

Participação e autonomia nas articulações entre a sociedade civil e o Estado.

Cayres Domitila.

Cita:

Cayres Domitila (2010). *Participação e autonomia nas articulações entre a sociedade civil e o Estado. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/541>

Participação e autonomia nas articulações entre a sociedade civil e o Estado

Domitila Costa Cayres¹

Resumo

Este trabalho pretende pensar – e atualizar – o conhecimento sobre o caráter da autonomia da sociedade civil, sugerindo que o novo cenário de participação institucional, caracterizado pela proliferação de conselhos, fóruns, comitês, orçamentos participativos, etc., requer uma atualização e complexificação do entendimento sobre a autonomia da sociedade civil, enquanto princípio central da democracia. Assim, as novas articulações entre as organizações e atores da sociedade com o Estado que são promovidas por esses espaços institucionais de participação pressupõem uma abordagem relacional de autonomia, compreendendo-a não como ausência de vínculos entre sociedade civil e Estado, e sim como um conceito relacional, processual e interativo que informa sobre qualidade e a natureza das interfaces estabelecidas entre estes dois campos em um dado contexto histórico. Buscando qualificar os termos dessas articulações, as análises estarão ancoradas em dados de pesquisa empírica realizada junto a três conselhos gestores de políticas públicas do município de Concórdia/Brasil, privilegiando uma abordagem relacional das condições individuais e coletivas que teriam impactos sobre a autonomia.

Palavras-chave: participação, autonomia, sociedade civil, Estado, democracia.

Introdução

O processo de descentralização administrativa e a redemocratização do Estado brasileiro têm seus antecedentes no início da década de 1970, se estendendo até a primeira década de 1980, quando as ações do campo movimentalista embalsamaram a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil por direitos políticos e sociais que, em conjunto, atuaram no encaminhamento de propostas que em parte se materializaram na promulgação da Constituição Brasileira de 1988.

¹ Doutoranda em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina/Brasil. Email: dccayres@yahoo.com.br

Caracterizados por ações coletivas que se desenvolviam no terreno da sociedade civil, os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 se consolidaram a partir da crítica ao padrão de controle e repressão exercido pelo Estado ditatorial, e “por isso nesses movimentos uma das diretrizes mais importantes era a autonomia política e organizacional em relação às estruturas estatais e governamentais” (SCHERER-WARREN, 2007b, p. 3).

Mas, a partir da Constituição e, sobretudo nos anos de 1990, os esforços para fortalecer a democracia no país foram acompanhados pela proliferação e defesa da criação de espaços de participação nos processos de decisão política, em que as formas reivindicativas de oposição até então existentes foram ganhando contornos cada vez mais institucionais. Neste contexto, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são implementados como parte desta estratégia de descentralização da gestão pública, pluralizando as vias de participação junto à institucionalidade política estatal com o objetivo de democratizar os espaços de decisão e de elaboração de políticas².

A ativação de ambientes de interface e interlocução entre a sociedade civil e o Estado na formulação e monitoramento das políticas públicas alude a um processo de aproximação e de relações sociais recíprocas que exigem a renovação das práticas e dos discursos sobre a democracia, a participação e a autonomia.

É nesta perspectiva que este artigo se insere, buscando pensar – e atualizar – o conhecimento sobre o caráter da autonomia da sociedade civil, sugerindo que o novo cenário de participação institucional, caracterizado pela proliferação de conselhos, fóruns, comitês, orçamentos participativos, etc., requer uma atualização e complexificação do entendimento sobre a autonomia da sociedade civil, enquanto princípio central da democracia.

De fato, a institucionalização dos conselhos é resultante das profundas mudanças ocorridas no ambiente institucional e atestam para as alterações significativas nas estratégias e ações dos atores da sociedade civil, entre estas, a luta tendo em vista garantir uma maior atuação dos cidadãos na vida política do país.

Uma dimensão central neste novo contexto diz respeito ao resgate do princípio democrático da autonomia, porém sob novas bases, na medida em que a autonomia dos movimentos sociais, que foi tão propalada na literatura dos anos 1970 e 1980 – e que praticamente saiu de cena nos anos 1990 e neste início de século – parece não corresponder às transformações que modificaram os termos das relações, tornando obsoletas as explicações fundadas em pressupostos teóricos que tomavam a sociedade civil e o Estado como campos distantes (DOIMO, 1995).

² Os conselhos gestores de políticas públicas são órgãos de deliberação pública e coletiva, vinculados, através das suas unidades nacionais, a Administração Pública Federal responsável pela coordenação das políticas nacionais. Os conselhos existem nos vinte e sete estados da federação e nas diversas áreas temáticas (assistência social, criança e adolescente, saúde, entre outros), sendo regulamentados por lei e a sua existência independente, por tanto, do governo em questão (RAICHELIS, 1998).

A constituição de inúmeros conselhos permitiu e propiciou que as ligações entre sociedade civil e Estado fossem cada vez mais estreitas, redimensionando o cenário de atuação e recolocando a questão da democracia, da participação política e da autonomia sob novos termos. Assim, o princípio de autonomia – compreendido no campo da espontaneidade e da independência do sistema político-institucional – parece não se sustentar mais diante desse novo contexto, exigindo o reexame dos paradigmas sacramentados. As mudanças na estruturada estatal e nas estratégias da atuação política do associativismo caracterizadas, entre outras, pela ocupação, de forma cada vez mais sistemática, dos lugares de participação nos diferentes ambientes institucionais tensionam e desafiam não somente a agenda de discussão sobre a consolidação democrática, como também o conceito de autonomia e o próprio conceito de movimentos sociais e sociedade civil.

É a partir desta constatação que vou, por meio de apresentação de dados de investigação empírica, problematizar a noção de autonomia das organizações civis compreendida “sob o signo da não-relação” (TATAGIBA, *no prelo*) com o meio político-institucional. Parte-se aqui do princípio de que a participação exercida nos espaços institucionalizados exige a conservação da autonomia tomando-a não como ausência de relação (Cf. TEIXEIRA; TATAGIBA, 2006), mas como um conceito relacional, processual e interativo que informa sobre a qualidade e a natureza dos vínculos estabelecidos entre sociedade civil e Estado em um dado contexto histórico. Não deve ser entendida como um conceito abstrato e absoluto, visto que é decorrência de um processo dinâmico de interação que só pode ser definido em referência a outras pessoas, grupos e instituições. Parto do pressuposto de que autonomia significa o estabelecimento de relações pautadas pela independência de avaliação e proposição de posições, pela capacidade de contraposição, pela garantia e exercício de constituição de espaços coletivos próprios do associativismo civil (CAYRES, 2009). Fincada em contextos sociais concretos, a adoção desta perspectiva possibilita ampliar os horizontes interpretativos sobre a questão da autonomia, buscando compreendê-la nas características das interfaces entre sociedade civil e instituições sociais e políticas³.

