

Sociedade Civil e Estado: a autonomia revisitada

Domitila Costa Cayres



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**SOCIEDADE CIVIL E ESTADO:
A AUTONOMIA REVISITADA**

DOMITILA COSTA CAYRES

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre junto ao programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Lígia Helena Hans Lüchmann.

FLORIANÓPOLIS
2009

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária da
Universidade Federal de Santa Catarina

C385 Cayres, Domitila Costa

Sociedade civil e estado [dissertação]: a autonomia revisitada /
Domitila Costa Cayres ; orientadora, Lígia Helena Hahn Lüchmann.
- Florianópolis, SC, 2009.
214 f. : il., grafs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina,
Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação
em Sociologia Política.

Inclui bibliografia

1. Sociologia política. 2. Autonomia. 3. Sociedade civil.
4. Estado. 5. Participação política. 6. Democracia. I. Lüchmann,
Lígia Helena Hahn. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

CDU 316



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

“SOCIEDADE CIVIL E ESTADO: A AUTONOMIA REVISITADA”.

DOMITILA COSTA CAYRES

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pela Orientadora e Membros da Banca Examinadora, composta pelos Professores:

Prof.ª Dr.ª Lígia Helena Hahn Lüchmann
Orientadora

Prof.ª Dr.ª Ilse Scherer-Warren
Membro

Prof.º Dr.º Adrian Gurza Lavalle
Membro

Prof.ª Dr.ª Lígia Helena Hahn Lüchmann
Coordenadora

FLORIANÓPOLIS, (SC), MARÇO DE 2009.

*Para papai por abrir as portas;
Para mamãe por acender as luzes.*

AGRADECIMENTOS

Muitas contribuições foram fundamentais e necessárias para a efetivação desta dissertação. Ao longo de dois anos em Florianópolis contei com o apoio, amizade e carinho de diversas pessoas. E é com muita alegria que, ao chegar ao fim desta empreitada, agradeço àqueles que, de diferentes momentos e modos, contribuíram para a sua concretização.

Agradeço primeiramente a Lígia Lüchmann, orientadora atenta, cuidadosa e perspicaz. Nela encontrei uma companheira intelectual admirável que desde o início mostrou interesse em orientar esta dissertação. Seu entusiasmo e apoio intelectual sempre me estimularam e me instigaram a fazer análises mais consistentes e críticas – o que foi decisivo para o amadurecimento deste trabalho. Também sou grata pela dedicação, claramente expressa pelo conjunto de observações criteriosamente tecidas, além da amizade, amparo e incentivo que me deixou segura da sua confiança em mim. A ela, e ao professor Julian Borba, agradeço ainda o financiamento concedido, através dos recursos das pesquisas sob coordenação dos mesmos, para o trabalho de campo.

Ao Julian Borba e a Ilse Scherer-Warren agradeço os comentários ordenados como membros da banca de qualificação. Os dois, juntamente com o professor Carlos Sell, apresentaram contribuições teóricas importantes durante as reuniões do grupo de discussão do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS). Quero ainda agradecer a Ilse pela oportunidade de realização de estágio de docência, oportunidade esta que se apresentou como um momento fecundo para o cumprimento de minhas habilidades intelectuais e de estreitamento dos laços de amizade.

Em Concórdia gostaria de agradecer a disponibilidade e prontidão dos funcionários da Prefeitura e dos Membros dos Conselhos. As informações colhidas durante o trabalho de campo, e os encontros com os interlocutores, representaram um momento de trocas de experiências ímpar que serviram como fonte de estímulo para o aprimoramento da pesquisa. Na impossibilidade de nomear todos, dedico especial agradecimento a Alziro Corassa, Edson Gonçalves, Igomar Nespolo, Maria Luiza Marcon, Maurício Engler, Neusa Colombo, Neuza Dahmer, Ruimar Scortegagna e Silvana Casagrande.

Agradeço ainda a Tatiana Kawata e Raphaela Rezende pela contribuição em parte do processo de sistematização dos dados quantitativos, e a Felipe Mattos pelo empenho no esclarecimento das

dúvidas metodológicas. A Geraldo Magela Vieira, meu tio e juiz aposentado, sou grata pelas explicações dos termos jurídicos. A André Dias e Manoel Pacheco, da imprensa universitária da UFSC, agradeço a colaboração na formatação e confecção da capa.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), agradeço à concessão da bolsa que permitiu cursar o segundo ano do mestrado de forma mais acurada.

Há ainda que se reconhecer àqueles que dão o indispensável apoio emocional e afetivo. Em Florianópolis agradeço aos amigos Cristina Dallanora, Gislene dos Santos, Guilherme Mondardo, Jaime Silva e Matheus Grandi pelos bons momentos de alegria, de ajuda mútua e de compartilhamento de reflexões, de descobertas, de angústias e de incertezas próprias do trabalho intelectual. Agradeço, especialmente, a Guilherme Mondardo pela gentil revisão ortográfica do texto. Existem ainda aqueles amigos que, nem sempre tão pertos, alimentam o acautelado prazer de saber que se têm com quem contar. São eles Rafael Dias e Wesley de Paula.

Já as idas à Vitória/ES são sempre embaladas por muita satisfação e entusiasmo. Representam o reencontro com a família, com os amigos, com os ex-professores, o reaquecimento do coração, o “recarregar” das energias. Aos de lá sou grata, aos ex-professores e amigos, Marta Zorzal e Silva, Thimoteo Camacho e a Luiza Camacho não só pelo incentivo intelectual, mas fundamentalmente pela torcida acompanhada da postura sempre terna e fraternal. Aos queridos e sempre bons amigos Breno Silva, Carla Rosa, Charlany Guarnier, Maria Fernanda Brito, Marianne Malini e Vitor Hugo Simon, sou imensamente grata pelo carinho e apoio contínuo. Agradecimento especial a Carla pela redação do abstract.

Também lá se encontram meus pais e irmãos. Guilherme, Ludmila e Filipe são os meus grandes e inseparáveis irmãos-companheiros. Rita de Cássia e Gabriel Borem são pessoas que a vida deu-me o prazer da convivência. José Renato e Maria Aparecida são meus pais, fiéis amigos e provedores, a quem dedico este trabalho em vista do amor incondicional que nos fortalece.

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS	11
LISTA DE QUADROS	12
LISTA DE TABELAS	13
RESUMO	15
ABSTRACT	17
INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1 – SOCIEDADE CIVIL, PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL E A AUTONOMIA REVISITADA	24
1.1 Trajetória dos estudos sobre os movimentos sociais e a sociedade civil no Brasil e sua (ausência de?) relação com o Estado	33
1.1.1 Movimentos Sociais das Décadas de 1970 e 1980	33
a) O paradigma da autonomia dos movimentos	37
b) O paradigma da institucionalidade política	38
c) Os paradigmas em perspectiva	39
d) Reconciliando as perspectivas, repensando a autonomia	44
1.1.2 O Ressurgimento da Sociedade Civil nos anos 1990: repensando categorias	46
a) A perspectiva da polis	51
b) A perspectiva institucional	54
c) A perspectiva dos projetos políticos	56
d) A perspectiva das redes sociais	59
e) Repensando categorias, reconciliando as expectativas	64
1.2 Autonomia Revisitada: sociedade civil e Estado em relação e os desafios da articulação institucional	65
CAPÍTULO 2 – OS CONSELHOS GESTORES NO MUNICÍPIO DE CONCÓRDIA	74
2.1 Histórico de Ocupação e Organização Social: o município de Concórdia/SC	75
a) Histórico de ocupação e de desenvolvimento econômico e político do município de Concórdia	75
b) Histórico de construção da participação associativa do município de Concórdia	82
2.2 Metodologia 1	94
2.2.1 Levantamento, análise e sistematização de documentos	94
2.2.2 Pesquisa de campo	95
2.3 Perfil dos Conselhos Gestores de Concórdia	97
2.3.1 Os Conselhos Gestores: estrutura e funcionamento	98

a) Natureza e atribuição_____	99
b) Composição_____	100
c) Estrutura e dinâmica de funcionamento_____	105
2.3.2 Perfil Sócio-Econômico e Político dos Conselheiros_____	109
2.3.3 Perfil das Organizações Representativas da Sociedade Civil_____	116
CAPÍTULO 3 – PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL, TRAJETÓRIA POLÍTICA E A AUTONOMIA REVISITADA: ARTICULAÇÕES ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO_____	124
3.1 Metodologia 2_____	124
3.1.1 Levantamento, análise e sistematização de informações contidas nas atas das reuniões plenárias do conselho_____	125
3.1.2 Realização de entrevistas_____	126
3.1.3 Observação Participante_____	127
3.2 Autonomia e processo decisório no interior dos conselhos: temas e atores dominantes_____	127
3.3 Trajetória Política e Participação Institucional_____	141
3.4 Autonomia e a participação conselhistas: os atores em cena_____	145
a) O CMAS e o poder de colaboração_____	145
b) O CMDCA e o poder de negociação_____	152
c) O CMS e a questão do conflito_____	158
d) Síntese: autonomia e participação conselhistas_____	166
3.5 Indicadores de autonomia_____	172
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS_____	179
5. REFERÊNCIAS_____	182
APÊNDICES_____	194
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA_____	194
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA DA PESQUISA_____	196
APÊNDICE C – TABELA TEMAS TRATADOS NOS CONSELHOS_____	198
APÊNDICE D – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS_____	200

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO	1:	Motivos para a participação no conselho, por segmento_____	104
GRÁFICO	2:	Funcionamento do conselho_____	106
GRÁFICO	3:	Conselho x Índice de capacitação x Autonomia_	109
GRÁFICO	4:	Filiação partidária entre os conselheiros, por segmento_____	112
GRÁFICO	5:	Tipos de associações que participam, por segmento_____	114
GRÁFICO	6:	Manifestações nas reuniões do conselho, por segmento_____	115
GRÁFICO	7:	Autonomia para propor e discordar no conselho, por segmento_____	116
GRÁFICO	8:	Relações da entidade representativa da sociedade civil _____	120
GRÁFICO	9:	Segmento que inicia o debate, por intervalo de tempo e conselho_____	129
GRÁFICO	10:	Segmento que dá seqüência ao debate, por intervalo de tempo e conselho_____	131
GRÁFICO	11:	Tipos de decisão, por ano e conselho_____	134

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1:	Indicadores de autonomia_____	73
QUADRO 2:	Quadro associativo do município de Concórdia_____	92
QUADRO 3:	Lei de Criação e Regimento Interno dos conselhos____	98
QUADRO 4:	Relação entre marcos políticos nacionais e municipais e trajetórias individuais_____	143
QUADRO 5:	Síntese da avaliação dos representantes da sociedade civil sobre a autonomia e a atuação do conselho_____	171
QUADRO 6:	Síntese dos indicadores de autonomia_____	178

LISTA DE TABELAS

TABELA 1:	Densidade demográfica do município de Concórdia, por ano_____	80
TABELA 2:	Segmento representativo no conselho_____	96
TABELA 3:	Composição do conselho, por segmento_____	102
TABELA 4:	Capacidade para discutir questões técnicas_____	108
TABELA 5:	Entidade representativa dos conselheiros da sociedade civil, por campo de atuação_____	110
TABELA 6:	Escolaridade entre os conselheiros, por conselho____	110
TABELA 7:	Renda entre os conselheiros, por conselho_____	111
TABELA 8:	Existência de convênio_____	119
TABELA 9:	Instituições que firmaram convênio_____	119
TABELA 10:	Mecanismos de prestação de contas_____	122
TABELA 11:	Número de temas tratados por ano, por conselho____	126

RESUMO

Esta dissertação tem como tema o estudo das relações que se estabelecem entre sociedade civil e o Estado, pretendendo analisar como a dimensão da autonomia é expressa e percebida pelos atores que atuam no interior dos espaços participativos, especificamente, junto aos conselhos gestores de políticas públicas. O trabalho parte, portanto, da discussão e do esforço de revisitar e ampliar o conhecimento sobre o caráter da autonomia da sociedade civil brasileira na contemporaneidade face às mudanças ocorridas na relação entre esta e o Estado nas últimas décadas, tendo como pressuposto que autonomia não implica uma radical distinção entre estes dois campos. A interpretação reside na concepção de que a autonomia é um conceito relacional, processual e interativo que informa sobre a qualidade e a natureza dos vínculos que os atores são capazes de estabelecer em um dado contexto histórico. Para isso, o trabalho se propõe a explorar, a partir de pesquisa empírica junto aos conselhos gestores da Assistência Social, da Criança e do Adolescente e da Saúde, do município de Concórdia (SC), temas e problemas relacionados às práticas da sociedade civil no interior destes espaços participativos e, por meio destes, as possibilidades e os limites do desenvolvimento de uma atuação que respeite aos princípios da autonomia. A metodologia é composta por procedimentos quantitativos (aplicação de questionários) e qualitativos (análise documental, entrevistas e observação participante), que se relacionam e se complementam. As informações extraídas do trabalho de campo sugerem diversas modalidades e graus de autonomia que sofrem fluxos e refluxos em vista de uma diversidade de condições e de uma multiplicidade de fatores. Este trabalho identificou pelo menos quatro tipos de autonomia, quais sejam: a) autonomia colaborativa, b) autonomia pactuada, c) autonomia identitária, e d) autonomia crítica – o que autoriza a se falar em diferentes configurações de autonomia que, sujeitas a movimentos distintos decorrentes do entrecruzamento de variáveis complexas, podem aumentar ou restringir à propensão a efetivação da capacidade autônoma nos espaços institucionais de participação.

Palavras-chave: autonomia; sociedade civil; Estado; participação política; democracia.

ABSTRACT

This dissertation examines the relations established between civil society and the State, focusing on how the autonomy dimension is expressed and perceived by actors who act within the spaces involved, specifically, with the public policy management councils. Therefore, this work is based on the discussion and effort to revisit and to expand knowledge about the nature of autonomy in contemporary Brazilian civil society face to the changes in the relationship between civil society and the State in recent decades, with the assumption that autonomy does not imply a radical distinction between these two fields. The interpretation is the idea that autonomy is a relational, procedural and interactive concept that informs about the quality and nature of ties that actors are able to establish in a given historical context. For this, the dissertation considers to explore – through empirical research with Social Assistance, Health, and Child and Adolescent management councils from the city of Concórdia (SC) – issues and problems related to civil society's practices within these participatory spaces, and through them to explore possibilities and limits of an performance that respects the autonomy principles. The methodology consists of quantitative (questionnaires application) and qualitative (document analysis, interviews and participant observation) procedures, which are related and complementary. The information extracted from the fieldwork suggest various arrangements and degrees of autonomy that suffer flows and refluxes because of a variety and multiplicity of conditions and factors. This work identified at least four types of autonomy, which are: a) collaborative autonomy, b) agreed autonomy, c) self-identity autonomy, e d) critical autonomy – which allows to speak about different autonomy settings that, subject to different movements resulting from the interweaving of complex variables, may increase or restrict the propensity of autonomous capacity realization in institutional spaces for participation.

Keywords: autonomy; civil society; State; political participation; democracy.

INTRODUÇÃO

As ações do campo movimentalista, no Brasil, começaram a ganhar relevo ainda no início da década de 1970¹, depois que grupos clandestinos deram início a movimentos de resistência a ditadura militar e contra o autoritarismo estatal. Estas iniciativas, que foram ganhando grande expressão e se estenderam até a primeira década de 1980, manifestaram-se sobre a rubrica de diversos movimentos sociais nas cidades e no campo. Entre eles destacam-se o movimento estudantil, o movimento metalúrgico do “novo sindicalismo”, o movimento pela anistia de presos políticos, os movimentos de bairro, de alfabetização e educação popular. Igualmente, os trabalhos da Teologia da Libertação junto as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e as Pastorais, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e Movimento das Mulheres Agricultoras (MMA) marcam a ação movimentalista no campo. Este cenário também marca o nascimento do Partido dos Trabalhadores em 1980 (PT), da fundação da Central Única dos Trabalhadores em 1983 (CUT) e da pluralização das associações de bairro, comunitárias e dos moradores da periferia.

As mobilizações sociais e protestos pelo fim do regime ditatorial e pela redemocratização do país embalsamaram a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil por direitos políticos e sociais que, em conjunto, atuaram na luta nacional no Movimento pelas Diretas Já (1984) e no encaminhamento de propostas que em parte se materializaram na promulgação da Constituição Brasileira de 1988.

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, 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, 2007, p. 3).

A partir da Constituição de 1988, o país passa por um processo de redemocratização das estruturas políticas. A reabertura dos canais de participação, o estabelecimento do pluripartidarismo, das eleições diretas e a chegada do PT ao executivo municipal de algumas cidades do Brasil reconfiguram o cenário político e sinalizam a “aposta na

¹ Trajetória baseada em Feltran, 2006 e Scherer-Warren, 2007b.

possibilidade de migração das demandas e anseios dos movimentos sociais, que apareciam no final da década de 1970, para canais de participação ativa da sociedade civil na gestão e na definição do funcionamento do Estado” (FELTRAN, *op. cit.*, p. 373).

Os anos de 1990 foram marcados por um amplo processo de ampliação de participação, em que as formas reivindicativas de oposição até então existentes foram ganhando contornos institucionais associados ao fortalecimento de espaços de controle, de diálogo, de deliberação e de co-gestão dos assuntos públicos estimulados pelo processo de descentralização administrativa e pela criação de canais de participação institucional ordenados pela Constituição. Neste contexto de fortalecimento da democracia, os conselhos gestores de políticas públicas surgem como parte desta estratégia de descentralização da gestão pública, pluralizando as vias de participação junto à institucionalidade política estatal.

A ativação de ambientes de interface e interlocução entre a sociedade civil e o Estado implica em diversificação, complexificação e oxigenação dos espaços de formulação e monitoramento das políticas públicas, e alude a um processo de imbricação social e de relações recíprocas que exigem a renovação das práticas e dos discursos sobre a democracia, a participação e a autonomia.

É nesta perspectiva que este trabalho se insere. Tomando como tema o estudo das relações que se estabelecem entre sociedade civil e o Estado, pretende-se investigar os efeitos que as práticas institucionais participativas produzem sobre a autonomia das organizações da sociedade civil nas suas relações com a institucionalidade político-governamental. Mais precisamente, pretende analisar como essas dimensões são expressas e percebidas pelos atores que atuam no interior dos espaços participativos, especificamente junto aos conselhos gestores de políticas públicas.

A institucionalização destes conselhos, nas diferentes esferas de governo e nas diversas áreas de políticas públicas, é resultante das profundas mudanças ocorridas no ambiente institucional e atestam para as mutações 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, e a própria dinâmica de atuação dos movimentos sociais que mudou substancialmente em razão mesmo das transformações do mundo contemporâneo. Na configuração social atual é muito mais condizente falar-se de atuação em redes, que requer e possibilita uma ação propositiva e participativa da sociedade civil (MELUCCI, 1999; SCHERER-WARREN, 1993, 2007a, 2007b).

Uma dimensão central, neste novo contexto, diz respeito, portanto, 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 pretéritas, tornando caducas as explicações fundadas em pressupostos teóricos que tomavam a sociedade civil e o Estado como campos distantes.

Assim, se no campo do debate o tema da autonomia entrou em relativo “recesso”, nos anos 1990, o mesmo não pode ser dito do ponto de vista das ações e da dinâmica da sociedade civil, especialmente no que diz respeito às reivindicações e ocupações dos espaços de participação institucional.

Tais mudanças impõem a necessidade de repensar os termos da relação. Exige que o tema da autonomia seja novamente guindado ao centro da reflexão e incorporado à agenda das pesquisas contemporâneas. Nesse sentido, implica em considerar questões do tipo: como pensar a autonomia da sociedade civil em um contexto, no qual, os atores sociais oriundos desses espaços jogam um forte papel, seja no âmbito institucional das políticas públicas, seja no âmbito das relações com o sistema partidário? Trata-se, de acordo com Teixeira e Tatagiba (2006a), de pensar as mudanças nas formas de atuação dos movimentos que, um por lado, “passam a incluir centralmente nas suas estratégias de luta o diálogo e a negociação com os governos, em uma infinidade de novos canais institucionais de participação” (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2006a, p. 1), e pelos desafios resultantes “da tripla inserção, como movimento, partido e governo, numa conjuntura específica marcada pelo significativo trânsito das lideranças dos movimentos de base para dentro dos governos e das estruturas partidárias” Feltran (*apud* TEIXEIRA, TATAGIBA, *op. cit.*, p. 2).

Deste modo, o presente trabalho se inscreve no debate que propõe explorar, a partir de pesquisa empírica junto a três conselhos gestores de políticas públicas do município de Concórdia (SC), temas e problemas relacionados às práticas da sociedade civil no interior destes espaços participativos² e, por meio destes, as possibilidades e os limites do

² Este trabalho está inserido e foi financiado com os recursos dos projetos *Participação e Exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos/SC* (CNPq/Funpesquisa) sob coordenação da Prof.^a Dr.^a Lígia H. H. Lüchmann e do Prof. Dr. Julian Borba; e *Participação e Representação nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos* (PIBIC) coordenado por Lígia H. H. Lüchmann.

desenvolvimento de uma atuação que respeite aos princípios da autonomia, tão caros à democracia.

Os conselhos foram escolhidos como objeto empírico por possuírem, diferentemente de espaços como o do Orçamento Participativo (que depende de iniciativa governamental) 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 configuração política da administração municipal (LÜCHMANN, 2007). O município de Concórdia foi escolhido como cenário da pesquisa por apresentar histórico de grande mobilização social e ativa participação associativa.

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo pretende-se apresentar uma breve historiografia dos estudos sobre movimentos sociais no Brasil nas décadas de 1970, 1980 e 1990, mostrando que, na relação entre os movimentos sociais e o meio político-institucional, a noção de autonomia apresentou-se como conceito-motriz para explicar tanto as potencialidades quanto os limites da ação movimentalista. Buscar-se-á apontar como as diferentes interpretações da questão refletiram no debate contemporâneo que estrutura a relação entre sociedade civil e Estado, indicando os limites das abordagens que privilegiavam os pólos opostos desta relação. Este capítulo traz como objetivo central revisitar, a partir da mobilização de uma literatura internacional, a noção de autonomia frente aos desafios postos pelo contexto político de participação marcada pela institucionalização – através, entre outros, dos conselhos gestores – das novas relações entre sociedade civil e Estado. Para isso, um quadro de indicadores foi elaborado com o intuito de capturar as diferentes dimensões de autonomia, a partir da observância de diferentes variáveis, procedimentos metodológicos e matrizes interpretativas.

O segundo capítulo traça a trajetória de ocupação e de desenvolvimento do associativismo civil de Concórdia, a partir da reconstituição dos argumentos encontrados na literatura que trata do processo de formação social, econômica e política do oeste de Santa Catarina. Busca-se mostrar que esta região passou por um vigoroso processo de industrialização, o qual deixou marcas no seu posterior processo de desenvolvimento econômico. A reconstituição desse contexto tem o intuito de situar o leitor na realidade empírica a ser estudada, mostrando que o incremento da industrialização e o seu conseqüente processo de precarização das condições de vida no meio rural e urbano possibilitou o desenvolvimento do associativismo civil

impulsionado, fundamentalmente, pelo envolvimento da Igreja Católica, através da Pastoral da Juventude.

Tendo como pano de fundo o processo de constituição do associativismo no município, pretende-se explorar, ainda, a estrutura e a dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e do Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Concórdia, seguidos de uma caracterização do perfil sócio-econômico e político dos conselheiros e do perfil de atuação das organizações representativas da sociedade civil com assento nestes espaços.

Uma análise sobre os diferentes tipos de autonomia identificados pela pesquisa será apresentada no terceiro capítulo e procura mostrar ao leitor outro conjunto de elementos que são constitutivos dos indicadores de autonomia tais como: o processo de discussão interna e de deliberação dos três conselhos sob exame; uma breve análise da trajetória individual de participação política dos representantes da sociedade civil, relacionando os momentos da vivência sócio-política desses sujeitos com os marcos históricos e conjunturais verificados no plano nacional e municipal; uma análise dos diferentes julgamentos feitos por estes conselheiros sobre a dinâmica de funcionamento destas instâncias de participação institucional e sobre as percepções acerca da autonomia.

Por fim, o capítulo recupera o quadro de indicadores e os principais pressupostos desenvolvidos no primeiro capítulo e, a luz das evidências empíricas apontadas, revisita a noção de autonomia. Convém ressaltar que a apresentação da metodologia no decorrer dos capítulos foi uma escolha que buscou, da melhor forma possível, facilitar a leitura e a compreensão das etapas e dos instrumentos metodológicos utilizados.

CAPÍTULO 1

SOCIEDADE CIVIL, PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL E A AUTONOMIA REVISITADA

No debate acerca da redemocratização do Estado brasileiro e dos possíveis caminhos que surgiram na tentativa de enfrentamento da “concepção hegemônica de democracia”³ (SANTOS; AVRITZER, 2002), observa-se que, embora as diferentes perspectivas teóricas, os princípios da inclusão, da igualdade participativa e da autonomia formam o núcleo central dos modelos alternativos de democracia. A participação política, vetor central da inclusão, veio se apresentando como um elemento central e decisivo na reconfiguração das relações entre o Estado e a sociedade e como meio de garantir uma maior atuação dos cidadãos na vida política do país.

O tema das potencialidades e dos condicionantes das democracias na contemporaneidade configura um denso e complexo debate em que se entrecruzam diversas correntes de pensamento que estão “atravesados por la consideración de aspectos sustantivos asociados [...] a la participación política” (SERMEÑO, 2006, p. 10), participação esta que incorpora a dimensão da positividade da autonomia da sociedade civil como essencial para o cumprimento do ideal democrático.

A discussão sobre o exercício da participação política coletiva, sob a marca da sua virtualidade democrática e politizadora, é qualificada e particularizada por um princípio de autonomia que compõe o terreno sob qual se alicerça os enfoques alternativos de democracia, que se

³ Trata-se, em linhas gerais, de uma concepção fundada nos pressupostos da positividade da apatia política e da mínima participação e mobilização popular dos cidadãos para os processos de tomada de decisão e para a manutenção da estabilidade do sistema. A política seria um campo que remete à disputa entre as elites, que através dos seus partidos, colocam os mecanismos de representação com o meio de organizar e incorporar a pluralidade social e de resolver os problemas de autorização de poder em sociedades complexas. Nesta concepção, a democracia e a participação popular estariam reduzidas ao procedimento de escolha do governo representativo através do voto eleitoral, não podendo a soberania popular ser exercida de forma direta. Os maiores expoentes das teses do elitismo democrático são Schumpeter, 1984 e Downs, 1999. Ver discussão detalhada em Santos; Avritzer, 2002, p. 43-50. Também Carole Pateman, já na década de 1970, tecia críticas a este modelo restritivo de participação democrática e comenta que este ideal de democracia e de participação foi “tão amplamente aceito que se poderia chamá-la de doutrina ortodoxa” (PATEMAN, 1992, p. 9). Uma discussão sucinta também pode ser encontrada em Sermeño, 2006. Para um debate que remonta as origens e fundamentos elitistas da democracia liberal presentes nas teorizações desde o século XVIII, ver Baños, 2006.

apresentam como contribuições teóricas das formas possíveis para a ampliação e o exercício da deliberação pública para além do âmbito da participação eleitoral.

Trata-se, portanto de uma alternativa os pressupostos “hegemônicos” de democracia e de argumentos que colocam no centro do debate os conceitos de sociedade civil, de espaço público, de participação propositiva, de mobilização autônoma e de cidadania com vistas à superação dos difíceis processos de consolidação democrática no Brasil e na América Latina.

Diferentes modelos apresentam explicações sobre os tipos, as motivações, as variações e os condicionantes à participação dos indivíduos, sejam nos mecanismos convencionais ou nos não-convencionais de participação⁴.

Um destes modelos é o modelo da centralidade⁵ – afirma que quanto mais central é a posição ocupada pelo indivíduo na estrutura social, maior a sua propensão ao envolvimento com a política. Sob este prisma, as variáveis renda (recursos materiais) e escolaridade (recursos culturais e simbólicos), influenciariam positivamente no interesse, na inserção e na forma de atuação nas arenas participativas para os indivíduos que detém, em maior nível, estes recursos.

Um segundo enfoque é o modelo de consciência de classe que compreende que, quanto mais o indivíduo participa, maior é a consciência das determinações do mundo do trabalho as quais está sujeito. A compreensão de que os cidadãos são indivíduos-produtores coloca a atuação dos partidos, sindicatos e movimentos sociais como os agentes que promovem ações educacionais para a tomada da consciência de classe e superação de suas condições de vida.

Já o modelo da escolha racional alega que a participação dos indivíduos é orientada racionalmente a partir dos cálculos dos custos e dos benefícios envolvidos na participação, sendo que “a não participação é racional, principalmente quando se trata da distribuição de bens públicos” (LÜCHMANN; BORBA, 2008, p. 60) que poderão ser obtidos independentemente da participação deste mesmo indivíduo. Portanto, neste caso, o mais coerente e natural é que não haja participação e sim que prevaleça a lógica do “carona”. Esta análise pressupõe que o comportamento dos sujeitos é sempre estratégico,

⁴ A distinção entre os dois tipos de canais de participação pode ser encontrada em Baquero; Borba, 2005.

⁵ Os parágrafos seguintes, sobre as diferentes explicações sobre o tema da participação, reproduzem os argumentos contidos em Avelar, 2004 e Lüchmann; Borba, 2008.

visando acionar mecanismos para atingir a busca da satisfação individual e seus ganhos materiais para a manutenção dos seus privilégios e interesses.

A quarta vertente analítica é o modelo da identidade que recorre às noções “redes de solidariedade e reconhecimento recíproco” (cf. AVELAR, 2004, p. 230) para afirmar que a construção de identidades em torno de princípios comuns compartilhados possibilita a criação de vínculos que dariam o sentido e o tom da participação. Lüchmann e Borba (*op. cit.*: 60) afirmam que “os argumentos das redes e das identidades ganhou força principalmente com os estudos sobre os ‘novos movimentos sociais’”, fundamentalmente os realizados por Touraine (1994), além das teorias da sociedade civil (Cohen; Arato, 1994) e das teses do capital social de Putnam (2006). E destacam que

Mesmo reconhecendo-se as diferenças epistemológicas e normativas dessas diferentes teorias, é possível encontrar um núcleo comum implícito que as unifica, localizado no argumento de que as redes de interação social que o indivíduo desenvolve ao longo de sua vida são constituintes de diferentes identidades que podem ser promotoras de uma maior propensão à participação política do cidadão (LÜCHMANN; BORBA, *op. cit.*).

Daí deriva-se que o alcance, a densidade e a intensidade do grau de articulação das redes estão intimamente ligados com a tradição associativa compartilhada que conforma certo tipo de participação política.

Estes mesmos autores destacam ainda outro modelo analítico não privilegiado por Avelar, a saber: o modelo de análise institucionalista. Tal vertente, não obstante suas especificidades⁶, parte da premissa que “embora os indivíduos construam as regras, as normas e as condutas, eles são limitados e condicionados por escolhas passadas” Scott, 1995 (*apud* LÜCHMANN, 2002a, p. 47-48). Sob este ponto de vista, os complexos institucionais que amparam a vida social influenciam, limitam, modelam e constroem de alguma forma os interesses e preferências dos indivíduos. Portanto, as estruturas de oportunidades políticas disponíveis aos sujeitos podem favorecer ou não a participação e a mobilização autônoma.

⁶ As diferenças presentes dizem respeito aos múltiplos campos de conhecimento, aos diversos conceitos de instituição e aos distintos recortes analíticos. Ver discussão em Lüchmann, 2002a, especialmente entre as páginas 47 a 52. Um debate mais sucinto também pode ser encontrado em Lüchmann, 2002b.

O papel dos indivíduos e seu envolvimento com as questões políticas e públicas são também problematizados pelos teóricos da cultura política que buscam compreender a relação entre atitudes e comportamentos políticos dos cidadãos e instituições políticas de mediação. Segundo Baquero e Prá (2007, p. 18), os postulados dos estudos sobre cultura política foram estabelecidos principalmente por Gabriel Almond e Sidney Verba para designar “o processo pelo qual as atitudes e as orientações dos cidadãos são estruturadas em relação ao sistema político e às instituições de maneira geral”. Nesta orientação, a importância das normas e dos valores compartilhados entre os cidadãos, ou seja, a cultura cívica, são fatores constitutivos da estabilidade democrática⁷.

Para além do desenvolvimento da consciência coletiva, a participação também gera impactos no aprendizado individual. A participação política pode se traduzir em um processo pedagógico de educação cívica à medida que se toma conhecimento dos problemas sociais e se aprende a resolvê-los em termos de deliberações públicas. A participação permite ainda o desenvolvimento do sentimento e da capacidade de competência política, ao mesmo tempo em que pode conseguir provocar mudanças na desigualdade social a partir do incremento de uma cultura democrática participativa que considere de forma equitativa os diferentes interesses presentes no seio da sociedade (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992).

Na esteira dos pressupostos democrático-participativos, as abordagens deliberativas da democracia ganham destaque, fundamentalmente pela ênfase no desenvolvimento de espaços de diálogos públicos de explicitação das vontades, que compõem o quadro de referências que tem a participação como elemento pedagógico e de contestação dos pressupostos da legitimidade da democracia liberal. Resgatando os conceitos de esfera pública, opinião pública e de sociedade civil, os aportes da democracia deliberativa vêm sendo utilizados como uma frente analítica importante para a compreensão das realidades latino-americanas e brasileiras, em especial, por ser capaz de expressar as potencialidades da sociedade civil para o aprofundamento

⁷ Baquero e Prá (2007) procurando entender o processo de constituição da democracia no Brasil e suas influências na estruturação das regras no campo político, buscam encontrar um caminho entre a abordagem clássica de Almond; Verba e as perspectivas contemporâneas que incorporam a dimensão racionalista do cidadão. Assim, reformulam o conceito de cultura política entendido como conjunto de crenças e valores que os indivíduos incorporam ao longo do tempo e a capacidade de se adaptar e de acionar estes valores a partir de uma perspectiva racional visando sobreviver em situações políticas hostis.

da democracia (COSTA 1997a, 1997b, 2002; AVRITZER, 1994, 1996; LÜCHMANN, *op. cit.*).

A revivificação do tema da participação social, da sociedade civil, da esfera pública e da relação com o Estado veio na esteira dos acontecimentos históricos pós-Segunda Guerra Mundial. O debate político internacional em torno da discussão da consolidação da democracia liberal marcou a produção dos países do Leste da Europa e da América do Norte. Na América Latina, já na década de 1960 e, mais tardiamente no Brasil no final da década de 1970, a contestação se configurou em uma resistência contra os regimes militares⁸.

Foi decisivamente com o fim da Guerra Fria e com o aprofundamento do processo de globalização, que a forma clássica de democracia liberal representativa foi colocada em xeque, já que a sua extensão e expansão traziam, ao mesmo tempo, um enorme desgaste das práticas democráticas (SANTOS; AVRITZER, *op. cit.*, p. 42). No bojo da contestação dos pressupostos e das práticas democrata-liberais, a democracia participativa e a democracia deliberativa têm sido, no Brasil, os principais instrumentos teórico-analíticos empregados, na medida em que, embora com trajetórias diferenciadas, compartilham um conjunto de críticas ao modelo da democracia representativa (FUNG; COHEN, p. 2007).

Alguns autores, no entanto têm alertado que a incorporação destes referenciais teóricos tem se mostrado limitada para o entendimento das experiências participativas brasileiras⁹. A mobilização de novas perspectivas teóricas e metodológicas busca expandir o leque de interpretação, ao problematizar questões que esses modelos teóricos têm mantido camuflados. Entre as lacunas teóricas presentes na literatura estão o debate em torno da dimensão da autonomia no contexto das novas relações entre sociedade civil e Estado – mote desta dissertação.

Sugere-se aqui pelo menos dois fatores que parecem determinantes para a conformação deste quadro¹⁰. O primeiro diz

⁸ De acordo com Costa (1997a, 2002), no Leste Europeu, este reflorescimento refletiu o questionamento acerca da presença do estado socialista. Nos EUA foi questionada a não geração do mínimo de espírito público necessário ao funcionamento e efetivação da ordem liberal. Nas sociedades européias, representou a perda da atratividade e a insatisfação contra a tutela política do estado de bem-estar social.

