campo de Públicas: um estudo sobre a constituição do movimento à luz da noção de identidade. 2014. **Dissertação** (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Alfenas, Varginha.

GRAZIANO, L. O lobby e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil:** crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2007.

MENDES, E. V. **Uma agenda para a saúde.** São Paulo: Hucitec, 1996.

MONLEVADE, J. A. A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal

de Educação. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.
**Programa Nacional de Capacitação de
Conselheiros Municipais de Educação:** caderno
de referência, 2004. p. 32-43.

MONTORO, A. F. Descentralização e participação:
importância do município na democracia. In:
**O município no Século XXI, cenários e
perspectivas.** São Paulo: CEPAM, p. 297-304, 1999.

NUNES, E. O. **Gramática Política do Brasil**
- Clientelismo, Corporativismo e Insulamento
Burocrático. Garamond, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão
pública:** limites e potencialidades da experiência
contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PRANKE, C. Crianças e adolescentes: novos
sujeitos de direitos. In: CARVALHO, M. C. A. A.;
TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de
políticas públicas.** São Paulo: Polis, 2000. p. 53-57.

SAFATLE, V. Depois na Nova República. **Carta
Capital.** Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/revista/843/depois-da-nova-republica-5953.html>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL,
E. L. Controle social no Brasil – Estadocêntrico
ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência
Nacional sobre Transparência e Controle Social.
Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 1,
p. 35-47, 2014.

SPOSATI, A. O.; BONETTI, D. A.; YASBECK, M.
C.; FALCÃO, M. C. B. C. **A assistência social na
trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma
questão em análise. São Paulo: Cortez, 1986.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva
conceitual. **Revista de Administração Pública**, v.
32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TOCQUEVILLE, A. **Democracia na América.**
São Paulo: Companhia editora nacional, 1969.

VOLPI, M. A democratização da gestão das políticas
para a infância e a adolescência. In: CARVALHO, M.
C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos
gestores de políticas públicas.** São Paulo: Polis,
2000. p. 27-34.