Buscando demonstrar a índole eminentemente relacional da autonomia e qualificar os termos dessa articulação, as análises das seções seguintes estarão ancoradas em dados de pesquisa empírica realizada junto aos conselhos gestores de políticas públicas da Assistência Social (CMAS), da Criança e Adolescente (CMDCA) e da Saúde (CMS) do município de Concórdia/Brasil. Os conselhos foram escolhidos como objeto empírico por possuírem uma legislação própria, inserindo-se neste paradigma de participação institucional através de uma regulamentação legal, imprimindo, portanto, um caráter de obrigatoriedade à participação da sociedade civil, independente da

³ Uma discussão teórica e analítica mais profunda sobre o debate da autonomia pode ser encontrada em Cayres 2009. Em Tatagiba, 2007 e *no prelo*, e Teixeira e Tatagiba, 2006a e 2006b, pode-se encontrar formulações interessantes sobre este tema. Um debate que integra esta agenda de pesquisa pode ser encontrado no *paper* intitulado “Associativismo civil, autonomia e participação. Dimensões e desafios de investigação” de autoria de Lígia Lüchmann e Domitila Cayres, apresentado neste mesmo congresso.

configuração política da administração municipal (LÜCHMANN, 2007). Já o município de Concórdia foi escolhido como cenário da pesquisa por apresentar histórico de grande mobilização social e ativa participação associativa. Além disso, verificou-se que em Concórdia, grande parte dos atores da sociedade civil não apenas contribuíram para a constituição de novas instituições participativas, a exemplo de conselhos gestores, como fundamentalmente estão inseridos no interior destes espaços, além de vários fazerem parte do executivo a partir da vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) na administração municipal a partir de 2001. Assim, neste município, se verifica o trânsito de antigos aliados do campo movimentalista a cargos no executivo, colocando para os movimentos sociais os desafios da inserção como partido, como sindicato e como governo (FELTRAN *apud* TEIXEIRA; TATAGIBA, 2006a).

Assim, considerando que a variável autonomia não deve ser compreendida dentro de uma realidade estanque e sim como um processo social dinâmico, uma relação recíproca, dialética e construída socialmente, a partir da articulação de duas esferas complexas que, embora permeadas por conflitos, relações e ambigüidades, apresentam configurações ou uma natureza (lógica) própria, um conjunto de indicadores de autonomia foram construídos como ferramenta para contemplar a dinâmica do processo de participação e interação social como elementos inter-relacionados.

Dentro dos limites deste artigo e buscando compreender as potencialidades e os limites da participação em ambientes institucionais, o foco aqui estará voltado para a análise dos aspectos relacionais que configuram a autonomia no campo da sociedade civil. Para isso, foram privilegiadas duas dimensões analíticas, sendo uma dimensão coletiva e outra individual, que aglutinam parte dos indicadores desenvolvidos e empregados em pesquisa já realizada, a saber: Indicadores de Associativismo Civil e Indicador da Rede Associativa; e Indicadores de Perfil Sócio-econômico, Indicadores de Perfil Político, Indicadores de Trajetória Política e Indicador de Atitude Autônoma⁴.

Considerado que a participação nestes órgãos colegiados se dá por meio da representação coletiva das entidades do associativismo civil, é imprescindível para a análise traçar o perfil das associações considerado *o formato organizacional das entidades*, sobretudo as informações referentes à mobilização de fontes de recurso que informariam sobre as condições que asseguram a manutenção da entidade de forma autônoma; e *a rede de vínculos associativos* das mesmas, entendendo-se que quanto maior a rede associativa estabelecida no interior da sociedade civil mais qualificada e autônoma pode ser a participação⁵.

⁴ Os dados apresentados são partes das análises desenvolvidas na dissertação de mestrado intitulada “Sociedade Civil e Estado: a autonomia revisitada” (CAYRES, 2009). Além destes indicadores, outros três foram contemplados na pesquisa, quais sejam: Indicadores de Circunstâncias Políticas Vivenciadas, Indicadores do Grau de Institucionalização dos Conselhos e Indicador de Comportamento Autônomo.

⁵ Aqui lanço mão da formulação e da noção redes como utilizada nos estudos de Scherer-Warren (1993, 2006, 2007a e 2007c), sobre as articulações em redes e redes de movimentos sociais e da sociedade civil.

A dimensão individual será orientada para a análise do *perfil sócio-econômico* avaliando quais os efeitos, sobretudo das variáveis renda e escolaridade nas predisposições à participação e, como o *perfil político*, traduzido na vinculação partidária e associativa, pode ser um indicador de incremento do sentimento e da capacidade de autonomia. A idéia norteadora é a de que os conselheiros com maior capacidade e competência para atuação no conselho são os com maiores níveis de renda e escolaridade e que os indivíduos engajados em partidos e associações possuem maior capacidade crítica. Nesta dimensão também se privilegia investigar se e em que medida a *trajetória* de participação dos conselheiros junto ao campo associativo é um indicador que impulsiona a participação institucional, e como esta vivência qualifica o sentimento de autonomia. As *percepções subjetivas* dos conselheiros a respeito do sentimento de autonomia acerca de sua atuação nos conselhos correspondem a um outro indicador que busca aferir as diferentes percepções dos representantes sobre a sua autonomia e da sua entidade no conselho.

A metodologia utilizada para coleta de dados foi composta por procedimentos quantitativos (aplicação de questionários e sistematização dos dados através do *software* SPSS) e qualitativos (entrevistas e observação participante), que se relacionam e se complementam, sendo que na dimensão coletiva serão privilegiados os dados quantitativos e na dimensão individual os dados das duas fontes serão entrecruzados.

Vale aqui apenas uma ressalva: a separação entre a dimensão organizacional e individual cumpre aqui a fins exclusivamente analíticos, não representando a adoção de uma perspectiva dualista e dicotomizada supondo uma separação radical entre essas dimensões. Ao contrário, reconhece-se que estas se articulam no nível da realidade empírica e que são passíveis de articulação também no nível analítico a partir de uma abordagem relacional, como se verá mais a frente.

I) Dimensão Coletiva

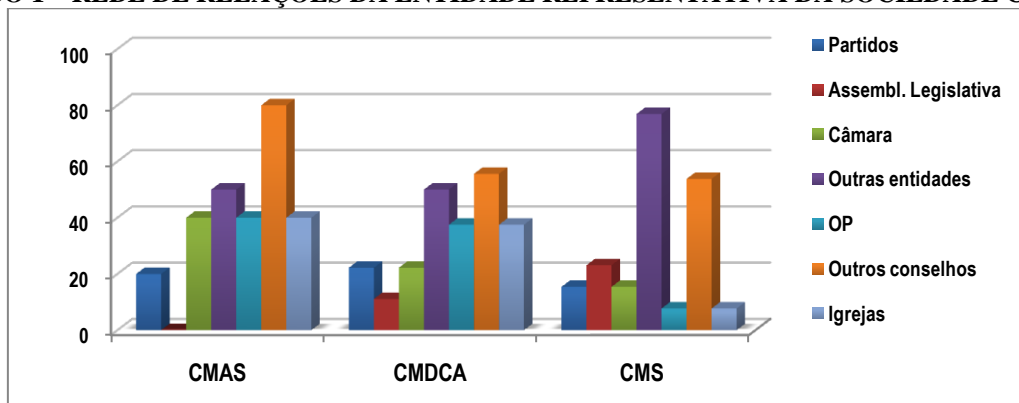
Indicador de Associativismo Civil e de Rede Associativa

No que diz respeito ao Indicador de Associativismo Civil, os dados das entidades civis dos Conselhos de Assistência Social, Criança e Adolescente e Saúde de Concórdia nos informam que há um *mix* entre associações com porte, atuação e vivência diferenciadas e marcadas pelo pleno funcionamento de suas atividades. As informações sobre fonte de recursos, enquanto componente de competência autônoma de auto-organização, indicam que a capacidade de garantir o funcionamento da entidade de forma independente não é prerrogativa de todas as associações. No tocante ao estabelecimento de convênios para a prestação de serviços de interesse público, os dados

apontam que estes existem em maior número no CMAS (34,8%) e no CMS (34,8%), sendo que no CMAS a maior vinculação é com a Prefeitura Municipal de Concórdia, perfazendo um total de 41,7% das respostas. Já no CMS, 50,0% dos respondentes informaram que firmam convênios com órgãos públicos. Pactos financeiros com o setor privado são identificados com maior frequência no CMDCA (40,0%). Entende-se que a existência de convênios significa repasse de verba de outras instituições que, de alguma forma, colaboram na manutenção das atividades das entidades. Indica também a dependência em muitos casos do Estado, não somente como promotor das políticas demandadas por estas entidades, mas também dependência com a prefeitura para o seu funcionamento, especialmente no caso das associações do CMAS. Este tipo de vinculação informa sobre a existência de possíveis constrangimentos postos a estas entidades a uma atuação mais autônoma e propositiva diante do executivo municipal.