⁹ Ver entre outros: Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006; Lavallo, 2003; Houtzager; Lavallo; Acharya, 2004.

¹⁰ Certamente, existem outros fatores que colaboraram para a configuração deste espectro analítico, mas os elementos aqui abordados me parecerem mais evidentes e influentes no Brasil.

respeito à forma como a literatura brasileira, nos anos de 1970 e 1980, tratou a (não) relação entre movimentos sociais e Estado¹¹. Os estudos sobre movimentos sociais urbanos caracterizam-se por apontar argumentos polêmicos em torno do exato papel desempenhado pelos mesmos na sociedade brasileira, alternando entre a ênfase no seu *caráter político* – enquanto sujeitos da transformação – e a explicitação de suas *limitações políticas* na conjuntura da transição democrática. Neste debate, verifica-se uma polarização analítica em torno de duas abordagens principais que denominarei de paradigma da autonomia dos movimentos sociais e de paradigma da institucionalidade política.

O segundo fator, já na década de 1990, que também limitou o avanço da discussão, diz respeito à utilização no Brasil, dos pressupostos da teoria da sociedade civil de matriz habermasiana. Tais premissas estão fundadas na radical separação entre o campo da sociedade civil e do Estado, em que a aproximação representaria uma possibilidade de contaminação da sociedade civil pela lógica instrumental do Estado. Esta visão dicotômica das relações Estado/sociedade tem levado a uma compreensão refratária e polarizada, em que o Estado aparece como um pólo de perversidades e a sociedade civil como um pólo de virtudes (DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; LAVALLE, 2003).

Com a constatação dessas lacunas teóricas, refloresce a discussão em torno da necessária reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil, no sentido de possibilitar um novo tipo de relação não mais fundada em uma separação radical, mas sim em um processo de influência mútua. O avanço na discussão sobre a agenda da consolidação democrática, impulsionado pelos acontecimentos político-institucionais contemporâneos, sobretudo a partir da Constituição de 1988, refletiu sobre o tom do debate que estava sendo, até então, travado sobre a questão da autonomia da sociedade civil. O otimismo que marcou a literatura sobre os movimentos sociais dos anos 1970 e 1980 foi sendo atenuado com a implementação de canais institucionais de participação. Esta inflexão teórica contribuiu para repensar as diversas polaridades interpretativas da ação movimentalista que permeavam o debate no Brasil (DOIMO, 1995), como também foi decisiva para re-introduzir a questão da autonomia da sociedade civil nas agendas de pesquisa das Ciências Sociais. Assim, ampliar o conhecimento sobre a questão da autonomia dos atores coletivos neste novo contexto de

¹¹ Ver discussão semelhante em Tataba, 2008.

interfaces com o Estado é fundamental para compreendermos a natureza dos vínculos estabelecidos, as tensões e os dilemas postos.

Dessa perspectiva pretendo problematizar a efetividade das ações da sociedade civil, a partir do estudo de como a dimensão da autonomia dos representantes das organizações sociais se expressa no interior dos conselhos gestores de políticas públicas, e como o impacto institucional desta ação se manifesta, tanto na dinâmica associativa, como no processo de gestão das políticas setoriais. Considerando que a sociedade civil, atualmente, estabelece imbricadas e estreitas relações com o meio político institucional, questiona-se o que significa falar em autonomia das organizações civis em relação ao meio político-institucional através da mediação da participação em espaços institucionalizados.

A vazante deste debate teve como marco a inflexão que a promulgação da Constituição de 1988 promoveu ao criar espaços de participação e de diálogo entre sociedade civil e Estado na discussão, definição e gestão das políticas públicas. Entre estes, se destacam a implementação dos conselhos gestores nos vários níveis da federação (nacional, estadual e municipal) e em diversas áreas temáticas (assistência social, criança e adolescente, saúde, entre outros) com o claro objetivo de democratizar os espaços de decisão pública e de garantir uma maior atuação da sociedade nos processos de elaboração de políticas¹². Cabe aqui um breve comentário sobre o processo de institucionalização destes espaços.

Os conselhos gestores de políticas públicas¹³ são órgãos de deliberação pública e coletiva, vinculados, através das suas unidades nacionais, a Administração Pública Federal responsável pela coordenação das políticas nacionais, sendo nos casos aqui analisados referentes às políticas de assistência social, dos direitos da criança e do adolescente e da saúde. Os conselhos existem nos vinte e sete estados da federação sendo regulamentados por lei e a sua existência independente, por tanto, do governo em questão.

A instituição destes espaços é uma conquista da própria sociedade civil que, durante a década de 1980 e, especialmente, no período da Constituinte, demandou, por meio de mobilizações sociais de segmentos organizados, a participação social e o exercício da cidadania

¹² A Carta Constitucional também definiu a utilização dos referendos e dos plebiscitos como formas de participação popular nas decisões de caráter público (RAICHELIS, 1998).

¹³ Resgate feito a partir de Raichelis, 1998. Também neste texto pode-se encontrar uma descrição do cenário político que possibilitou a criação dos conselhos. Neste caso, ver especialmente o capítulo 1. Para uma análise da efervescência mobilizatória dos anos 1970 e 1980 que desembocou na constituinte, ver principalmente Emir Sader, 1988.

nos processos de definição, avaliação e fiscalização de programas e projetos governamentais. Deste modo, os conselhos são órgãos de controle social das políticas públicas que dependem em grande medida da associação de formas e forças políticas contidas no associativismo civil.

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. O reexame de paradigmas sacramentados por parte dos analistas e a revisão das práticas por parte dos movimentos sociais e da sociedade civil permitiu a problematização de uma série de temas e abertura de uma agenda nova e profícua de pesquisa. No entanto, esta fértil agenda não encontrou terreno no campo do debate sobre a autonomia, temática que entrou em relativo “recesso” nos anos 1990.

Todavia, o mesmo não pode ser dito do ponto de vista das ações e da dinâmica da sociedade civil. É preciso considerar que a própria natureza dos movimentos sociais foi modificada, e que o padrão organizacional atual é muito mais condizente com a estrutura de redes, em que diversos grupos compartilham uma cultura de movimento e uma identidade coletiva (SCHERER-WARREN, 1993; 2006).

O processo de globalização e complexidade do mundo contemporâneo exige uma reorganização das agendas e uma reordenação nas formas de atuação dos movimentos sociais que, antenados com as mudanças sócio-históricas e políticas, dirigem seus esforços para uma ação conjunta com uma multiplicidade de atores que se conectam e se intercomunicam por meio de redes de movimentos sociais e da sociedade civil que potencializam e alimentam as possibilidades de atuação política e pública.

Os atores atrelados às redes são os mais diversos e a sua capilaridade, mobilidade e conectividade permitem que certos temas circulem transversalmente, tendo em vista a resolução de problemas e/ou à promoção de uma opinião pública concretizada a partir da participação política nos processos de discussão e de decisão. Neste sentido, as redes, por meio da sua permeabilidade e abertura aos vínculos e articulações entre a sociedade civil em uma sociedade participativa, se apresentam como forma de aprofundamento da democracia em realidades complexas (SCHERER-WARREN, 2007b). Por conseguinte, por meio das redes, é possível construir pactos, alianças e parcerias, efêmeras ou não, que podem, dependendo da sua

intensidade, pluralidade, dinamismo e grau de mobilização, afetar as decisões institucionais.

O resgate desta discussão, ao colocar em pauta aspectos que foram negligenciados pela literatura recente, pode auxiliar a lançar luz sobre os padrões de relações entre sociedade civil e Estado. Em especial, pode contribuir para a análise da autonomia como um valor que qualifica as interações dos atores nas redes da sociedade civil com o poder político institucional.

É, exatamente, neste contexto histórico e centrado neste marco analítico que esta dissertação se inscreve como um estudo que tem como foco as relações estabelecidas entre sociedade civil e Estado no contexto de participação institucional. Tendo como referente empírico os conselhos gestores do município de Concórdia (SC), busca-se revisitar a noção de autonomia, sugerindo que o entendimento das transformações do mundo contemporâneo requer manter e reforçar a autonomia como um valor (substantivo e que deve ser assegurado), incorporando-a novamente as agendas de pesquisa. Porém, as novas relações e configurações da sociedade civil, e entre esta e o Estado, desafiam uma (re)significação da noção de autonomia, tomando-a não como ausência de relação¹⁴, mas fundada na natureza dos vínculos que a sociedade civil é capaz de estabelecer com os demais atores, em determinado contexto histórico. Portanto, ampliar o conhecimento sobre a questão da autonomia frente às interfaces com o Estado é fundamental para compreendermos a natureza e os impactos dos novos formatos de participação institucional.

As páginas que seguem estão divididas em duas grandes seções, sendo que a primeira, subdivida em dois subitens (1.1 e 1.2), disserta, brevemente, sobre a historiografia dos estudos sobre movimentos sociais no Brasil, primeiramente nas décadas de 1970 e 1980 e, posteriormente, na década de 1990, apontando as diferentes abordagens e interpretações acerca da temática da participação coletiva e da autonomia, para colocá-las em perspectiva comparativa. A segunda seção tem como objetivo central revisitar a noção de autonomia frente aos desafios de um novo contexto político caracterizado por relações institucionalizadas entre sociedade civil e Estado, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil contemporâneo.

Portanto, a clássica tarefa da revisão da literatura, que aqui será realizada, não terá por objetivo recompilar em detalhes, minúcias e

¹⁴ Remeto, novamente, a Tatagiba, 2008 e Teixeira; Tatagiba, 2006a e 2006b para uma formulação como a adotada aqui.

nuanças os modelos teóricos de referência analítica. Ao invés disso, buscará resgatar os diferentes enfoques e apontar alguns de seus limites e potencialidades para se pensar – e atualizar – a dimensão da autonomia, princípio que continua central para o entendimento e fortalecimento da democracia.

1.1 Trajetória dos estudos sobre os movimentos sociais e a sociedade civil no Brasil e sua (ausência de?) relação com o Estado

1.1.1 Movimentos Sociais das Décadas de 1970 e 1980¹⁵

Até o início do ano de 1970 as análises sobre os movimentos sociais no Brasil concentraram-se em torno do paradigma clássico marxista da luta de classes (ou histórico-estrutural). Tomando a classe operária como sujeito histórico por excelência da transformação social, as abordagens, centradas em estudos de caso, privilegiaram, sobretudo as ações coletivas do movimento operário e do “novo sindicalismo” (SADER, 1988). Sendo os processos sociais analisados, enquanto processos de contradição e de exploração na produção da vida social e a mudança concebida como diacrônica e macroestrutural, enfatizavam explicações dos condicionamentos da infra-estrutura sobre a ação dos movimentos. Nesta perspectiva, os movimentos sociais expressavam a contradição fundamental do modo de produção e o “desejo de sua superação em um projeto político de uma sociedade sem classe. Sua utopia mais completa foi desenvolvida pelo marxismo-leninismo” (SCHERER-WARREN, 1987, p. 36).

Da segunda metade da década de 1970 ao início dos anos 1980, o referencial teórico predominante continuava a ser o marxista, embora um processo de crítica a esta corrente já estivesse sendo delineado. Novas considerações paradigmáticas procuravam ampliar a perspectiva para além daquela centrada nos conflitos econômicos, provenientes da produção material da existência, enfatizando o virtual papel de transformação a partir da inclusão dos sujeitos no domínio da reprodução social.

¹⁵ O raciocínio e a periodização que se segue são baseados fundamentalmente em Scherer-Warren, 1993 e nos aportes de Doimo, 1995, Gohn, 2000 e Scherer-Warren, 1987.

A identidade dos *novos movimentos sociais* será construída a partir de dois fatores. Um primeiro, de caráter estrutural, diz respeito à perda da centralidade do movimento operário advindo das transformações das relações capital x trabalho e suas novas formas de opressão que suplantavam os antagonismos que ocorrem no mundo das relações de produção. O segundo fator, de caráter cultural, relaciona-se com o desenvolvimento de um pensamento crítico erigido “a partir da insatisfação quanto às formas de opressão e autoritarismo, tanto do capitalismo quanto das tentativas para a sua superação – o socialismo real” (SCHERER-WARREN, *op. cit.*, p.40). Princípios que remontam ao movimento cultural anarquista, tais como autonomia, projetos de democracia de base e ação direta, livre organização, direito à diversidade, respeito à individualidade, aquisições de identidade local e regional; passam a dar os contornos às formas de organização e de luta dos novos movimentos sociais (*Ibidem*, p. 40). Os assim denominados novos movimentos sociais passam a abarcar uma pluralidade de atores e uma diversidade de temáticas e de formas organizativas que diversificam e complexificam o tecido social ao tematizar um conjunto de problemas (de gênero, de discriminação racial, ecológico) que perpassam e extrapolam a dimensão das relações de produção. Para Laclau (1986) a especificidade dos novos movimentos sociais reside na posição dos agentes: esta se tornou autônoma do modo de produção, não sendo possível relacionar a posição individual do sujeito com uma sucessão racional e necessária de estágios da ação social. Portanto, os diferentes tipos de ação coletiva não se conectam por possuírem a mesma natureza ou as mesmas lógicas, mas sim porque permitem o estabelecimento de conexões de sentido político em uma mesma sociedade (PAOLI, 1995).

Tais redefinições demandaram dos críticos uma revisão dos pressupostos analítico-conceituais, privilegiando re-significar a identidade e a posição do ator social no contexto dos conflitos contemporâneos. Vai ganhando fôlego a matriz estrutural-autonomista¹⁶ e gradualmente verifica-se um deslocamento de perspectiva: a substituição das condições objetivas de classe pelo estudo das multiplicidades das ações dos sujeitos; da centralidade da luta de classe para a centralidade dos atores sociais plurais; da ênfase na sociedade política para a sociedade civil; da concepção do real como totalidade

¹⁶ Doimo (*op. cit.*) identifica três matrizes interpretativas dos movimentos sociais no Brasil que aqui também serão utilizadas: a estrutural-autonomista, cultural-autonomista e o “enfoque institucional”.

inteligível e macroestrutural para o microestrutural e particular; da mudança social entendida como alteração do modo de produção para mudança compreendida como criação de uma vontade coletiva nacional-popular em termos de lutas históricas (SCHERER-WARREN, *op. cit.*; SCHERER-WARREN, 1993, p. 14-16).

Os anos 1980 marcaram uma inflexão no debate e na análise sobre os movimentos sociais, quando começa a ganhar força a matriz cultural-autonomista (DOIMO, *op. cit.*). Mudanças na conjuntura política brasileira, como a “perda de pulso” de algumas lutas e o surgimento de tantas outras, foram decisivas para mudar o tom do debate até então travado. O reconhecimento da pluralidade de sujeitos portadores de múltiplas identidades, somado a busca de referenciais alternativos, sobretudo dos filósofos e estudiosos europeus¹⁷, possibilitaram o alargamento da base analítica ao enfatizar os elementos que conferem identidade aos movimentos. Capturar os processos de constituição da identidade dos grupos, examinar as suas falas e seus discursos, apreender suas práticas cotidianas e as suas formas de nomeação das desigualdades, “foram se tornando os objetivos centrais nas preocupações dos analistas e não mais o estudo das determinações estruturais da economia sobre as ações coletivas em andamento” (GOHN, 2000, p. 279)¹⁸.

Estas interpretações tomam o movimento social como categoria central. Substituem-se as análises em termos de processos históricos globais por estudos de grupos específicos organizados. Buscam-se elementos inovadores, tanto nas formas de organização, como no modo de fazer política, sugerindo-se que uma nova cultura política popular e de base estaria sendo gestada (SCHERER-WARREN, 1993, p. 17). O real é entendido como o específico, as identidades dos movimentos. Os sujeitos sociais são os mais diversos (Movimentos Urbanos, Comunidades Eclesiais de Base, Associações de Moradores, Lutas pela Terra e Moradia, Movimento Feminista, Movimento Ecológico, do Transporte, Sindical, os Movimentos de Defesa dos Direitos Humanos, Movimento pela Saúde, e etc.), sendo a mudança social vista como transformação cultural e política a partir do cotidiano vivido dos atores em cena.

Neste contexto, para parte dos analistas, os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 traziam em seu bojo a inauguração de novas

¹⁷ Segundo Gohn (2000): Castoriadis, Deleuze, Evers, Foucault, Guattari, Helles, Laclau, Mouffe, Offe, Thompson, Thoreau.

¹⁸ Ver, entre outros: Doimo, *op. cit.*; Gohn, 1982; Sader, *op. cit.*

formas de conflitos e sociabilidades. Sua novidade era pensada em termos da definição destes como a contra-face (EVERS, 1984) do lado autoritário do Estado brasileiro, por não se pautarem diretamente nas estruturas institucionais e na representação política clássica. Seus novos discursos, suas novas dinâmicas políticas, seus novos significados, foram tomados como um novo tipo, radicalmente diferente, de ideário político capaz de se contrapor à crise política e social vivenciada no país.

Paralelamente, o enfoque nos aportes político-institucionais, ou matriz reconhecida como “enfoque institucional”, também vai ganhando corpo nas explicações dos difíceis e frágeis processos de institucionalização democrática, em contraposição às explicações que exaltavam o espontaneísmo e a virtualidade da sociedade civil desconsiderando a relevância da institucionalidade política e do Estado neste processo. Tal abordagem privilegia os impactos, sobre os movimentos sociais, do reordenamento institucional que tramitava com o processo de democratização (e não o contrário), destacando o papel desempenhado pelos mediadores. Estas análises começaram, ainda que timidamente, a ilustrar as relações entre sociedade e Estado.

Nos anos de 1990, a emergência de novos temas e de novos enfoques analíticos altera substancialmente o cenário das análises sobre os movimentos sociais no Brasil. Um conjunto de transformações impacta a forma de atuação dos movimentos sociais. Os pesquisadores passaram a se preocupar em entender as novas práticas da sociedade civil e as redes de relações criadas por estas ações, os problemas de violência e da exclusão social. As redes de ONGs ocupam lugar de destaque na maioria dos estudos, bem como, as análises dos mecanismos institucionais da democracia participativa.

Para os objetivos aqui pretendidos, interessa-me, inicialmente colocar as abordagens acima delineadas em perspectiva: as matrizes estrutural-autonomista e cultural-autonomista, ou o que denominarei de *paradigma da autonomia dos movimentos sociais*, que enfatizou as potencialidades e virtualidades inscritas nas reivindicações populares; e a matriz do enfoque institucional ou o *paradigma da institucionalidade política*, que argumentava na linha da valorização das instituições estatais e políticas e o impacto desta institucionalidade sob os movimentos sociais.

a) O paradigma da autonomia dos movimentos sociais¹⁹

Segundo Telles (1987), o registro e a qualificação daquilo que foi tido como novidade se deu através de alguns temas que delimitavam um campo de referência comum quando se perguntava quem são e como qualificar o significado político dos novos movimentos sociais: 1) o tema da autonomia dos movimentos sociais; 2) o tema das novas formas de participação articuladas no cotidiano vivido da moradia; 3) o tema do “urbano” como espaço de onde surgem novas contradições e novos tipos de conflito (TELLES, 1987, p. 55-56).

Fortes expectativas foram geradas a partir da influência que os movimentos poderiam desempenhar no cenário político daquela época. Estes foram saudados como “novos movimentos sociais”, sendo que a novidade fundamental alicerçava-se na recusa a institucionalidade e na exaltação da organização espontânea, horizontal, independente e autônoma frente ao Estado. Sendo considerados os sujeitos fundamentais da luta política para instaurar a cidadania como linguagem comum, os diferentes atores sociais, com as suas singularidades sociais e os seus novos significados coexistiam no espaço das ações coletivas, observando neles um sentido inovador que se dirigia a construir referências novas para a sociedade (PAOLI, *op. cit.*; SADER, *op. cit.*; TELLES, *op. cit.*)

Sob este prisma, parte da literatura consagrava os movimentos sociais enquanto ação coletiva que se movia politicamente a partir de outras bases: as lutas não eram limitadas aos modos tradicionais populistas de fazer política, brotavam em espaços novos e diferenciados, com novas lógicas, livre de constrangimentos e engendrando novos significados e novas concepções de direitos e de participação. Acreditava-se que os movimentos estavam criando espaços extra-institucionais da política, numa forma de ser movimento em oposição à tutela, dependência e controle do Estado. Tinham como norte escapar da

¹⁹ Cabe ressaltar que a aglutinação de duas matrizes em um único paradigma e, dentro deste paradigma, a agregação de diversos autores, cumpre aqui a fins exclusivamente hermenêuticos, no sentido de buscar explicitar o sentido geral que a noção de autonomia adquiriu. É evidente que uma leitura particularizada e minuciosa de cada intérprete revelará diferentes ênfases, o que não resulta em um obstáculo para a análise realizada. Também é importante frisar que o argumento posto nesta seção, e no texto como um todo, em forma periodizada, não significa a adoção de nenhum tipo de visão evolucionista, supondo uma passagem linear e pacífica entre as diferentes matrizes interpretativas. Ao contrário, o debate posto reconhece que o movimento operário, os movimentos sociais, as ONGs e outras formas organizativas coexistem e operam em diferentes níveis de tensão e conflito, seja como um dado da realidade empírica, seja no debate acadêmico.

institucionalidade estatal tutelar, autoritária e burocrática, romper com o clientelismo partidário e questionar a gestão governamental centralizadora, excludente e privatizada, colocando a questão da cidadania como pedra angular na qual se referenciavam (PAOLI, *op. cit.*; RIBEIRO, 1991; SADER, *op. cit.*; SCHERER-WARREN, 1987; TELLES, *op. cit.*; TELLES, 1988).

Nesta direção, a autonomia dos movimentos sociais foi apreendida sob marca da completa ausência de relação destes com a institucionalidade política e estatal. A rubrica da não-relação, ou seja, da autonomia frente ao Estado foi não somente a característica distintiva, como também, o predicado que qualificou estes movimentos sociais como atores sociais virtuosos e genuinamente democráticos.

b) O paradigma da institucionalidade política

De outro ponto de vista, uma ala composta em sua maioria por cientistas políticos fazia críticas ao entusiasmo da literatura sobre os movimentos sociais dos anos 1970 e 1980²⁰. Questionava os argumentos que, sob o signo da novidade que estas práticas reivindicativas pareciam introduzir, caracterizavam esta participação dos movimentos como anti-Estado, anti-partido, anti-sistema político, sendo o Estado visto como um inimigo (CARDOSO, 1994). Por outro lado, a sociedade era vista como incorruptível, portadora de uma identidade particular e de uma capacidade renovadora que implicava na definição dos novos contornos no plano da cultura política. A participação se daria no pólo não-institucional, em contraposição ao sistema institucional (JACOBI, 1987a).

A premissa de que a idéia da possibilidade da relação autônoma só se verificaria se a distância fosse preservada, posto que a aproximação da sociedade civil com o sistema político era vista como possibilidade de cooptação e manipulação, foi por eles questionada (CARDOSO, *op. cit.*; JACOBI, 1997b). Privilegiavam a atuação daqueles que chamaram de instâncias ou agentes externos – Igreja, partidos, sindicatos e o próprio Estado – principalmente o seu papel no processo de mobilização. Salientavam que a presença de um elemento exterior atuava como dinamizador e projetor das demandas e reivindicações dos movimentos sociais. Ou seja, “o agente externo –

²⁰ Dou destaque a: Boschi; Valladares, 1982; Cardoso, 1983, 1988, 1994; Jacobi, 1982, 1987a, 1987b.

fundamental que é como fato de mobilização – pode tanto potencializar uma situação já existente de forma latente, quanto, na sua inexistência, abrir frentes para a manifestação de um interesse comum” (BOSCHI; VALLADARES, 1982, p. 136).

Para além da questão do urbano, da autonomia e da formas de participação dos movimentos sociais, também eram centrais a qualidade da resposta dada pelo Estado e sua relação com sociedade civil no contexto da transição democrática. Tais analistas preocupavam-se com a forma como os movimentos negociavam com o Estado, estabeleciam alianças com partidos políticos, evidenciando que os movimentos sociais haviam nascido a partir de um espaço aberto pelo próprio Estado, além de refletirem as transformações ideológicas de instituições como a Igreja (BOSCHI; VALLADARES, *op. cit.*; CARDOSO, 1983; CASTRO, 1982; JACOBI, 1982).

Para Cardoso, os novos movimentos sociais devem ser entendidos dentro do contexto de uma reordenação destes e da sociedade política. No plano da sociedade civil, significa uma reorientação da atitude dos movimentos sociais, consolidando uma base que articula a proposição e a reivindicação. No plano do Estado, a mudança significou a possibilidade da partilha do poder, transparências das ações, pluripartidarismo e uma nova proposta de encaminhamento da gestão pública. “Um modo mais moderno, mais adequado e que começou a ser implementado aqui pela pressão dos movimentos e também pela necessidade de mudança dessa forma de gerenciamento” (CARDOSO, *op. cit.*, p. 87). Em suma, a ênfase era posta no contexto político em que os movimentos surgiam, e estes nasciam como produto de projetos e racionalidades diversas de instituições também em movimento (PAOLI, *op. cit.*).

c) Os paradigmas em perspectiva

As diferentes ênfases sobre os movimentos sociais urbanos e seus significados acabaram colocando as duas abordagens em confronto e, não por acaso, o ponto de desacordo foi a noção de participação e mobilização autônoma (PAOLI, *op. cit.*). Os adeptos do paradigma da autonomia procuravam entender os movimentos sociais urbanos e suas mobilizações como resposta da sociedade civil ao Estado, oponente autoritário contra o qual deveriam se mover. A sociedade civil foi

descrita como plural, combativa, dinâmica, espontânea, autônoma e portadora de outra forma de fazer política²¹. O conceito de identidade ganhava notoriedade nas investigações. Sendo as diferenças associadas à dominação, o estudo das identidades fornecia elementos para a compreensão da auto-imagem que os movimentos sociais construíam sobre si mesmos (EVERS, *op. cit.*) e permitia a constituição de uma unidade política entre os diferentes grupos em torno de práticas autônomas. Firmando sua identidade frente à presença do Estado inimigo e opositor, o substrato desse novo sujeito era a natureza espontânea da participação popular e seu “senso de direito e justiça, que garantiam, ao mesmo tempo, sua independência das elites e dos partidos e a justeza de suas demandas supostamente decididas entre iguais” (CARDOSO, 1988, p. 224). A visibilidade dos movimentos da sociedade civil, à margem do Estado, aparece como fruto da autenticidade das classes populares. Por apresentar estas qualidades, a noção de autonomia tão propalada procurava mostrar que se estava diante de acontecimentos novos, sendo esta noção a chave de acesso à dimensão política pela via dos direitos da nova cidadania.

No entanto Paoli (*op. cit.*) – ratificando o que Telles já havia observado – salienta que a construção de identidades coletivas firmadas nas noções de direito, cidadania e dignidade precisou desenvolver-se em um lugar, em um campo de ação e representação onde a diversidade pudesse ganhar forma política. Esse espaço foi encontrado fora do Estado (e da sociedade política) e contra o Estado num discurso de antagonismo radical que permitiu o (re)aparecimento e a (re)descoberta da sociedade como local da política. O deslocamento da ênfase tradicional do Estado para a sociedade civil permitiu que os sujeitos políticos pensassem e se reconhecessem de modo autônomo, “contra o Estado”. O que se quer dizer é que, nas condições de opressão vividas naquela época, a autonomia dos movimentos sociais representava mais uma questão simbólica e crucial na gestação das novas representações do poder e do conflito, do que uma questão de viabilidade política (PAOLI, *op. cit.*; SCHERER-WARREN, 1987). Na ênfase na autonomia e na independência estava em jogo a qualificação destes

²¹ Os pressupostos que estão por trás de abordagem já são conhecidos. As premissas que nortearam a interpretação das novas formas de participação tinham suas raízes na experiência passada do populismo e no desamparo teórico vivido pela derrota dos trabalhadores em 1968, assinalando o desapontamento com a estreiteza das análises marxistas das classes sociais. Explicar a pluralidade de conflitos e de atores que surgiam na sociedade e no interior mesmo dos movimentos sociais urbanos tornou-se fundamental para se avançar na compreensão da derrota e dos impasses postos à construção democrática no país (CARDOSO, 1994).

sujeitos que estavam de algum modo afirmando as diferenças e os seus direitos em uma sociedade historicamente marcada por profundas redes de discriminação, opressão e exclusão (PAOLI, *op. cit.*; TELLES, 1994a, 1997).

Portanto, acreditava-se que o sentido da ação dos movimentos era de uma luta contra a tutela estatal em busca de maior autonomia frente ao Estado, objetivando reverter as difíceis condições de vida e de moradia nas cidades, considerando a cidadania um direito. E a defesa da autonomia não significa que não utilizassem dos canais clássicos de representação para encaminhamento das reivindicações.

E é este fato cultural, esta nova organização e esta nova práxis, que dá os movimentos sociais o caráter novo, de novidade. Essa nova prática, contudo, não se encontra isenta de ambigüidades, na medida em que freqüentemente o líder do novo movimento social é igualmente um líder partidário (SCHERER-WARREN, *op. cit.*, p. 42).

Por terem as suas diretrizes distintas daquelas adotadas pelas agências estatais, a autonomia política e organizacional apresentava-se como idéia-força e princípio de *diferenciação* em relação ao Estado e a sociedade política²².

Todavia, é importante ressaltar que a autonomia como categoria distintiva apresenta duas ordens de problemas sobrepostas: a primeira é que o tema da autonomia surge como o inverso ao da cooptação e da manipulação; e em segundo, a desconsideração, em quase a sua totalidade, das atribuições do Estado, este comparecendo como um personagem opaco, esboçado apenas em seus contornos mais gerais.

Voltando ao raciocínio de Paoli, acredito que tenha sido a perspectiva de mobilizações populares tomadas por um imaginário anti-estatal que permitiu a crítica dos intérpretes e que levou a uma condenação enérgica dessa noção de autonomia pelos analistas situados no paradigma da institucionalidade política. No âmago central deste paradigma, as análises localizam no Estado o caráter novo das reivindicações urbanas, e os intérpretes sinalizam como os aportes institucionais foram negligenciados, em detrimento da valorização do espontaneísmo e do entusiasmo que os movimentos sociais

²² Não podemos esquecer que o padrão para explicação do que se observava tinha como referência a recente experiência passada do populismo. Foi observando o quadro político e societal anterior que a participação das classes populares ganhou visibilidade e forneceu os elementos e o ponto de partida para novas interpretações (CARDOSO, 1983).

representariam. Nos termos de Jacobi (1987a), privilegiavam-se mais o que o Estado cede do que o que efetivamente controla e organiza. Não obstante, parece que a crítica não considerou adequadamente que

Muito mais que a busca de uma separação nítida em relação à sociedade política, rejeitava-se o regime opressor e restritivo à participação popular em sua totalidade. Até porque, os movimentos sociais no Brasil e na América Latina em geral sempre tiveram o Estado como uma referência importante, seja para contestar, seja para negociar (SCHERER-WARREN, 2007a, p. 148).

Estes autores estavam empenhados em demonstrar que, “embora os movimentos populares fossem bem-vindos para flexibilizar o regime democrático formal, jamais poderiam substituir partidos políticos e sindicatos podendo no máximo vir a ter um papel mediador entre sociedade e Estado” (PAOLI, *op. cit.*, p. 36). Argumentavam que as demandas e ações dos movimentos sociais eram muito pontuais, parciais e localizadas, não possuindo um projeto político mais abrangente de transformação social. Devido ao seu caráter efêmero, tendiam a desmobilização assim que suas metas mais próximas fossem realizadas. Toda a sua existência devia-se ao modo de funcionamento do Estado, os quais lhe davam contornos, ambigüidades e limites em suas práticas (CARDOSO, 1983, 1994; JACOBI, 1987a). A condição autônoma e o discurso crítico também não se sustentariam já que

[...] como é sabido, altos níveis de participação não se sustentam ao longo do tempo. Com o desenrolar das atividades mais rotineiras, torna-se progressivamente mais difícil a manutenção de níveis significativos de participação, passando a operar o mecanismo, apontado por Olson, dos incentivos seletivos à participação. Ou seja, o envolvimento individual passa a se pautar pela percepção de que é possível tirar partido de algo além do que se consegue coletivamente (BOSCHI; VALLADARES, *op. cit.*, p. 137).

Na verdade, o que estava em jogo nesta discussão eram projetos políticos distintos em relação ao papel que esses movimentos sociais poderiam desempenhar nas perspectivas de democratização que se delineavam (PAOLI, *op. cit.*). De um lado, os analistas que cortejavam os “novos movimentos sociais” acreditavam nestes como novos sujeitos de uma luta política para a constituição de um novo regime despido de

desigualdades, quebrando as relações clientelistas e instaurando a cidadania. Traziam para a reflexão a questão da autonomia, do alargamento do âmbito da política e do aprofundamento da democracia que transcenderia os limites tanto das instituições políticas tradicionais, como do modelo das democracias realmente existentes, ao incluir nas práticas políticas a dimensão cultural onde estão encarnadas as relações sociais de exclusão e desigualdade (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000). O entrelaçamento da noção de cidadania com a de organização e mobilização autônoma reconhecera o estatuto legítimo dos conflitos na esfera política, algo que a cultura política autoritária brasileira sempre foi avessa (CHAUÍ, 1986). Com a ampliação da participação popular organizada passa-se a questionar a ação do Estado, a precariedade dos serviços públicos, indicando uma alteração qualitativa dos padrões de atuação, à medida que população participa da gestão dos assuntos públicos, abrindo caminho para a democratização do regime político e da própria sociedade.

Por outro ângulo, os autores que elaboravam a questão das contribuições que a institucionalidade política poderia desenvolver sobre a ação dos movimentos, teciam críticas ao verdadeiro caráter democratizante que os movimentos sociais traziam em seu bojo. A democracia desejada se limitaria à política formal do regime democrático e acreditavam que por mais autônomos e autênticos que fossem, os movimentos atuariam no sentido de contribuir na construção democrática em curso somente como mediadores entre sociedade e Estado. Não possuiriam envergadura suficiente para interferir nas mudanças substantivas que ocorriam no âmbito político. “As decisões e as prioridades eram definidas fora da sua arena de luta” (CARDOSO, 1988, p. 228). O esforço analítico desloca-se do campo da participação e das práticas dos movimentos sociais para o campo da compreensão das transformações e ações do Estado. Aqui, o limite desta abordagem parece residir exatamente na lógica inversa: em valorizar a exterioridade do Estado em detrimento da sociedade civil, por considerar a institucionalidade política como o reverso da autonomia e por não acolher adequadamente o conflito como via por excelência de expressão legítima da democracia. Além disso, esta leitura parece definir o autoritarismo apenas como um regime político, encobrindo o fato de que a sociedade brasileira é autoritária nas formas de relações sociais cotidianas, minimizando as práticas de contestação e de resistência social face às ações do Estado (CHAUÍ, *op. cit.*).

d) Reconciliando as perspectivas, repensando a autonomia

Como visto, cada uma das matrizes veio tentando dar conta de problematizar algumas lacunas, ampliando a sua base analítica e incluindo dimensões que ficaram obscurecidas.

O paradigma estrutural-autonomista, por exemplo, mostrou-se mais amplo analiticamente visto a transferência gradual da noção de classe para o conceito de movimentos sociais, abarcando, na sua interpretação, a atuação dos diferentes grupos na sua dupla inclusão (produção e reprodução). A dimensão histórica é obliterada em nome da autonomia (histórico-estrutural → estrutural-autonomista). No entanto, apresentou limites para a leitura precisa das especificidades dos sujeitos.

O paradigma cultural-autonomista, por sua vez, consagra efetivamente o conceito de movimentos sociais, sendo que, os processos não são entendidos mais a partir das determinações estruturais e sim através dos seus mecanismos culturais autonomamente produzidos (estrutural-autonomista → cultural-autonomista). Esse modelo procura sanar os limites da abordagem anterior no que tangencia a determinação dos elementos que conferiam identidade ao sujeito, mas apresentou limites no enquadramento destas especificidades, na medida em que tomou a novidade destes movimentos como elemento unificador, diluindo as diferenças que também se apresentavam.