Buscando qualificar o Indicador de Rede Associativa existente no interior da sociedade civil, os entrevistados foram indagados sobre o envolvimento da sua associação com outras entidades. Verificam-se altos índices de relacionamento com agremiações da sociedade civil, especialmente no caso da saúde, em que 76,9% afirmaram estabelecer vínculos com outras entidades. São associações predominantemente do campo social, assistencial e do trabalho, cada uma com 26,6% das respostas. No CMDCA, o envolvimento é com entidades que pertencem ao campo social (42,8%) e no CMAS com o campo comunitário (42,8%)⁶. Os dados especificados no gráfico abaixo, (Gráfico 1) mostram o exame das informações comparadas entre os conselhos.

GRÁFICO 1 – REDE DE RELAÇÕES DA ENTIDADE REPRESENTATIVA DA SOCIEDADE CIVIL



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

Por sua vez, o CMAS apresentou os maiores índices de vinculação com órgãos públicos e políticos, sendo que 40,0% afirmaram manter articulações com a Câmara de Vereadores e com o Orçamento Participativo. O envolvimento com a igreja também é mais significativo na Assistência

⁶ Campo faz alusão ao quadro conceitual de Pierre Bourdieu, entendido em termos de campo de poder, ou seja, relações de forças entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um “*quantum*” suficiente de força social, ou de capital, de modo que eles tenham a possibilidade de entrar nas lutas pela disputa do poder. Portanto, o limite de um campo é o limite dos seus efeitos e um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou que nele os produz. Ver discussão em Bourdieu 1998.

Social, seguido de 37,5% no Criança e Adolescente e 12,5% na Saúde, sendo a primazia da Igreja Católica. Impressiona as informações do envolvimento com outros conselhos: 80,0% das entidades do CMAS mantêm relações com outros conselhos do município, contra 55,6% do CMDCA e 53,8% do CMS. Estes índices, significativos, informam que a participação e a articulação nestes espaços é reconhecida e privilegiada entre as organizações civis de Concórdia. Fica claro ainda que, as entidades do Conselho da Saúde são as mais eficientes na busca de composição de uma rede de apoio mútuo no campo do associativismo civil, e de que as do CMAS são as que mais recorrem e se conectam com instituições políticas e institucionais pertencentes ao aparelho estatal. Por outras palavras, a aposta de atuação conjunta das associações do CMAS é com a institucionalidade política e estatal e reafirmação com a articulação com a Igreja – vínculo este já conhecido e propalado pela literatura (DOIMO, 1984 e 1995), manifesto na conexão entre o campo religioso e o campo assistencial. Já a aposta de articulação das entidades representativas do CMS é com o campo do associativismo civil, embora também demonstrem, em escalas menores, vínculos com instituições políticas⁷.

A combinação das informações sobre a rede de articulação presente no interior do campo associativo e com um conjunto de outros dados sobre atuação e funcionamento da entidade sugere interessante análise a respeito dos possíveis rebatimentos destas conexões na atuação nos conselhos. Como exemplo, toma-se os dados comparados entre a CMAS e o CMS.

O CMS é aquele que apresenta os melhores indicadores relativos ao envolvimento dos conselheiros e das entidades com outras organizações da sociedade civil; as maiores percentagens entre aquelas entidades que disseram já terem participado de conselheiros gestores em outro período; e ainda o menor envolvimento das associações representativas com partidos políticos e instituições políticas. Possui também número expressivo de conselheiros que dizem participar sempre das reuniões das entidades (100%) e acreditam que esta tem autonomia de fala nas plenárias conselhistas (69,2%). Além disso, parecem mais críticos quanto ao funcionamento e atuação do conselho, destacando-se nos mecanismos de prestação de contas⁸. Compatíveis com as análises do funcionamento e da *accountability* são as informações sobre os motivos da participação: melhorar a política pública da área de atuação do conselho (47,6%) e benefícios para a entidade (58,9%). Os

⁷ Os dados não permitem nenhuma afirmação, mas pode-se inferir que o engajamento e as redes de articulação mobilizadas pelas entidades representativas da sociedade civil sugerem a opção de atuação e de processamento de demandas. As associações do CMAS talvez optem por se conectar diretamente as instituições políticas para a solução de seus problemas, enquanto as do CMS preferem uma articulação com outras entidades como forma de projetar as suas demandas. A intensidade desta vinculação e os objetivos que a impulsiona não são possíveis de serem aferidos com os dados disponíveis.

⁸ As perguntas referentes aos mecanismos de prestação de contas eram: “1) você discute com a entidade os assuntos em pauta no conselho? 2) você consulta a entidade antes de tomar posição nas discussões do conselho? 3) você participa das reuniões da entidade? 4) você mantém a entidade informada sobre as atividades desenvolvidas do conselho?”. Neste caso, o conselho da saúde apresentou as melhores percentagens de respostas positivas em relação aos demais conselhos para estas perguntas.

motivos para participar parecem estar vinculados tanto a crítica ao desempenho do conselho e a necessidade de aprimorar as políticas sociais, como também por trazer benefícios para os segmentos que lhes escolheram e perante os quais são responsáveis. Além disso, o ano de fundação das entidades indica que o CMS é o conselho que abriga as associações com idade e atuação mais diversificadas, datado algumas das décadas de 1970 e 1980 e outras dos anos 1990.

Os conselheiros do CMAS, por sua vez, apresentam pouco envolvimento com outras entidades da sociedade civil e com outros conselhos, e taxas significativas de envolvimento das entidades com o partido político do governo e com a Câmara de Vereadores. Acrescenta-se, que nos dados intra-conselho, são os que menos discutem, consultam e participam das reuniões de suas entidades, ou seja, não prestam contas freqüentemente as suas entidades, ao mesmo tempo em que fazem os balanços mais otimistas sobre o funcionamento interno dos conselhos (45,5% dos representantes acreditam que conselho contribui para a melhoria das ações de serviços públicos). Quanto ao período de criação, as associações mais antigas estão igualmente no CMAS, algumas datando sua fundação no período da ditadura, caracterizado por uma atuação eminentemente assistencialista e dependente dos ditames governamentais. Acrescenta-se que todos os representantes informaram que suas associações foram criadas antes dos anos de 1990, indicando que, pelo menos na gestão analisada, este conselho parece não acolher grupos associativos mais jovens que têm em suas agendas a tematizações de assuntos e interesses específicos que surgem com maior vigor na cena pública no período pós-redemocratização, ou seja, de 1990 em diante. Portanto, para o caso de Concórdia, e para os dados referentes ao CMAS, conclui-se que o tempo de atuação das entidades não se configura com um indicador de autonomia.