A vertente do enfoque institucional tenta superar os déficits analíticos advindos do euforismo do paradigma autonomista, armando seu alicerce explicativo nos condicionantes da conjuntura política e das instituições. Embora reconheçam os possíveis contatos entre sociedade civil e Estado, este reconhecimento foi feito à custa da supressão da autonomia (cultural-autonomista → enfoque institucional). Malgrado as contribuições de ambos, o resultado foi que, conquanto as duas últimas vertentes sejam frutos da reflexão decorrente do momento histórico da redemocratização, a fértil e intensa produção acadêmica segmentou-se em paradigmas próprios por terem como base diferentes referências quanto à questão da autonomia.

Conseqüentemente, uma abordagem trata dos potenciais de transformação e a outra trata dos seus limites. Uma minimiza o papel do Estado e dos agentes externos que exercem influências sobre a dinâmica dos movimentos. A outra supervaloriza o papel do Estado em detrimento das ações coletivas da sociedade civil.

A despeito das mudanças ocorridas no cenário político do Brasil na década subsequente, a polarização destas duas interpretações

continuou dando lugar a interpretações divergentes, como será visto adiante. Para os estudiosos do paradigma da autonomia, um primeiro momento foi marcado pela perspectiva do movimento como anti-estatal. A leva de otimismo testemunhado nas primeiras abordagens da década de 1970 e 1980 e a possibilidade de ampliar o nível de participação dos setores mais deserdados da população no contexto dos governos de oposição iniciados em 1983 sucedem-se. Já o segundo momento foi marcado pela tensão entre o caráter original de resistência social e política e a gradativa institucionalização (JACOBI, 1987b). Para os representantes do paradigma da institucionalidade, os movimentos sociais tinham como ponto de tendência a contestação da legitimidade do poder na luta pelas suas necessidades básicas. Com a ascensão dos governos democráticos de 1988, uma das conseqüências lógicas foi o refluxo dos movimentos sociais, já que se reabrem os canais clássicos de representação política: os partidos políticos e os sindicatos relativamente livres.

Qualquer tendência analítica que se caracteriza por um tratamento que separa radicalmente estas abordagens apresenta, em minha opinião, alcance limitado para entender os desdobramentos das ações coletivas na década de 1990 e seguintes. Em primeiro lugar, a tendência à valorização do caráter espontâneo e autônomo dos movimentos ofuscou o entendimento das relações destes com o Estado e as transformações ocorridas no seio da sociedade política. Por seu turno, a ênfase no caráter institucional obscureceu as especificidades dos movimentos, sendo estes vistos como expressões marginais que em nada alteravam as relações Estado/sociedade. Logo, se o primeiro argumento tende a superestimar o alcance dos movimentos, o último tende a subestimá-los (JACOBI, *op. cit.*).

Deste modo, ao colocar em linhas muito gerais os contornos das diferentes abordagens dos movimentos sociais, procurei traçar uma base analítica tendo em vista ampliar a perspectiva e ver as possíveis *interfaces* entre estas duas linhas argumentativas. Acredito que, tentar quebrar a exterioridade mútua de cada uma das apreensões é pensar no diálogo entre as duas perspectivas que possam contribuir para o avanço no entendimento das tensões postas entre inovação e institucionalização. É pensar também que, embora tenham sido constituídas como antagonicas, elas podem ser na verdade lidas como complementares nas tentativas de explicações das profundas mudanças ocorridas no ambiente institucional no período de redemocratização.

As transformações no contexto político promoveram significativas mudanças nas estratégias e ações dos movimentos e do

Estado, trazendo o imperativo de se refletir sobre as relações entre Estado e sociedade civil, não mais edificadas na dicotomia e na bipartição. Entre estas modificações, cabe ressaltar que a luta pela participação pelas vias institucionais se constituíram em forma prioritária de atuação no sentido de garantir uma maior atuação dos cidadãos na vida política do país por meio da criação de mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas. Tais mudanças impõem à necessidade de repensar os termos da relação. Exige, especialmente, que o tema da autonomia seja novamente guindado ao centro da reflexão e seja incorporado à agenda das pesquisas contemporâneas. Portanto, se no debate anterior as inter-relações entre estes campos eram desconsideradas, agora elas passam a ser centrais nas análises preocupadas com a democracia.

1.1.2 O Ressurgimento da Sociedade Civil nos anos 1990: repensando categorias

Os anos 1990 são marcados por transformações internas (democratização política, reformas institucionais, crise econômica, alterações das políticas públicas, crises internas dos movimentos) e externas (queda do muro, transformações no socialismo real, processo de globalização, uso de tecnologias) que impactam a configuração dos movimentos sociais. As mudanças na conjuntura política, economia e social foram acompanhadas de um repensar teórico sobre os enfoques conceituais.

A realização da Eco-92, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, possibilitou não somente a articulação dos movimentos sociais em diversos fóruns (locais e nacionais) como parece ter tornado visível, também no Brasil, uma forma nova de associativismo civil: as Organizações Não-Governamentais (ONGs)²³. A entrada das ONGs e de novas formas associativas (desde as parcerias público-privado até os fóruns da sociedade civil), muitas delas articuladas internacionalmente, delineou um campo de análise onde a abordagem das redes sociais ganhou destaque (SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004).

Além disso, a criação de espaços de diálogo entre sociedade e Estado instituídos pela Constituição de 1988 exigiu um novo olhar sobre

²³ Gohn afirma o termo ONG foi cunhado e utilizado pela ONU desde os anos 1940 Gohn (*apud* TEIXEIRA, 2003).

estas experiências de atuação conjunta e a mobilização de outros repertórios teóricos e analíticos que problematizassem as potencialidades e os alcances da participação. Neste contexto, a incorporação dos modelos teóricos da democracia participativa e da democracia deliberativa e da noção de sociedade civil e esfera pública foram fundamentais para o debate. Verifica-se também a recorrência freqüente dos pressupostos da teoria do capital social e da cultura política.

Embora com importantes diferenças, as abordagens que estavam se delineando nos anos 1990 coincidem em um discurso pró-fortalecimento da democracia e da participação associativa. A vigorosa produção sobre os movimentos sociais no Brasil nas décadas de 1970 e 1980 chegou à década seguinte sob o signo da sociedade civil. Diversas explicações foram apontadas para tal deslocamento.

De acordo com Sorj,

A importância dos movimentos sociais [...] ofuscou a importância continuada de outras formas de associação e instituições de solidariedade [...] [e] depois de um século de latência, a sociedade civil se tornou um conceito da moda [...]. Neste contexto, ela representava o universo de atores extremamente heterogêneos que compartilhavam o objetivo de lutar para democratizar os regimes políticos (SORJ, 2005, p. 7-9)²⁴.

Para Teixeira, o processo da Constituinte evidenciou que existiam diversos posicionamentos no interior da sociedade civil em torno dos diferentes projetos de democracia – seu novo formato, sua forma de desenvolvimento e sua relação com a sociedade – mas que estiveram disfarçados pelo posicionamento geral dos movimentos sociais contra o Estado autoritário (TEIXEIRA, 2003, p. 42).

Parece que a noção de movimento social – que no período de transição do paradigma histórico-estrutural para o estrutural autonomista veio para substituir a noção totalizante de classes sociais – já não dava mais conta de explicitar tanto as expectativas não correspondidas feita pelos analistas dos anos anteriores, como as diferenças existentes no

²⁴ No caso da passagem citada, Sorj estava referindo-se ao papel central que a sociedade civil iria desempenhar em sociedades capitalistas avançadas, especialmente EUA e Inglaterra. Mesmo sabendo que no Brasil houve a preponderância, até recentemente, do conceito de movimentos sociais e que a noção de sociedade civil foi incorporada mais tardiamente, opto pela apropriação deste argumento para elucidar os novos contornos que a sociedade civil ganhou por aqui.

interior do campo movimentalista. Portanto, “o conceito de sociedade civil atendia as demandas por um conceito mais maleável” (SORJ, *op. cit.*, p. 10) que atendia as frustrações e críticas tanto da direita (e o Estado de Bem-Estar Social) quanto da esquerda (e da utopia socialista).

Para Lavalle (2003) não se trataria

[...] apenas de um *aggiornamento* lingüístico graças ao qual a semântica gasta dos movimentos sociais teria desaparecido do vocabulário das ciências sociais durante uma década para ser substituída por novas palavras [...]. Na verdade, não parece claro que os atributos do conceito da nova sociedade civil fossem plenamente harmônicos com os dos movimentos sociais, por vezes dotados de sólidas estruturas organizacionais e cujo funcionamento e efetividade não raro impõem custos no terreno da espontaneidade [...] (LAVALLE, 2003, p. 99).

Logo, a retração do uso do conceito de movimentos sociais não teria sido fruto somente da tensão posta entre inovação e institucionalização, pela reabertura política e reconstituição dos canais tradicionais de representação e pelos mecanismos de cooptação, mas também pela utilização de novas lentes analíticas que, ao iluminar novos atores, acabaram ocultando os movimentos sociais da discussão (LAVALLE; CASTELLO; BICHIR: 2004).

A renovação do arcabouço conceitual é resultado da incorporação de categorias analíticas derivadas da articulação entre as contribuições da teoria habermasiana da esfera pública e do debate sobre a sociedade civil.

Tais aportes teóricos foram amplamente divulgados por Jean Cohen e Andrew Arato (1994, 2000) que desenvolvem o conceito de sociedade civil a partir de uma perspectiva tripartite de sociedade, fundamentada na apropriação do modelo dual sistema/mundo da vida desenvolvido por Jürgen Habermas.

De acordo com Cohen e Arato, Habermas tem como categoria central de análise a noção de esfera pública, tendo como caso-modelo o desenvolvimento político inglês. No entanto, sua distinção fundamental entre lógica do mundo da vida e lógica sistêmica, permitiu aos seus críticos identificar o Estado e o mercado como dois sub-sistemas, sendo que “a sociedade civil constitui uma dimensão do mundo da vida assegurada institucionalmente por um conjunto e direitos que a pressupõem, ao mesmo tempo em que a diferencia das esferas da economia e do Estado” (COHEN; ARATO, 1994, p. 156).

A esfera pública, por ser ancorada no mundo da vida, é marcada por interações cotidianas comunicativas que são regidas, asseguradas e reproduzidas por mecanismos e processos comunicativos que, em princípio, não se prestam a fins estadistas da lógica estratégica do poder, nem aos fins mercantilistas da lógica estratégica do dinheiro.

Na esfera pública, o agir é orientado para o entendimento mútuo que é alcançado de modo comunicativo por meio da explicitação das opiniões. A autoridade deste espaço não reside, deste modo, na sua capacidade de agregar vontades individuais e sim no debate plural e na troca de argumentos visando à alteração das preferências (LÜCHMANN, 2002a). Conseqüentemente, para Habermas os resultados da esfera pública somente serão legítimos quando este espaço for balizado por procedimentos e direitos que garantam a expressão da pluralidade através do diálogo público racional²⁵ e pela separação do Estado e da economia do mundo da vida, separação esta que, se não for preservada, permite que a lógica dos sub-sistemas estatais e mercantis penetre e distorça a reprodução das instituições societárias, culturais e socializadoras. A este fenômeno de aproximação nefasta e de substituição da ação comunicativa pela lógica estratégica, Habermas denominou de colonização ou reificação do mundo da vida. Assim, para uma abordagem habermasiana, embora o Estado seja a instância responsável pela legalização dos direitos, ele não é a base nem a fonte da validade destes que “surtem enquanto reivindicação de grupos ou indivíduos nos espaços públicos de uma sociedade civil emergente” (COHEN; ARATO, *op. cit.*, p. 155). Portanto, cabe ao campo sistêmico incorporar, através da validação do Direito Constitucional, as normas constituídas na esfera pública²⁶.

É da crítica e da atualização das análises habermasianas da dualidade da sociedade, da tese da colonização e da negatividade que incide sob o mundo da vida, sua autonomia e qualidade das suas relações interpessoais que Cohen e Arato fornecem um modelo tripartite

²⁵ Para Joshua Cohen (2007) a substância da legitimidade democrática depende do conteúdo dos resultados da argumentação pública livre e entre iguais e não simplesmente dos processos por meio dos quais estes resultados serão alcançados.

²⁶ Habermas foi bastante cético quanto ao processo de diferenciação do mundo da vida, afirmando que no Ocidente a modernização ocorreu a partir de um padrão seletivo que comprometeu a potencialidade da sociedade civil. No caso, verificou-se que o desenvolvimento do capitalismo e a burocratização das relações de poder tiveram efeitos perversos sobre a sociedade civil. Para Habermas, a experiência das políticas do Estado do Bem Estar Social mostrou que a reificação das relações sociais promoveu a dependência, a desintegração das solidariedades e déficits na resolução comunicativa dos problemas do mundo da vida. Ver discussão em Cohen e Arato (1994), especialmente as páginas 158 a 166.

da realidade fundamentado na (re)construção e precisão teórica do conceito de sociedade civil, imprimindo-lhe feições democratizantes (COHEN; ARATO, *op. cit.*)²⁷.

A especificidade da sociedade civil, nesta perspectiva, diz respeito à diferente racionalidade que coordena ou mediatiza as ações e relações sociais. Trata-se, nesta vertente teórica, de um conjunto de atores e instituições que se diferenciam dos partidos e outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder), bem como dos agentes e instituições econômicas (não estão diretamente associados à competição no mercado). Pluralismo, autonomia, solidariedade e influências/impactos na esfera pública completam, portanto, o quadro de características desta concepção de sociedade civil moderna, que, identificando-se como modelo utópico auto-limitado, procura compatibilizar o núcleo normativo da teoria da democracia com as complexas e diferenciadas estruturas da modernidade. (LÜCHMANN, *op. cit.*, p. 32-33).

No Brasil, este debate chega com contornos altamente normativos gravados na análise da unicidade das virtualidades das práticas dos sujeitos da sociedade civil e na diferenciação rígida entre as dinâmicas do Estado, do mercado e da sociedade civil²⁸. Logo, a despeito das dificuldades para enquadrar os movimentos sociais no conceito de sociedade civil, cunhado nos anos 1990, as teorias utilizadas, de alguma forma, continuavam partilhando dos ideais de espontaneidade e de autonomia consagrados nas décadas de 1970 e 1980, preenchendo “o vazio deixado pelo declínio das teorias dos movimentos sociais” (LAVALLE, *op. cit.*, p. 106)

Atentos às conseqüências e aos ônus analíticos de se investigar os processos democráticos no Brasil e na América Latina sob este prisma, alguns analistas vêm buscando combinar novos instrumentos teóricos e metodológicos que possam de fato contribuir e esclarecer o entendimento do processo de construção da democracia. Todavia, a busca de novas frentes de trabalho, embora coincida na identificação das lacunas, propõe caminhos diferenciados, ancorados na apropriação de

²⁷ As críticas de Cohen e Arato foram mais tarde incorporadas por Habermas, especialmente na obra *Direito e Democracia*, 1997.

²⁸ De acordo com Lavalle (2003) este debate foi propalado, sobretudo, por Sérgio Costa e Leonardo Avritzer. Uma crítica contundente sobre o caráter excessivamente normativo do debate sobre a sociedade civil pode ser encontrada neste mesmo texto.

referências teóricas e metodológicas bastante distintas, sem contudo qualificar adequadamente a dimensão da autonomia.

Quatro perspectivas analíticas²⁹ são aqui recuperadas com o intuito de mostrar como as articulações entre Estado e sociedade civil podem ser decodificadas a partir da consideração de diversas lentes interpretativas, que ao darem destaque a diferentes elementos – o papel e o atributo das organizações da sociedade civil, o desenho institucional das instituições participativas, as identidades construídas em torno da noção de projeto políticos e a densidade das relações de solidariedade articuladas a partir de redes sociais – iluminam e esclarecem o debate sobre a autonomia.

a) A perspectiva da *polis*

Houtzager, Lavalle e Acharya (2004) apontam os diferentes debates em torno da sociedade civil³⁰ que conformam as lentes interpretativas que sedimentaram a convicção de que esta possuiria uma eficácia democratizadora por operar numa lógica deliberativa, descentralizada, arraigada na vida societal e autônoma em relação à sociedade política, possibilitando a inclusão política dos segmentos sociais mais vulneráveis que são tradicionalmente excluídos do processo de tomada de decisão (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004, p. 265-266).

Para os autores, esta chave interpretativa (denominada perspectiva da sociedade civil) não faz as devidas distinções analíticas das díspares capacidades, dinâmicas, lógicas e motivações que moldam as diferenças existentes entre a participação de indivíduos e a participação das organizações da sociedade civil e as especificidades também existentes entre estas organizações. De fato, esta interpretação chama a atenção para problemas que existem no interior dos estudos, dentre os quais estão as pesquisas sobre a participação em espaços institucionais.

²⁹ As abordagens aqui selecionadas não são únicas, mas certamente são sugestivas para pensar a autonomia como nos termos deste trabalho. Uma leitura autonomista do processo de democratização ancorada nos fundamentos político-filosóficos de Castoriadis pode ser encontrada em Souza, 2000, 2006a, 2006b.

³⁰ Segundo os autores, apesar das suas diferentes matrizes teóricas e normativas, estes debates são informados por pressupostos contidos nas obras dos autores que se centram na categoria de sociedade civil, na vertente da democracia deliberativa e nos trabalhos da *empowered participation* (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA: *op. cit.*, p. 265).

Um primeiro problema diz respeito à insistência em tratar a participação nos inovadores espaços de diálogo sociedade-Estado como uma participação direta dos indivíduos nos diferentes espaços institucionais criados no Brasil nas últimas décadas³¹. A ênfase na participação direta e no seu potencial democratizante parece não ter permitido aos analistas perceberem a importância dos mecanismos de representação mobilizados no interior dos espaços de participação. A valorização da representação, ancorada na idéia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal, tendeu a desconsiderar a participação como elemento essencial para a consolidação da democracia e como meio de possibilitar a atuação dos cidadãos na vida política do país, remodelando as relações entre o Estado e a sociedade. Por outro lado, a ênfase na participação, assentada na idéia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas, não permitiu o entendimento das estruturas de representação articuladas junto ao campo institucional (LÜCHMANN, 2007). Da compreensão desta lacuna teórica e analítica, alguns estudos já têm questionado efetivamente como se estruturam, quais os tipos e quais são os pressupostos que conferem legitimidade a esta representação³².

A segunda ordem de problemas, diz respeito às (possíveis) interfaces existentes entre Estado e sociedade civil. Parte dos analistas que defende os potenciais democratizantes existentes no interior da sociedade civil partem de uma leitura dicotômica e até estilizada da relação entre Estado e sociedade. Para estes, a autonomia da sociedade civil só poderia ser preservada se a distância entre estas duas esferas fosse preservada.

A “perspectiva da *polis (polity perspective)*” busca superar os limites e impasses postos pela perspectiva da sociedade civil acima descritos, preenchendo as lacunas teóricas e (re)colocando em pauta os temas que ficaram até então sobrepajados. Tal perspectiva sugere que o foco das análises se centre nas organizações da sociedade civil e não na participação individual, sugerindo que “a capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores, pelas suas relações com outros atores (do Estado ou do universo das organizações civis) e pelo âmbito das instituições políticas no qual estas relações são

³¹ Seja nos processos orçamentários – no caso os orçamentos participativos –, ou na definição e elaboração de políticas públicas em áreas específicas – como ocorre nos conselhos gestores.

³² Destaco aqui as pesquisas de Lüchmann, 2007, Lavalley; Houtzager; Castello, 2006a e 2006b, Lüchmann; Borba 2007 e Avritzer, 2007.

negociadas”³³ (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, *op. cit.*, p. 260). Logo, a forma de atuação e a capacidade das organizações civis são conformadas e constrangidas pelos vínculos que os atores são capazes de construir, sendo que os atores institucionalmente inseridos são aqueles “que têm a capacidade de alcançar e se engajar nas novas instituições de participação cidadã” (*Ibidem*, p. 267).

Colocando em suspensão os pressupostos da autonomia contidos no âmago das teorizações da perspectiva da sociedade civil, os autores acertam ao levantarem questões que de fato precisam ser problematizadas com mais atenção. Dou particular mérito ao resgate e ao relevo que esta perspectiva dá a contextualização social e histórica de construção dos sujeitos coletivos. No entanto, acredito que a sustentação da ênfase nas organizações da sociedade civil, embora destaque corretamente as diferenças analíticas entre participação individual *vs.* participação coletiva, perde de vista a questão dos sujeitos e da captação das dinâmicas que orientam, influenciam e determinam a participação destes nas organizações. Parece-me que, ainda que a mudança de foco seja correta e profícua para entender certos impasses, a perspectiva da *polis* também apresenta limites ao apostar e justificar os seus pressupostos na participação das organizações como variável dependente, que se de fato ganha em generalidade, também é certo que perde em especificidade. Talvez fosse cautelar a ponderação da existência de uma relação de interdependência entre os dois tipos de participação. Ademais, a valorização dos efeitos institucionais sob as formas de organização das entidades é substancial, verdadeira e inegável, mas a argumentação parece não lembrar que atores também constroem e moldam instituições participativas. Esta capacidade deve ser recuperada, inclusive para se pensar adequadamente a questão da autonomia, que envolve igualmente a capacidade dos atores de pautarem o Estado e suas instituições. Assim, se de fato “as propensões a participar não são abstratas”, elas “se situam num contexto institucional [e **associativo**] específico que estimula ou restringe as oportunidades das organizações civis para a participação” (*Ibidem*, p. 315). Logo, se a abordagem, até onde fora desenvolvida, contrapõem-se a idéia de autonomia anunciada pela perspectiva da sociedade civil parecendo indicar corretamente que “atores institucionalmente imbuídos podem cultivar diversas

³³ Os autores se atêm em identificar e explicar quais as organizações civis da cidade de São Paulo participam e quais seriam os fatores que predispõem essa participação. A questão da autonomia não está entre as preocupações centrais e é secundária na argumentação, como veremos adiante.

modalidades ou dimensões de sua autonomia” (*Ibidem*, p. 315), ela não desenvolve e qualifica adequadamente a autonomia no contexto de participação institucional.

b) A perspectiva institucional³⁴

No Brasil, as relações entre sociedade civil e Estado foram alvo de abordagens que não estavam voltadas para a análise das possíveis determinações que a institucionalidade política poderia exercer no campo associativo, e vice e versa. O tratamento dos impactos mútuos não foi alvo de reflexões, por grande parte dos analistas, sendo que questões importantes que emergem deste encontro continuam ainda obscuros, como por exemplo, as diferentes estratégias mobilizadas pelos atores sociais para acessar bens públicos em face da institucionalidade política e estatal. Neste sentido, a construção da sociedade civil e do Estado é fruto de interações mútuas determinadas em grande parte por contextos e relações sócio-históricas produzidas por meios de pactos ainda desconhecidos. Os novos ambientes criados por dentro da institucionalidade política, como os conselhos gestores, colocam o necessário reordenamento da discussão.

Há, nesta linha de raciocínio, em conformidade com a perspectiva da *polis*, registros conceituais que buscam, de alguma forma, conectar os processos de determinação existentes entre sociedade civil e Estado. Nesta frente analítica destacam-se os estudos da vertente neo-institucionalista que enfatizam o papel central desempenhado pelas instituições na conformação do comportamento individual e coletivo. A despeito das diferentes clivagens analíticas, o pressuposto que subjaz a idéia de instituição nesta corrente interpretativa reside no entendimento de que estas são:

[...] estruturas cognitivas, normativas e regulativas que garantem estabilidade e significado ao comportamento social. Em uma perspectiva mais abrangente, as instituições envolvem, portanto, regras formais e informais, códigos de comportamento, normas e papéis sociais que estruturam e/ou constroem o comportamento de indivíduos e grupos sociais. Goodin; Marques (*apud* LÜCHMANN, 2002a, p. 49).

³⁴ Este item recupera as análises tratadas e desenvolvidas por Lüchmann, 2002a.

As distintas escolas sociológicas e políticas, agrupadas sob a rubrica do neo-institucionalismo, têm oferecido diferentes contribuições para o debate das inter-relações que marcam o liame entre instituições e sociedade que, longe de serem excludentes, conformam um quadro profícuo para pensar os impactos recíprocos.

A primeira destas formulações, o neo-institucionalismo histórico, fortemente associado à Ciência Política, focaliza o papel do aparato, das instituições e dos atores estatais e políticos na configuração das feições da sociedade civil e dos agentes sociais.

Sem negar a importância dos motivos individuais dos atores, bem como do contexto social, esta corrente apresenta uma perspectiva mais autônoma das instituições políticas [...] [que] apesar de o Estado não ser tudo, é mais do que mera arena onde grupos levam as suas demandas ou classes organizam e defendem seus interesses (*Ibidem*, p. 50).

Uma segunda distinção, dentro deste campo analítico, vem do neo-institucionalismo da escolha racional, abordagem esta que prima pela valorização das instituições como mecanismos que restringem o processo de busca estratégica e egoísta de recursos organizacionais, humanos, materiais e simbólicos mobilizados pelos atores sociais com vista à maximização dos seus interesses³⁵.

Já o neo-institucionalismo sociológico completa o quadro de análise, e em seu arcabouço teórico comporta a relevância dos elementos culturais associados às normas e valores sociais construídos como componentes da institucionalidade que determinam e modelam os comportamentos, as regras e os códigos que balizam a vida em sociedade. De acordo com Lüchmann (2002a, p. 50) “regras, poder, normas, abrangência, estabilidade e funcionalidade são, portanto, algumas das características das instituições que, no caso mais específico dos processos políticos, tendem a apresentar importantes impactos e/ou influências na dinâmica societal”.

³⁵ Das abordagens que compõem o campo neo-institucional a tradição da escolha racional parece-me a mais limitada para compreender a dimensão da autonomia da sociedade civil nos processos de mútua conformação de identidade entre esta e o Estado, visto que nesta perspectiva, as mobilizações da sociedade civil buscariam apenas acessar a institucionalidade política e pública em busca de interesses, nem sempre de cunho coletivo, que são constrangidos pelo não-acesso a tais bens. Neste caso, a potencialidade e o limite da autonomia residem exclusivamente na busca de recursos de diversas ordens, sem promover eco em dimensões mais substantivas.

Esse conjunto de contribuições, que recupera o papel das instituições nos processos mútuos de formação e configuração da sociedade civil e do Estado, é relevante para o exame da questão da autonomia pensada a partir das interfaces estabelecidas entre estas duas esferas. É particularmente importante para a reflexão sobre a conformação e os procedimentos que balizam o desenho institucional de espaços de participação, como os conselhos gestores.

Por outros termos, o resgate desta linha interpretativa é fundamental para compreender como a dinâmica institucional resultante das articulações conjuntas entre Estado e sociedade opera no sentido de efetivação das normas e das regras que, criadas conjuntamente, estabelecem os princípios de funcionamento “pautados em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios da igualdade, pluralismo e liberdade” (LÜCHMANN, 2002b, p. 9). Implica, portanto, em pensar quais as decorrências do desenho institucional dos novos espaços de participação sob as organizações sociais e como as transformações no Estado modelam a ação da sociedade civil, assim como variações na sociedade civil interpelam a ação estatal, atentando para a clara aderência entre estas duas esferas e para os tensionamentos postos a autonomia.

c) A perspectiva dos projetos políticos

Recorrendo a outras fontes conceituais, mas coincidindo no diagnóstico, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) ancoram as suas insatisfações e críticas

Na insistência em tratar a sociedade civil como um ator unificado, sem reconhecer sua heterogeneidade intrínseca [...], na tendência analítica que isola a sociedade civil da sociedade política, estabelecendo uma dicotomia entre elas e ignorando suas relações [...] e na concepção simplista do processo de construção democrática que tem, em sua base, a visão apologética da sociedade civil (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 15-16).

A constatação destas brechas procura ser resolvida, pelos autores, através da utilização de três instrumentos analíticos: a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, a noção de projetos políticos e de trajetórias sociedade civil-sociedade política (*Ibidem*).

Trata-se de reconhecer a existência de diferentes atores, interesses e práticas políticas, sociais e culturais que convivem e conflitam no interior da sociedade civil. A pluralidade da sociedade civil é expressa pelos diferentes projetos políticos que produzem tensões e contradições internas que conformam diferentes tipos de ação, posição e articulação com a sociedade política.

Seguindo a análise dos autores, também o Estado é marcado pela sua heterogeneidade, seja no plano da estrutura vertical (os diversos níveis de governo: federal, estadual e municipal) ou no plano da estrutura horizontal (a divisão do poder em três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela necessidade da criação de governos de coalização em um sistema multipartidário que, permeado pela crise e/ou reconfiguração da representação, não consegue criar maiorias parlamentares levando a absorção de díspares vertentes políticas nas instâncias estatais que estabelecem relações de colaboração ou de confronto com a sociedade civil.

Logo, o complexo campo em que se situa a sociedade civil e a sociedade política é marcado por um “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (*Ibidem*, p. 38). A noção de projeto político assim entendida implica em: a) enfatizar a intencionalidade da ação política colocando o sujeito em destaque; b) reafirmar o vínculo indissolúvel entre ação e representação que alude para a conexão necessária entre cultura e política que esta vinculação expressa; c) considerar que os diversos formatos de ação política expressam a multiplicidade dos projetos políticos existentes; d) compreender que embora os projetos políticos sejam frutos de uma dimensão societária, eles também são resultados da combinação de outras dimensões (individual, de classe, institucional e estatal) (*Ibidem*, p. 38-43).

Por fim, a análise das trajetórias individuais é a aposta metodológica que integra este programa de pesquisa. O estudo das trajetórias consiste na identificação e na compreensão da história de vida de atores politicamente envolvidos que evidencia diferentes modalidades de vínculos e articulações que separam ou aproximam a sociedade civil e a sociedade política. A análise das trajetórias auxiliaria a revelar que as relações e os vínculos estabelecidos podem redefinir e desarticular os projetos políticos quando do trânsito da sociedade civil e do partido para o Estado ou para o mercado (*Ibidem*, p. 69-82).

A partir deste arcabouço analítico, os autores identificam os três grandes projetos políticos que disputam a construção democrática na

América Latina, a saber: o projeto autoritário, o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal. A identificação desses projetos e a assimilação de quais são os seus conteúdos permite aos analistas discernir que, embora façam uso do mesmo vocabulário discursivo, estes na verdade expressam a coexistência de diferentes projetos que não são apenas opostos, mas excludentes e inconciliáveis. Esta “crise discursiva” que perpassa a construção democrática no Brasil e na América Latina resulta em uma “confluência perversa” entre projetos políticos antagônicos que, empregando o léxico da democracia, da cidadania, da participação e da sociedade civil, apontam para significados e direções opostas (DAGNINO, 2004).

A potencialidade explicativa deste conjunto de informações pode ser atestada pela produção desenvolvida subsidiada por esta perspectiva³⁶. De fato, a noção de projeto político emerge da compreensão da pluralidade social, política e cultural que compõe a sociedade, ao mesmo tempo em que realça o conflito como componente intrínseco da constituição da democracia. Ao conectar a ação política com os elementos de uma dada cultura política, a noção de projetos políticos alude à reflexão de como as regras culturais podem implicar na produção de valores e costumes avessos a democracia. Acena, também para o fato de que, a cultura ocupa o núcleo de preleções e práticas de uma série de grupos que compõem a sociedade civil.

Além disso, esta noção tenciona a leitura estruturada em torno da dicotomia sociedade civil-Estado, exatamente por considerar a existência de vínculos e trânsitos cumpridos pelos sujeitos em sua trajetória pessoal. O estudo das trajetórias, por sua vez, capta de forma qualitativa como as vivências familiares, as privações materiais, as redes de contato, as crenças e os valores impulsionaram a participação e o envolvimento com as questões públicas.

Porém, sem negar a importância teórica desta concepção, acredito que seria necessário pensar em que medida a tentativa de estabelecer uma noção de projeto político enraizado no seio da sociedade civil não cristaliza os sujeitos dentro de uma estrutura teórica e conceitual muito rígida. O que quero dizer é que partilho da concepção de que a democracia deva ser qualificada a partir do reconhecimento da existência da complexidade e da multiplicidade de contextos e de relações, em que o processo de construção democrática não é linear nem homogêneo, mas contraditório, descontínuo e desigual (DAGNINO,

³⁶ Parte desta produção pode ser vista na reunião de trabalhos que compõe o volumoso livro de Dagnino, Olvera; Panfichi (*op. cit.*).

2002). No entanto, a flexibilidade e a pluralidade (reconhecida pelos próprios autores) da realidade empírica aparecem enrijecidas num conceito analítico que codifica os campos em disputa que, por sua vez, se desdobra em confluências que podem não ser obrigatoriamente perversas. A heterogeneidade constitutiva da sociedade civil e do Estado aparece assim diluída sob a conformidade do aspecto de homogeneidade que a noção de projeto político assume. A originalidade do argumento se perde na insistência de trabalhar com categorias muito “laqueadas” e um contexto muito novo, ainda em teste. Trata-se, portanto, de avaliar onde estaria a autonomia dos sujeitos nas experiências vividas e no contexto de relação com o Estado e com os outros sujeitos. Se a sociedade civil está alinhada em um projeto político democrático-participativo em moldes bem delimitados, há de questionar por que ela se mostra tão porosa diante das concepções neoliberais. Esses atores seriam sujeitos passivos ou ativos nestes contatos? Em que medida a noção de projetos políticos interpela e ajuda a pensar a questão da autonomia da sociedade civil?³⁷

d) A perspectiva das redes sociais

Malgrado as inflexões teóricas ocorridas no campo da Ciência Política que produziram o “ocultamento” dos movimentos sociais – recorrendo novamente à Lavalle – o mesmo não se pode dizer de parte da produção no campo da Sociologia. Nesta disciplina, os movimentos sociais permanecem vivos e também se encontram frente aos desafios postos pela conjuntura dos anos 1990.

Como já mencionado anteriormente, o processo de redemocratização e de globalização e a conseqüente proliferação dos meios de comunicação virtual colocaram desafios aos movimentos sociais que tinham a sua atuação e ação pautada fundamentalmente no

³⁷ Um entendimento de autonomia, que poderia ser útil para pensar em conexão com a noção de projetos políticos, refere-se à elaboração de Howard Lerner que trabalha com o conceito de hegemonia em articulação com de autonomia (*autonomy within hegemony*). O fio condutor da argumentação é de que a hegemonia “is not distinguished by ideology but rather by autonomy” (LENTNER, 2005, p. 736) e esta envolveria liderança, alianças, conflito, consentimento e autonomia ao invés de dominação pela coerção, força e heteronomia. Ainda que a hegemonia não possa ser separada do poder político, porque esta sempre envolve disputa de poder, considera que a dominação, exercida exclusivamente pelo poder e pela violência, não se qualifica como hegemonia. A noção de um sistema de dominação hegemônico, em que a ideologia é utilizada como um meio de convencer aliados implica na noção de autonomia e de sociedade autônoma.

âmbito local. A complexidade própria do mundo contemporâneo impactou a configuração dos movimentos sociais que foram paulatinamente redimensionando suas estruturas organizativas, seus objetivos e suas agendas frente aos desafios postos para o novo milênio.

Entre os desafios, destaca-se:

A passagem de um tipo de organização identitária, como ocorria com os novos movimentos sociais, às redes multi-identitárias, como ocorre nos fóruns, isto é, a passagem de organizações em torno de temáticas específicas (p. ex.: gênero, etnia etc.), para ações de coletivos que contemplam a inclusão de uma ampla diversidade de sujeitos. Face a esse contexto de mudança do perfil na atuação de grande parte dos atores coletivos, o debate acadêmico também vem mudando seus enfoques: as polêmicas entre o caráter dos novos movimentos sociais *versus* movimentos sociais tradicionais vem sendo substituídas pelas análises da natureza e dos significados políticos e culturais das relações entre atores coletivos diversificados. Portanto, em lugar de pensar-se o movimento especialmente como organização identitária autônoma, é necessário buscar a relação interorganizacional, as ambigüidades e os desafios que redes plurais apresentam e, ainda, o que essa forma de ser movimento traz para o ‘empoderamento’ da sociedade civil, contribuindo ou não para a mudança social (SCHERER-WARREN, 2007c, p. 20).

Portanto, verifica-se que houve mudanças significativas no caráter e no padrão organizacional dos movimentos sociais, por meio do aprofundamento e da ampliação de práticas interativas e compartilhadas entre diferentes sujeitos coletivos que, de alguma forma, se identificam frente à busca de resolução dos problemas da sociedade.