II) Dimensão Individual

Indicadores de Perfil Sócio-econômico e de Perfil Político

As informações sobre os recursos e os vínculos com outros atores e instituições se mostraram fatores-chave nos processos de participação e de recrutamento dos representantes. No quesito escolaridade e renda verifica-se um perfil notadamente marcado pelo alto nível de formação escolar, de rendimentos e de pessoas que se inserem no mercado formal (74,5%), assinalando condições financeiras favoráveis, acima da média do país. Os dados apontam que a soma dos que tem somente nível superior completo com aqueles que possuem algum tipo de pós-graduação totaliza 80,5% dos conselheiros entrevistados. Os dados referentes à renda indicam que a maior concentração de rendimentos, entre os conselheiros, situa-se na faixa entre 5 e 10 salários mínimos,

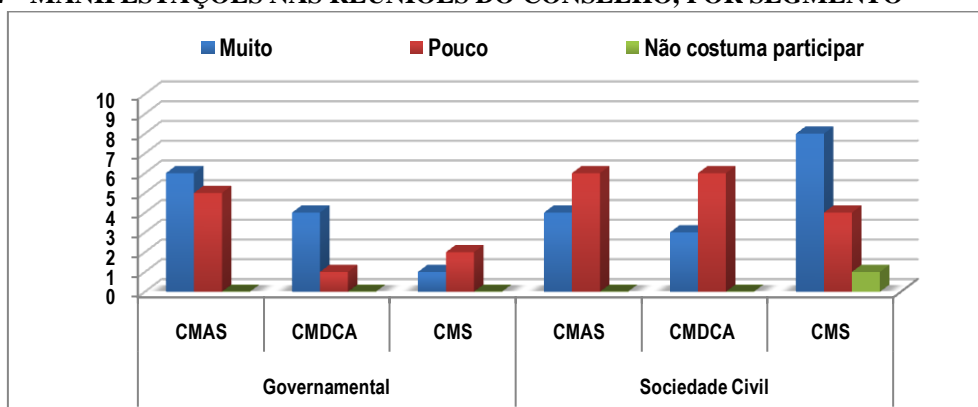
com um total de 37,3%. Nota-se que o somatório destes com os que afirmaram possuir renda acima de 10 salários mínimos perfaz um percentual de 51,0%.

Considerando ainda que, para a literatura especializada, a atividade partidária é a expressão clássica da participação política, os conselheiros foram indagados a respeito da filiação em partidos políticos. No universo conselheista analisado os dados mostram que 45,1% são filiados, mas desagregando as porcentagens por conselho, percebemos que o CMDCA e o CMS possuem taxas de vinculação significativamente inferiores (35,7% em cada) ao CMAS (57,1%). Os dados das preferências partidárias indicam índices consideráveis de filiação ao Partido dos Trabalhadores, especialmente entre os representantes da sociedade civil do CMDCA em que todos são filiados e do CMS em que o número de representantes da sociedade civil filiados ao PT é superior, se comparado ao setor governamental. Diante deste quadro, a preferência partidária exposta pela sociedade civil pode ser lida como uma vinculação mais autônoma e possivelmente livre de constrangimentos se comparada como o segmento governamental, em que a filiação é requisito obrigatório para aqueles que ocupam cargos comissionados na administração pública.

Ainda no que diz respeito à vinculação associativa, os conselheiros também foram indagados se participam de mais alguma entidade e/ou associação da sociedade civil além daquela representada no conselho e verificou-se, no geral, o predomínio de respostas positivas (54,9%). Separando os dados por segmento de representação, observa-se que somente no CMDCA há de fato predominância de respostas afirmativas entre o segmento governo (80,0%) e que apenas no CMS há superioridade da mesma afirmação entre o segmento sociedade civil (69,8%).

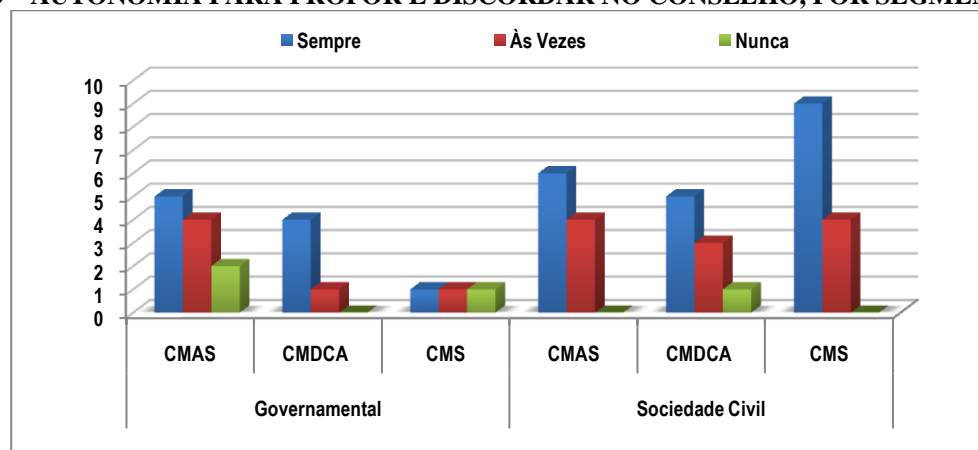
O cruzamento dos dados sobre o perfil dos conselheiros com um outro conjunto de perguntas ligadas a capacidade subjetiva que cada ator julga deter para atuar no conselho indica uma possível relação entre conexões e/ou redes associativas com a questão da competência individual para atuação no conselho. Assim, se entre os conselheiros da sociedade civil do CMS observa-se o maior índice total de vinculação associativa, é também entre estes que se verificam os melhores números referentes ao hábito de se manifestarem muito nas reuniões do conselho (61,5%). Na mesma lógica, mas em sentido inverso, se é no CMDCA que se apresentam os menores índices de vinculação partidária e de engajamento em atividades políticas, é também neste conselho que se verifica o menor grau de associativo do segmento sociedade civil e o maior número de repostas apontando para o pouco costume de se manifestar nas reuniões (66,7%). É ainda no CMDCA que os conselheiros afirmaram, em maior número, baixíssimo grau de autonomia para propor e discordar do conselho. Os gráficos abaixo, (Gráfico 2 e 3) demonstram esta análise a partir da utilização da frequência das repostas em números absolutos.

GRÁFICO 2 – MANIFESTAÇÕES NAS REUNIÕES DO CONSELHO, POR SEGMENTO



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

GRÁFICO 3 – AUTONOMIA PARA PROPOR E DISCORDAR NO CONSELHO, POR SEGMENTO



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

O cruzamento das informações sobre perfil político, expresso na vinculação partidária e associativa dos indivíduos em movimentos associativos, e o perfil sócio-econômico dos participantes parece confirmar a tese da existência de uma congruência entre condições materiais favoráveis e capacidade subjetiva para atuação como atores políticos. Portanto, as características sócio-econômicas, sobretudo renda e escolaridade, parecem influenciar os atributos de competência política subjetiva a ser praticado no interior dos conselhos, que parecem ser potencializados na presença e no engajamento a uma rede associativa e de ativismo político que mantém e dá sustentação ao sentimento de autonomia, sentimento indispensável para a efetivação da participação democrática nestes espaços.

Indicador de Trajetória Política e de Atitude Autônoma

Os dados quantitativos sobre vinculação associativa descritos na seção anterior, associados às informações qualitativas extraídas da trajetória de vida dos conselheiros ajudam a revelar aspectos centrais acerca do maior ou menor grau de autonomia posto que o envolvimento dos indivíduos junto ao campo associativo que é, em grande parte, decorrente de sua vivência e experiência, qualifica o sentimento e o comportamento autônomo e responsivo perante as práticas de participação institucional.

A percepção subjetiva dos conselheiros sobre a sua atuação e da sua entidade no conselho aponta que todos os conselheiros reconhecem, em diferentes graus, os limites postos a uma atuação mais efetiva e autônoma dos conselhos, tanto no que diz respeito aos constrangimentos e a efetivação do arcabouço legal e institucional desta instância, quando a postura adotada pelo governo e pela própria sociedade civil no enfrentamento da diversidade e da construção democrática. No entanto, para o caso de Concórdia o estudo demonstrou que a trajetória de vivências e o engajamento com questões políticas e públicas impactaram positivamente a percepção e a capacidade crítica dos conselheiros.

Representantes com altas vinculações com o associativismo civil e com envolvimento político anterior aos anos 1990, especialmente com associações do campo comunitário e com partidos de frente popular, apresentaram leituras mais refinadas em relação à atuação do conselho fortalecendo, com isto, a envergadura da participação nestes espaços. Neste caso, o ativismo político e o engajamento a uma rede associativa parecem fornecer elementos que dão sustentação ao sentimento de autonomia, e que imprime ao conselho um desempenho democrático mais vigoroso. Por outro lado, atores vinculados à associações do campo religioso e assistencial e com partidos mais alinhados com o pensamento liberal, também apresentaram sentimentos de autonomia, embora tenham uma “atuação consensuada do tipo colaborativa” conformando um perfil pouco crítico e propositivo, na medida em que não se observa, nos relatos colhidos, qualquer “intenção explícita de se estabelecer um confronto com o poder público no sentido de fixar diretrizes” (Cayres, 2009, p. 168). Igualmente, a trajetória associativa das lideranças tem sido fator central no processo de recrutamento dos representantes, como revelado nesse e em outros estudos sobre representação⁹.

De forma mais detida, a análise dos argumentos que justificam a presença ou a ausência de autonomia, conjugados com as avaliações da atuação do conselho realizadas pelos entrevistados, nos permitem identificar padrões gerais de comportamento e apontam para o seguinte entendimento sobre a autonomia:

⁹ Lüchmann, 2009; Lüchmann; Borba, 2009.

1) O sentimento básico que reside no núcleo da concepção de autonomia é definido e qualificado pelo tipo de interação comunicativa estabelecida pelos representantes no interior destes espaços. O atributo da autonomia está diretamente articulado com o sentimento de livre expressão de opiniões. Logo, quanto mais amplo é o poder de fala, maior o sentimento de autonomia.

2) Um obstáculo à consumação do sentimento de autonomia é o desconforto no embate de idéias e o não reconhecimento do outro como interlocutor legítimo que deve tomar parte no processo decisório.

Os conflitos que emergem do interior do CMS, por exemplo, criam situações embaraçosas e apresentam ressonâncias no sentimento de autonomia partilhado pelos representantes. Na avaliação dos conselheiros, a autonomia é restrita face ao Estado no processo de definição das políticas. Ilustro algumas falas¹⁰:

A autonomia é muito limitada. Se você vem com uma proposta e se não querem que a sua proposta passe, te podam e te colocam de um jeito que as pessoas fiquem contra. Existe o fato de que as pessoas ficam constrangidas em discordar. [...] Então, aqui na verdade, a gente funciona pra deliberar coisas que já estão prontas. (Ana, Representante de Prestadores de Serviço CMS).

Na última reunião eu me dei conta que eu teria tido vontade de dizer uma coisa que eu não disse. E eu me calei, e calar não fica bem pra mim. Eu não fico bem comigo mesma. [...] Eu queria ter cobrado, mas eu pensei que já estava um pouco conflituoso... (Márcia, Representante de usuário CMS).

O processo de expressão das diferenças, ao invés de fortalecer a ação conselheira, torna-se artifício de esvaziamento deste espaço. A falta de ambiente para a expressão das opiniões livre de constrangimentos é um dos elementos que parece de fato não permitir a sociedade civil um sentimento de autonomia que se traduza na possibilidade de diálogo e instituição de políticas públicas estabelecidas a partir de uma elaboração coletiva.

3) A capacidade autônoma e o potencial deliberativo do conselho incorporam prerrogativas de disposição à negociação. O sentimento de autonomia, embora necessário, não é suficiente para materializar esta capacidade que deve vir acoplada a artifícios para o desenvolvimento desta habilidade de relacionar-se de forma estratégica.

No caso da Saúde, a despeito de o conflito estar presente e produzir ecos no funcionamento do conselho, alguns representantes repartem o sentimento de que a melhor forma de encaminhar o processo decisório, de forma autônoma e propositiva, é tendo na negociação quanto na contestação o sentido e a orientação básica de ação.

¹⁰ Os nomes de todos os entrevistados foram substituídos por nomes fictícios para garantir o anonimato dos mesmos.

Tem situações que você vai ter que entender, vai ter que negociar. Agora, tem situações que, inclusive, dentro do conselho, tem que se posicionar e bater o pé. Tem que ter capacidade para negociar, tem que ter capacidade de aprender, tem que ser dinâmico e ter autonomia e habilidade. Você tem que ter também capacidade de propor, de negociar a sua proposta e em determinado momento, quando a coisa é estrategicamente importante, ter a capacidade de propor e negociar. (Roberto, Representante de usuário CMS).

Porque eu posso pensar que eu estou certa e defender. Mas nós temos que ver o que é melhor pra todos. [...] Saber fazer as coisas com negociação não mudando de opinião, mas cedendo em algumas situações e analisando como um todo. (Márcia, Representante de usuário CMS).

Nota-se, também que no CMDCA, o sentimento de autonomia existe, mas a capacidade efetiva ainda está latente e a negociação nos processos decisórios com outras instâncias é uma via encontrada, mas ainda não consagrada, de acesso do conselho a uma autonomia ampla e ativa. Os representantes, não só têm ciência da importância desta autonomia para a concretização da participação conselheira, como também identificam os entraves postos a esta participação e as formas de superá-los, como sugerido na seguinte fala:

O conselho pode trabalhar sim as propostas e levar para a administração e acredito que ele tem força de fazer com que sejam implantados os programas. Eu acho assim, que a gente pode até acionar o Ministério Público, para fazer com que esse projeto, esse pedido do conselho seja implantado. (Mateus, Representante da sociedade civil CMDCA).

Evidencia-se assim que, a capacidade de negociação desenvolvida pelo e no conselho é, na leitura dos representantes, uma habilidade que deve ser desenvolvida com vistas à superação dos obstáculos postos a concretização da autonomia.

4) O pouco confronto de idéias e altos índices de conflito sugerem dificuldades e enfraquecimento da capacidade autônoma do conselho. Pouco embate pode suscitar baixa vinculação para operacionalização de decisões e embate em abundância pode se traduzir em polaridades representativas. De qualquer forma, as divergências internas, independente da intensidade, quando encaminhadas de forma madura e responsável, podem render bons frutos para o conselho. Aqui a comparação entre o conselho da Assistência e da Saúde parece interessante.

No CMAS os conselheiros identificam, embora não de forma imediata, a existência de conflitos entre os conselheiros, sendo o embate entendido enquanto divergências de idéias que é sempre acompanhado de aprovação de propostas por consenso e unanimidade¹¹. A avaliação das divergências foi sempre positiva e não foram mencionados constrangimentos em propor e discordar do tema em pauta. Mas, apesar do elevado sentimento de autonomia, parece que este não se efetiva em uma capacidade verdadeiramente autônoma de proposição de políticas públicas.