As redes sociais de relacionamento interpessoal e inter-organizacionais são práticas mobilizadas não somente por “comunidades” locais na resolução dos seus problemas, mas também por diversos atores que buscam expandir suas demandas (muitas vezes demandas de caráter cultural) para além das fronteiras nacionais, buscando impactos muito mais amplos, visibilidade e adeptos. Os atores coletivos, por meio dos vínculos que estabelecem, produzem diversas redes sociais que se conectam a partir dos fluxos e refluxos derivados da sua própria ação.

Além de maleabilidade e movimento, o conceito de redes sociais implica na idéia de multiplicidade e de diálogo e respeito à diferença,

expresso nas muitas redes de relações criadas em torno das questões de raça, gênero, cultura e outros³⁸.

Nesse sentido, segundo Melucci (1999), não é mais possível definir os movimentos sociais como sistemas fechados. Argumenta que os movimentos sociais constituem,

Redes [que] são formadas por pequenos grupos imersos na vida cotidiana com fins específicos e caracterizam-se pela associação múltipla, pela militância parcial e efêmera, e pelo desenvolvimento pessoal e solidariedade afetiva como condições para participação. As redes apresentam dois aspectos importantes: a latência, que permite experiências com novos modelos culturais, criando novos códigos; e a visibilidade, estratégia de enfrentamento de uma autoridade específica contra uma lógica de tomada de decisão. A latência alimenta a visibilidade e esta reforça as redes submersas, fornecendo-lhes energia para renovar a solidariedade e atrair novos militantes (MELUCCI, 1999, p. 74-75).

Sob este ponto de vista, tratar o tema da autonomia e identidade dos movimentos sociais implica em considerar que, como tais, eles não se restringem à luta de *um* sujeito privilegiado, mas que passam a existir como atores que, em determinados contextos de interesses e oportunidades, estão conectados (SCHERER-WARREN, 1993, 2006, 2007a, 2007b, 2007c). Se por um lado, isto implica dificuldades adicionais para circunscrever o raio de ação dos atores sociais, por outro, obriga a identificar como se formam os movimentos sociais nos conectores das redes em que se constituem as ações coletivas. Ademais, é bom salientar que a capilaridade própria da rede permite que diversos atores coletivos e instituições se entrecruzem, incluindo-se os partidos, os sindicatos, as universidades e as próprias instâncias governamentais. Portanto, ao pensar em redes sociais é necessário notar que os múltiplos conectores e conectivos da rede são impactados em maior ou menor escala pelas diferentes práticas e discursos que perpassam e circulam nesta trama, sendo que muitas vezes esta rede atravessa ou é composta por sujeitos ou arenas institucionais.

³⁸ Ver os desdobramentos sobre a noção de redes transversais de movimentos sociais em Scherer-Warren 1993, 1999, 2000, 2006. Nestes trabalhos, é possível encontrar uma análise da abordagem das redes como ferramenta teórica e conceitual. Em Lavalle; Castello; Bichir, 2004, a noção de redes é encontrada como ferramenta metodológica de estudo empírico.

Para Scherer-Warren (2006), uma sociedade articulada em redes é aquela em que os diversos níveis da sociedade civil³⁹

Percebem cada vez mais a necessidade de se articularem como outros grupos como a mesma identidade social ou política, afim de ganhar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania, atribuindo, portanto, legitimidade às esferas de mediação entre os movimentos de base (os fóruns e redes) e o Estado, por um lado, e buscando construir redes de movimento com relativa autonomia, por outro (SCHERER-WARREN, 2006, p. 113-114).

No trilha desta compreensão, o conceito de redes sociais é central por explicitar como se dão os vínculos entre os diversos atores da sociedade civil na busca pela democratização societal. Procura-se compreender como e por que os grupos se conectam, identificando os pontos nodais por onde a luta política passa.

A multiplicação de estudos ancorados na noção de redes sociais, associada à pluralização dos enfoques e campos de conhecimento em torno do conceito de rede, demonstra o quanto ele tem sido útil para compreender as dinâmicas específicas do mundo globalizado.

Rivoir [s/d] alerta que este conceito tem sido utilizado em diversos âmbitos e que sua banalização, através do uso metafórico para expressar certo tipo de relação sem pretensões teóricas, tem tornado o conceito de rede uma categoria sem conteúdo. Nestes termos, ela propõe uma distinção entre o conceito de redes e o de redes sociais. O primeiro trata de uma concepção ampla usada em diversos contextos. Mas, teria pertinência sociológica somente quando utilizada para se referir as redes organizacionais que fizessem referência às relações de caráter flexível e horizontal, que envolvem múltiplos atores e que apresentassem pouca ou nenhuma institucionalização. Já as redes sociais são modalidades organizativas da sociedade civil caracterizada pelo estudo (teórico e metodológico) dos tipos e densidade dos vínculos estabelecidos entre os

³⁹ Para Scherer-Warren (2006) os diversos níveis da sociedade civil são: a) as bases sociais; b) as formas de articulação inter-organizacionais; c) mobilizações na esfera pública; d) redes de movimentos sociais. As bases sociais contemplariam desde o associativismo localizado (ONGs comunitárias e associações locais) a setorializados (ONGs feministas, ecologistas, étnicas, e outras) até os movimentos sociais de base locais (de moradores, sem teto, sem terra). As articulações inter-organizacionais representam as conexões realizadas no interior da base social para favorecer o empoderamento da sociedade civil. Já as mobilizações são frutos das articulações que buscam transcender as bases sociais buscando visibilidade de suas causas. Por fim, a rede de movimento social é resultado de todo esse processo de articulação.

indivíduos e organizações no interior de uma dada sociedade. Devido a heterogeneidade dos marcos teóricos e das opções metodológicas⁴⁰, a autora diz não ser possível falar de uma única Teoria das Redes Sociais, mas lhe parece útil avançar no conceito de rede social como uma categoria de análise sociológica.

Scherer-Warren (2007d) também comenta que é possível atribuir diversos sentidos e significados à noção de redes, a saber: redes sociais, coletivos em redes e movimentos sociais.

Nas palavras da autora,

Redes sociais, no sentido amplo, referem-se a *uma comunidade de sentido*, isto é, com relações mais ou menos continuadas, como afinidades/identificações entre os membros ou objetivos em comum em torno de uma causa, no interior de um grupo circunscrito ou de uma comunidade [...]; Coletivos em redes referem-se a conexões entre organizações empiricamente localizáveis. Esses coletivos podem vir a ser segmentos [nós] de uma rede mais ampla de movimentos sociais, que por sua vez, é uma rede de redes [...]; Movimentos sociais são, portanto, redes complexas, que transcendem organizações empiricamente delimitadas e que conectam de forma simbólica, solidarística e estratégica, sujeitos individuais e atores coletivos, em torno de uma identidade ou identificações comuns, definições de seus adversários e de um projeto de transformação social (SCHERER-WARREN, 2007d, p. 325, grifos da autora).

Portanto, o conceito de redes sociais desafia a noção de autonomia fundada na premissa da independência e da não-relação, visto que se a sociedade civil, em um contexto complexo e multifacetado, deseja uma ação mais eficaz, certamente terá que se vincular com outros atores coletivos para realização de seus objetivos. Neste contexto, a idéia de autonomia é central e mantém a sua importância, mas deve ser pensada sob o ponto de vista do tipo de relação que mantém nesta trama. Deste modo, a noção conceitual de redes sociais me parece proveitosa para pensar as articulações desenvolvidas e existentes no interior do

⁴⁰ A autora faz uma breve história do conceito de redes sociais, primeiro marcando a sua apropriação dentro do campo das Ciências Sociais (Antropologia e Sociologia), mostrando que, no caso da Sociologia em particular, a ênfase incidiu: a) no uso normativo, ético e valorativo do termo; b) nos aspectos metodológicos, técnicos, estatísticos e matemáticos no caso das análises estruturais feitas pela Sociologia Americana; c) na construção teórica e nos aportes científicos e da utilização de técnicas quantitativas e qualitativa no caso da Sociologia Européia.

campo associativo e entre este e o Estado, especialmente em se tratando de espaços institucionais participativos.

e) Repensando categorias, reconciliando as expectativas

O que se percebe é que, a despeito das mudanças ocorridas no cenário político do Brasil na década de 1990, os diversos entendimentos apresentados pelos intérpretes nos decênios anteriores refletiram de alguma forma nas produções dos anos subseqüentes. Embora, o tom do debate e os instrumentos teóricos sejam outros, as polarizações interpretativas delineadas anteriormente promoveram rebatimentos sobre as explicações da complexidade das ações coletivas nas sociedades contemporâneas.

No entanto, o contexto de participação institucional, em que a sociedade civil é chamada a dialogar e negociar de forma mais estreita com o Estado, tenciona e desafia o conceito de autonomia e o próprio conceito de movimentos sociais e sociedade civil, em função da íntima articulação com o Estado.

O novo formato de relações entre estas duas esferas via instâncias participativas, como os conselhos gestores, exige uma re-significação da autonomia, na medida em que sociedade civil passa a assumir uma postura mais propositiva, participativa e institucionalizada.

Assim, a recomposição de parte do argumento da perspectiva da *polis*, institucionalista, dos projetos políticos e da abordagem das redes tem aqui a tarefa de apontar que existe, no Brasil, diversas e importantes contribuições teóricas e metodológicas para se pensar a democracia em nosso país. Este trabalho é, portanto, resultado e prolongamento dos temas postos por estas perspectivas.

O que se pretende, daqui em diante, é um diálogo transversal e crítico com esta literatura, incorporando parte das contribuições que julgo relevantes para revisitar a noção de autonomia. A finalidade de ser fazer uma análise aérea reside, fundamentalmente, nas dificuldades de operacionalização de um conceito – o de autonomia – eminentemente ambíguo, pois que diz respeito, de forma concomitante, a um movimento (complexo) de separação e articulação.

1.2 Autonomia Revisitada: sociedade civil e Estado em relação e os desafios da articulação institucional

A questão da autonomia tem articulado um importante e complexo debate internacional que, entrecruzando diferentes perspectivas teóricas, está ancorado na crítica a aceção liberal de indivíduo como unidade básica da política, auto-determinado e livre, que negligencia o papel que a socialização e as relações sociais podem cumprir no pensamento e na ação autônoma (BARVOSA-CARTER, 2007). Os críticos questionam a concepção a-social e atomista que sedimenta o paradigma liberal, que tem como central a idéia de direito a propriedade como núcleo conceitual dos direitos que protegem a autonomia individual.

Nesta concepção, a autonomia presume um indivíduo radicalmente independente, neutro e imparcial diante dos valores, hábitos e convenções sociais, e que pode e deve decidir isoladamente sobre sua vida, emoções e estados mentais (GOVIER, 1993; BARVOSA-CARTER, *op. cit.*). Uma perspectiva que não compreende a natureza social humana, posto que é centrada no “hiper-individualismo”. De acordo com Christman:

The model of the autonomous agent upon which liberal principles are built assumes a conception of human identity, value, and commitment which is blind to the embeddedness of our self-conceptions, the fundamentally relational nature of our motivations, and the overall social character of our being (CHRISTMAN, 2004, p. 143).

Esta compreensão tem recebido muitas críticas, especialmente das teóricas do feminismo que defendem que a concepção de autonomia do liberalismo deve ser reconfigurada de modo a ser “more sensitive to relations of care, interdependence, and mutual support that define our lives and which have traditionally marked the realm of the feminine” (*Ibidem*).

Entre este amplo leque de críticas existentes dentro do próprio campo da teoria feminista, destaco particularmente as contribuições de Nedelsky (1989), por representar os aportes centrais da noção de autonomia defendida nos termos desta dissertação. Segundo a autora, “people are not self-made. We come into being in a social context that is literally constitutive of us” (NEDELSKY, 1989, p. 8) sendo que os dispositivos de linguagem, assim como o nosso sistema conceitual de

pensamento não são fabricados por nenhum de nós isoladamente, mas nos são dados (ou desenvolvidos por nós) através das nossas interações com os outros.

A partir desta crítica, a autora propõe, em contrapartida, um conceito de autonomia enquanto resultante dos contextos e das relações sociais, contextos e relações estes que engendram a própria existência humana. A idéia central, aqui, é a de “*autonomia relacional*”⁴¹ que, diferente da autonomia individual conectada com a acepção liberal de indivíduo livre e racional, está centrada no princípio de autodeterminação proveniente da rede de relações que os indivíduos são capazes de construir no e pelo processo de socialização. A autonomia significa, certamente, a ação e a capacidade de governar a si próprio, sendo que esta capacidade não é dada *a priori*, mas construída pelo conjunto de relações estabelecidas e pelo contexto social e histórico em que se vive. O núcleo central da idéia de autonomia não é de autonomia individual; fazer-se autônomo não se funda no lema liberal de “governar-se somente pelas suas próprias leis”. Mas sedimenta-se na crença de que “a lei para si próprio” não é produzida pelo indivíduo isolado, mas é construída pelo indivíduo em conexão os com os outros e só é compreensível em referência as normas, valores e sentimentos que são compartilhados. Portanto, são os relacionamentos e as práticas sociais que fomentam o desenvolvimento desta capacidade para descobrir as próprias leis. O valor básico da autonomia é definido em termos de inter-relações pessoais e de mútua dependência impressas no enraizamento social.

Logo,

The necessary social dimension of the vision I am sketching comes from the insistence, first, that the capacity to find one's own law can develop only in the context of relations with others (both intimate and more broadly social) that nurture this capacity, and, second, that the “content” of one's law is comprehensible only with reference to shared social norms, values, and concepts” (NEDELSKY, 1989, p. 11).

Para Nedelsky, a autodeterminação, a compreensão, a confiança, a dignidade, a eficácia e o respeito (pensados relacionalmente) são

⁴¹ Segundo Christman “autonomia relacional” não se refere a uma única concepção, mas a diversos pontos de vistas sobre a autonomia que partilham da premissa de que os indivíduos autônomos são formados e modelados dentro de contextos de relações sociais. Assim, a autonomia relacional seria um “termo guarda-chuva”.

alguns dos componentes da autonomia⁴². A autonomia, como um valor, emerge do processo de rearticulação e reconceitualização destes componentes. E uma das formas de se rearticular é dissolvendo a dicotomia existente entre autonomia individual e coletividade. A máxima de que “a mais perfeita autonomia dos homens é o máximo de seu isolamento” é a patologia que afeta profundamente as sociedades deste século (*Ibidem*, p. 12, tradução minha). O que agencia a autonomia, portanto, não é o isolamento, mas o relacionamento que promove o sustentáculo e a direção necessária para o desenvolvimento da experiência da autonomia.

A questão que se coloca é como combinar a constituição de relações sociais com o valor da autodeterminação. O desafio reside então em estudar “quais as formas sociais, relações e práticas que desenvolvem esta capacidade” de autonomia (*Ibidem*, p. 9, tradução minha).

A autora destaca para a importância de se refletir sobre as atuais práticas de organização coletiva que podem revelar a possibilidade de um novo entendimento de autonomia e que ajude a apreender a natureza e as fontes da limitação que prevalecem nesta concepção. Por exemplo, compreender a natureza da interação com o governo (o Estado) é fundamental para definir se os indivíduos são autônomos ou dependentes do controle coletivo, o que é radicalmente distinto de proteger o indivíduo do poder coletivo como posto pela tradição da concepção política liberal americana. “O coletivo não é simplesmente um potencial de ameaça para os indivíduos, mas é constitutivo dele e é, analogamente, a fonte de sua autonomia” (*Ibidem*, p. 21, tradução minha). Portanto, em articulação com o Estado, a autonomia não significa independência e ausência de relação, mas tensionamento da dicotomia individual x coletivo através de políticas que podem reconhecer esta tensão.

Além disso, a autora estabelece a diferença entre sentimento e capacidade autônoma. Para ela, a autonomia seria a *capacidade* de autodeterminação que é diferente do *sentimento* de autonomia. O sentimento, o senso do próprio poder (não sobre os outros) é condição *sine qua non* da capacidade de autonomia, mas não é suficiente. Ou seja, a autonomia, enquanto capacidade, não pode ser desenvolvida sem a dimensão do sentimento. Portanto, embora não representem a mesma

⁴² A ênfase de Nedelsky é na autonomia individual, mas penso que também seja possível para pensar em termos de autonomia coletiva como, por exemplo, auto-organização, auto-determinação, o respeito, a capacidade crítica e etc.

coisa, são mutuamente dependentes, uma vez que, o sentimento de autonomia é a chave de orientação para se entender as estruturas das relações que tornam a autonomia possível. Deste modo, (a) a capacidade não existe sem sentimento; (b) o sentimento é o melhor guia para entender a estrutura das relações que torna a autonomia possível; (c) o sentimento define o quanto é autorizada a voz dos que reclamam por autonomia (*Ibidem*, p. 22-24).

Este entendimento de autonomia relacional também tenciona a concepção de autonomia individual liberal num aspecto fundamental nas sociedades democráticas, a saber, o modelo de cidadão separado da esfera da política institucional. A idéia de autonomia relacional opera na diminuição da distância e re-conecta a esfera privada e a esfera pública, o indivíduo e a coletividade, a democracia e a autonomia. A chave desta operação está na participação. Se “o relacionamento social não é a antítese da autonomia, mas a sua condição” (*Ibidem*, p. 12, tradução minha) a autonomia exige, portanto relação com as instituições políticas e sociais porque estas são moldadas e moldam os padrões e os valores sociais. Em sociedades democráticas, a autonomia só poderia ser garantida através da *participação* social e política dos indivíduos nos processos que tornam a democracia justificada e legítima. Entretanto, ainda que a participação seja o caminho para a autonomia, ela não é o seu conteúdo substantivo: “what is required is an understanding of the substance of autonomy and of the practices that foster it so that citizens can ask whether the actions or institutions proposed in their collective decision-making are consistent with the autonomy of all” (*Ibidem*, p. 34).

Logo, a autonomia pressupõe relação com os processos democráticos, assim como a democracia pressupõe autonomia relacional que só poderá ser efetivada a partir da participação autônoma dos indivíduos em contextos concretos. Em articulação com as instituições estatais e com a burocracia, autonomia não significa independência, mas transformação nas relações de dependência. Portanto, a autonomia é um valor e deve ser assegurado (*Ibidem*: 34-35).

No entanto, a autonomia entendida relacionalmente não é isenta de ambigüidades na medida em que a capacidade autônoma é determinada pelas complexas e diversas relações que formam “o leque de identificações e relações sociais que um determinado agente tem e às interconexões e os conflitos potencialmente existentes entre elas” (BARVOSA-CARTER, *op. cit.*, p. 2, tradução minha). De acordo com esta autora, a primeira formulação nesta direção foi elaborada por Gloria Anzaldúa que discutiu e elaborou a idéia de *mestiza consciousness* como

uma concepção útil para se problematizar a forma como a subjetividade é moldada pelas múltiplas formas de socialização transversais que incluem as relações de conflito e de subordinação social. De acordo com Barvosa-Carter, Anzaldúa define a *mestiza consciousness* como:

[...] as a subjectivity that contains an array of diverse and sometimes contradictory identities that were formed in and through various and often intersecting social dynamics. Those formative social dynamics may be part of different lifeworlds and cultural milieu, or aspects of different social groups or interpersonal relationships. They may include, for example, specific relations of class, ethnicity, race, gender, sexuality, nationality, religion, region, language community and subculture. Anzaldúa (*apud* BARVOSA-CARTER, *Ibidem*, 8).

Nesta direção, o indivíduo sujeito a ambivalências de pensamento e ação pode melhorar a sua capacidade de raciocínio crítico por estar exposto a diferentes situações no conjunto de suas relações sociais que exigem o exercício de discernimento e análise crítica. Considerando a relevância desta teorização para a autonomia relacional e, avançando no debate, Barvosa-Carter formula o conceito de *mestiza autonomy*. “In *mestiza autonomy*, autonomous agents act in keeping with syncretic endorsements that they formulate through their critical reflection on the array of values and norms that are given to them socially as part of their different social and personal identities (*Ibidem*, p. 2).

O argumento é o de que atores que se envolvem e estão expostos a relações sociais permeadas pelo conflito de posições, podem moldar a sua prática cotidiana de forma a tornar a ambivalência e ambigüidade como facilitadoras e potencialmente úteis para se alcançar a autonomia. Ou seja, as pessoas são socializadas em contextos complexos e multifacetados, desenvolvendo diversas identidades sociais – ou uma identidade sincrética – sendo que a socialização no âmbito de relações de subordinação social pode levar os indivíduos a encontrar, na ambivalência, um trunfo para alcançar a autonomia. Logo, a autonomia é compatível com a ambivalência (*Ibidem*, p. 5).

Muito embora a discussão da autora remeta a complexidade das identidades e da autonomia no mundo contemporâneo, acredito que esta noção de autonomia, não isenta de ambigüidades, pode ser incorporada na análise aqui proposta, já que também se trata, guardada as devidas proporções de contexto, de um campo complexo, envolvendo diversos atores, diferentes conjunturas e relações sociais.

Isto posto, pode-se agora definir qual a noção de autonomia que irá permear este trabalho.

A autonomia é um conceito relacional, processual e interativo que nos informa sobre a qualidade e a natureza dos vínculos estabelecidos 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. A autonomia seria assim uma variável relacional que se flexibiliza na presença de outros elementos, tais como as circunstâncias políticas vivenciadas, a dinâmica associativa e a consolidação de espaços institucionais. A conjuntura do sistema político, a trajetória política dos conselheiros, o *modus operandi* das associações e a imbricação social com as suas bases, assim como a estrutura dos espaços institucionais são dados interdependentes que complexificam a noção de autonomia. Parto, portanto, do pressuposto de que autonomia significa a capacidade de pensar e agir de forma própria, 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. Portanto, fincada em contextos sociais concretos, a adoção desta perspectiva possibilita ampliar os horizontes interpretativos sobre a questão da autonomia, buscando compreendê-la não nas ausências, mas nas presenças, ou seja, nas características das interfaces entre sociedade civil e instituições sociais e políticas.

Logo, a presença ou não de autonomia depende de uma série de variáveis que são determinadas por uma série de elementos que não são imutáveis. Visto seu caráter cambiante e flexível, que varia de acordo com cada contexto, afirmo que não é possível pensar a autonomia como uma noção monolítica; mas posso afirmar que o elemento generalizável desta noção é exatamente a relação, a interação, a mutabilidade.

Tendo em vista, portanto, que estou lidando com um conceito de difícil mensuração, pretendo, nesta dissertação, desenvolver uma abordagem tentativa de instrumentalização deste conceito de autonomia para uma análise dos conselhos gestores de políticas públicas da Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Saúde do município de Concórdia, oeste do estado de Santa Catarina. É importante frisar, portanto que esta pesquisa não tem nenhuma intenção de oferecer uma resposta ou um enquadramento teórico e conceitual rígido, mas sim fornecer elementos e reflexões para se pensar as relações entre autonomia, participação e democracia. O objetivo aqui é avaliar, a partir de pesquisa realizada junto aos conselheiros, o quanto as

mediações estabelecidas entre as entidades representativas da sociedade civil e o Estado alteram (ou não) ambas as partes, em especial, no que concerne a preservação da autonomia da sociedade civil. Busca-se ainda investigar como se dá as interações e o grau de articulação da sociedade civil e como esta interação impacta a capacidade de proposição e efetivação de políticas públicas participativas.

Como já explicado, a variável autonomia não deve ser compreendida dentro de uma realidade estanque. Ao contrário: constitui-se em 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. Para o interesse da pesquisa, entendi que a construção de indicadores de autonomia é uma ferramenta analítica que permitirá contemplar a dinâmica do processo de participação e interação social como elementos inter-relacionados. Também possibilitará captar a complexidade intrínseca a esta variável, autorizando uma visão da realidade que evite uma oposição polar, ou de dois extremos, e se aproxime de uma perspectiva que contribua, de alguma forma, para a captura dos processos de interação social, de determinação mútua que são estabelecidos entre sociedade civil e instituições políticas e públicas e que constituem e são constituídos de autonomia.

A proposta de elaboração de indicadores requer pensar sobre quais são os "eixos temáticos", ou aquelas temáticas que possam aglutinar variáveis em torno da problemática da autonomia. A seguir, apresento os indicadores criados e a idéia norteadora para uma melhor aproximação desta noção de autonomia.

Tais indicadores de trabalho foram pensados e construídos a partir de um conjunto de pressupostos analíticos extraídos das diferentes perspectivas teóricas já delineadas, e que buscam compreender as potencialidades e os limites da participação em ambientes institucionais.

O primeiro destes indicadores, busca analisar em que medida as estruturas de oportunidades políticas disponíveis aos atores sociais de fato contribuem ou não para o engajamento destes em instituições participativas. O desenho institucional dos conselhos também foi contemplado, enquanto variável relevante para se compreender como as regras e as normas que balizam o funcionamento destas instâncias representam constrangimentos para uma atuação mais propositiva e autônoma da sociedade civil.

Também é interesse avaliar, a partir de um indicador de perfil sócio-econômico, 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.

Um outro indicador busca aferir como o perfil de formatação das organizações representativas da sociedade civil abarcam elementos que podem potencializar ou não a participação destas nos arranjos institucionais disponíveis. Para além da constituição propriamente dita dessas organizações, importa analisar também em que medida a conformação de uma rede associativa opera no sentido de qualificar e intensificar a autonomia das organizações civis.

As percepções dos conselheiros a respeito do sentimento de autonomia acerca de sua atuação nos conselhos correspondem ao indicador que busca aferir os diferentes tipos de autonomia existentes e determinados pela participação institucional. Já o comportamento autônomo ou não destes conselheiros serão avaliados a partir da análise das atas dos conselhos que registram a dinâmica do processo decisório no interior destes espaços.

Por fim, investiga-se em que medida a trajetória de participação dos conselheiros junto ao campo associativo é um elemento que impulsiona a participação institucional, e como esta vivência qualifica o sentimento e o comportamento autônomo.

Estes indicadores, expostos e apresentados brevemente acima, correspondem a diferentes ferramentas metodológicas que foram mobilizadas com o intuito de capturar as diferentes dimensões de autonomia conforme sistematização no Quadro 1, a seguir.

QUADRO 1 – INDICADORES DE AUTONOMIA

Indicadores	Dimensões da Autonomia	Variáveis	Ferramentas Metodológicas	Idéia-Norteadora
Indicadores de Circunstâncias Políticas Vivenciadas	Trajetória Sociopolítica do município	Histórico do município de Concórdia explicando a relação entre desenvolvimento econômico, político e social.	Resgate da literatura sobre a formação histórica, social, econômica, política e associativa do município.	As estruturas de oportunidade política são fatores que afetam a participação e a capacidade de mobilização dos grupos sociais.
Indicadores do Grau de Institucionalização dos Conselhos	Estrutura e funcionamento dos conselhos	Desenho institucional dos conselhos (natureza e atribuição, composição, dinâmica de funcionamento).	Leitura de documentos como: Lei de Criação e Regimento Interno dos conselhos.	O desenho institucional destes espaços pode gerar oportunidades ou restrições para uma participação mais autônoma e propositiva.
Indicadores de Perfil Sócio-econômico	Perfil sócio-econômico dos conselheiros	a) Escolaridade e renda.	Questionário e sistematização dos dados através do software SPSS.	Os conselheiros com maior capacidade e competência para atuação no conselho são os com maiores níveis de renda e escolaridade.
Indicadores de Perfil Político	Perfil político dos conselheiros	a) Vinculação partidária e associativa e tipo de organização.	Questionário e sistematização dos dados através do software SPSS.	Indivíduos engajados em partidos e associações possuem maior capacidade crítica.
Indicadores de Associativismo Civil	Organização e trajetória associativa das entidades associativas	Formato organizacional considerando, sobretudo as fontes de recursos.	Questionário e sistematização dos dados através do software SPSS.	Os recursos organizacionais e orçamentários mobilizados pelas entidades informam sobre a sua atuação, bem como das condições que asseguram a manutenção autônoma.
Indicador da Rede Associativa	Vínculos entre sociedade civil	Envolvimento da organização com associações da sociedade civil, instituições sociais (igreja), instância públicas (conselhos), fóruns, etc.	Questionário e sistematização dos dados através do software SPSS e entrevista.	Quanto maior a rede de vínculos associativos estabelecidos entre a sociedade civil mais qualificada e autônoma é a participação.
Indicadores de Trajetória Política	Trajetória política dos conselheiros	a) Envolvimento com questões públicas (associações, partidos, sindicatos, conselhos, OPs...); b) Influências na trajetória de participação.	Entrevistas.	O conjunto de relações e a trajetória dos conselheiros são fatores que impulsionam a participação e o envolvimento com questões políticas e públicas.
Indicador de Comportamento Autônomo	Atuação no conselho	Identificar os atores dominantes (<i>quem se debate, contesta e delibera</i>) e temas predominantes (<i>o que, quais os assuntos tratados, discutidos, contestados, deliberados e a natureza deles</i>) ⁴³ .	Leitura das atas de reuniões dos conselhos.	A atuação destes atores no interior dos conselhos é fator determinante para a análise da autonomia.
Indicador de Atitude Autônoma	Concepção sobre autonomia	Percepção dos representantes da sociedade civil sobre a sua autonomia e da sua entidade no interior do conselho.	Entrevista.	Os sentimentos de autonomia são precondições para um comportamento autônomo.

Fonte: Elaborado pela autora.

⁴³ Neste caso recorro à metodologia proposta e utilizada por Fuks; Perissinotto; Souza, 2004.

CAPÍTULO 2

OS CONSELHOS GESTORES NO MUNICÍPIO DE CONCÓRDIA

Este capítulo procura delinear, em linhas gerais, o panorama de constituição histórico, social, econômico, político e associativo do município de Concórdia. Tem por objetivo apresentar uma breve contextualização da realidade social do município, explicitando a relação entre desenvolvimento econômico, político e o associativismo civil, para, posteriormente, apresentar uma descrição da estrutura e da dinâmica de funcionamento do espaço institucional do Conselho Municipal de Assistência Social, da Criança e do Adolescente e da Saúde, analisando o perfil dos conselheiros e das entidades organizativas da sociedade civil que participam destes conselhos. Como já foi ressaltado, o município de Concórdia foi escolhido como cenário da pesquisa por apresentar histórico de grande mobilização social, sendo que os conselhos gestores foram nomeados como objeto empírico da pesquisa por se configurarem em espaços institucionais de participação e de diálogo entre sociedade civil e Estado na gestão das políticas públicas.

A reconstituição do panorama histórico, econômico e político ocuparão toda a primeira seção deste capítulo e visa explicitar sob qual pano de fundo se tecem as relações de sociais de participação social e política na cidade, para circunscrever, dentro deste processo, o surgimento das lideranças, dos movimentos sociais e das associações civis. A seção seguinte esclarece o procedimento metodológico empregado, tendo em vista a caracterização dos conselhos e do associativismo civil. A terceira seção descreve e avalia o desenho institucional dos conselhos gestores em análise e a quarta parte pretende apresentar e discutir, a partir dos dados coletados nos questionários, duas questões principais: o perfil sócio-econômico e político dos participantes dos conselhos; e o desenho institucional das entidades representativas da sociedade civil, destacando um quadro de características que se constituem, neste estudo, como indicadores de autonomia.

2.1 Histórico de Ocupação e Organização Social: o município de Concórdia/SC

a) Histórico de ocupação e de desenvolvimento econômico e político do município de Concórdia

Até a primeira metade do século XIX, o oeste catarinense, assim como as demais cidades que compõem o estado de Santa Catarina, era habitado por grupos nativos “subdivididos em *Kaingang*, *Xokleng* e *Carijó*” (COMASSETTO et al., 2006, p. 152) que viviam fundamentalmente da caça, da pesca e de pequenas hortas cultivadas no entorno de suas tribos. A chegada do colonizador europeu e o conseqüente processo de ocupação promoveram o etnocídio e genocídio dos grupos nativos, tanto pelo confronto violento quanto pela transmissão de doenças trazidas pelos colonizadores. A estratégia utilizada para avançar pelo território contou com a captura e a servidão de alguns nativos que, após meses de cativeiro, receberam títulos militares e a incumbência de assistência aos colonizadores no desbravamento do território. O conhecimento nativo da mata e as trilhas abertas para o acesso aos seus bens de sobrevivência “permitiram o desenvolvimento de mecanismos para o reconhecimento da região, [...] posteriormente apropriado pelos invasores e pelo exército que abriram as vias de ligação do Sul com o centro do país” (*Ibidem*, p. 159).

Os caminhos abertos pelos nativos serviram aos tropeiros que seguiam do Rio Grande do Sul para a cidade de Sorocaba, na província de São Paulo, lugar em que ocorria, anualmente, a feira de gados em que eram comercializados couro e mulas, estas servindo ao trabalho extrativista nas minas de ouro na comarca de Minas Gerais. A utilização das mulas na extração exigia o permanente deslocamento para abastecimento do mercado no sentido sul-sudeste, sendo que a partir de 1820 novos caminhos foram abertos entre o oeste dos estados de Santa Catarina e Paraná, para evitar a cobrança de mais tributos no trajeto da Estrada Real. Este movimento permitiu que, através dos diversos lugares de repouso, se formassem pequenos povoados que mais tarde se tornaram cidades⁴⁴. Portanto, depois do extermínio dos indígenas o processo de ocupação desta região teve prosseguimento com o

⁴⁴ Amador (2006, p. 175) afirma que “o processo de ocupação não vem do litoral e nem do Sul e sim de São Paulo” sendo que os “bandeirantes vinham para o sul do país para adquirirem mulas para o transporte, gados e índios.”

tropeirismo, sendo o caboclo⁴⁵ o habitante característico de grande parte do oeste de Santa Catarina (AMADOR, 2006, p. 177).

Com a conclusão da construção da Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande em 1910, a prática do tropeirismo declinou frente a novas formas de transporte, sendo que as populações que trabalhavam com o gado no Rio Grande do Sul migraram para o oeste catarinense para trabalharem na extração de madeira e erva-mate e em pequenas plantações, formando pequenos povoados. As populações caboclas, por terem a base de sua economia ancorada nas atividades de subsistência, “não visavam, através de seu trabalho enriquecer, mas ter uma vida simples. Devido a sua condição social e econômica, utilizava a erva-mate como mercadoria de troca” (COMASSETTO et al., *op. cit.*, p. 162).

A construção da estrada de ferro, além da mudança no perfil sócio-econômico implicou também em modificações no aspecto étnico e cultural que desencadeou, alguns anos mais tarde, a Guerra do Contestado (1912-1916). Este conflito marcou a luta pela posse da terra pelos caboclos que ali viviam e que foram expulsos por causa de sua edificação e posterior doação do governo (das terras em que habitavam) à companhia construtora como parte do pagamento pelas obras. A estrada de ferro, bem como a concessão de lotes, faziam parte dos esforços adotados pelo governo imperial para modernizar o país, introduzindo “na região novas forças econômicas ligadas ao modelo monopolista que se instalava na República” (AMADOR, *op. cit.*, p. 178).

Proclamada a República, o governo firma contratos com companhias colonizadoras e faz investimentos de divulgação na Europa das possibilidades de aquisição de terras e de oportunidades de trabalho existentes no Brasil, abrindo caminho para a imigração, sobretudo italiana e alemã. “Os imigrantes eram vistos como uma força de trabalho potencial para o modelo agroexportador dependente, que devia substituir a mão-de-obra escrava” (COMASSETTO et al., *op. cit.*, p. 166). Portanto, os brancos europeus que aqui chegaram vieram para substituir a população cabocla que não se inseria social, cultural e economicamente nos moldes de produção exigidos pelo modelo de desenvolvimento adotado no Brasil. Sua produção, fundada sobretudo

⁴⁵ Para Amador (2006) o caboclo é fruto da miscigenação de portugueses, índios e negros. Para Poli (*apud* COMASSETTO et al., 2006) o caboclo era fruto do cruzamento de indivíduos já miscigenados e sua conceitualização é de cunho mais social e econômico do que racial. Para Renk (*apud* COMASSETTO et al., *Ibidem*), caboclo foi o termo utilizado pelos europeus para designar a população mestiça.

na economia de subsistência, não atendia aos padrões de produção, acumulação e lucro desejados para o país.