¹¹ Vale aqui mencionar que por meio do questionário foi averiguado que este conselho apresenta na leitura dos conselheiros baixo índice de conflituosidade e que por meio de análise das atas das reuniões verificou-se que por cinco anos consecutivos 74,1% dos assuntos tratados no conselho não foram alvo de qualquer discussão.

Claro que o conselheiro municipal não tem toda aquela autonomia de decisão que tem o governo atual. Os conselheiros estão aqui para concordar, discordar e até certo ponto discutir algumas coisas. Mas não para definir tudo ou para decidir tudo. Eu acho que quem está no governo é que tem um maior poder de decisão. [...] Nós não começamos a iniciar o problema, a gente já recebe o problema já trabalhado para uma aprovação ou não. (Jorge, Representante da sociedade civil CMAS).

Eu não vejo uma alavancagem muito grande de políticas públicas, são coisas bem pontuais. A política pública em si eu vejo mais direcionada da área governamental. [...] A própria secretária elabora uma proposta e apresenta. Mas a comunidade em si não consegue fazer estas propostas. Ela consegue aprovar uma coisa que vem já pronta. (Célia, Representante da sociedade civil CMAS).

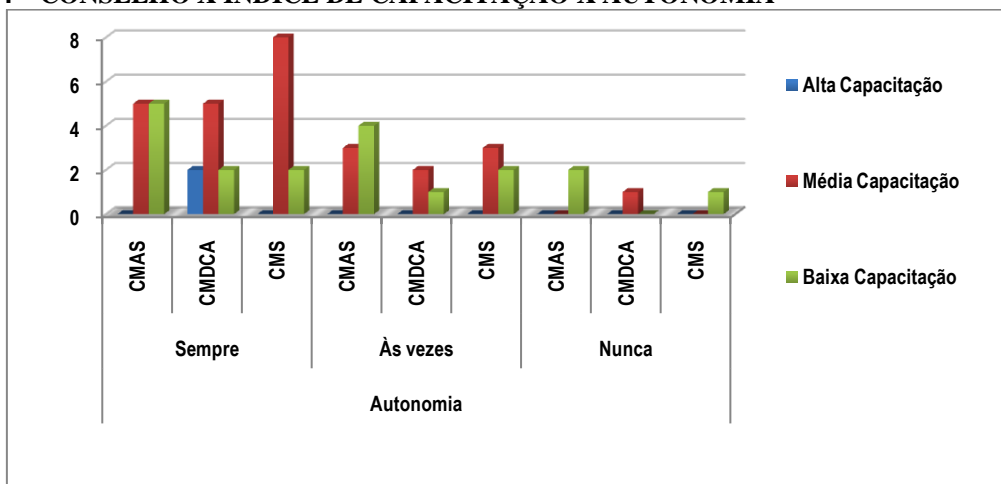
No caso do CMS, os argumentos elencados nas falas dos entrevistados expressam que entre os conselheiros o sentimento de autonomia existe com bastante vigor, mas este não consegue se efetivar, entre outras razões, pelo nível de conflito existente. O conflito, no caso da saúde, ao invés de fortalecer a atuação do conselho, gerou desavenças e suspeição entre a própria sociedade civil e entre esta e o governo. A interface de negociação fundada no confronto de interesses segmentados, e não no diálogo franco e aberto, tem feito do conselho um ambiente de profunda desconfiança, paralisando este órgão como instância deliberativa. Exemplar, neste caso, é o fato de que, em 16 anos de existência, o CMS nunca tenha expedido uma resolução, ou seja, não recorreu à ferramenta legal disponível ao conselho para concretizar as suas decisões. Ademais, as disputas não somente bloqueiam a dinâmica de funcionamento do conselho, como impactam a paridade argumentativa e o próprio processo de elaboração de políticas públicas.

5) A potencialidade da capacidade autônoma está ancorada e é acionada pela detenção de conhecimento técnico de questões específicas da área de atuação de cada órgão colegiado. A assimilação deste bloqueio e os caminhos para a sua superação traz a tona a discussão sobre os problemas de capacitação. A qualificação técnica e política impõem um saber diferenciado “que diz respeito ao conhecimento sob o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos”, competência esta não disponível na educação formal (DAGNINO, 2002, p. 284). Para exemplificar, o Gráfico 4 mostra o cruzamento de distintas informações a respeito do índice da intensidade de capacitação por conselho cruzado com as respostas sobre a autonomia para propor e discordar nas reuniões plenárias¹² e informa que o sentimento de autonomia para propor e discordar do conselho existe, mas este sentimento não é acompanhado e ancorado em índices apropriados de capacitação e informação que qualificam adequadamente as discussões no conselho. Portanto, mesmo havendo algumas iniciativas de promoção e de participação dos membros em capacitação, ela demonstra-se insuficiente. Uma limitação que

¹² O Gráfico 4 apresenta o cruzamento do índice de capacitação para os conselheiros obtidos através da aglutinação das porcentagens referentes as perguntas “Você se sente preparado para discutir questões técnicas?” e “Os conselheiros recebem assessoria técnica?”. Posteriormente, estes dados foram cruzados com as repostas a seguinte pergunta: “você acha que você tem autonomia para propor e discordar do conselho?”.

impacta negativamente não somente a qualidade das políticas públicas discutidas no conselho, mas também a participação igualitária, autônoma e democrática da sociedade civil.

GRÁFICO 4 – CONSELHO X ÍNDICE DE CAPACITAÇÃO X AUTONOMIA



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

6) O refinamento dos exames feitos pelos representantes sobre a autonomia e o procedimento deliberativo parece ser impactado diretamente pelas experiências associativas vividas que conferem a alguns atores maior capacidade crítica.

Resgato aqui, como referência, alguns relatos que foram mais apurados quanto à questão do conflito no conselho da Assistência Social. Dois dos entrevistados identificaram confrontos não reconhecidos pelos demais. Seguem uma fala de uma representante da sociedade civil:

A sociedade civil organizada, que participa do conselho e que é atuante, muitas vezes não consegue entender toda uma dinâmica administrativa. E os conflitos se dão nesse sentido. Porque às vezes tem ações que são importantes implementar, mas administrativamente fica difícil. Porque a sociedade civil organizada compreende a lógica do mercado: eu quero, logo eu executo. (Cláudia, Representante da sociedade civil CMAS).

Esta ciência do embate torna-se curiosa, e em parte se explica quando conectamos com a história de vida de quem a mencionou: trata-se de uma pessoa que teve a sua trajetória marcada por longo histórico de participação e, ao menos neste caso, esta vivência parece ter permitido não somente uma visão mais refinada e acurada do conflito, como igualmente permitiu o conhecimento dos tramites burocráticos exigidos por dentro do aparato estatal para a efetivação das políticas.

7) Malgrado todas as dificuldades listadas pelos conselheiros, estes fazem avaliações positivas quanto a importância e o fortalecimento destes espaços, sendo o saldo também positivo para os impactos da participação no aprendizado político.

III) Autonomia e Participação Conselhistas

Os apontamentos acima delineados parecem relevantes para se pensar em uma tipologia da autonomia que ajude na compreensão dos desafios à participação institucional. Os argumentos listados sugerem que não existe uma autonomia, mas diversas modalidades e graus de autonomia que sofrem fluxos e refluxos em vista de uma diversidade de condições e de uma multiplicidade de fatores. O exercício da autonomia inclui distintas percepções sobre a sua existência, sobre o núcleo básico da sua composição, a interface e a relação com os outros atores, e a leitura dos códigos de condutas que regem este ambiente, indicando a impossibilidade de aglutinar estas diferentes perspectivas em um modelo único de comportamento.