Assim é que, a partir de 1920, a região que atualmente forma o município de Concórdia começa a receber os primeiros migrantes, filhos de imigrantes italianos que habitavam o Rio Grande do Sul. As companhias colonizadoras ofereciam as terras da região do oeste de Santa Catarina como alternativa às famílias que viram as suas terras serem inviabilizadas produtivamente devido ao aproveitamento inadequado do solo que gerou o seu depauperamento⁴⁶.

O migrante europeu, tendo posse legal da terra, procedeu à expulsão do caboclo, este considerado um intruso (*Ibidem*, p. 165). Este contexto, forçosamente gerou o confronto entre europeus e caboclos, os quais divergiam em suas concepções de vida. Os migrantes que vieram para o Brasil com o intuito de enriquecer e de produzir para gerar excedentes para a comercialização,

Julgam-se superiores pelo fato que seu trabalho produz, em mercadorias, uma escala maior do que os caboclos [...] que não via o trabalho como uma forma de enriquecer materialmente, mas como instrumento com o qual produz e reproduz a sua sobrevivência. Assim, não havia partilha nem tampouco disputa pelas terras ocupadas por caboclos (*Ibidem*, p. 169-170).

O que se percebe é que Concórdia não se constituía em “um vazio demográfico no início da atuação das companhias colonizadoras” (*Ibidem*, p. 169), mas era habitada, até o século XIX, por uma população indígena que foi dizimada. Posteriormente, o território foi sendo ocupado pelos caboclos⁴⁷ que viviam da economia de subsistência e recebendo, após a Guerra do Contestado, grande contingente de descendentes imigrantes italianos e alemães que culturalmente se

⁴⁶ A literatura cita principalmente as companhias *Sociedade Territorial Mosele, Eberle, Ahrons & Cia., Empresa Colonizadora e Pastoril Teodoro Capelle e Irmão, Colonizadora Brum e Luce & Rosa Companhia Ltda.* As terras adquiridas por estas companhias (cerca de 6 milhões de acres) foram dadas a empresa *Brazil Development & Colonization Company* como parte do pagamento pela construção da estrada de ferro (COMASSETTO et al., *op. cit.*, p.167).

⁴⁷ Em julho de 2007 a Prefeitura Municipal de Concórdia, através da Assessoria de Comunicação Social, organizou e publicou o livro *Retratos da População de Concórdia: os afrodescendentes*, livro composto de retratos e de pequenos relatos de afrodescendentes moradores do município. A compilação é fruto dos trabalhos realizados na Semana da Consciência Afro-Brasileira realizada na cidade em 2005 e 2006 e tem o claro intuito de evidenciar que a história e a cultura do município de Concórdia não são compostas exclusivamente pelos descendentes de brancos europeus.

inserir na lógica mercantil. É a partir deste modelo de desenvolvimento que, em 29 de julho de 1934, a colônia de Concórdia se emancipa do município de Cruzeiro⁴⁸.

Até a década de 1940, a produção dos migrantes estava voltada para o trabalho familiar de extração de madeira e de erva-mate. Na pequena propriedade, núcleo da produção econômica, também se cultivava mandioca, batata doce, arroz, feijão, milho e trigo e se criava animais, principalmente aves, suínos e bovinos que, com o aumento da produção e geração de excedentes, começaram paulatinamente a serem comercializados. O milho produzido servia de ração e a comercialização, notadamente de suínos, começou a ganhar espaços nos mercados paulistas e fluminenses, produção esta transportada pela ferrovia (POLI, 1999, p. 64). Deste modo, o desenvolvimento da agroindústria alimentícia em Concórdia, especialmente da empresa Sadia S.A. fundada em 1944, teve sua gênese na produção primária realizada na pequena propriedade rural do migrante europeu (AMADOR, *op. cit.*, p. 185).

A partir de 1950, com a implantação da Sadia, a produção de Concórdia começa a ganhar projeção nacional. A produção agrícola ganha contornos mais modernos e a cidade começa a se urbanizar. Nos anos de 1960, o parque industrial da cidade é composto por 132 estabelecimentos, sendo o período em que teve início o fenômeno do êxodo rural, intensificado nas décadas seguintes⁴⁹ (BILIBIO et al., 2006, p. 191).

A partir das décadas de 1970 e 1980 ocorrem novas transformações econômicas, sociais e políticas advindas do avanço do processo de industrialização baseado na agroindústria. A modernização agrícola gerou uma crise na economia camponesa local, especialmente no setor da suinocultura.

A introdução do sistema de parceria/integração modifica a relação do pequeno produtor com a agroindústria. Segundo Rossari (2006) o sistema de integração

É a forma pela qual as agroindústrias planejam suas atividades para garantir matéria-prima (aves e suínos) em quantidade,

⁴⁸ Concórdia até 1934 fazia parte do município de Cruzeiro (atual município de Joaçaba), sendo criada no dia 12/07/1934 pelo Decreto nº 635 e emancipada no dia 29/07/1934. Disponível em: <www.concordia.sc.gov.br>. Acesso em: 13 de março de 2008.

⁴⁹ De acordo com Bilibio et al. (2006), na década de 1950 a cidade de Concórdia ocupava o 11º lugar em desenvolvimento no estado de Santa Catarina e no fim da primeira metade da década de 1960 o município é o 7º em arrecadação.

qualidade e segurança de disponibilidade. Nesse sistema, o produtor entra como a propriedade agrícola, instalações físicas, equipamentos e mão-de-obra e as empresas monitoram a produção, fornecem assistência técnica, medicamentos e compram a produção. No caso da avicultura fornecem as aves recém nascidas (ROSSARI, 2006, p. 102)

Visando atender as exigências do sistema de parceria e da qualidade da produção para exportação, os pequenos produtores tiveram que dinamizar e melhorar a sua produção, adquirir novos equipamentos, melhorar as instalações físicas, utilizar novas técnicas e sementes selecionadas. A adesão de máquinas e insumos industrializados na produção foi facilitada pela abertura de linhas de crédito bancário aos pequenos produtores que não foram compensados pelos ganhos em produtividade, já que “parte das unidades camponesas de produção passaram a ter dificuldades de competir nesse mercado. Mesmo tendo feito alguns investimentos para modernizar sua produção, muitos camponeses não conseguiam atingir níveis competitivos de produção e produtividade” (POLI, 1999, p. 66).

A situação foi agravada pela queda e oscilações dos preços e do consumo da carne suína, que associada ao pagamento dos financiamentos a juros altos, levou grande parte dos proprietários à bancarrota e a conseqüente venda dos seus bens para arcarem com as dívidas (*Ibidem*). Tal situação foi ainda agravada pelo episódio da Peste Suína Africana⁵⁰ que levou ao extermínio vários rebanhos de suínos suspeitos de contaminação pela doença.

O episódio da peste suína teve fim, mas a crise continuou e a resultante foi que a produção independente praticamente desapareceu e parte significativa das unidades camponesas de produção foi desintegrada, gerando o deslocamento de grande contingente populacional para a zona urbana das cidades-pólos da região oeste. Os números apresentados Tabela 1, página seguinte, são indicativos das transformações demográficas do município.

⁵⁰ O acontecimento da Peste Suína Africana é controverso, mas de acordo com Poli (1999, p. 69) a suspeita é que “a suposta peste foi uma estratégia para a eliminação definitiva da produção autônoma de suínos na região”.

TABELA 1 – DENSIDADE DEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE CONCÓRDIA, POR ANO

Censo	Urbana	Rural	Total
1970	10.768	34.619	45.387
1980	19.834	38.472	58.306
1991	29.473	29.741	59.214
1996	36.724	21.778	58.502
2000	45.254	17.804	63.058
2006	48.041	18.900	66.941

Fonte: IBGE/PMC.

Nos dias atuais, a agroindústria é a base econômica do município de Concórdia, movimentado cerca de 60,0% a 70,0% do capital da cidade. Na zona rural ainda predomina a pequena propriedade familiar baseada na agroindústria e no sistema de desenvolvimento de integração. Segundo informações contidas no site da prefeitura, “Concórdia centraliza o recebimento de praticamente toda a produção agrícola regional através de Cooperativas de Produção e Consumo. É líder nacional na produção de suínos e aves e possui a maior bacia leiteira do estado” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCÓRDIA, 2009).

A agroindústria impulsiona o desenvolvimento da cidade e a expansão de outros ramos da economia. Na zona urbana, o predomínio é do comércio e do setor de serviços, sendo que em 2001 o município de Concórdia contava com um total de 1.610 estabelecimentos de atividade econômica, sendo 176 indústrias, 95 empresas no ramo da construção civil, 561 estabelecimentos comerciais, 695 estabelecimentos na área de prestação de serviços e 83 no ramo da agropecuária⁵¹. A meta, segundo a Prefeitura Municipal de Concórdia “é diversificar a base econômica, fomentando outras atividades potenciais dentro da vocação de Concórdia: tecnológico na área de informática, os setores moveleiro, metal-mecânica, têxtil e construção civil, sem, no entanto, descuidar-nos da nossa grande vocação, o Agro Negócio” (*Ibidem*).

Com estas características, Concórdia situa-se em 11ª lugar no ranking econômico entre as cidades do estado de Santa Catarina, com uma taxa de crescimento anual de 2,91% (IBGE 2004) e com o Produto Interno Bruto (PIB) em torno de R\$ 19.335 per capita/ ano. Dentre os 5.507 municípios brasileiros, ocupa a 32ª posição no Índice de

⁵¹ Dados disponíveis no relatório de estudo desenvolvido pela Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão realizado em maio de 2003.

Desenvolvimento Humano – IDH (PNUD 2003) e a 13ª posição no Índice de Desenvolvimento Social – IDS (Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2001) entre os 293 municípios de Catarinenses⁵².

No que diz respeito ao perfil político-partidário, Concórdia seguiu, em linhas gerais, os mesmos caminhos traçados pelo Estado de Santa Catarina, este que de alguma forma deu continuidade aos alinhamentos e às mudanças que se encaminhavam no processo de estruturação partidária no plano nacional. A partir de 1964 com o Golpe Militar, os partidos políticos, assim como outras instâncias de atuação política, foram suprimidos e a formação de uma oposição política era inibida pela repressão que exilou boa parte dos opositores do regime fora do país. Além disso, com a instituição do Ato Institucional nº 2, dissolveu-se boa parte dos partidos existentes e “a obrigação de aglutinar quase um terço dos representantes do Congresso, para a formação de novos partidos, [permitiu] na prática [...] o bipartidarismo” (CARREIRÃO, 1990, p. 96). Na época, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) era o partido que canalizava as vozes da oposição, mas possuía pouca credibilidade política e espaço para atuação. Por seu turno a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) era o partido que continuava a exercer o domínio.

Em Santa Catarina, a disputa político-partidária não era diferente e dava-se em torno do MDB e da ARENA, esta última constituída a partir da aglutinação de dois grandes partidos com reconhecidas práticas oligárquico-conservadoras: o Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN). A ARENA era um partido estruturado fortemente sob bases mais sólidas, ao contrário do MDB que, formado por lideranças oriundas do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), apresentava franca desvantagem na correlação de forças até por volta dos anos 1975.

No caso de Concórdia, assim como do estado de Santa Catarina como um todo, “a manutenção de um poder econômico ainda forte e o posicionamento de suas lideranças [da ARENA] em postos-chaves do aparelho de Estado, aliados a uma grande capacidade de articulação política” (*Ibidem*, p. 96) permitiu que a tradicional família ligada ao grupo Sadia dominasse os rumos da política concordiense por muitos anos. Esta vinculação dos grupos econômicos ligados a Sadia ao partido governista promovia “o domínio político quase completo da ARENA

⁵² Disponível em: <www.concordia.sc.gov.br>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2009.

nas áreas de influência mais próximas da sede dos grupos” sendo que a “Sadia praticamente se confunde com o centro urbano de Concórdia” (*Ibidem*, p.133)⁵³.

Mas, a partir de 1974, verifica-se um acentuado crescimento do MDB no estado, inclusive na região oeste, crescimento este que acompanha as tendências nacionais. As eleições ocorridas neste ano possibilitaram, pela primeira vez desde 1930, que em Santa Catarina um partido de oposição às oligarquias elege um representante para o cargo de senador, que representava o posto mais alto em jogo (*Ibidem*, p. 119). Logo, “se houve, durante o bipartidarismo, um claro predomínio eleitoral arenista no estado [...] esta situação tendia a se esboroar na medida em que o crescimento emedebista era intenso e distribuído por quase todos os municípios do estado” (*Ibidem*, p. 120). Este crescimento do MDB pode estar associado a diversos fatores, mas Carreirão sugere que este aumento é proveniente tanto do desgaste do regime militar, quanto pelo processo de urbanização que, com o êxodo rural, ruiu com as bases do arenismo. Além disso, é bom lembrar que a relação de dependência dos produtores rurais aos grupos ligados a Sadia – e a ARENA – foi o que promoveu o já mencionado sistema de integração.

Com o processo de redemocratização e o restabelecimento do pluripartidarismo, o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) é o partido que com maior força assume a frente dos rumos políticos do município. No entanto, desde o final da década de 1980 já estava sendo gestada no interior dos movimentos sociais uma oposição político-partidária viabilizada com a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) em Concórdia em 1989 e concretizada com a chegada deste a prefeitura em 2001, e sua conseqüente reeleição em 2004 e 2008.

b) Histórico de construção da participação associativa do município de Concórdia

Como visto, até a década de 1940 o município de Concórdia se caracteriza economicamente por uma produção baseada na pequena propriedade rural familiar. Com o processo de industrialização que

⁵³ Desde a fundação de Concórdia em 1934 até 1950 todos os prefeitos foram nomeados por coronéis da região, sendo que apenas um era ligado a bancada do MDB. A partir de 1951 até o início da década de 1980, mesmo havendo eleições, os prefeitos que foram eleitos ainda faziam parte deste grupo. Disponível em: <www.concordia.sc.gov.br>. Acesso em: 13 de março de 2008.

começa a se desenvolver a partir de 1950 e acelera-se a partir dos anos 1970, o sistema de integração ganhou impulso, modificando a relação entre o produtor camponês e a agroindústria alimentícia. As crises que ocorreram no fim da década de 1970 e início de 1980 geraram o deslocamento de grande contingente populacional da área rural para a zona urbana, trabalhando como mão-de-obra assalariada, principalmente no ramo do comércio e de prestação de serviços. É nesta conjuntura de crise e de expansão da atividade econômica capitaneada pela agroindústria que se desenvolveram as primeiras mobilizações no campo e na cidade.

No oeste de Santa Catarina, a primeira grande mobilização social pode ser identificada a partir do episódio da Peste Suína Africana (STRAPAZZON, 1996; POLI, 1999). Tal evento contou com o envolvimento da diocese de Chapecó, que tanto acompanhou a verificação dos focos de contaminação junto com os oficiais do exército, quanto desenvolveu trabalhos de orientação e assessoria aos produtores, estimulando o protesto e a resistência contra a matança dos porcos. Os protestos foram surgindo e, em outubro de 1979, tomou corpo uma grande manifestação de protesto contra o que chamaram de a “Farsa da Peste Suína Africana”.

Essa manifestação, coordenada pela FETAESC [Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina] e por alguns sindicatos de trabalhadores rurais da região, com o apoio da igreja, reuniu mais de vinte mil camponeses num estádio de futebol e foi seguida por uma grande passeata pelas ruas da cidade. Foi a primeira grande manifestação de protesto ocorrida na região no final da década de 1970, ainda na vigência do regime militar (POLI, 1999, p. 70).

É neste contexto de mobilização que surgem, e criam consistência, no início dos anos 1980, os primeiros movimentos sociais do campo, alguns inclusive com projeção nacional⁵⁴. O Movimento dos Sem Terra (MST), das Mulheres Agricultoras (MMA) e dos Atingidos por Barragem (MAB), apesar de possuírem uma bandeira específica de luta, partilhavam da identidade de serem do campo e de serem camponeses(as). Já o Movimento de Oposições Sindicais possui duas

⁵³ Sobre os movimentos sociais do campo no oeste catarinense ver, entre outros: Lisboa, 1987; Poli, 1999; Scherer-Warren, 1989; Scherer-Warren; Reis, 1985; Strapazzon, 1996; Weber, 1990.

frentes de ação: a área rural e a urbana⁵⁵. Em que pesem as suas diferenças, para Poli (1999, p. 158-163) todos eles possuem uma série de características que os aproximam, tais como: (a) a democracia de base, a auto-representação e a participação dos seus membros nas decisões dos rumos do movimento; (b) a importância e a valorização dos processos internos de comunicação, informação e formação política, cultural e humana; (c) a constituição de um projeto político de uma nova sociedade; (d) a presença marcante do exercício da fé, da mística e da simbologia religiosa como amparo para a luta; (e) a desvalorização do Estado, de suas ações e de seus canais de representação, não o reconhecendo como um interlocutor legítimo; (f) a presença do discurso de autonomia e de liberdade dos indivíduos e dos movimentos na definição de suas relações com outras instâncias; (g) a valorização da participação feminina.

Dos quatro movimentos que tiveram sua gênese na região do oeste de Santa Catarina, certamente o movimento sindical foi o que ganhou mais densidade e consistência em Concórdia. De acordo com Poli (1999, p. 80), no estado de Santa Catarina “o sindicalismo rural foi todo implantado segundo a orientação oficial vigente durante o governo militar” a partir de cursos de formação de lideranças oferecidos por entidades sob influência das diretrizes governamentais, formando-se os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais do oeste catarinense. A prestação de serviços de assistência médica e odontológica⁵⁶ foi a principal forma de atuação deste sindicato até o fim dos anos 1970. A partir da década de 1980 começa a criar densidade uma oposição sindical na região.

Os relatos colhidos por este autor junto aos camponeses indicam que as reflexões feitas nos encontros da Comissão Pastoral da Terra foram fundamentais para que estes tomassem “contato com interpretações críticas a respeito da ação dos sindicatos e a capacitar-se a superá-la” (*Ibidem*, p. 81). A atuação da Diocese da Chapecó, através da Pastoral da Terra e da Juventude, das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e dos Grupos de Base nos primeiros anos da década de 1980, associada às precárias condições de vida destas populações, ajudou a

⁵⁵ O destaque aqui será para o movimento sindical que certamente é aquele que apresentou e apresenta a maior influência na trajetória de constituição do associativismo em Concórdia.

⁵⁶ No período da ditadura militar, o governo federal, através da Lei de Valorização da Ação Sindical de 1970 e do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural de 1971, estimulou o desenvolvimento de sindicatos assistencialistas e de caráter burocrático atrelados ao Estado. No âmbito rural, mesmo as entidades que faziam a oposição, como a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) a partir de 1967, pautavam sua atuação pela linguagem dos direitos dentro dos parâmetros jurídico-legais vigentes (VERÍSSIMO, 1989).

impulsionar a formação dos sindicatos de oposição e de lideranças críticas (*Ibidem*, p. 81-83). A postura e a direção das entidades privilegiaram:

[...] a organização de base e a luta em torno dos problemas e interesses dos agricultores [...]. As primeiras preocupações foram, em geral, a sindicalização da mulher agricultora, a criação de delegacias sindicais nas comunidades, o estímulo à organização e o investimento na formação de lideranças e no processo de informação dos associados (*Ibidem*, p. 88).

Não só a atitude dos seus membros mudou, como também o caráter da relação e da articulação com os movimentos sociais que igualmente estavam criando força naquele momento, como o MST, o MMA e o MAB, estimulando e organizando a luta através de intercâmbio de idéias, apoio técnico, financeiro e de infra-estrutura. Além disso, os sindicatos promoveram diversas manifestações e atos públicos com ações como o fechamento de rodovias a agências bancárias. Nestas ações, contaram com a ajuda e o vínculo com a Central Única dos Trabalhadores (CUT)⁵⁷, com órgãos de assessoria da Igreja e com sindicatos de outras regiões de Santa Catarina, do Paraná e do Rio Grande do Sul (*Ibidem*, p. 89-92).

Já a oposição sindical na cidade percorreu caminhos semelhantes aos sindicatos rurais. O Sindicato dos Comerciantes de Concórdia (SINDICOM), fundado em 1960 e o Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Alimentação de Concórdia (SINTRIAL), criado em 1978, também, em sua gênese, adotaram práticas assistencialistas, burocráticas e de colaboração de classe⁵⁸, que só serão modificadas a partir dos anos 1980 com o reflexo da atuação do movimento sindical brasileiro erigido sob a base das premissas do “novo sindicalismo”. A renovação das práticas e das lideranças no SINDICOM aparece ainda timidamente em 1978 e a filiação a CUT ocorre somente em 1986. No SINTRIAL, a oposição só toma posse em 1990 após organizar uma greve junto aos

⁵⁷ No setor urbano a oposição sindical ganha expressão com as mobilizações dos trabalhadores do ABC paulista que, situando sua ação na luta contra a tutela do Estado sob as ações sindicais, fundam a (CUT) em 1983 e mobilizam grandes greves sob liderança de Luís Inácio Lula da Silva. Estas orientações do chamado “novo sindicalismo” foram adotadas também no campo, mas somente no final da década de 1970 e início dos anos 1980, quando os sindicatos priorizam as manifestações e atos públicos ao invés de audiências com autoridades governamentais (POLI, 1999).

⁵⁸ Um histórico detalhado da constituição dos dois sindicatos pode ser encontrado em Pegoraro; Baldasso; Santhier, 2006.

funcionários da empresa Sadia S.A. em 1986 (AMADOR, 2006, p. 109-112).

Tal paralisação foi organizada pelos próprios trabalhadores da empresa que estavam insatisfeitos com a postura “pelega” até então adotada pela diretoria do sindicato. Na época, o então presidente do SINTRIAL alegou que a greve estava sendo organizada por indivíduos que não pertenciam ao quadro de funcionários da corporação, apontando o envolvimento de pessoas ligadas ao Partido dos Trabalhadores, da Pastoral da Terra e da CUT (PEGORARO; BALDASSO; SANTHIER, 2006, p. 137-138). De fato,

Nasce na segunda metade da década de 1980, uma organização paralela que, de início, tem fortes relações com o Sindicato dos Comerciantes. Esta relação pode ser vista como um fator determinante no processo, tendo em vista que os ‘comerciantes’ tinham uma longa história de lutas e articulações. Esta experiência foi fundamental no processo de organização da oposição do SINTRIAL (PEGORARO et al., *op. cit.*, p. 140).

É partir deste envolvimento e da insatisfação de um grupo de trabalhadores, que se organiza a paralisação e prepara-se uma chapa de oposição que, nos anos de 1990, ganhou as eleições e assumiu a diretoria da entidade. Em 1993, o SINTRIAL filiou-se a CUT, e, em 1996 uma nova greve na Sadia foi deflagrada. Desde então, a direção cutista se consolida na direção das duas entidades. A influência destes dois sindicatos permitiu que outros sindicatos (Sindicato dos Bancários em 1989 e Sindicato da Construção Civil em 1993) surgissem, em Concórdia, com uma concepção e prática de trabalho vinculada a CUT (AMADOR, 2006, p. 105).

O sindicalismo ligado à CUT, hegemônico em Concórdia, vai vincular-se a tendência majoritária da central, denominada Articulação Sindical. Esta, nova nos anos 1990 em diante, modera seu discurso e acentua seu vínculo com a social democracia européia. A luta econômica, associada à disputa de projetos eleitorais, é o centro da atuação político-sindical desse segmento do sindicalismo (*Ibidem*, p. 116).

A articulação e o vínculo dos sindicatos do município com a CUT contribuem para o envolvimento cada vez maior de suas lideranças com a política partidária. É neste contexto que, em 1989, foi fundado o Partido dos Trabalhadores em Concórdia com o apoio dos sindicatos e o

envolvimento direto de suas lideranças, elegendo seu primeiro representante para cargo no legislativo municipal. Nos anos de 2000, 2004 e 2008 o partido sai vitorioso nas eleições para o executivo municipal. Portanto, “na vida do partido, sempre estiveram presentes lideranças dos movimentos sindicais. Assim, identificamos o movimento sindical concordiense com os demais movimentos sociais locais e a estrutura político-partidária do PT” (PEGORARO et al., *op. cit.*, p. 145).

Entretanto, a articulação dos movimentos sociais, dos sindicatos e do PT foi engendrada não apenas pelos elementos estruturais que perpassam a história do município. É preciso perceber que nas origens desses movimentos estão presentes os trabalhos das pastorais da Igreja Católica da Diocese de Chapecó⁵⁹, que a partir do Concílio Ecumênico Vaticano II (1960) e das Conferências de Medellín (1968) e Puebla (1979), inauguraram novas diretrizes para a atuação da igreja junto à população. “A opção preferencial pelos pobres e oprimidos” materializada pela criação das CEBs deu novos contornos a sua atuação, naquele momento voltado para o estímulo da organização e da participação das classes populares em torno dos princípios de igualdade e de justiça social.

Além dos movimentos sociais é bom lembrar que a Igreja também atuou como agente mobilizador, por meio das CEBs e das Pastorais, na propagação e dinamização de inúmeras associações comunitárias e de bairro de cunho reivindicatório, tanto na cidade como no campo. Lideranças oriundas da igreja criaram espaços de discussão em que novas propostas de organização popular começaram a ser gestadas. Neste sentido, as associações do campo comunitário (associações de moradores, clubes de mães, grupos de idosos e etc.) também serviram como ambientes disponíveis para a participação e promoção de debates tendo como foco o trabalho voluntário no âmbito da comunidade⁶⁰. O trabalho desenvolvido pela igreja foi portanto, fundamental, tanto para os novos movimentos sociais quanto para as organizações comunitários do campo do associativismo civil no que pese a formação de lideranças, a educação popular e a politização dos atores sociais.

⁵⁹ A paróquia de Concórdia faz parte da Diocese de Chapecó. Um breve relato sobre a sua constituição pode ser encontrado em Della Flora, 2007 especialmente das páginas 37 a 43.

⁶⁰ A atuação da igreja na dinamização das associações comunitárias ocorreu em conformidade com o que se verificou no resto do país. Ver neste caso Doimo, *op. cit.* e Sader, *op. cit.*

A entrada da Teologia da Libertação na região oeste de Santa Catarina nas décadas de 1970 e 1980 foi marcada pela atuação do Bispo D. José Gomes da Diocese de Chapecó, que informado das novas diretrizes da Igreja, incentivou a criação de Grupos de Reflexão, das CEBs, dos Grupos de Jovens e das Pastorais da Terra e da Juventude, permitindo que uma geração de jovens rurais iniciasse sua militância política através do envolvimento com as atividades religiosas⁶¹.

Para Della Flora (2007, p. 83), a aposta da igreja nos jovens significava, no plano simbólico, “rejuvenescer a si própria construindo [...] uma identidade juvenil através do recrutamento e socialização de indivíduos jovens, obtendo assim a qualidade de ter jovens dentro de uma igreja jovem”. Significava também que estes contribuiriam na concretização efetiva de suas novas diretrizes, a medida que assimilavam com maior facilidade as orientações e realizavam trabalhos “na e para a comunidade”. Ao mesmo tempo em que divulgavam as diretrizes religiosas, os preparavam para a socialização no mundo adulto (*Ibidem*, p. 94, grifos da autora). A proposta de valorização do segmento jovem visava à preparação de uma militante “consciente no embate na sociedade capitalista”, e “a inserção nos diferentes espaços de atuação juvenil [a escola, a comunidade, o meio rural], no sentido de uma iniciação à prática militante, exigia uma mudança de mentalidade dos jovens rurais que, implicitamente, trazia a idéia de renovação da igreja e da sociedade” (*Ibidem*, p. 98). Logo “a juventude rural viabiliza a divulgação do grande projeto da Teologia da Libertação e em troca receberia o passaporte para a vida pública” (*Ibidem*, p. 90).

O estudo desta autora sobre a juventude e o processo de formação dessa geração no projeto da Teologia da Libertação, indica que a proposta da igreja de vincular religião e política num único espaço permitiu a “formação de uma identidade coletiva e de pertencimento a um grupo”, mas também gerou conflitos no interior da instituição. Os jovens se deparam com os limites relativos à estrutura organizativa hierárquica da igreja, representada e composta por adultos e, com “a experiência adquirida com a militância nas Pastorais da Juventude, os atores percebem que esta se torna pequena para seus anseios mais amplos” (*Ibidem*, p. 147). A base territorial fundada na comunidade não permitia “ampliar e aprofundar as discussões, os valores, o

⁶¹ Segundo os princípios da Teologia da Libertação, as pastorais eram subdivididas em várias áreas temáticas, que juntamente com os grupos de reflexão, constituíam-se em formas específicas encontrada para se disseminar os conhecimentos teológicos e políticos visando capacitar lideranças para a atuação nas CEBs (DELLA FLORA, 2007).

entendimento de mundo, o número e qualidade de pessoas e o seu campo de atuação para além das fronteiras religiosas” (*Ibidem*, p. 114). As pretensões e os esforços de transformação social serão assim canalizados para outras instâncias institucionais também comprometidas com a mudança social. Entre estas estão os partidos, especialmente o Partido dos Trabalhadores.

Para Weber (1990), a pastoral representava um espaço de articulação entre Igreja progressista e movimentos sociais, de aprendizagem sócio-política e de criação e de preparação de lideranças para atuarem nos movimentos sociais, sindicatos e partidos que iam ganhando corpo. No oeste catarinense, o envolvimento dos jovens foi fundamental para criação e direção das CEBs e para imprimir dinamismo aos movimentos sociais que estavam ali surgindo. Os debates e as reflexões feitas nos Grupos de Jovens e na Pastoral da Juventude permitiram a ampliação e o desenvolvimento de “consciência crítica sobre a realidade econômica, social e política. Tem, no dizer de Gramsci, de desenvolver uma nova concepção de mundo, capaz de tornar-se hegemônica” (WEBER, 1990, p. 55). Deste modo, os encontros e a participação na Pastoral da Juventude foram fundamentais para uma análise crítica e consciente da sociedade em que se vivia e de seus valores, fornecendo “a esses jovens um novo referencial de reflexão, a partir da ótica da injustiça, da opressão, da pobreza, que torna o jovem indignado com o que se passa” (*Ibidem*, p. 56).

Todavia, os limites colocados à juventude dentro da instituição não eram somente os relativos ao conservadorismo e ao autoritarismo de uma ala do clero, mas, sobretudo o limite imposto pela falta de clareza ou de existência de um projeto político que contemplasse adequadamente qual é o ponto de chegada da ação. Ou seja, faltava um consenso mínimo, dentro da própria hierarquia da Igreja, a respeito da nova sociedade que se desejava. Em verdade, segundo Weber, entre os militantes da Pastoral da Juventude havia somente o consenso de que se deveria alcançar esta nova sociedade mais justa e igualitária, mas não existia concordância quanto ao conteúdo deste projeto de sociedade. “Esse projeto, a nova sociedade, não é claro, está muito distante, parece inatingível, mas a fé garante que ele é viável” (*Ibidem*, p. 70). Tais considerações o levam a comentar que talvez a importância da Pastoral da Juventude não resida no projeto político que possui, mas sim na reflexão crítica da sociedade em que se vive, fomentando, entre os jovens participantes, a consciência que se deve lutar e se mobilizar para modificar e melhorar as condições de vida em seu cotidiano.

Se a Pastoral da Juventude não é capaz de conduzir a vanguarda do processo de transformação pela carência de lucidez sobre um projeto político que explicita os caminhos da ação e que dê conta das aspirações destes jovens conscientes, a opção pela militância nos sindicatos, e posteriormente nos partidos, inseriu-se exatamente no vácuo deixado pela Igreja.

A militância na Pastoral da Juventude se resume a uma ajuda na ‘questão intelectual’. [...] Ela não possui um projeto político claramente definido, mais muito difuso e distante. É esta uma das razões porque a Pastoral da Juventude é muito mais um estágio transitório, de formação de quadros para um projeto muito mais abrangente [...]. É um estágio onde se descobre e se pensa o projeto. Onde se toma consciência de sua necessidade e de sua possibilidade. Mas onde se percebe também que ele terá mais possibilidade de ser atingido militando em outras instâncias. O projeto não é da Pastoral da Juventude. É do conjunto dos movimentos sociais e pastorais ao nível do desejo, e que nesse sentido, incita para a ação. Este, no entanto, de modo mais concreto e palpável vai se dar fora da Pastoral da Juventude, em outros organismos da sociedade mas, em grande parte liderada e dirigida por elementos iniciados na Pastoral da Juventude. [...] A Pastoral da Juventude reproduz a utopia ao nível de criação de uma vontade política de mudança [...]. Ela ajuda a produzir e reproduzir um projeto que vai tomar formas de ação em outros espaços sociais, em outros movimentos, em outros intermediários entre a sociedade e o Estado (*Ibidem*, p. 83-86).

A percepção destes entraves parece elemento central para a inserção nos sindicatos e partidos políticos. E naquele momento, o partido que era capaz de representar a pretensão de igualdade e de transformação social era o Partido dos Trabalhadores⁶².

Nos trabalhos de Della Flora (2007) e de Weber (1990) ficam manifestos que o primeiro contato destes jovens com questões sociais,

⁶² A pesquisa de Weber mostra que a Igreja, por não possuir um projeto político fundamentado em uma proposta fechada e acabada de sociedade, permitiu que a Pastoral da Juventude aglutinasse tendências políticas distintas e até opostas. Esta informação se confirma pelo quadro de candidatos a vereadores nas eleições de 1988 que foram vinculados a pastoral em sete dioceses do estado (Tubarão, Joinville, Rio do Sul, Lages, Caçador, Joaçaba e Chapecó). No total, foram 89 candidatos, divididos entre o PDS, PDC, PMDB, PT e PFL. É interessante notar, no entanto, que da Diocese de Chapecó, a qual Concórdia é integrante, dos 28 candidatos, todos eram filiados ao PT, sendo que 8 foram eleitos. Embora nas entrevistas colhidas pelo pesquisador fique claro que a Igreja não assumia a proposta de nenhum partido, é evidente a existência de identificação entre a posição do PT e da pastoral.

políticas e públicas se deu através da igreja, e de que os elementos que orientaram os trânsitos e as trajetórias individuais – a migração da zona rural para a zona urbana, a Teologia da Libertação, o processo de consolidação e vinculação ao PT e a chegada a cargos públicos – permitiram a eles a inserção na política como profissão.

Essa trajetória de lideranças dos movimentos sociais para os sindicatos e partidos políticos e, posteriormente, para cargos no executivo municipal é comum a vários municípios da região do oeste de Santa Catarina e a identificação de que o mesmo fluxo ocorreu em Concórdia chamou a atenção e tornou-se elemento decisivo para a escolha deste como campo para a pesquisa. Além disso, o município e a própria região oeste de Santa Catarina possui um histórico de tradição associativa que data do momento da entrada da Teologia da Libertação no campo e que gera espaços e oportunidades políticas para a participação dos grupos sociais.

Atualmente, Concórdia apresenta um universo de associações civis plurais que inclui diversas modalidades de campos de ação, como mostra o Quadro 2, na página seguinte.

QUADRO 2 – QUADRO ASSOCIATIVO DO MUNICÍPIO DE CONCÓRDIA⁶³

Campo de Atuação ⁶⁴	Tipo de Associação	N	Total	
			N	%
Campo Comunitário	Associações Comunitárias (zona urbana)	33	283	78,0
	Associações Comunitárias (zona rural)	80		
	Clube de Mães (zona urbana)	39		
	Clube dos Idosos (zona urbana)	28		
	Clube de Mães (zona rural)	68		
	Clube dos Idosos (zona rural)	35		
Campo Religioso e Assistencial	Associações de Mútua-ajuda e Filantropia	4	8	2,1
	Associações Religiosas	4		
Campo Social	Associações de Saúde Comunitária	7	16	4,3
	Associações Ligadas a Atividades Educativas	9		
Campo do Trabalho	Sindicato de Trabalhadores	21	41	11,2
	Sindicatos Patronais	5		
	Associações Profissionais	9		
	Cooperativas	6		
Campo Recreativo e Desportivo	Associações recreativas e desportivas	12	12	3,2
ONG	Associação Beneficente Ágape de Concórdia (ABAC)	4	4	1,0
	Centro de Integração Empresa Escola (CIEE)			
	Voluntários da Solidariedade			
Federação	Associação de Cidadania Frey Lency	1	1	0,2
	União Municipal das Associações de Moradores de Concórdia (UMAMC)			
	TOTAL	365	365	100,0

Fonte: Compilação da autora.