Assim sendo, a conjugação das informações extraídas da trajetória política com as ponderações dos representantes do CMAS permite afirmar que, neste conselho, verifica-se uma autonomia manifesta na liberdade de expressão das falas, mas que não se patenteia nos processos de deliberação das políticas de assistência social oferecida aos munícipes. Como já mencionado, a limitada expressão dos conflitos confere a este conselho uma atuação consensuada do tipo colaborativa, na medida em que não se observa nos argumentos qualquer intenção de confronto e embate mais profundo com administração municipal. Embora reconheçam que a efetivação da autonomia passa pela capacidade de negociação autônoma, o CMAS não tem feito uso desta ferramenta como meio de pautar as definições do Estado. A negociação com vistas à colaboração, neste contexto, pode ser sinônimo de baixa articulação e mobilização social autônoma, conformando um perfil pouco crítico e propositivo, o que caracterizaria um quadro denominado, para efeitos deste trabalho, de *autonomia colaborativa*.

Por outro lado, a negociação com vistas à conciliação e formação de alianças não é, necessariamente, sinônimo de pouca capacidade autônoma, como no caso do CMDCA. Neste conselho, a existência e a percepção de um ambiente de maior conflituosidade, associadas a um envolvimento (dos entrevistados) no campo do associativismo civil, permite a estes a leitura de que, embora o conselho possua autonomia em algumas dimensões, esta autonomia não tem sido suficientemente forte para imprimir avanços significativos na atuação do conselho. A dependência de recursos do poder público e o vago conhecimento dos trâmites jurídicos e burocráticos são elementos que limitam o funcionamento efetivo e autônomo do conselho. O reconhecimento das deficiências para uma prática autônoma, conjugada com a listagem das possíveis resoluções desta carência, sugerem a caracterização de um outro tipo de autonomia, que estou chamando de *autonomia pactuada*, na medida em que este conselho está orientado para as práticas da negociação e de estabelecimento de “parcerias” – com a Promotoria, por exemplo – como caminho disponível para superação dos obstáculos a sua autonomia.

Já no caso do CMS, o reconhecimento do conflito sugere, em algumas falas, uma maior capacidade crítica e autônoma, capacidade esta que parece estar associada à trajetória dos conselheiros. A esta percepção, estou denominando de *autonomia crítica*. Neste caso, os diferentes comportamentos, as diversas repostas ao conflito e a escassa capacidade propositiva no conselho são produtos das diferenças advindas dos campos de atuação e dos perfis identificados. A diferença se estabelece, em grande medida, pela trajetória de atuação e constituição política de seus membros que, sem dúvida, imprimem ao conselho um desempenho mais enérgico e protagônico, pautado pela busca de uma autonomia mais complexa e rigorosa¹³.

Como se trata de um processo dinâmico e multifacetado, a síntese acima não corresponde a polarizações absolutas dos tipos e dos comportamentos verificados. Ao contrário, a leitura deve ser feita de forma transversal e a tipologia sintetiza um esforço de ordenar os argumentos de forma inteligível para reflexões sobre a autonomia da sociedade civil nos ambientes democráticos de participação institucional.

IV) Indicadores de Autonomia

Como posto, as demandas por participação e “partilha” de poder decisório encampadas pelos movimentos sociais e as organizações da sociedade civil nos anos 1990 marcaram uma inflexão na atuação destes, que passam a aceitar e a reivindicar a institucionalidade (“ao lado do Estado”). Neste contexto, o discurso de autonomia se reconfigura, e o reconhecimento das especificidades deste novo momento histórico indica uma necessária revisão dos paradigmas analíticos disponíveis e sacramentados. Assim, diferente de separação e/ou contraposição, autonomia implica em relação, ou em tipos de relações.

Retomando as duas dimensões analisadas e seus respectivos indicadores, percebe-se em primeiro lugar uma correlação positiva entre o sentimento de autonomia e o perfil sócio-econômico dos conselheiros que apontam congruência entre os altos níveis de renda e escolaridade e as maiores inclinações para atuação no conselho. O acesso a recursos materiais e subjetivos sugere rebatimentos sobre o “poder mobilizatório para aquelas parcelas da população diretamente relacionadas as políticas públicas em questão” Wendhausen; Souza (*apud* LÜCHMANN; BORBA, 2008, p. 65). Porém, como a bibliografia sobre a participação política vem apontando, a dimensão

¹³ Vale aqui mencionar que para o caso CMS verificou-se também um outro tipo de autonomia, classificada como *autonomia identitária*, mas que não foi alvo de discussão aqui em razão desta se dar em função da íntima articulação com o Estado. Como tal concepção está ancorada na idéia de compartilhamento do mesmo projeto político entre setores da sociedade civil e do governo (que recebe um outro estatuto na medida em que, diferente de separação, está ancorada na idéia de conformação de um campo comum remetendo, em alguma medida, à noção de hegemonia), seria necessário mostrar que esse tipo de autonomia – de forma mais explícita que os demais tipos – envolve a questão da relação estreita com o Estado. Dentro dos limites deste artigo não seria possível trata, mesmo de forma tangencial, esta relação que obrigatoriamente exigiria a inclusão de uma dimensão institucional e/ou estatal.

da centralidade é limitada para se entender o fenômeno da democracia, da participação e da autonomia, especialmente considerando-se que o conselho acaba por formar uma elite especializada que se estabelece e domina os processos decisórios no conselho, em detrimento de um processo mais amplo de democratização da gestão local (FUKS, 2004; PERISSINOTTO, 2004.).

No que diz respeito ao perfil político-partidário, percebe-se que indivíduos vinculados a partidos e associações parecem possuir maior capacidade para atuação no conselho. O ativismo político e o engajamento a uma rede associativa parecem fornecer elementos que dão sustentação ao sentimento de autonomia. No entanto, as altas vinculações com o associativismo civil e com as atividades políticas se manifestam de forma diferenciada nos conselhos e mesmo possuindo em termos gerais perfis políticos semelhantes, existem algumas especificidades que assinalam as diferenças, como é o caso já citado do CMAS em contraposição ao CMS.

Logo, os que participam nos espaços dos conselhos gestores são aqueles que possuem mais recursos associativos, políticos, econômicos e culturais. A predisposição à participação também estaria associada à configuração de uma rede associativa, em que a conexão com o campo de atuação parece ser central (LÜCHMANN; BORBA, 2009). Assim, outros dois indicadores importantes dizem respeito ao perfil do associativismo civil no município e à densidade da rede associativa criada no interior da sociedade civil. Como vimos, os conselhos incorporam entidades com diferentes perfis de atuação. A maioria das associações é dependente, de alguma forma, dos recursos oriundos de outras instituições para o seu funcionamento. O repasse de verbas se dá por meio de convênios, sendo que as associações lançam mão de “parcerias”, que quando estipuladas com instâncias estatais, especialmente com a prefeitura, podem apresentar rebatimento na capacidade autônoma de auto-organização e de auto-determinação das organizações. A vinculação com este tipo de agência alerta sobre a existência de possíveis constrangimentos postos a estas entidades ao desenvolvimento de uma autonomia do tipo crítica e propositiva face ao executivo municipal. Neste caso, as associações representativas do CMAS ilustram bem como a dependência de recursos da prefeitura pode conformar uma autonomia do tipo colaborativa.

No que diz respeito às redes de articulação no interior da sociedade civil (Cf. SCHERER-WARREN, *op.cit.*), o estudo indicou que as associações representativas mantêm vínculos com os mais variados atores sociais e estatais. Relações com o campo do associativismo civil são mais claras no CMS, e conexões com a institucionalidade política e estatal são verificadas em maior intensidade no CMAS. O que se percebeu é que as organizações da sociedade civil apostam em atuações conjuntas com os mais diversos agentes como parte de uma estratégia com vistas a resolução de problemas e a materialização dos seus objetivos. Por mais que, as entidades façam investimentos conjuntos, elas os fazem de formas diferenciadas. Os casos da assistência social e da saúde evidenciam, claramente, diferentes apostas para a conformação de redes de apoio mútuo,

apostas que sugerem ajustamentos também diferenciados em relação à autonomia. O que se pode deduzir é que a noção de redes sociais é central, na medida em que aponta uma correlação positiva entre o grau de articulação com o campo do associativismo civil, capacidade de participação propositiva e autonomia do tipo crítica.

Um indicador igualmente relevante para se pensar a questão da autonomia, relaciona-se com a trajetória de envolvimento político dos conselheiros. As informações levantadas indicam que a trajetória de vivências e de engajamento com questões políticas e públicas impactam positivamente a capacidade crítica dos conselheiros. Representantes que tem o início do seu envolvimento associativo e político datado dos anos 1970 e 1980 – período áureo da efervescência mobilizatória no país (BOSCHI, 1987; DOIMO, 1995; SADER, 1988) – apresentaram leituras mais refinadas em relação a atuação do conselho. Portanto, para o caso de Concórdia, o conjunto de relações e a trajetória política de participação social dos conselheiros são fatores que impulsionam o envolvimento com questões políticas e públicas e fortalecem a envergadura da participação no espaço dos conselhos.

Por fim, o último indicador confirma que o sentimento de autonomia existe em diferentes graus entre os conselheiros e a efetivação da capacidade autônoma é determinada por um conjunto de fatores, com destaque para aqueles já mencionados.

Assim, fica entendido, que o posicionamento dos atores na estrutura social pode favorecer ou não a autonomia, bem como a rede associativa criada no interior da sociedade civil apresenta rebatimentos positivos no sentimento e na capacidade de concretização da autonomia, indicando que quanto maior a rede, mais a participação política se aproxima da autonomia do tipo crítica. De forma correlata, o sentimento de capacidade de atuação política é reforçado pelo engajamento em atividades associativas e políticas, e o estudo das trajetórias evidencia que diferentes modalidades de vínculos e articulações podem separar ou aproximar a sociedade civil do Estado.

Deste modo, o relato dos representantes sobre o sentimento de autonomia indica que, embora o sentimento de autonomia seja pré-condição para um comportamento autônomo, ele não se confunde com a capacidade de efetivação da autonomia. Além disso, os dados autorizam a falar em diferentes tipos de *autonomias* que, sujeitas a movimentos distintos de uma série de variáveis complexas que se entrecruzam e se complementam, podem aumentar ou restringir à propensão a efetivação da capacidade autônoma nos espaços institucionais de participação.

IV) Considerações

A título de conclusão, sugere-se que os achados empíricos da pesquisa dão indícios da dimensão relacional da autonomia que pode tomar diversos contornos e configurações que, longe de

conformarem uma resposta ou um enquadramento teórico e conceitual rígido e totalizante, fornecem elementos e reflexões para se pensar as relações entre autonomia, participação e democracia. A pesquisa indicou que as informações mapeadas e analisadas desafiam e interpelam abordagens teóricas centradas, exclusivamente, em uma variável explicativa, instigando a busca de novas frentes teóricas e analíticas, bem como a superação de abordagens dicotomizadas que restringem a compreensão acerca da democracia, da participação e da autonomia em contextos institucionais. As informações coletadas e mapeadas indicam que a autonomia deve ser apreendida na sua transversalidade, pressupondo diferentes níveis ou graus na capacidade de relação e de proposição, em detrimento de abordagens que prevêem ausência de relação, como as perspectivas de autonomia entendidas a partir da antítese ou de uma radical distinção entre sociedade civil e Estado que, determinaram como ilegítimas as relações entre estas duas esferas para o processo de construção da democracia forjado durante pelo menos duas décadas no Brasil.

O formato cambiante e flexível exige, não somente, a mobilização de uma série de variáveis analíticas e procedimentos metodológicos, como também um olhar transversal sobre estes, podendo-se afirmar a partir do caso de Concórdia que não existe uma autonomia, mas sim *autonomias*, sendo a relação, a interação, a mutabilidade os elementos generalizáveis desta noção. A autonomia não significa isolamento ou separação, mas capacidade de crítica e de proposição em permanente processo de conexão e reconexão. Portanto, os tipos de autonomia aferidos indicam diferentes tipos de relações, conformando uma noção sócio-histórica que se transforma no tempo e no espaço.

Referências Bibliográficas

- BOSCHI, Renato Raul. *A Arte da Associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 2º. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil 1998.
- CAYRES, Domitila Costa. *Sociedade Civil e Estado: a autonomia revisitada*. Florianópolis: 2009. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, UFSC.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DOIMO, Ana Maria. *Movimento Social Urbano, Igreja e Participação Popular*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- FUKS, Mário. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato; SOUZA, Nelson Rosário de. *Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Ed. UFPR, 2004.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Os sentidos da representação política nas instituições participativas*. Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2009.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. Inclusão política, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, v. 44, n. 158, jan-abr, p.58-68, 2008.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. *A Representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Florianópolis: UFSC, 2009.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; CAYRES, Domitila Costa. *Associativismo civil, autonomia e participação. Dimensões e desafios de investigação*. Paper apresentado no V Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Buenos Aires, Argentina.
- PERISSINOTTO, Renato. Poder e participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato; SOUZA, Nelson Rosário de. (Org.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2004.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. In: *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, 2006.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais na atualidade. In: WEBER, Beatriz Teixeira; KONRAD, Diroge Alceno. (Org.). *Visões de Mundo Contemporâneo: caminhos, mitos e muros*. Santa Maria: FACOS-UFSM, 2007a.

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo. *História: debates e tendências*. Revista do PPG em História da Universidade de Passo Fundo, v. 7, n.1, jan./jun., 2007b.

SCHERER-WARREN, Ilse. Fóruns e redes da sociedade civil: percepções sobre exclusão social e cidadania. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 19-40, 2007c.

TATAGIBA, Luciana. Movimentos Sociais e Sistema Político: um diálogo (preliminar) com a literatura. *6º Encontro da ABCP*. Área Temática: Teoria política. Campinas, SP, 29/07 a 01/08/2007. (mimeo).

TATAGIBA, Luciana. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente: reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: ALVAREZ, Sonia; BAIOCCHI, Gianpaolo; LAÓ-MONTES, Agustín; RUBIN, Jeffrey; THAYER, Millie. (Orgs.). *Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civil Society, and Democratic Innovation*. (no prelo).

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais, participação e sistema político: velhas e novas questões. *XXX Encontro anual da ANPOCS*. GT01 – Cidades: sociabilidades, cultura, participação e gestão. Caxambu - MG, 24 a 28-10-2006a. (mimeo).

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. Participação e Democracia: velhos e novos desafios. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*. Porto Alegre, vol. 6, n. 1, p. 223-240, 2006b.