⁶³ Como será descrito a frente no item 2.2, p. 94, o mapeamento do associativismo civil de Concórdia foi feito a partir de listagens cedidas pelo quadro técnico da prefeitura e por algumas entidades da sociedade civil. Este quadro apresenta limites analíticos, principalmente por ele ter sido elaborado a partir de indicação de nomes e de listagens e não a partir de uma pesquisa exaustiva de todas as associações do município. Assim, certamente, há outras entidades que não foram contabilizadas.

⁶⁴ 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, capítulo 1, e 2007.

A influência da Teologia da Libertação, com seu trabalho de base voltado à comunidade, fica evidente na clara predominância das associações com perfil de atuação voltado para o campo comunitário. A vinculação da igreja às organizações do campo do trabalho, especialmente aos sindicatos, reafirma a importância destes no processo de constituição do associativismo civil, como descrito anteriormente. A rede de relações constituída a partir da atuação da Igreja Católica na comunidade e as experiências coletivas de ação social parecem ter determinado os tipos de associações e de participação desenvolvidas no município.

Além das diversas formas e ambientes próprios ao associativismo civil, o município possui diversos espaços de participação social e de deliberação pública, como o Orçamento Participativo, as comissões e os conselhos municipais. Existe em Concórdia, atualmente, cerca de sete comissões relacionadas a temáticas diversas e específicas, estruturadas como órgãos colegiados de apoio ao prefeito, e mais de 30 conselhos⁶⁵ subdivididos entre conselhos de políticas públicas criados por determinação constitucional, conselhos de programa implementados para dar suporte a programas específicos desenvolvidos pela administração pública municipal, conselhos temáticos, e conselhos de unidades e de autarquia criados para conduzir e regulamentar órgãos colegiados de infra-estruturas públicas⁶⁶.

Estes espaços, além de exigir e permitir a interface e o diálogo entre sociedade civil e Estado, também ampliam e complexificam o rol de atuação e de relações do associativismo, colocando tensionamentos à sua autonomia.

Como já exposto no capítulo anterior, nas décadas de 1970 e 1980 o discurso dos movimentos estava fundado na premissa da não-relação entre estes e o Estado. No entanto, em um cenário marcado pelas mudanças advindas tanto do processo de democratização, quanto das formas de atuação da sociedade civil, a questão da autonomia deve ser (re)colocada. Principalmente pelo fato de que, também em Concórdia, grande parte destes atores da sociedade civil não apenas tenham contribuído para a constituição de novas instituições participativas, a exemplo de conselhos gestores e do Orçamento Participativo, como fundamentalmente por estarem inseridos no interior destes espaços, além de vários fazerem parte do executivo a partir da vitória do PT na administração municipal a partir de 2001. Assim, neste município,

⁶⁵ Informações disponibilizadas no site da Prefeitura Municipal de Concórdia.

⁶⁶ Tal tipologia foi importada de Houtzager et al., *op. cit.*

também se verifica o trânsito de antigos aliados do campo movimentalista à cargos no executivo, colocando para os movimentos sociais os desafios da inserção como partido, como sindicato e como governo Feltran (*apud* TEIXEIRA; TATAGIBA, 2006a).

Desta forma, independente de serem atores mais ou menos vinculados ao partido do governo, o fato é que as organizações da sociedade civil estão ocupando espaços de representação política nas instituições participativas, a exemplo dos conselhos gestores (LÜCHMANN; BORBA, 2008). Sob este cenário perguntamos: o que significa falar em autonomia da sociedade civil numa realidade de abertura e interlocução? Quais os tensionamentos e dilemas presentes nesta relação? Quais as influências recíprocas entre estas duas esferas? Autonomia em relação a que e a quem? Qual o sentido de autonomia neste contexto? Para responder a estas perguntas, o procedimento metodológico adotado conjugou diversos instrumentos de coleta de dados, que serão apresentados a seguir.

2.2 Metodologia 1

A primeira parte da coleta de dados foi realizada em abril e maio de 2008 nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Saúde (CMS) do município de Concórdia e foram utilizados dois diferentes instrumentos de coleta de dados: a análise documental e a aplicação de questionários.

2.2.1 Levantamento, análise e sistematização de documentos

I) Regulamentos, regimento interno, ata de reuniões, leis, decretos e portarias pertinentes a esses órgãos colegiados no que tange a sua criação/implementação, regulamentação e modificações. Com esta documentação foi feito: **a)** histórico de criação dos conselhos; **b)** descrição de suas atribuições; **c)** descrições de sua composição, identificando quantos são e quais são os representantes governamentais e da sociedade civil.

- Foram colhidos, no total, mais de 50 documentos, sendo em média 15 do CMAS, 15 do CMDCA e mais de 25 no CMS.

Estas informações compõem a análise do desenho institucional dos conselhos.

II) Listagens das associações comunitárias, de amigos, de moradores, centros comunitários, comissões, comitês, cooperativas, sindicatos, clube de mães, ONGs a partir das quais foi feito o mapeamento do associativismo existente no município.

- Foram analisadas 15 listagens com informações cadastrais diferentes e incompatíveis das entidades associativas de Concórdia. As relações dos Clubes de Mães e dos Clubes de Idosos da zona urbana e rural foram disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Cidadania e Habitação (SEDES), relação esta que foi atualizada em fevereiro de 2008. A listagem das associações comunitárias da zona urbana foi cedida pela UMAMC (União Municipal das Associações de Moradores de Concórdia) e, da zona rural, pela Secretaria Municipal de Agricultura e Desenvolvimento Rural (SEMADRA). O CMAS e o CMDCA forneceram o cadastro das entidades que desenvolvem atendimentos na área de atuação destes conselhos. O Coletivo Sindical forneceu as informações relativas aos sindicatos dos trabalhadores e patronais. A Assessoria de Planejamento (ASPLAN) informou sobre as ONGs e cooperativas. Através do Decreto de Nomeação dos três conselhos foram levantadas as demais representações do campo associativo. Em decorrência dos limites de tempo para a realização da pesquisa e da escassez de fontes, não foi possível elaborar um quadro histórico-temporal do desenvolvimento do associativismo no município.

2.2.2 Pesquisa de campo

I) Aplicação de questionário com os conselheiros representantes das entidades da sociedade civil e dos atores governamentais com o objetivo de se obter dados sobre: **a)** perfil sócio-econômico e político dos conselheiros; **b)** o desenho institucional das entidades civis; **c)** formato e funcionamento dos conselhos.

- Foram aplicados 51 questionários com conselheiros da atual gestão, em abril de 2008, sendo 21 no CMAS (41,2%), 14 no CMDCA (27,4%) e 16 no CMS (31,4%). Os suplentes só responderam o questionário quando houve indicação de que estes eram atuantes e que freqüentavam regularmente as reuniões. A Tabela 2, apresenta a distribuição de freqüência por segmento representativo. A sistematização e as tabelas processadas foram feitas com a utilização do software SPSS 12.0. Os gráficos foram produzidos no programa Microsoft Excel 2007⁶⁷. No Apêndice A, p. 194, pode ser encontrado o questionário da pesquisa.

TABELA 2– SEGMENTO REPRESENTATIVO NO CONSELHO

	Governamental		Não governamental		Prestador de serviço		Usuário		ONG	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CMAS	11	57,9	10	58,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
CMDCA	5	26,3	7	41,2	0	0,0	0	0,0	2	100,0
CMS	3	15,8	0	0,0	3	100,0	10	100,0	0	0,0
TOTAL	19	100,0	17	100,0	3	100,0	10	100,0	2	100,0

Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

- Considerando que nas tabelas e nos gráficos a variável a ser explicada é o conselho, optei por seguir a convenção estatística apresentando a variável dependente na linha e a variável independente na coluna das tabelas. De acordo Baquero e Prá (2006, p. 65) “a variável dependente é a variável reposta ou a consequência. É o aspecto de comportamento a ser observado de um fenômeno que foi estimulado”, ou seja, “a variável dependente é o fator que é observado e medido para medir o efeito da variável independente”. Desta forma, os percentuais foram produzidos no SPSS a partir do cruzamento de freqüência apresentados nas colunas, ou seja, as percentagens foram geradas de forma a permitir a análise comparativa entre os conselhos. Se fosse feito o contrário, as percentagens produzidas a partir da freqüência das linhas produziriam dados

⁶⁷ Para as tabelas e gráficos constantes neste capítulo contei com a gentil colaboração de Felipe Mattos, a quem agradeço os esclarecimentos estatísticos e metodológicos e o empenho na elaboração dos índices.

que permitiriam somente uma análise no interior de cada um dos conselhos. Em alguns casos, este dado é relevante e no texto estas informações foram nomeadas como porcentagens intra-conselhos. Nos demais casos, a explanação é pautada por uma análise entre conselhos.

As seções seguintes tratam das informações extraídas destes diferentes procedimentos, fazendo as devidas referências nos momentos pertinentes.

2.3. O Perfil dos Conselhos Gestores de Concórdia

Esta seção encaminha uma análise comparativa entre os conselhos gestores de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Saúde de Concórdia sob três pontos de vista que se complementam e se relacionam, a saber: a) exame do arcabouço institucional dos conselhos, entendido “enquanto conjunto de regras, princípios e critérios que dão sustentação à dinâmica participativa” (LÜCHMANN, 2002a, p. 16), e da promoção da atuação autônoma destes espaços em conexão com o campo da sociedade civil; b) análise do perfil sócio-econômico e político dos conselheiros da gestão de 2007-2009 a partir de dados coletados em 2008, evidenciando os recursos individuais disponíveis a participação; c) apreciação do desenho institucional de parte das organizações representativas da sociedade civil com assento nos conselhos, apontando a natureza organizacional e inter-organizacional (redes) de sua atuação no campo do associativismo civil.

Embora assumam uma forma basicamente descritiva, o texto se pretende qualificado pelo esforço de destacar as conexões explicativas entre o conteúdo subtraído da análise de documentos legais e as informações obtidas através dos questionários. Neste sentido, a intenção é discorrer sobre os dados, aludindo para questões que interpelam a questão da autonomia da sociedade civil no estudo dos conselhos gestores de políticas públicas.

2.3.1 Os Conselhos Gestores: estrutura e funcionamento

Os Conselhos Municipais da Assistência Social, Criança e Adolescente e Saúde de Concórdia foram criados no início da década de 1990 por força de Lei Municipal, passando por algumas modificações nos anos 2000, como evidencia o Quadro 3⁶⁸, abaixo.

QUADRO 3 – LEI DE CRIAÇÃO E REGIMENTO INTERNO DOS CONSELHOS

	Lei de Criação	Alterações	Regimento Interno
CMAS	Lei nº 2.940, de 09 de setembro de 1996.	Lei nº 3.666, de 14 de setembro de 2005.	Decreto nº 3.965, de 05 de maio de 1998.
CMDCA	Lei Complementar nº 49, de 25 de maio de 1992.	Lei Complementar nº 194, de 20 de junho de 2001 ⁶⁹ .	Decreto nº 4.327, de 13 de agosto de 2001.
CMS	Lei nº 674.139, de 20 de outubro de 1992.	Lei Complementar nº 279, de 04 de junho de 2003.	Decreto nº 5.227, de 14 de agosto de 2007.

Fonte: Leis de Criação e Regimentos Internos (Dados organizados pela autora).

Não há nenhum registro documental e oral dos conselheiros que estavam nomeados no momento da pesquisa de que os conselhos em Concórdia foram instituídos a partir de um processo de mobilização social local, sendo sua implementação conformada pela obrigatoriedade legal e regulamentação administrativa de repasse de recursos financeiros da federação para a municipalidade. Portanto, a criação destes espaços não ocorreu, a princípio, em função da participação social, e sim ao cumprimento do processo de descentralização e municipalização das competências de gestão das políticas setoriais, o que explicaria o fato

⁶⁸ Não foi possível resgatar entre os conselheiros, ao menos em um primeiro momento, a memória histórica de criação dos conselhos e o impacto desempenhado pelo associativismo local na implementação destes.

⁶⁹ Em 2001, o conselho propôs uma nova redação da lei que não saiu do gabinete do prefeito. Entre as mudanças propostas e não aprovadas estavam: a) conhecer a realidade do município e elaborar o plano de ação; b) gerir o Fundo Municipal da Infância e Adolescência – FIA; c) incluir a Assessoria de Planejamento entre os membros titulares governamentais; d) regulamentar, organizar e coordenar o processo de escolha dos conselheiros tutelares; e) que a escolha dos conselheiros não-governamentais fosse feita em fórum próprio, convocado bianualmente através de edital expedido pelo CMDCA; e (talvez a modificação mais importante), f) que o gestor do FIA fosse indicado pelo CMDCA.

dos conselhos, em Concórdia, terem sido criados “no período imediatamente posterior a normatização legal ou administrativa que vincula a constituição do conselho à execução de novas funções e transferência de recursos financeiros” (CÔRTEZ, 2007, p. 14).

Após a vigência da lei, coube aos representantes da primeira composição do conselho elaborar o regimento interno num prazo de 30 dias, e que deveria posteriormente ser homologado pelo Prefeito Municipal. Contudo, os regimentos foram elaborados alguns anos mais tarde, notadamente no caso da saúde, que teve seu regimento elaborado e aprovado somente quinze anos depois da implementação do conselho⁷⁰. Se as informações sobre as alterações nas leis de criação parecem expressar certo dinamismo que estes espaços comportam, os dados sobre os regimentos internos, por outro lado, demonstram que a atuação destes foi regulamentada tardiamente.

a) Natureza e atribuição

Os conselhos gestores de políticas públicas, como parte da estratégia de descentralização da administração pública, têm o papel de definir, estabelecer, bem como responder pelo acompanhamento da execução da política social sob a jurisdição da área de atuação do conselho. Logo, podem possuir natureza deliberativa, consultiva, normativa ou fiscalizatória ou ainda ter suas atribuições definidas na interface destas funções (TATAGIBA, 2004).

Os Conselhos de Assistência Social, Criança e Adolescente e Saúde de Concórdia têm caráter deliberativo, expressos na competência de definir as prioridades da política municipal de atendimento, e fiscalizador, referente ao monitoramento, avaliação e controle dos serviços municipais e privados prestados a população. A execução do Fundo Municipal é de responsabilidade do Poder Executivo Municipal, que deve aplicar os recursos segundo as deliberações do conselho. A Lei de Criação do CMS e o regimento interno do CMAS expressam com clareza que estes devem propor e definir critérios tanto para a execução financeira do fundo, quanto para a celebração de contratos e convênios entre setor público e privado para a prestação de serviços. Embora a lei reserve o direito de indicar critérios e normas para o planejamento local da política e execuções financeiras, tem competido, de fato, a estes

⁷⁰ Até então, o regimento ainda não havia sido elaborado porque os conselheiros entendiam que a lei era auto-explicativa.

órgãos colegiados, fiscalizar a administração dos recursos, através da prestação de contas nas reuniões ordinárias e aprovar a política municipal de ação da área correlata. Acrescenta-se, que muito embora a prática fiscalizatória seja relevante para o controle social sob o Estado, na prática pode carecer de efetivação por não dispor de mecanismos legais e jurídicos de controle que assegurem aos conselhos a execução de sanções (SCHEVISBISKI; SALES; FUNK, 2004). Na ausência de instrumentos legais que impeçam a transgressão estatal, o exercício de controle deve ser concretizado por outros caminhos, talvez aqueles que passem pela capacidade de articulação, mobilização e pressão da sociedade civil autonomamente organizada.

Cabe ainda ao CMAS e ao CMDCA registrar, fiscalizar e manter cadastro atualizado dos programas, ações, pesquisas e entidades governamentais e não-governamentais que prestam serviços referentes aos objetivos e competência do conselho. Ao CMDCA é incumbida a supervisão do processo eleitoral e das funções e atividades do Conselho Tutelar, órgão permanente, autônomo e não jurisdicional responsável pela execução dos direitos da criança e do adolescente.

Além das atribuições de controle e deliberação, os conselhos em análise possuem um papel articulador (TATAGIBA, *op. cit.*) evidenciado pelo forte estímulo dado a função de comunicação e intercâmbio com Conselhos Municipais congêneres, estaduais e nacionais, e com outras instâncias (privadas e públicas) que tenham atuação na mesma área da política setorial conselhistas. A única exceção aqui é o CMAS que não faz qualquer menção a esta função. Destaca-se também que os conselhos possuem pertinência relacionada ao apoio e promoção de eventos, estudos e pesquisa sobre assuntos e temas relacionados à sua circunscrição. Tal tarefa daria ao conselho, além das pertinências já mencionadas, uma atribuição instrutiva de fomentar e atualizar o conhecimento. Ressalva se faz novamente à assistência social que não referencia nada a respeito.

b) Composição

Os conselhos em análise são compostos por representantes governamentais e não governamentais distribuídos de forma paritária, sendo a exceção o CMS que possui super-representação societária, seguindo a regras da Legislação Federal. Durante o período analisado, o CMAS e o CMS contavam com 32 membros e o CMDCA com 24,

sendo metade destes titulares e os demais suplentes para ambos os conselhos⁷¹.

No conjunto de representantes governamentais verificou-se que, nos três conselhos, há representação de titulares ou suplentes membros das Secretarias de Saúde (SEMUS), de Desenvolvimento Social, Cidadania e Habitação (SEDES), de Educação (SEMED), de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente (SEMADRA) e da Fundação Municipal de Esportes. A Fundação Municipal de Cultura possui acento tanto no CMAS quanto no CMDCA. Já a Assessoria de Planejamento (ASPLAN) e a Secretaria Municipal de Administração (SEMAD) possuem representação somente no CMAS. Respeitando o princípio de separação entre os poderes, não houve observância de representação formal dos Poderes Legislativo e Judiciário e de nenhuma instituição estadual ou federal. A presença de representantes das mesmas secretarias nos diferentes conselhos pode ser vista como um dado positivo à medida que a sua atuação ofereça rebatimentos no acompanhamento dos trabalhos dos conselhos e na capacidade de articulação política presente no interior da administração municipal (TATAGIBA, *op. cit.*). Entretanto, “há de se investigar a natureza desses encontros, e de interrogar até que ponto, e em que medida, eles têm favorecido a construção de agendas comuns de trabalhos entre as diversas secretarias” (*Ibidem*, p. 352).

Entre os representantes não-governamentais, verificou-se haver uma presença constante, nos três conselhos, da União Municipal das Associações de Moradores de Concórdia (UMAMC) e da Beneficência Camiliana do Sul – Hospital São Francisco (HSF). Das associações que compõem a representação do campo religioso e assistencial, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), a Associação dos Aposentados, Pensionistas e Idosos de Concórdia (ASAPREV), a Sociedade Concordeense de Auxílio Fraternal (SCAF) e a Associação de

⁷¹ O CMS, até junho de 2003, não respeitava as exigências definidas pelas Leis Federais nº 8.080/90 e nº 8.142/90, a respeito da composição paritária e de distribuição da representatividade em que o número de representantes dos usuários fosse igual ao número de representantes do governo, dos prestadores de serviço e profissionais de saúde. A Lei Complementar 56/92 que instituiu este conselho definia a representatividade da seguinte forma: 4 representantes do governo, 5 dos profissionais de saúde e 7 dos usuários, ficando assim a composição desproporcional (9 x 7). A solicitação de alteração da lei foi definida através de deliberação plenária da IV Conferência Municipal de Saúde ocorrida em novembro de 2002, onde os participantes não só demandaram enquadramento aos dispositivos das Leis Federais quanto à paridade, como também deliberaram que as entidades fossem nomeadas mediante eleição efetuada através da Conferência e não mais através de indicação das entidades indicadas na própria lei como ocorria até então.

Cidadania Frei Lency têm acento em dois conselhos. A pastoral tem duas representações no CMDCA (Pastoral da Criança e Familiar), sem, no entanto, ter cadeira no Conselho Municipal de Saúde. Na categoria campo do trabalho, os sindicatos e coletivos sindicais são as entidades que têm presença em todos os conselhos. Além destes, a Associação de Profissionais de Serviço Social do Alto Uruguai Catarinense (APROSSAUC) e a Associação dos Comerciantes e Industriários de Concórdia (ACIC) também tem presença em dois conselhos. A Tabela 3, abaixo, apresenta a distribuição da frequência dos campos de atuação das entidades representativas nomeadas para a gestão que se iniciou em 2007 e que permanecerá até o fim do primeiro semestre de 2009.

TABELA 3 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO, POR SEGMENTO

	Campo Adminis. Pública		Campo Comunit.		Campo do Trabalho				Campo Relig. e Assist.		Campo Social		ONG		Total	
	N	%	N	%	Sind.		Profiss.		N	%	N	%	N	%	N	%
					N	%	N	%								
CMAS	16	44,5	1	33,3	4	36,4	5	29,4	4	50,0	1	11,1	1	25,0	32	36,3
CMDCA	12	33,3	1	33,3	1	9,1	3	17,6	3	37,5	1	11,1	3	75,0	24	27,4
CMS	8	22,2	1	33,3	6	54,5	9	53,0	1	12,5	7	77,8	0	0,0	32	36,3
TOTAL	36	100	3	100	11	100	17	100	8	100	9	100	4	100	88	100

Fonte: Documentos dos conselhos (Dados organizados pela autora).

Verifica-se uma correspondência entre os segmentos que compõem os conselhos e aqueles identificados no quadro do associativismo civil do município. O campo comunitário, em todos os conselhos, é representado pela entidade articuladora deste segmento. No caso do campo do trabalho, constata-se a presença tanto dos trabalhadores e das cooperativas, aglutinadas na Tabela 3, acima, sob a marca “Sindicato” e dos profissionais e patronais na rubrica “Profissional”. O campo religioso e assistencial e o campo social também possuem as suas representações. Somente as ONGs não possuem representação no CMS. É evidente que a representação conselheira não abrange, em peso e proporção, os segmentos mapeados, sendo as diferenças associadas a própria área de atuação do conselho. O importante é frisar que todos os campos de atuação em disputa no interior da sociedade civil se fizeram, de alguma forma, representar nestes espaços institucionais de participação.

A forma de escolha dos representantes prevista em legislação, enquanto elemento do desenho institucional, pode nos dar indícios dos impactos da institucionalidade política sob a autonomia organizacional

da sociedade civil. Os registros legais rezam que somente os representantes governamentais e seus respectivos suplentes serão nomeados mediante indicação do prefeito municipal. Os representantes da sociedade civil serão eleitos quando da realização da Conferência Municipal, tanto no CMAS quanto no CMS. A legislação do CMDCA prevê que as entidades sejam eleitas em fóruns próprios por meio da publicação de edital público de inscrição e eleição. Tal conjunto de respostas amparadas nos documentos processuais aponta, a princípio, que não há ingerência do executivo em relação ao conselho no que diz respeito à escolha das entidades.

Através do questionário, buscou-se saber como os representantes da sociedade civil foram autorizados à representação por suas entidades e há quanto tempo exercem representação nos conselhos. As repostas fornecidas pelos questionários informam que 87,0% dos representantes foram indicados por membros da entidade que representam e somente em 6,0% dos casos houve eleição para escolha da representação no conselho. As demais repostas encontram-se dispersas.

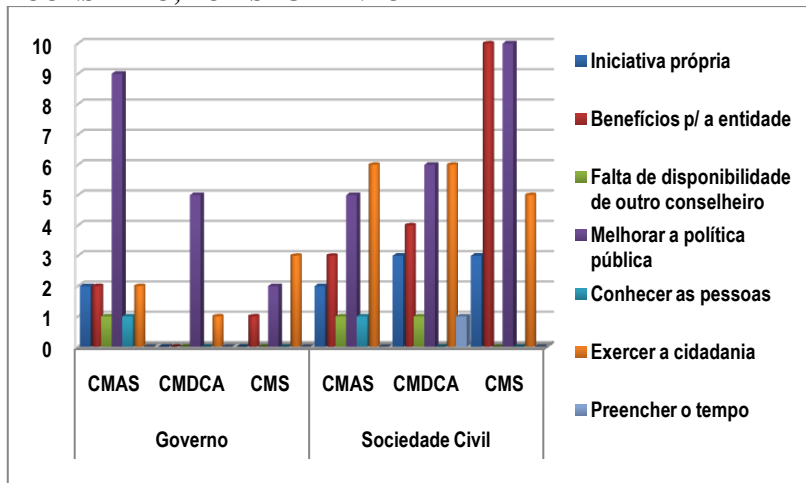
O tempo de participação dos conselheiros e das organizações nos conselhos é variado. No setor governamental, é expressiva a informação de que 68,4% dos conselheiros participam de duas a quatro gestões nos conselhos da Assistência Social e da Criança e do Adolescente e que 66,7% participam somente a seis meses do CMS. Dentre os conselheiros da sociedade civil, nota-se uma polarização do tempo de participação no CMAS: 50,0% participam por até um ano e 50,0% participam a mais de quatro anos, indicando que metade dos representantes sofreu variações e que a outra metade dos conselheiros permaneceu e permanece por longo tempo no conselho. Mas, esta alteração não implica em uma renovação da representação das entidades da sociedade civil. No CMDCA, 50,0% dos conselheiros representam suas associações por duas gestões e 12,5% a mais de cinco gestões. Por sua vez, os dados do CMS indicam que neste conselho também há permanência de algumas pessoas e organizações por período significativo, já que 50,0% delas participam a pelo menos quatro anos.

As informações sobre o tempo de participação apontam a prevalência de algumas organizações sobre outras, indicando que um conjunto de entidades se mantém e se perpetua na representação dos conselhos. A literatura já vem apontando, e os dados aqui confirmam, que um dos possíveis impactos da participação institucional é a formação de uma elite especializada do associativismo civil na atuação dos conselhos (LÜCHMANN, 2002a; TATAGIBA, *op. cit.*). A pouca

ou nenhuma rotatividade verificada no interior dos conselhos é ainda corroborada com os significativos percentuais daqueles conselheiros que informaram que participam atualmente ou que participaram em tempos passados de algum conselho⁷².

Constata-se, assim, o envolvimento dos mesmos indivíduos e das mesmas associações em diferentes espaços de participação conselheira. Da participação das entidades e dos conselheiros emerge a discussão do acúmulo de mandatos e da escassez de recursos para a participação institucional. Por outro lado, a escolha ou a indicação de representantes demonstram que a participação nos conselhos é uma atividade vista como importante e valorizada, em que se fazem investimentos com custos e retornos que precisam ser avaliados. A inserção das lideranças em diferentes espaços e em funções efetivas levanta a hipótese de que estas podem estar sendo absorvidas pela participação institucional, o que explicaria, em partes, as mudanças na constituição e atuação dos movimentos sociais (LÜCHMANN, *op. cit.*).

GRÁFICO 1 – MOTIVOS PARA A PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO, POR SEGMENTO



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

⁷² Dos que disseram participar atualmente de outros conselhos, o CMAS destaca-se com 56,3% de respostas positivas, contra 31,3% no CMDCA e 12,5% no CMS. Já a participação em momento anterior é mais expressiva no CMS com 40,7% das repostas, seguido do CMAS com 33,3% e do CMDCA com 25,9%.

Os motivos que animam a participação no conselho são os mais variados, desde os mais amplos, como participar para melhorar a política pública correspondente a área de atuação do conselho e exercer a cidadania, à participação motivada pela ausência de outra pessoa para ser conselheiro.

Numa escala de números absolutos, o Conselho de Saúde é aquele que encerra, por parte da sociedade civil, ao mesmo tempo as respostas mais específicas, como angariar benefícios para a entidade que representa, e as mais públicas, que remetem a motivações generalizáveis para um espectro extenso da sociedade. No Conselho da Assistência Social e no da Criança e do Adolescente verificam-se também preocupações que tangenciam o avanço da política pública debatida no conselho e o exercício dos direitos de cidadania.

Diferentemente do que se poderia imaginar, os conselheiros governamentais não parecem participar por terem sido compelidos pela administração municipal a exercerem tal função. Ao contrário, as respostas indicam um comprometimento deste segmento com a efetivação das políticas sociais, especialmente no CMAS, onde os representantes parecem partilhar de uma visão mais apurada da sua atuação. Os dados sugerem, portanto, que tanto o governo quanto a sociedade civil parecem partilhar de um tipo de participação sincronizada e comprometida com o campo das políticas públicas.

c) Estrutura e dinâmica de funcionamento

As informações contidas nos regimentos internos dizem algo a respeito do nível de institucionalidade e de complexidade na atuação: são conselhos que contam, na sua estrutura, cargos (presidente, vice-presidente e 1º e 2º secretário) e órgãos (plenário, diretoria, comissões e secretaria executiva). A deliberação máxima deve vir do plenário e a constituição de comissões pode ser provisória ou permanente e contar com a colaboração e assessoria de pessoas de reconhecida competência no tema em questão. Os membros da diretoria devem ser eleitos entre e pelos conselheiros em reunião plenária. A exceção é o CMS que determina apenas a existência de um presidente, que por lei é o Secretário Municipal de Saúde – membro nato do conselho. O tempo de mandato é de dois anos, podendo haver recondução em todos os casos. O CMS, atendendo recomendação da Lei Federal 8.142/90, determina

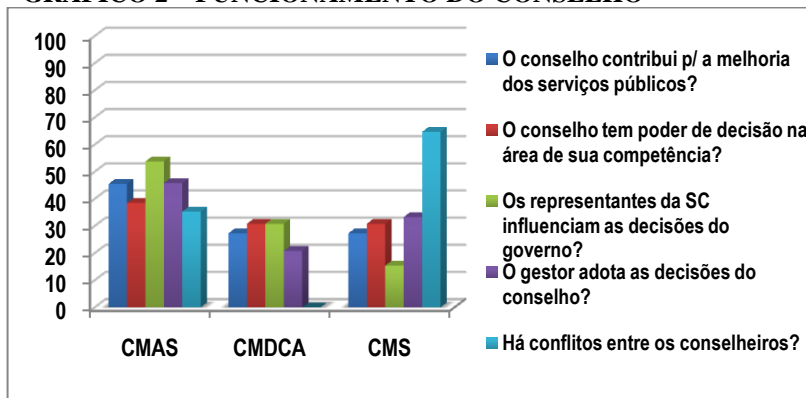
que o mandato dos conselheiros não deva coincidir com o mandato dos Governos Federal, Estadual e Municipal.

A pauta de discussão das reuniões no CMAS e no CMDCA deve ser elaborada pelo secretário do conselho e, posteriormente, submetida à diretoria e as reuniões devem ser presididas pelo presidente. O CMS não faz nenhuma menção em relação à definição da pauta, nem tão pouco quanto à estruturação das reuniões.

Quanto aos mecanismos que regulamentam as decisões do conselho, a assistência social determina que as deliberações plenárias sejam tomadas por maioria absoluta dos seus membros, cabendo ao presidente tomar decisões *ad referendum* do conselho. No conselho da criança e adolescente, a deliberação se dará por maioria absoluta somente nos casos em que houver necessidade de votação. O CMS determina que as decisões sejam adotadas mediante *quorum* mínimo de metade mais um de seus integrantes, sendo que o presidente terá, além do voto comum, o de qualidade, bem como a prerrogativa de deliberar *ad referendum* no plenário.

No esforço de compreender o funcionamento desses espaços na realidade concreta, os conselheiros foram questionados sobre um conjunto de questões a respeito do funcionamento dos conselhos, como demonstram o Gráfico 2, abaixo⁷³.

GRÁFICO 2 – FUNCIONAMENTO DO CONSELHO



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

⁷³ Nas perguntas sobre o funcionamento dos conselhos foram dadas as seguintes opções de repostas: sempre, as vezes e nunca. O Gráfico 2 traz somente as repostas mais otimistas comparadas por conselho, ou seja, considerou somente as repostas “sempre” e foram excluídas as demais opções dadas aos respondentes.

Os dados nos informam que a grande parte dos conselheiros partilha da percepção de que o funcionamento do conselho contribui para a melhoria das ações e dos serviços públicos, muito embora pareçam ser mais céticos quanto ao real poder de decisão que estes espaços detêm para a definição da política pública. Os conselheiros acreditam que os gestores adotam as decisões tomadas no conselho, mas avaliam como pouco significativa a capacidade dos representantes da sociedade civil de influenciarem as decisões. Consta-se que a avaliação dos conselheiros da saúde é a menos otimista quanto à capacidade e poder das associações no interior desses espaços. Igualmente, é neste conselho que o reconhecimento do conflito é mais expressivo, o que pode significar maior capacidade crítica e autônoma. A presença do conflito é entendida aqui como um dado positivo, pois se espera que nos processos de negociação e de decisão das políticas, as tensões e divergências existam como parte de uma dinâmica de interação entre diferentes princípios ético-políticos (DOIMO, 1995) que se confrontam no encaminhamento das soluções políticas. A ausência de reconhecimento do contraste e do contrário nos remete a certa mistificação da personalidade social brasileira presente no imaginário nacional.

Já se disse, numa expressão feliz, que a contribuição brasileira para a civilização será a cordialidade – daremos ao mundo o ‘homem cordial’. [...] Seria engano supor que estas virtudes possam significar ‘boas maneiras’, civilidade, são antes de tudo expressões legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e trasbordante. [...] O desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo representa um aspecto da via brasileira [...] (HOLANDA, 2003, p. 146-147).

A análise sociológica empreendida por Holanda (2003) das interações na estrutura social e política do Brasil nos informa que a “mentalidade cordial”, ao contrário do que seria a bondade, assenta-se sob feições afetivas que limitam a percepção do conflito como expressão legítima e via democrática por excelência.

Os conselheiros foram ainda indagados sobre a participação em processos de capacitação para atuar no conselho, com o intuito de verificar em que medida a participação institucional é acompanhada de

adequada formação técnica e política que possibilite a formulação de propostas relacionadas às políticas públicas.

Verifica-se o predomínio de repostas negativas em todos os conselhos. No CMAS, somente 23,0% responderam afirmativamente quanto ao envolvimento como algum tipo de capacitação, e no CMDCA as taxas de participação ficam em torno de 30,8%. O CMS apresentou o maior número de conselheiros que informaram ter participado de capacitações, sendo o percentual de 46,2%. E é entre os conselheiros da saúde que se verifica o maior sentimento de competência para discutir questões técnicas no conselho, diferente do CMAS, espaço em que não se constata efetivamente a mesma confiabilidade. No CMDCA, a pouca capacitação oferecida é compensada através da oferta de assessorias técnicas aos conselheiros. A Tabela 4, abaixo, apresenta as percentagens, por conselhos, e o Gráfico 3, página seguinte, mostra o cruzamento de distintas informações a respeito do índice da intensidade de capacitação por conselho cruzado com as repostas sobre a autonomia para propor e discordar nas reuniões plenárias⁷⁴.

TABELA 4 – CAPACIDADE PARA DISCUTIR QUESTÕES TÉCNICAS

	Você se sente preparado para discutir questões técnicas?			Os conselheiros recebem assessoria técnica?			
	Sempre	Às vezes	Nunca	Sempre	Às vezes	Nunca	Não respondeu
	%	%	%	%	%	%	%
CMAS	40,0	33,3	53,3	14,3	28,6	60,0	66,7
CMDCA	13,3	47,6	13,3	85,7	28,6	5,0	33,3
CMS	46,7	19,0	33,3	0,0	42,9	35,0	0,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

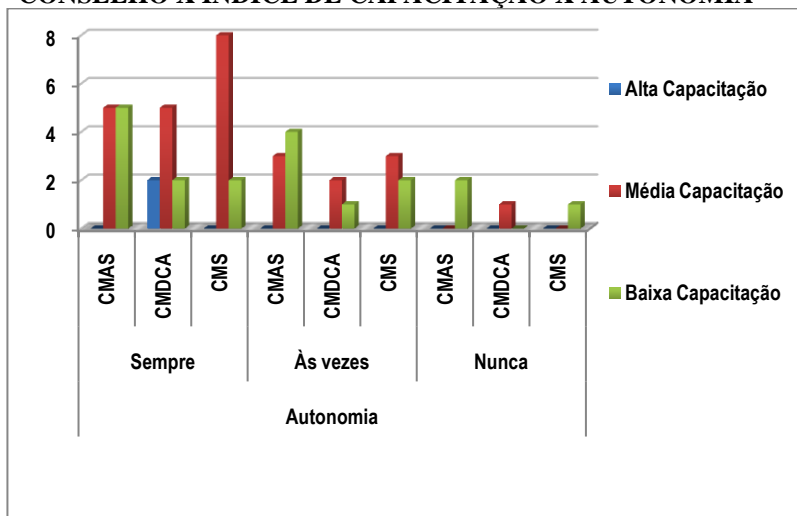
Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

O Gráfico 3, seguinte, 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

⁷⁴ O Gráfico 3 apresenta o cruzamento do índice de capacitação para os conselheiros obtidos através da aglutinação das porcentagens referentes à Tabela 4. Posteriormente, estes dados foram cruzados com as repostas a seguinte pergunta: você acha que você tem autonomia para propor e discordar do conselho? As repostas a estas perguntas podem ser visualizadas mais à frente, no Gráfico 7, p. 116.

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

GRÁFICO 3
CONSELHO X ÍNDICE DE CAPACITAÇÃO X AUTONOMIA



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

2.3.2 Perfil Sócio-Econômico e Político dos Conselheiros

Buscando analisar a relação entre perfil sócio-econômico e de atividade política com a capacidade e competência para atuação no conselho, um conjunto de dados acerca do perfil dos conselheiros foi levantado através de aplicação de questionários (cf. metodologia já descrita no item 2.2.), sendo 66,7% destes titulares assim distribuídos entre os três conselhos: 13 no CMAS (61,9%), 11 no CMDCA (78,6%) e 10 no CMS (62,5%). Os suplentes só foram entrevistados quando houve indicação de que estes eram atuantes e que freqüentavam regularmente as reuniões. A Tabela 5, página seguinte, demonstra a freqüência e a porcentagem pelos diferentes campos de atuação.

TABELA 5 – ENTIDADE REPRESENTATIVA DOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL, POR CAMPO DE ATUAÇÃO

	Campo da Administração Pública		Campo Comunitário		Campo do Trabalho		Campo Religioso e Assistencial		Campo Social	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CMAS	11	57,9	0	0,0	4	40,0	5	45,4	1	10,0
CMDCA	5	26,3	1	100,0	1	10,0	4	36,4	3	30,0
CMS	3	15,8	0	0,0	5	50,0	2	18,2	6	60,0
TOTAL	19	100,0	1	100,0	10	100,0	11	100,0	10	100,0

Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

A análise das informações extraídas permite observar que, entre os conselheiros, configura-se um perfil predominantemente feminino (58,8%), de pessoas casadas (66,7%) e com idade localizada entre 30 e 49 anos (68,8%). Verifica-se ainda uma predominância quase absoluta de brancos (80,4%) e de pessoas que se revelaram católicas (80,4%). 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. A Tabela 6, a seguir, aponta 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, sendo que 62,5% concluíram pelo menos uma pós-graduação *latu sensu*. Houve ainda 4 conselheiros no CMAS que concluíram mais de 2 pós-graduações, 1 conselheiro no CMDCA que finalizou 2 especializações e 3 conselheiros no CMS que fizeram até 2 cursos de pós-graduação. 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%.

TABELA 6 – ESCOLARIDADE ENTRE OS CONSELHEIROS, POR CONSELHO

	Até 1º grau Completo		Até 2º grau Completo		Até 3º grau Completo		Pós-Graduação (<i>latu sensu</i>)		Pós-Graduação (<i>strictu sensu</i>)		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CMAS	1	50,0	1	12,5	7	53,8	11	42,3	1	50,0	21	41,2
CMDCA	0	0,0	5	75,0	4	30,8	5	19,2	0	0,0	14	27,4
CMS	1	50,0	2	25	2	15,4	10	38,5	1	50,0	16	31,4
TOTAL	2	100,0	8	100,0	13	100,0	26	100,0	2	100,0	51	100,0

Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

TABELA 7 – RENDA ENTRE OS CONSELHEIROS, POR CONSELHO

	1 a 3 salários mínimos		3 a 5 salários mínimos		5 a 10 salários mínimos		Mais de 10 salários mínimos		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CMAS	5	45,4	5	35,7	9	47,4	2	28,6	21	41,2
CMDCA	3	27,3	7	50,0	3	15,8	1	14,3	14	27,4
CMS	3	27,3	2	14,3	7	36,8	4	57,1	16	31,4
TOTAL	11	100,0	14	100,0	19	100,0	7	100,0	51	100,0

Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

O perfil sócio-econômico dos conselheiros de Concórdia não difere muito do universo encontrado em outros conselhos, conformando certo tipo de elite participativa formada por pessoas com alta escolaridade e com rendimentos superiores a 5 salários mínimos, apontando para uma média bem acima da verificada para amplos espectros da população (LÜCHMANN; BORBA, 2008; FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; TONELLA, 2004). Como contraponto, pode-se comparar as informações referentes ao perfil dos participantes de espaços como o Orçamento Participativo, que parece concretizar com mais efetividade a participação dos segmentos sociais mais empobrecidos e historicamente excluídos dos processos de decisão política⁷⁵.

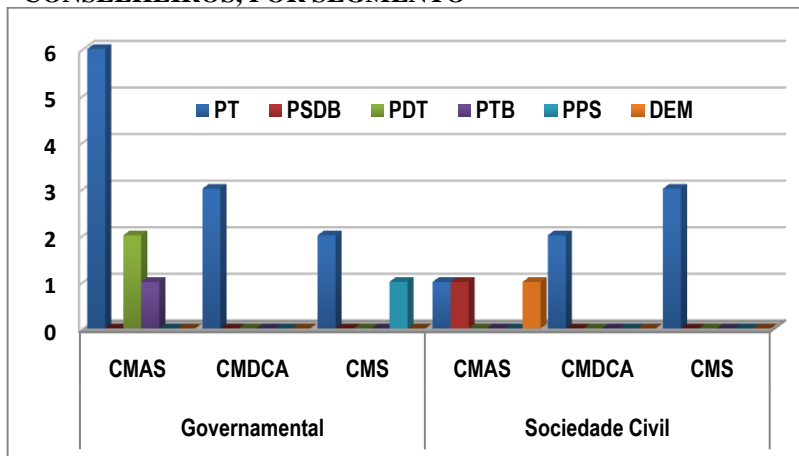
Todavia, considerando o recorte pela variável gênero, percebe-se uma super-representação das mulheres se consideramos o universo analisado, sugerindo que, nestes espaços, a representação feminina inverte os padrões e parâmetros dominantes verificados em outras instâncias de representação formal, como no Poder Legislativo (LÜCHMANN; BORBA, *op. cit.*). Contudo a prevalência feminina é verificada no CMDCA (71,4%) e no CMAS (61,9%). No CMS, a participação masculina se sobrepõe, estando as mulheres, neste conselho, com 43,7% das representações. Estas informações corroboram uma avaliação que aponta forte correlação entre setor temático e gênero, na medida em que determinadas áreas de políticas públicas mobilizam as mulheres para o exercício da participação e representação, em detrimento de outras, que parecem ainda serem considerados como campo de domínio e de competência masculina.

Considerando ainda que, para a literatura especializada, a atividade partidária é a expressão clássica da participação política, os

⁷⁵ Refiro-me aqui novamente a Lüchmann; Borba, 2008.

conselheiros foram indagados a respeito da filiação em partidos políticos. No universo conselheirista 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%). Desmembrando os dados das preferências partidárias entre os representantes do governo e da sociedade civil, um dado chama atenção: no CMAS, que apresenta os maiores índices de filiação, somente 33,3% dos representantes da sociedade civil se dizem filiados ao PT, enquanto este número salta para 66,7% entre os conselheiros governamentais. No CMDCA todos os conselheiros dos dois segmentos são filiados ao PT. Somente no caso do CMS o número de representantes da sociedade civil filiados ao PT é superior, se comparado ao setor governamental. A distribuição das frequências encontra-se, abaixo, no Gráfico 4.

GRÁFICO 4 – FILIAÇÃO PARTIDÁRIA ENTRE OS CONSELHEIROS, POR SEGMENTO



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

A preponderância do segmento governamental filiado ao PT explica-se e se justifica pelo fato de que somente três dos conselheiros entrevistados são concursados, estando os demais na condição de cargos comissionados que seguramente compõem a equipe da administração municipal por partilharem do projeto político petista de governo. 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.

Entre os não filiados que se disseram simpatizantes de algum partido verificou-se que, em 100,0% dos casos no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho da Saúde, a preferência é pelo Partido dos Trabalhadores, sendo que no Conselho da Assistência Social a preferência por este mesmo partido é de 66,7%. Entendo que, o engajamento partidário dos membros dos conselhos, traduzido no pertencimento formal a partidos políticos, é expressivo. As atividades político-partidárias que dependem de iniciativa pessoal, como a participação em campanhas eleitorais, é também consistente, especialmente no CMAS onde o ativismo político ultrapassa o pertencimento formal a partidos e se revela no percentual de 42,9% de engajamento em atividades voluntárias, sendo o índice de 43,8% no CMS e apenas de 28,6% no CMDCA. Deste modo, os representantes com assento nos conselhos em análise apresentam vínculos com a vida política partidária formal e informal, especialmente com o PT.

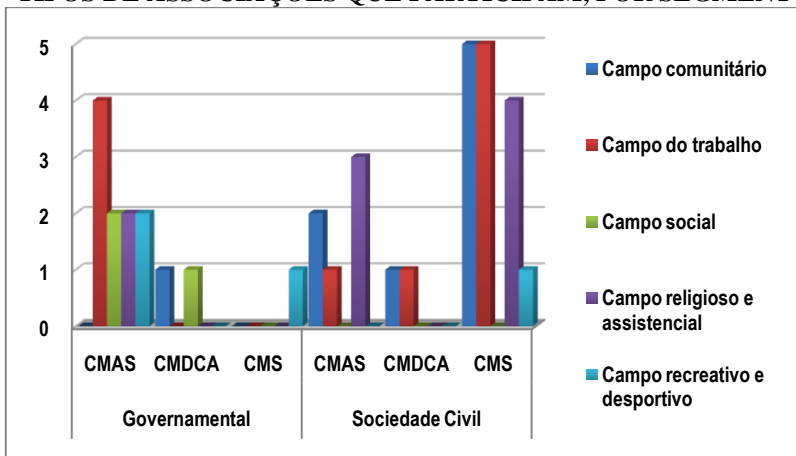
Os conselheiros também foram indagados se participam de mais alguma entidade e/ou associação da sociedade civil além daquela representada no conselho e verificou-se, no geral, o predomínio de respostas positivas (54,9%). Separando os dados por segmento de representação, observa-se que somente no CMDCA 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 não-governo (69,8%). O maior engajamento do segmento sociedade civil em relação ao segmento governo pode ser em parte explicado pelo fato de que, dos representantes governamentais, não é exigida qualquer vinculação com o associativismo civil para exercerem representação no conselho.

Entre o segmento governamental, verifica-se que no CMAS o vínculo dá-se com o campo do trabalho e com associações ligadas a atividades profissionais. Envolvimentos com associações ligadas ao campo comunitário estão presentes apenas no CMDCA, e com o campo religioso e assistencial são expressivos somente no CMAS. No CMS foi aferido um vínculo com o campo recreativo e desportivo.

Já entre a sociedade civil há preponderância, no caso do CMS, de vínculos com o campo comunitário e do trabalho, seguido com o campo religioso e assistencial em detrimento do campo social. No CMAS a vinculação é majoritariamente com o campo religioso e assistencial, e no CMDCA com o campo comunitário e do trabalho. É importante salientar que, destes representantes, um conselheiro do CMDCA

afirmou ter vínculos com mais de uma entidade e cinco conselheiros do CMS afirmaram ter vínculos com duas ou mais entidades.

GRÁFICO 5
TIPOS DE ASSOCIAÇÕES QUE PARTICIPAM, POR SEGMENTO



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

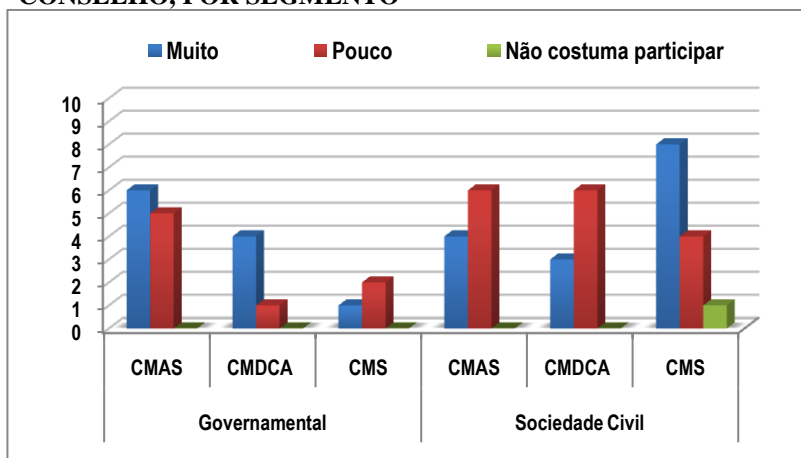
No conjunto, estes dados sugerem três observações. A primeira deve ser conjugada com os dados do perfil sócio-econômico que apontam altos índices de escolaridade e de rendimentos. O “perfil de elite dos conselheiros” (FUKS, 2002, 2004; RIBEIRO, 1997) reflete também no tipo de vínculos associativos. Há, por exemplo, no CMAS ascendência do 3º grau completo e pós-graduação e do envolvimento com associações profissionais pertencentes ao campo do trabalho, especialmente entre o segmento governamental.

A segunda observação diz respeito à trajetória de vida destes representantes. Embora esta conexão seja alvo de debate no Capítulo 3, vale aqui apenas comentar que, no caso do CMS, a alta vinculação dos representantes da sociedade civil ao campo comunitário e do trabalho, além do religioso e assistencial, está relacionada diretamente com a trajetória de participação associativa destes conselheiros iniciada em grande parte na década de 1980, com o envolvimento de alguns com as Pastorais.

A terceira observação aponta para uma possível relação entre conexões e/ou redes associativas com a questão da competência individual para atuação no conselho. O cruzamento de um conjunto de perguntas ligadas a capacidade subjetiva que cada ator julga deter para

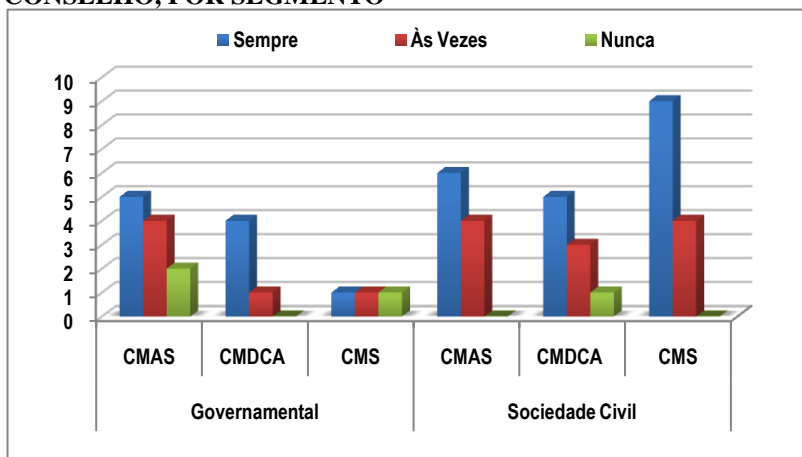
atuar no conselho corrobora esta afirmação. Assim, se entre os conselheiros da sociedade civil do CMS observa-se o maior índice total de vinculação associativa, é também entre estes que se verificam os melhores números referentes ao hábito de se manifestarem muito nas reuniões do conselho (61,5%). Na 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 não-governo 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 6 e 7) demonstram esta análise a partir da utilização da frequência das repostas em números absolutos.

GRÁFICO 6 – MANIFESTAÇÕES NAS REUNIÕES DO CONSELHO, POR SEGMENTO



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

GRÁFICO 7 – 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 nestes espaços.

2.3.3 Perfil das Organizações Representativas da Sociedade Civil

Na análise da atuação dos conselhos é imprescindível traçar o perfil das entidades, visto que a participação nestes órgãos colegiados se dá por meio da representação coletiva das entidades do associativismo civil e não pela via da participação individual. Para isto, optei por destacar um quadro de características que permitisse considerar alguns

elementos que dizem respeito ao formato organizacional das associações – suas práticas e hábitos associativos⁷⁶.

Um panorama geral das organizações da sociedade civil nos permite identificar, a partir do ano de fundação, um associativismo longínquo em Concórdia, especialmente através das associações com presença no CMAS. Tal conselho absorve o percentual das entidades mais antigas (30,0%) com cerca de 40 anos de existência, sendo que todas tiveram sua fundação anterior à década de 1990. No caso do CMDCA, os dados indicam que foi a partir desta década que se iniciou um processo maior de vinculação associativa (44,4%). O CMS apresenta índices expressivos em duas grandes décadas: no período de 1970 a 1980⁷⁷ com 23,1% das respostas, e dos anos 1991 em diante, com taxas acumuladas em torno de 38,5%. Acreditamos que as razões para o maior envolvimento do CMDCA e CMS pós-1990 podem estar relacionadas a dois fatores principais: a) ao processo de descentralização e democratização do Brasil, em que as prefeituras municipais começaram a incorporar a participação social na elaboração e execução das políticas públicas; e b) decorrência do fato de que nos anos 1990 a sociedade civil continuou demandando permeabilidade e controle social das políticas públicas, fato este que gerou impactos substantivos na ampliação do associativismo civil. Na pesquisa, ao contrário do que foi anunciado por alguns autores, não se verifica um processo de refluxo na dinâmica organizativa da cidade (SILVA; CARLOS, 2006).

No geral, observa-se formalização nos trabalhos das entidades civis a partir da afirmação da existência de sede, de estatuto, de regimento interno e registro das atividades em ata. Os registros de interrupções nas tarefas das associações, durante o seu período de existência, ocorreram no CMAS e o CMS. Em comparação com os demais conselhos, o CMS possui o maior número de associados e a maior frequência de respostas de que estes pagam mensalidade ou anuidade.

A forma de escolha da diretoria, em uma análise agregada dos conselhos, geralmente ocorre por meio de eleição (73,3%) ou indicação (23,3%) e o mandato tem sido de dois anos (em 59,1% das respostas) e de três anos (em 22,7% dos casos em que se realizam eleições). O

⁷⁶ É bom lembrar que somente o segmento sociedade civil respondeu o bloco do questionário referente ao formato organizacional das entidades representativas. Por isso, os dados desta seção dizem respeito somente aos 32 respondentes deste segmento.

⁷⁷ A literatura pertinente considera as décadas de 1970 e 1980 como a época áurea em que os movimentos sociais ganharam sua maior expressão, densidade e consistência. Ver, entre outros: Boschi, 1987; Doimo, 1995; Sader, 1988.

número de entidades que apresentam mandatos curtos, de até um ano, é pequeno, não perfazendo mais que 9,0% das respostas. As eleições mobilizam em torno de 100 pessoas (em 45,5% das respostas) e de 100 e 350 eleitores (em 22,7% dos casos). Em 86,4% das associações não houve ocorrência de chapas concorrentes. A tendência de realização de eleições em um período de tempo médio a longo, com pouca ou nenhuma concorrência e com parca mobilização eleitoral dos associados, pode ser um indicativo de pouca renovação dos membros da diretoria. Tal hipótese pode ser autenticada e qualificada com as informações relativas ao número de vezes que os respondentes afirmaram ter exercido cargos de direção em suas entidades. O cargo de presidente foi preenchido durante o período de dois ou três mandatos em 25,0% dos casos nas duas opções de resposta. Se adicionarmos a estes números as informações daqueles que foram presidentes por quatro mandatos, chega-se a um total de 62,5% de respostas de pessoas que exerceram cargo máximo em suas respectivas entidades num intervalo de dois a quatro mandatos.

Quanto a referência a existência de fonte de renda observa-se que o CMDCA aparece na frente com 75,0% afirmando positivamente para fonte de recursos, seguido do CMS (63,6%) e CMAS (60,0%). Somente no CMDCA, verifica-se uma preponderância da realização de festas e rifas como meio de arrecadação de recursos (44,4%), formas utilizadas em entidades com atuação no campo comunitário e religioso, com presença expressiva neste conselho. Os dados sobre outras fontes de recursos se encontram fragmentados nos demais conselhos. Já os convênios para a prestação de serviços de interesse público existem em maior número no CMAS e no CMS, 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. As Tabelas, da próxima página, (Tabelas 8 e 9) apresentam a distribuição das percentagens.

TABELA 8 – EXISTÊNCIA DE CONVÊNIO

	Sim		Não		Total	
	N	%	N	%	N	%
CMAS	8	34,8	2	22,2	10	31,3
CMDCA	7	30,4	2	22,2	9	28,1
CMS	8	34,8	5	55,6	13	40,6
TOTAL	23	100,0	9	100,0	32	100,0

Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

TABELA 9 – INSTITUIÇÕES QUE FIRMARAM CONVÊNIO

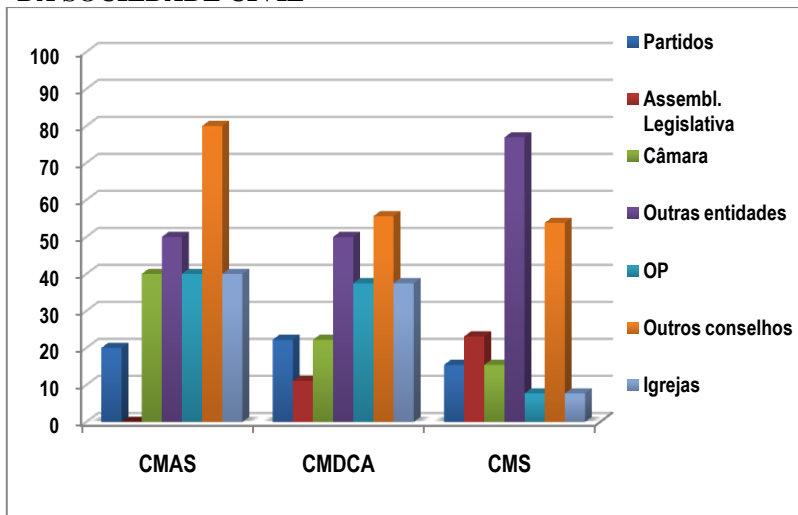
	Prefeitura Municipal		Órgãos Públicos		Empresas Privadas		Não Respondeu		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CMAS	5	41,7	3	37,5	3	30,0	0	0,0	11	35,5
CMDCA	3	25,0	1	12,5	4	40,0	1	100,0	9	29,0
CMS	4	33,3	4	50,0	3	30,0	0	0,0	11	35,5
TOTAL	12	100,0	8	100,0	10	100,0	1	100,0	31	100,0

Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

Aqui se faz necessário uma ressalva. A indagação sobre a existência ou não de convênios veio, no questionário, atrelada a outra questão: se as entidades desenvolviam serviços de interesse público e se possuíam convênios para a realização destas atividades. Mesmo quando a associação não desenvolvia nenhum tipo de serviço, perguntava-se sobre a existência de algum tipo de convênio. Logo, acredito que estes dados podem apresentar certa distorção, na medida em que os respondentes tiveram duas possibilidades de interpretação: por um lado, podem ter informado a existência de convênios somente para a realização de serviços, ou convênios de qualquer espécie e gênero sem, no entanto, desenvolver serviços de interesse para a sociedade. Para os fins almejados, considerou-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 atrelamento à 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. Entretanto, a questão sobre qual o tipo de convênio e de como e com quais objetivos foram firmados é tema para outra investigação.

Buscando conhecer as redes de articulação entre a sociedade civil, os entrevistados foram indagados sobre o envolvimento 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%). Os dados especificados no gráfico abaixo, (Gráfico 8) mostram o exame das informações comparadas entre os conselhos.

GRÁFICO 8 – 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 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, 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 políticas.

A participação da entidade em fóruns institucionais opera na mesma lógica de conformação de uma teia associativa, na qual estas associações se inserem. Verificou-se que, no geral, 44,4% das entidades afirmaram participar destes espaços de discussão e debate, sendo destaque o CMDCA com 85,7% de envolvimento com estas instâncias. Em 80,0% dos casos, os tipos de fóruns institucionais são aqueles ligados às conferências temáticas, muitas vezes conferências promovidas por outros conselhos gestores⁷⁸.

No que tange os mecanismos de prestação de contas, verifica-se que os conselheiros da sociedade civil não têm o hábito de discutir com a sua entidade assuntos que estão em pauta no conselho, nem tão pouco de consultá-la antes de tomar qualquer posicionamento nas reuniões. No entanto, a ausência de consulta de debate prévio pode ser contrabalançada com a informação de que, em quase 100,0% dos casos, em todos os conselhos, os representantes dizem sempre se envolverem e participarem das atividades e reuniões da organização. Acreditamos que nestes momentos de socialização os membros das entidades compartilham temas, problemas e angústias que certamente orientam indiretamente a atuação destes. Até porque a grande maioria também assinalou positivamente para a prática de manter a entidade informada

⁷⁸ 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 preferam 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.

dos assuntos e atividades desenvolvidas pelo conselho. Acrescenta-se ainda que os respondentes relataram que a falta de discussão prévia muitas vezes é ocasionada pela falta de informações sobre a pauta antes das reuniões.

TABELA 10 – MECANISMOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

	<i>Discute com a entidade os assuntos em pauta no conselho?</i>			<i>Consulta a entidade antes de tomar posição nas discussões do conselho?</i>			<i>Participa das reuniões da entidade?</i>		<i>Mantém a entidade informada sobre as atividades desenvolvidas do conselho?</i>		
	S*	V**	N***	S*	V**	N***	S*	V**	S*	V**	N***
	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
CMAS	6	7	8	8	5	8	19	2	11	7	3
CMDCA	3	5	6	2	5	7	14	0	8	5	1
CMS	4	5	7	6	4	5	16	0	8	6	2
TOTAL	13	17	21	16	14	20	49	2	27	18	6

Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

*Sempre; **As vezes; ** Nunca.

A partir do exposto, os dados das entidades civis dos Conselhos de Assistência Social, Criança e Adolescente e Saúde nos informam que há um *mix* entre associações com porte, atuação e vivência diferenciadas e marcadas pelo pleno funcionamento de suas atividades. A ocorrência de registro formal das regras indica que a participação é regulada por princípios que foram previamente estabelecidos pelos seus membros. O fato de possuírem sede própria e associados é, a meu ver, um dado favorável, visto que a existência de uma sede contribui na consolidação e visualização de um espaço receptor das demandas, no qual os associados podem recorrer quando necessário.

Além disso, a vinculação formal e a contribuição financeira dos membros possibilitam uma relação mais formalizada e contínua entre representantes e representados. Também as informações sobre fonte de recursos, enquanto componentes 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.

A verificação de vínculos com as entidades da sociedade civil apontam intensas articulações no campo associativo que parecem exercer rebatimentos 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 aqueles que dizem já terem participado de conselheiros gestores em outro período; e ainda o menor envolvimento das entidades representativas com partidos políticos e instituições políticas. Possui também número expressivo de conselheiros que dizem participar muito das reuniões e acreditam que a entidade tem autonomia de fala nas plenárias. Além disso, parecem mais críticos quanto ao funcionamento e atuação do conselho, destacando-se nos mecanismos de prestação de contas. 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 e benefícios para a entidade. Os 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 frequentemente as suas entidades, ao mesmo tempo em que fazem os balanços mais otimistas sobre o funcionamento interno dos conselhos. 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.

CAPÍTULO 3

PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL, TRAJETÓRIA POLÍTICA E A AUTONOMIA REVISITADA: ARTICULAÇÕES ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

Este capítulo objetiva apresentar os diferentes tipos de autonomia identificados a partir da análise do processo decisório no interior dos conselhos e da avaliação dos conselheiros sobre o funcionamento destes espaços. Para isso, procura, na primeira seção, explicar quais os procedimentos metodológicos empregados na análise dos dados ao longo deste capítulo. A seção seguinte visa, por meio da leitura das atas dos conselhos, compreender como se dá o processo de discussão interna e de deliberação dos três conselhos sob exame, identificando os atores dominantes e temas predominantes. O terceiro item traz, de forma sucinta, uma análise da trajetória individual de participação política dos representantes da sociedade civil, relacionando os momentos da vivência sócio-política desses sujeitos com os marcos históricos e conjunturais verificados no plano nacional e municipal. O item 3.4, p. 145, tem por finalidade analisar os julgamentos, a partir das entrevistas, sobre a dinâmica de funcionamento destas instâncias de participação institucional e percepções acerca da autonomia. Munida por estas informações, procurarei, na alínea posterior, recuperar o quadro de indicadores desenvolvido no capítulo teórico (Quadro 1, p. 73) articulando-o com as informações empíricas dissertadas neste capítulo e no capítulo 2. Por fim, a última seção se propõe a revisitar a noção de autonomia a luz das evidências empíricas apontadas e do instrumental analítico desenvolvido no capítulo 1.

3.1 Metodologia 2

A segunda etapa da coleta de dados, que corresponde às informações contidas neste capítulo, foi realizada entre abril e julho de 2008, no município de Concórdia, e está assentada em três procedimentos principais que se relacionam e se complementam, a saber: análise de atas, realização de entrevistas e observação participante.

3.1.1 Levantamento, análise e sistematização de informações contidas nas atas das reuniões plenárias do conselho

D) Leitura e sistematização das atas das reuniões dos três conselhos com o intuito de identificar e avaliar: **a)** os principais atores dominantes (*quem e como* se debate, contesta e delibera); **b)** os temas predominantes (*o que*, quais os assuntos tratados, discutidos, contestados, deliberados e a natureza deles); **c)** a dinâmica de funcionamento; **d)** a atuação e autonomia dos conselheiros no interior dos diferentes conselhos, a partir das decisões e dos conflitos presentes.

- As atas analisadas correspondem ao período que compreende janeiro de 1998 a dezembro de 2002. Este recorte temporal foi escolhido com a finalidade de se avaliar se a chegada do PT ao executivo municipal, a partir de janeiro de 2001, provocou alguma mudança na atuação do conselho. Foram avaliados 15 anos de atas (5 anos para cada conselho) totalizando 158 atas, assim distribuídas: 50 atas no CMAS, 72 no CMDCA e 36 no CMS. Neste caso, a opção foi pela metodologia proposta e utilizada por Fuks, Perissinotto e Souza, 2004. O procedimento adotado se constituiu em identificar, para cada ponto de pauta de cada reunião, qual o segmento que iniciou o debate, qual o segmento que deu seqüência ao debate, qual o segmento que contestou, qual o segmento que apresentou propostas e qual foi o tipo de deliberação. Com a ajuda do programa Microsoft Excel 2007, foram listadas em planilhas, entre agosto e setembro de 2008, todas as intervenções para cada um dos temas tratados, totalizando 484 temas debatidos e distribuídos segundo a frequência apresentada na tabela da página seguinte. Posteriormente, em novembro, os temas e atores foram agrupados em categorias que atendiam aos objetivos desta pesquisa, codificados e convertidos para o programa SPSS 12.0, a partir do qual as tabelas foram produzidas para a análise. Os gráficos foram feitos através do Excel, em dezembro de 2008. Para análise das resoluções dos conselhos foram considerados 39 documentos do CMAS e 24 do CMDCA.

TABELA 11 – NÚMERO DE TEMAS TRATADOS POR ANO, POR CONSELHO

	1998	1999	2000	2001	2002	Total
CMAS	7	21	22	44	37	131
CMDCA	50	45	23	43	59	220
CMS	11	17	12	41	52	133
TOTAL	68	83	57	128	148	484

Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

3.1.2 Realização de entrevistas

I) Entrevistas semi-estruturadas com os principais atores relevantes a partir de um roteiro que permitiu o ajuste necessário a cada momento. A finalidade foi investigar a trajetória desses participantes e sua percepção acerca da autonomia, da dinâmica de funcionamento do conselho, os impactos da participação e os mecanismos de prestação de contas entre conselheiro e entidade representativa. O registro foi feito através da gravação das falas dos entrevistados, que posteriormente se transformaram em transcrições, estas realizadas entre agosto e outubro de 2008.

- Foram realizadas 19 entrevistas com conselheiros escolhidos após a aplicação dos questionários, sendo 8 no CMAS, 5 no CMDCA e 6 no CMS. Destes 19 encontros, 17 ocorreram em julho de 2008 e 2 aconteceram em outubro de 2008.
- As entrevistas contaram com diversas perguntas que foram divididas em quatro grandes blocos temáticos, quais sejam: identificação do entrevistado e do conselho; trajetórias de vida; avaliação da representação e do aprendizado e; por fim, percepções sobre a autonomia. A seção com perguntas sobre trajetórias tinha por objetivo conhecer como o informante havia se envolvido com questões políticas e públicas e as suas principais influências no processo de participação. O Apêndice B, p. 196, apresenta o roteiro de entrevistas.
- Os nomes de todos os entrevistados foram substituídos, aqui, por nomes fictícios, respeitando o anonimato para o não

comprometimento dos mesmos. Foram também omitidas informações, nomes das entidades associativas e qualquer outro tipo de dado que permitisse a identificação do informante. A caracterização dos entrevistados encontra-se no Apêndice D, p. 200.

3.1.3 Observação Participante

D) Participação nas reuniões do conselho, observando a dinâmica de interação entre os diversos segmentos representados.

- Considerando as dificuldades de deslocamento e de compatibilidade do calendário de reuniões, foram observadas três reuniões no CMAS, uma no CMDCA e duas no CMS, todas entre abril e julho de 2008.

3.2 Autonomia e processo decisório no interior dos conselhos: temas e atores dominantes

Nesta seção, buscar-se-á identificar os meandros do processo decisório ocorrido no interior dos conselhos municipais a partir das informações contidas nos registros das atas das reuniões plenárias. Reconhecendo as dificuldades de trabalhar com uma fonte desta natureza, as análises que serão tracejadas não me permitem qualquer conclusão definitiva sobre o processo decisório no interior destes órgãos colegiados. Primeiro, porque a redação adequada da ata nem sempre é alvo de grandes preocupações por parte de quem a lavra. É patente este descuido, visto os altos percentuais de casos em que não foi possível identificar o interlocutor. Em segundo lugar, as atas disponibilizam informações quantitativas e descritivas do debate que não podem ser traduzidas automaticamente em subsídios de cunho qualitativo. Mais adiante, na seção 3.4, p. 145, as informações extraídas serão contrabalanceadas com as avaliações qualitativas feitas pelos próprios representantes.

Feitos estes esclarecimentos, a primeira informação que os registros formais das atas mostram é a de que o somatório do número de pontos de pautas discutidos entre 1998 e 2000 é menor que o número de temas debatidos entre 2001 e 2002 (cf. Tabela 11, p. 126). Isso significa

que o conselho debateu mais assuntos em dois anos analisados depois da chegada do PT ao poder do que nos outros três anos anteriores de governo do PMDB.

A análise geral das atas dos conselhos nos permite afirmar que, como esperado, na grande maioria dos casos, a abertura do debate é feita pelo presidente do conselho, com uma média entre os conselhos de 78,0% das primeiras intervenções⁷⁹. Se somadas a estas as intervenções feitas por membros que compõem o quadro da administração municipal, incluído o elemento externo do governo⁸⁰, chegamos a um total de quase 90,0% de falas iniciadas pelo segmento governamental em cada um dos conselhos⁸¹. Entre o segmento sociedade civil, no caso do CMAS, o campo do trabalho foi o que se destacou na apresentação das primeiras falas, seguido do campo comunitário e do campo religioso e assistencial. No CMDCA, percebeu-se que foram o campo religioso e assistencial e o Conselho Tutelar, respectivamente, que iniciaram as intervenções. No CMS, o campo do trabalho é o único segmento da sociedade civil que tem evidência entre aqueles que iniciam o debate⁸².

No entanto, desagregando as informações por ano verificamos que (excluindo o presidente que, independente da gestão, continua tendo primazia na primeira fala), as intervenções do campo da administração municipal decrescem a partir de 2001, ganhando relevo, no CMAS e CMS, os atores da sociedade civil, em especial o campo do trabalho. No CMDCA, se no período entre 1998 e 2000 o campo religioso e assistencial e o Conselho Tutelar de fato participam mais ativamente da proposição do primeiro tema, no intervalo de tempo seguinte, diferentes atores começam a participar e a disputar as falas, incluindo, entre eles, o ator externo da sociedade civil. Portanto, nota-se que houve uma

⁷⁹ Foram agrupados à categoria presidente os casos em que não foi possível identificar quem enunciava a primeira fala e quando não foi mencionado quem fez as intervenções, já que, seguindo as regras do RI dos conselhos, a primeira palavra sempre deve ser do presidente. No entanto, para as atas aqui analisadas não foram consideradas como primeira fala as intervenções de boas-vindas e de abertura formal dos trabalhos do conselho. A primeira fala diz respeito àquele indivíduo que primeiro enunciou um determinado assunto a ser debatido.

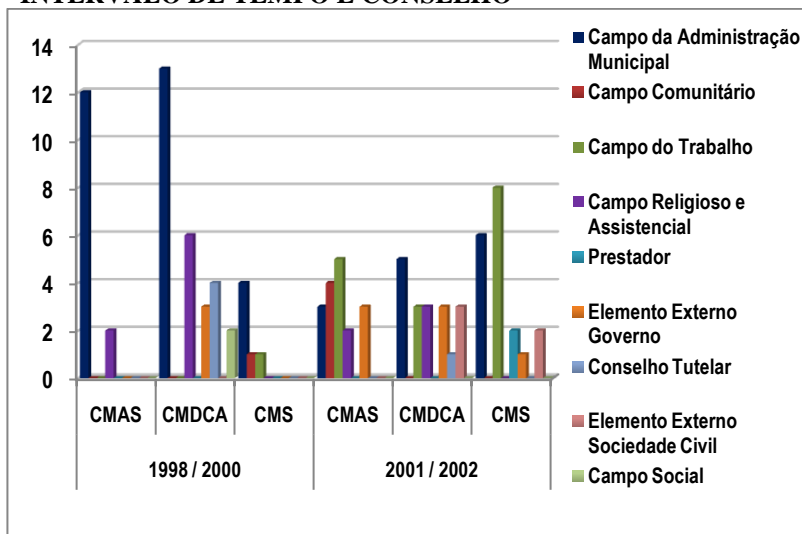
⁸⁰ Seguindo o procedimento adotado por Fuks, Perissinotto e Souza (2004) o elemento externo seria aquele ator que não pertence ao conselho, mas que está presente na reunião para discutir algum ponto de pauta específico.

⁸¹ O total de falas (466) não coincide com total de atas analisadas (484), visto que nem todas as reuniões tiveram *quorum* e também porque nas atas foram registrados eventos como as conferências, as eleições para conselho tutelar e demais fatos não contabilizados nestas análises. Além disso, não foram analisados os mesmo números de atas para cada conselho, por isso a diferença em termos absolutos verificada.

⁸² Os usuários representantes do CMS foram agrupados a partir do seu campo de atuação (comunitário, social, do trabalho e religioso e assistencial). O mesmo foi feito para os gráficos que se seguem.

diversificação dos atores que entram em cena no conselho, possibilitando uma pluralização das falas. O Gráfico 9, abaixo, apresenta o número absoluto de falas por ano, excluindo-se dele as intervenções do presidente.

GRÁFICO 9 – SEGMENTO QUE INICIA O DEBATE, POR INTERVALO DE TEMPO E CONSELHO



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

Iniciada a discussão e identificado o ator que inicialmente faz o uso da palavra, buscou-se identificar qual o segmento que dá seqüência ao debate⁸³. Os dados intra-conselho agregados informam que mais da metade dos assuntos colocados em pauta no interior de cada um dos conselhos não suscitaram debate (74,3% no CMAS, 58,2% no CMDCA e 69,3% no CMS). Mas, quando houve diálogo, os protagonistas foram especialmente o do campo religioso e assistencial, no CMAS e CMDCA, e do campo da administração pública no CMS, seguido dos

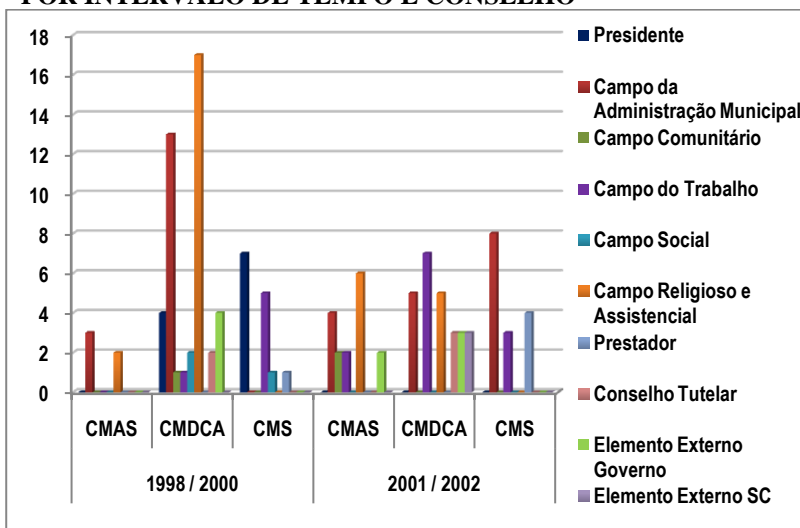
⁸³ Para estas informações foram consideradas e registradas as segundas e terceiras falas que deram seqüência ao debate. Somente em 34 pontos de pautas, ou seja, 7,2% dos temas tratados nos conselhos, foram passíveis de interferência de uma terceira intervenção.

usuários do campo do trabalho⁸⁴. Além disso, registra-se que, considerando todos os temas tratados para cada um dos conselhos, mais de 10,0% das falas de seguimento dos temas abordados não foram passíveis de identificação.

Os dados comparados por conselho e por intervalo de tempo de gestão indicam que, no Conselho de Assistência Social, a disputa pelo prosseguimento do debate nos dois períodos se deu entre o campo da administração municipal e o campo religioso e assistencial, sendo que entre 2001 e 2002 a sociedade civil representada por este campo tem proeminência na discussão. É ainda neste mesmo intervalo que se verifica a entrada de outros atores no debate. Já, no Conselho da Criança e do Adolescente, de 1998 a 2000 o campo da administração municipal perde espaço para o campo religioso e assistencial e no intervalo seguinte para o campo do trabalho. Somente no Conselho de Saúde, se verifica que o poder público continua protagonizando a discussão, sendo que, até 2000, através da figura do presidente e posteriormente, de 2001 até 2002, pelos atores da administração municipal. O gráfico seguinte (Gráfico 10) apresenta, em números absolutos, as informações comparadas entre os conselhos, para as falas de prosseguimento de debate, omitindo-se as ocorrências não identificadas e de ausência de debate.

⁸⁴ Vale lembrar, como mencionado na nota 71, que durante o período analisado as regras de paridade no CMS não eram seguidas conforme determinação legal, não havendo, portanto super-representação dos usuários sobre os demais segmentos.

GRÁFICO 10 – SEGMENTO QUE DÁ SEQÜÊNCIA AO DEBATE, POR INTERVALO DE TEMPO E CONSELHO



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

Os dados coletados confirmam ainda que a contestação, classificada como a intervenção do segundo ou do terceiro ator que se opôs explicitamente a fala do primeiro enunciador, é praticamente inexistente, independente do intervalo de tempo. No total, dos 466 temas enunciados, somente dez foram contestados, sendo cinco em cada intervalo de tempo. Os poucos registros foram protagonizados no CMDCA e no CMS pelo segmento sociedade civil do campo religioso e assistencial (3 em 5) e do campo do trabalho (3 em 5) no período entre 1998 e 2000. No intervalo subsequente, a contestação é realizada e elaborada, no CMDCA, pelo campo do trabalho (2 em 5) e pelo elemento externo da sociedade civil e o Conselho Tutelar (2 em 5). No CMS, verifica-se apenas uma contestação (1 em 5) enunciada pelo segmento campo do trabalho. Os representantes do campo comunitário e social e dos prestadores de serviço não articularam qualquer contestação em cinco anos de atas analisadas. Impressiona também o fato de que 100,0% dos temas tratados no CMAS não foram rebatidos, ou seja, verifica-se, nas atas, uma completa ausência de contestação dentro deste conselho durante o período analisado.

Entretanto, concordando com Fuks (2004, p. 33), a ausência de prosseguimento e de contestação em grande parte dos temas versados

nos conselhos não implica obrigatoriamente na desqualificação desta instância, enquanto um espaço de diálogo, de contestação e de experiência participativa, dado que parte dos assuntos tratados não incitam a discussão, como, por exemplo, informes de natureza diversa, sendo que outros passam direto para a votação sem debate prévio, tais como a escolha de conselheiro para participar de algum evento.

A ocorrência de elaboração de propostas sobre os temas debatidos ocorreu em maior número a partir de 2001, mas em uma análise agregada dos conselhos e dos dois períodos analisados, verifica-se que 58,0% dos temas abordados (272 em 469) não foram passíveis de propostas e que para 14,5% (68 em 469) dos temas não foi possível identificar quem as articulou. Portanto, somente 27,5% (129 em 469) de todos os temas tratados foram alvos de propostas. Depois de elaboradas as propostas, estas são encaminhadas para votação. Do total de propostas, 88,4% foram encaminhadas para a votação (114 em 129).

Desagregando estas informações por segmento representativo, verifica-se que o maior número de propostas foi proferido pelo campo da administração municipal que, em cinco anos, apresentou 80,0% (103 das 129) das propostas identificadas. Deste total de propostas sugeridas pelo segmento governamental, 59,0% (76 em 129) foram proferidas no período de 2001 a 2002.

A força da administração é notória não somente na elaboração de propostas, como também no encaminhamento destas para a votação. Do total de 103 propostas elaboradas, a prefeitura conseguiu encaminhar 97 para a votação, ou seja, 94,1% das sugestões propostas foram alvos de voto. Esta presença é vista como maior nitidez no CMS, sendo que nos dois períodos analisados o segmento governamental não só elaborou o maior número de indicações para a votação (67 no total), bem como conseguiu com que todas as propostas sugeridas fossem votadas. O segmento sociedade civil do CMS, entre 1998 e 2000, só conseguiu direcionar uma proposta através dos prestadores. No intervalo seguinte, o campo do trabalho indicou quatro propostas, seguido pelo ator externo prestador (duas), sendo que quatro, destas seis propostas, foram votadas. Já a proposição por parte da sociedade civil no CMAS incide somente no segundo período (2001/2002), sendo o campo comunitário foi o único segmento que elaborou apenas uma sugestão que foi votada (em cinco anos). No CMDCA – entre 1998 e 2000 – o campo religioso e assistencial desenvolveu dez propostas, mas só teve força para encaminhar seis para votação. O Conselho Tutelar ordenou duas sugestões, e o campo social uma, sendo as três votadas. Nos anos subseqüentes, o campo do trabalho indica uma proposta (não votada), o

campo religioso e assistencial três (duas foram para votação), e, por fim, o elemento externo da sociedade civil sugeriu uma proposta passível de encaminhamento para votação. Portanto, considerando o número de propostas enunciadas e encaminhadas para votação, fica evidente que o segmento governamental é o que detém o maior poder de proposição dentro dos conselhos. Ressalta-se novamente que, em média, quase 15% das propostas apresentadas não foram passíveis de identificação.

As poucas propostas encaminhadas para votação foram analisadas em termos de qualificação jurídica dos tipos predominantes de decisões, a saber: o encaminhamento, a moção, a aprovação, a resolução e a prestação de contas⁸⁵. Cabe aqui uma breve exposição de cada uma destas modalidades.

O encaminhamento é a faculdade atribuída, a quem participa da discussão e exame da matéria, fazendo uso da palavra para orientar a votação sobre o que se deve fazer ou determinando sobre qualquer assunto. A moção diz respeito à proposta feita em uma assembleia, a respeito de uma questão ali em debate, que se queira aplaudir ou reprovar. Desse modo, a moção pode ser de aprovação ou de reprovação. A aprovação tem o sentido de consentimento ou anuência à prática de um ato já realizado ou que irá se realizar. A resolução é a determinação baixada para ser obrigatoriamente cumprida ou geralmente acatada. As resoluções são sempre atos de autoridade, e, em regra, dizem respeito às questões de ordem regulamentar. A prestação de contas é a demonstração de gastos, feita pelo responsável, da utilização de quantia que estava sob administração, gerência ou gestão. A demonstração se faz por meio de Balanço (demonstração de contas e resultados).

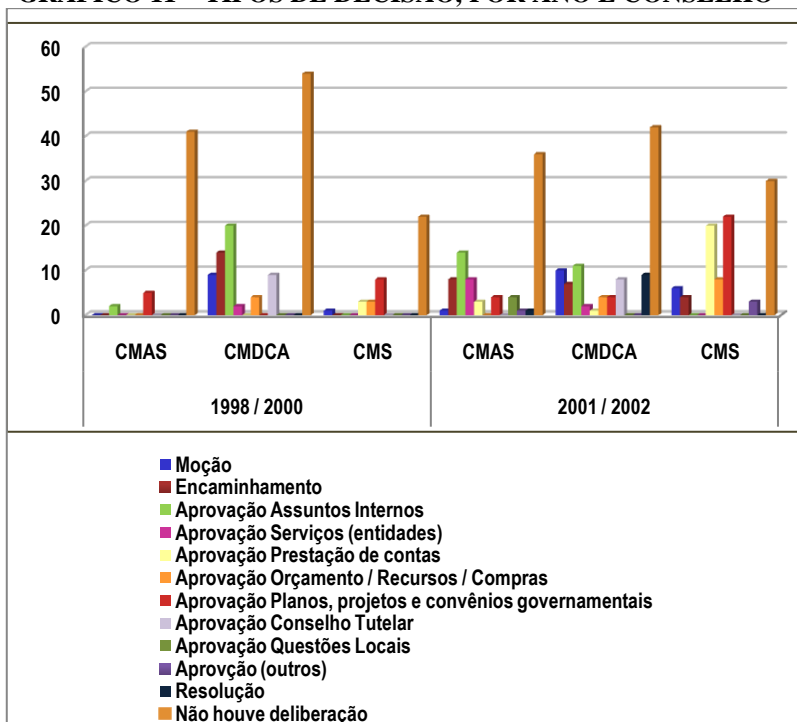
Dito isso, pode-se avaliar, a partir dos dados, que 48,0% dos temas versados no conselho não são alvos de qualquer tipo de decisão. Uma análise intra-conselho agregada evidencia que o tema alvo de maior aprovação, no CMAS e CMDCA, diz respeito à concordância relativa a assuntos internos dos conselhos. Já, no CMS, as aprovações são relativas a planos, projetos e convênios apresentados pelo segmento governo. Observou-se que o CMDCA tem mantido controle e gerência dos assuntos relativos ao Conselho Tutelar e que o CMAS tem, pelo

⁸⁵ Aqui continuei seguindo o padrão e a terminologia de análise adotada pela metodologia utilizada por Fuks et al., *op. cit.*, mas a qualificação de cada um dos tipos de decisões que se seguem me foi concedida gentilmente por Geraldo Magela, a quem agradeço o empenho e cuidado na consulta dos termos.

menos no período analisado, realizado com mais força os trâmites de controle das entidades prestadoras de serviço.

Na análise comparativa entre os conselhos por ano, apresentada no Gráfico 11, abaixo, fica evidente que o CMS é o conselho que mais aprova propostas relativas aos programas e projetos de iniciativa governamental, especialmente a partir de 2001, e que se ocupa com admissões em torno das questões ligadas a recursos. Verifica-se também que o CMAS e o CMDCA, no período entre 2001 e 2002, tiveram suas decisões instituídas como resoluções, sendo que a ênfase é para o CMDCA, com nove resoluções durante o período analisado.

GRÁFICO 11 – TIPOS DE DECISÃO, POR ANO E CONSELHO



Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

Mas, quais os assuntos que estão presentes na agenda dos conselhos e que são alvos de discussões e deliberações? Haveria uma correlação entre deliberações e temas dominantes?

A partir dos temas tratados nos conselhos pode-se classificá-los em dois grandes conjuntos: os assuntos internos e os assuntos públicos, com clara predominância deste último⁸⁶. Os assuntos internos são os temas mais recorrentes no CMAS (32,1%) e no CMDCA (26,3%) e dizem respeito à estrutura de funcionamento desta instância, debates sobre a Lei de Criação e Regimento Interno do conselho e capacitação para conselheiros. Tais assuntos foram mais frequentes, no CMDCA, até o ano 2000, e no CMAS a partir de 2001. O CMS pautou este tema somente algumas vezes (3,0%), especificamente nas subcategorias formação de comissões e capacitação para conselheiros.

Entre as questões públicas, a predominância, no interior do CMAS, é das questões relativas: ao atendimento e prestação de serviços pelas entidades (24,5%), aos planos, projetos, programas, campanhas governamentais e planos municipais (21,4%), a participação e a realização de conferências (9,9%), compras, orçamentos e recursos (3,1%), participação em eventos (2,3%) e intercâmbio de informação com outras instâncias (2,3%). Mas, a temática sobre as conferências, sobre a troca de experiência e estímulo a comunicação e informação só efetivamente entraram em pauta a partir de 2001.

O CMDCA se dedicou a tematizar assuntos relacionados aos projetos, programas, campanhas governamentais e planos municipais (19,6%), a atuação do Conselho Tutelar (19,1%), pontos relativos à participação do conselho e dos conselheiros em eventos (5,5%), estímulo a comunicação (5,0%), fiscalização da prestação de serviços das entidades (4,5%), ações de captação de recursos para o Fundo Municipal (3,2%), participação e realização de conferências (3,2%) e planos e projetos da sociedade civil (2,3%). De 1998 a 2000, as problematizações sobre o Conselho Tutelar e a participação em eventos e fóruns eram mais assíduas, sendo que a partir de 2001 percebeu-se a recorrência dos debates sobre os programas governamentais, a realização e participação em conferências e os projetos da sociedade civil. Nos dois intervalos temporais, a discussão sobre o credenciamento de entidades é praticamente a mesma, em números absolutos, e o tema pertinente as ações para angariar recursos para o Fundo Municipal foi inédito até de 2001. A busca de interação e o incentivo a comunicação

⁸⁶ Para a análise dos temas tratados, considerei a porcentagem calculada para as frequências em que os temas eram mencionados no conselho, sem distinção por intervalo de gestão, visto que a desagregação das informações por período pulverizaria muito os dados. Optei, portanto em citar diretamente no texto, sem fazer menção às porcentagens, os casos mais significantes. A tabela correspondente aos temas tratados encontra-se no Apêndice C, p. 198. O agrupamento dos temas tratados foi inspirado em Côrtes, 2007 e Fuks, 2004.

entre os diversos conselhos das áreas congêneres não foi verificada depois do ano 2000.

O CMS debate prioritariamente temas relacionados à área financeira, como prestação de contas, compras, orçamentos e convênios (42,8%), questões referentes à saúde pública, a rede hospitalar (21,0%) e sobre os planos e projetos governamentais e planos plurianuais (15,1%). Estas discussões ganharam corpo a partir de 2001, especialmente os temas sobre recursos e orçamentos, os planos plurianuais e a temática da saúde pública. Debates sobre o Fundo Municipal de Saúde, os projetos e programas da sociedade civil (3,0%), realização de conferências (2,3%) e convênios apenas entraram na agenda do conselho em 2001.

Comparativamente, o CMAS é o conselho mais preocupado com os seus procedimentos internos de funcionamento, em contraste com o CMS que se preocupou somente em pequena proporção com este tema no período analisado. Verifica-se, pela leitura das atas, que com a chegada da nova administração ao executivo municipal, o CMAS passou por um processo de discussão e de estruturação interna, o que explica a freqüência dos assuntos internos. É também neste conselho que se discutiu intensamente os programas, planos e projetos governamentais, sendo que em contrapartida, não debateu nenhum programa, plano e/ou projeto de iniciativa da sociedade civil. Igualmente, a atribuição de registro e o acompanhamento das entidades prestadoras de atendimentos fazem parte das funções previstas em Lei, tanto no CMAS quanto no CMDCA, mas o CMAS é o conselho que mais tem efetuado esta função. No que diz respeito às finanças (Fundo Municipal, recursos e convênios), nota-se que o CMS é o conselho que mais versa sobre este tema, diferente do CMAS. Já o CMDCA é o conselho que mais tem se voltado para discutir questões que tangenciam o papel instrutivo e articulador do conselho e que tem efetivamente mantido vínculo, controle e colaboração junto ao Conselho Tutelar.

Correlacionando as informações sobre os temas tratados e o tipo de decisões, verifica-se uma coerência interna nos conselhos, ou seja, os assuntos mais abordados são aqueles alvos de maior decisão. No CMAS, as decisões dizem respeito às aprovações de assuntos internos do conselho, seguido de planos e projetos apresentados pelo segmento governo e encaminhamentos e aprovação de serviços prestados pelas entidades. No CMDCA, também os assuntos relativos ao próprio funcionamento do conselho tiveram destaque, seguido dos encaminhamentos, moções e resoluções sobre o Conselho Tutelar. No CMS, as aprovações sobre planos, projetos e convênios indicados pelo

segmento governo e concordâncias sobre os orçamentos, recursos e compras são os temas mais pautados e os mais acatados.

Fuks et al. (2004, p. 35) consideraram os encaminhamentos e moções como modalidades “fracas” de decisão, a aprovação como modalidade intermediária, e a resolução e a prestação de contas como modalidades “fortes”. Não trabalharei na pesquisa com a distinção entre as diferentes intensidades de decisão, já que, a partir do exame das atas, pareceu-me que as “aprovações” não poderiam ser obrigatoriamente qualificadas como modalidades intermediárias de determinação, ao mesmo tempo em que a prestação de contas nem sempre se apresenta como um tipo de modalidade forte, por exemplo. No caso da prestação de contas, observei, pela análise das atas e pela participação nas reuniões, que estas eram apresentadas em forma contábil e simplificada, cabendo aos conselhos simplesmente aprovar gastos já realizados. Não existiu, no período analisado, qualquer discussão mais ampla sobre a demonstração dos gastos e a utilização dos recursos, e sim uma apresentação de caráter meramente burocrática e formal das despesas dos convênios e dos fundos municipais de cada conselho⁸⁷. Por outro lado, concordando com Pinto (2004, p. 113), a aprovação de serviços prestados pelas entidades e a concessão de certificados, “exigem a transferência de poder do Estado para um órgão colegiado” sugerindo e demandando uma atuação mais vigorosa dos conselhos, não podendo esta forma de decisão ser, no meu entendimento, considerada como intermediária. Portanto, não consideramos aqui a aprovação “como uma vala comum para as deliberações com essa qualidade intermediária” (FUKS et al., *op. cit.*, p. 35). As aprovações são entendidas, aqui, no sentido do assentimento a uma proposta de maior ou menor envergadura, a exemplo do debate de assuntos localizados e particulares, até a aprovação de expedição de certificado de filantropia a entidades assistenciais, à assuntos internos do funcionamento do conselho que podem sugerir a preocupação com o processo de institucionalização destes espaços.

Assim sendo, das atribuições definidas na legislação dos conselhos, podemos afirmar, a partir das análises das atas nas gestões de 1998 a 2002 que: a) a atribuição de fiscalizar os programas e projetos do governo é exercida com mais afinco pelo CMDCA, que é o conselho que mais debate sobre este tópico; b) a fiscalização e o registro dos serviços prestados pelas entidades públicas e privadas são atribuições do

⁸⁷ Na Seção 3.4, p. 145, será possível perceber, através das entrevistas, que esta também é a leitura partilhada pelos conselheiros.

CMAS e do CMDCA, sendo que o CMAS se destaca nesta função; c) embora todos os conselhos possuam Fundo Municipal para realização de ações, o CMS se destaca na tematização e fiscalização dos assuntos financeiros, principalmente se comparado com o CMAS; d) o CMDCA foi o único conselho que, por iniciativa própria, desenvolveu ações para angariar recursos para o Fundo Municipal; e) o papel articulador de comunicação e intercâmbio é efetuado com maior agilidade pelo CMDCA; f) a atribuição instrutiva de fomentar e atualizar o conhecimento através da participação em congressos e eventos é realizada com mais afinco também pelo CMDCA; g) a realização de conferência como mecanismo de participação da sociedade civil é tratado de forma mais sistemática no CMAS.

Logo, o CMAS é o conselho que mais tem exercido os processos de fiscalização das entidades, como previsto em lei, e que tem se ocupado em pautar aspectos relacionados ao seu funcionamento interno. Já o CMDCA tem consolidado a sua relação com o Conselho Tutelar, especialmente conduzindo o processo de eleição dos conselheiros tutelares, baixando normas sobre o seu funcionamento e atendendo as suas solicitações. Ou seja, tem exercido fiscalização e controle sobre as ações de amparo e proteção a criança e ao adolescente. Além disso, comparado com os demais conselhos, foi aquele que mais recebeu discussões de projetos encaminhados pela sociedade civil, e parece ser o conselho mais dinâmico do ponto de vista da discussão do seu processo de institucionalização, traduzido no debate sobre a sua Lei de Criação e seu Regimento Interno. Talvez, por isso, tenha tentado, de alguma forma, abarcar todas as atribuições estabelecidas na legislação. O CMS é o conselho em que a presença da discussão e fiscalização sobre o Fundo Municipal, os convênios e a aplicação de recursos e orçamentos é mais marcante. São recorrentes ainda os temas ligados à fiscalização da gestão da qualidade da saúde pública municipal e a qualidade dos atendimentos e serviços da rede hospitalar.

Embora todas as dificuldades de se fazer inferências a partir da leitura das atas, é possível fazer uma avaliação geral sobre a postura dos conselhos a partir de 2001. Nota-se um maior dinamismo na atuação dos mesmos. Além da frequência das reuniões, as plenárias eram direcionadas a partir de uma agenda mais ampla e consistente, que pode ser reconhecida não somente pela quantidade de temas tratados, mas também pela qualidade da discussão, pela continuidade dos temas debatidos entre uma reunião e outra, e pela própria redação deste documento. Os casos do CMDCA e do CMS são emblemáticos.

No caso do CMDCA, este dinamismo se traduziu na realização da I Conferência Municipal, na elaboração de seu regimento interno e na tramitação da alteração na Lei de Criação do Conselho. Percebeu-se também uma maior atuação e participação dos representantes governamentais, sejam eles conselheiros ou não, sendo que algumas reuniões contaram com a presença do secretário da pasta e de vereadores que foram prestar esclarecimentos aos conselheiros. O CMDCA foi o conselho que mais versou sobre a apresentação dos programas e projetos do governo, notando-se claramente um empenho, por parte do segmento governo, em demonstrar eficiência e colaboração com o conselho. O diálogo entre governo e sociedade civil, no interior deste espaço, parece ter sido afinado em torno das parcerias com as entidades privadas do município na busca de recurso para o Fundo Municipal e dos programas e campanhas desenvolvidas pelo executivo municipal. A campanha “Não dê esmolas, dê cidadania” esteve presente em praticamente todas as reuniões do CMDCA em 2001. Pareceu-me, portanto, que os conselheiros governamentais que assumiram o conselho a partir de 2001 são mais comprometidos com o funcionamento do conselho e com o segmento que representam.

No CMS, as mudanças são semelhantes, principalmente quanto ao número de reuniões realizadas e o objetivo destas, uma vez que, anteriormente, não transcendiam a mera aprovação de cunho formal e burocrático de documentação demandada pela Secretaria de Saúde (foram realizadas somente cinco reuniões em 1998, sendo três extraordinárias para aprovação de documentação). Nestas reuniões, ficou evidente que o repasse de informações pelo gestor sobre projetos e programas tinha a finalidade de cientificar ao conselho sobre o bom funcionamento da Secretaria e de seus serviços, sem que o conselho participasse efetivamente de qualquer processo mais amplo de discussão. Logo, o conselho se tornou um mero espaço de repasse de informes e de aprovação de projetos e programas que implicavam na transferência de recursos para a municipalidade, sem contar com um envolvimento efetivo dos conselheiros. Em 2001, observa-se uma mudança na dinâmica do conselho, que passou a ter reuniões mensais. Nota-se que o próprio local de reunião do conselho mudou: do gabinete do Secretário de Saúde para a sala de reuniões da Secretaria de Saúde, indicando mudança na postura e atuação perante o conselho. É significativa a diminuição dos informes tratados nas reuniões, sendo as pautas mais extensas e densas, muito embora permaneça o grande número de aprovações de prestação de contas de forma contábil e

sintetizada, sem um debate prévio, bem como de projetos e programas que deveriam ser avaliados com mais cautela.

Apesar da percepção de alguma mudança na atuação do conselho a partir da chegada de um partido da frente popular à prefeitura de Concórdia, o segmento governo continuou a ter preponderância absoluta, em todos os conselhos, na iniciativa das falas, na seqüência de discussão e na apresentação de propostas, especialmente no caso do CMS. Como a contestação é praticamente inexistente, pode-se afirmar que a grande parte dos temas tratados nos conselhos são pautados pelo governo, que além de arrolar os assuntos, também prossegue no tema e sugere as propostas a serem votadas. Portanto, durante as gestões analisadas, o segmento governamental foi aquele que deu o *tom* das discussões dos conselhos. Mas, apesar da modesta atuação da sociedade civil no espaço público dos conselhos, percebe-se que os segmentos que promovem algum debate e reação são, no CMS, os do campo do trabalho e, no CMDCA, os do campo religioso e assistencial (até 2000), ganhando força, na gestão seguinte, o campo do trabalho. No caso do CMDCA, isso implica que as deliberações do conselho foram precedidas de alguma disputa. No caso do CMS, apesar de certa interlocução, percebe-se que a quase totalidade das decisões do conselho foi conduzida pelo segmento governo. O CMAS foi o conselho que apresentou a atuação mais consensual e “harmônica”, tanto na capacidade de dialogar, quanto nas capacidades de contestar e de propor. Isso indica que as decisões do conselho são tomadas sem um debate prévio consistente e contestatório.

Podemos concluir então que, a partir dos temas tratados e da forma como se estabelece o processo decisório nos conselhos, estes espaços pouco têm se materializado enquanto ambientes efetivos de definição de políticas públicas. A ausência de um debate ativo e autônomo com capacidade propositiva da sociedade civil, associada à tematização de assuntos que não se traduzem em políticas mais amplas, comprometem a instância do conselho como arena pública de definição de parâmetros mais amplos e eficazes para uma construção participativa das políticas sociais. Vale lembrar que, não foi verificada qualquer discussão ampla no conselho sobre os Planos Municipais e Planos Plurianuais. Estes documentos, centrais para as definições das políticas, estiveram em pauta somente para seguir os ditames do protocolo formal-legal. Além disso, a discussão sobre recursos caminha na mesma direção, não se traduzindo efetivamente em discussões e definições de onde e como aplicá-los. Portanto, o conselho participa das decisões, das

aprovações e da fiscalização, mas não participa concretamente da elaboração das políticas e do modo como os recursos serão empregados.

Assim, apesar de algumas tentativas de reação, a sociedade civil não conseguiu efetivamente conferir, nos conselhos, uma atuação autônoma e crítica diante do segmento governamental que, certamente, exerceu o controle sobre estes espaços durante o período de 1998 a 2002.

3.3. Trajetória Política e Participação Institucional

A análise da trajetória de vida dos entrevistados permite a identificação de dois grandes grupos: aqueles que se envolveram com as questões públicas antes da década de 1990 e aqueles que só começaram a participar em período posterior⁸⁸, doravante G1 e G2 respectivamente.

O G1, composto por nove dos dezoito entrevistados, tem a sua trajetória de participação política e pública marcada pela militância política em movimentos sociais, movimentos estudantis e movimentos sindicais que datam de período anterior a década de 1990. Somente três destes não tiveram envolvimento com a formação fornecida pela Teologia da Libertação através do envolvimento com as Pastorais, sobretudo com a Pastoral da Juventude. As premissas adotadas pela Igreja Católica e traduzidas na concepção da Pastoral da Juventude não só determinaram um marco inicial de participação política, como engendraram o trânsito da militância dos movimentos sociais e dos movimentos sindicais para o partido e, posteriormente, para cargos no executivo municipal em três destes atores. Para alguns, o trânsito se deu da igreja para o partido; para outros, da igreja para outros movimentos sociais. A “fase de transição” não ocorreu de forma linear e homogênea para todos, mas é fato que o envolvimento primeiro com a igreja imprimiu feições nos valores absorvidos e nas práticas e concepções políticas e de transformação social partilhadas por este grupo.

O G2, formado por dez entrevistados, majoritariamente iniciou a sua atividade política na segunda metade da década de 1990, motivados à participação por razões diversas, entre elas, a formação adquirida durante o período de estudos na universidade. São pessoas que, em sua maioria, não tiveram experiências de participação política e social em movimentos sociais ou em associações da sociedade civil, sendo que o

⁸⁸ Ver caracterização dos entrevistados no Apêndice D, p. 200.

contato com as questões políticas e públicas vieram efetivamente a partir dos anos 2000, já no espaço institucional dos conselhos.

Portanto, o G1 é composto por cidadãos que tiveram a sua inicialização política gerada durante o período ditatorial e que, de alguma forma, estavam lutando pela democratização do espaço público local, enquanto o G2 é composto por cidadãos que têm a sua prática política autorizada e estimulada exatamente a partir dos espaços institucionais, como os conselhos gestores.

No CMAS, entre o segmento sociedade civil, apenas um dos oito conselheiros entrevistados possui trajetória de participação como delineada no G1 e, entre a ala governamental, somente um conselheiro partilha desta mesma trajetória. No CMDCA, dos cinco atores ouvidos, três pertencem ao G1, sendo somente um deles representante do segmento governo. No CMS, quatro, dentre cinco entrevistados, inserem-se no G1.

Para a análise das próximas seções serão considerados os argumentos e as justificativas citadas por este universo de entrevistados, fazendo as devidas distinções ao grupo pertencente, quando necessário (G1 ou G2)⁸⁹. O Quadro 4, p. 143, apresenta a relação entre os marcos político-sociais nacionais e municipais e as trajetórias de militâncias dos sujeitos entrevistados.

⁸⁹ Para a análise do funcionamento dos conselhos serão consideradas as avaliações dos conselheiros governamentais e não-governamentais, com destaque à sociedade civil. Em alguns casos estas avaliações serão replicadas com as informações extraídas das atas. Neste ponto, é bom lembrar que, para a análise das atas, considerei o período de 1998 a 2002. Já as entrevistas foram concedidas por conselheiros da gestão iniciada em 2007. É óbvio que esta diferença de interregno pode apresentar limites e desvios indesejados, mas considero que, a despeito desta fragilidade metodológica, a comparação pode fornecer informações relevantes para a compreensão da autonomia, principalmente, se considerarmos que as análises aqui desenhadas não têm nenhuma pretensão de generalização e que os recortes temporais se deram em função mesmo do atendimento de parte dos objetivos desta pesquisa. Já para a avaliação sobre as diferentes percepções de autonomia considerarei apenas as falas, e as mais significativas, dos representantes da sociedade civil, buscando compreender como estes percebem e encaminham a relação com o Estado no espaço institucional dos conselhos.

QUADRO 4 – RELAÇÃO ENTRE MARCOS POLÍTICOS NACIONAIS E MUNICIPAIS E TRAJETÓRIAS INDIVIDUAIS *

Trajetoárias	Nasc.	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2008
Marcos Conjunturais Nacionais		- Ditadura Militar - Mov. Clandestino de Resistência - Início da Rearticulação dos Mov. Populares Urbanos	- Ditadura Militar - Emergência Pública dos MS Urbanos - Mov. Anistia - Greves ABC - Teol. da Libertação - Reforma Partidária - Fundação do PT	- Abertura do Regime Pluripartidário - Fundação da CUT - "Diretas Já"	- 1º Gov. Civil - Constituinte - Constituição Federal - 1º Eleição Presidencial Direta - 1º Capitais Administradas PT - Criação dos CNS e CNDCA	- Inserção Institucional dos MS - <i>Impachment</i> de Collor - Crescimento do PT nos Municípios - Eleição FHC - Criação do CNAS	- Reeleição FHC - 3º derrota do Lula - Crescimento do PT nos municípios e nos estados - Grande Marcha do MST à Brasília	- Crescimento da Desigualdade, Desemprego e Violência - Ampliação das alianças do PT - Eleição de Lula - Reeleição de Lula
Marcos Conjunturais Municipais		- Sistema de Parceira/Integração na Agroindústria	- Crise Econômica - Peste Suína Africana - Teologia da Libertação - Renovação das Lideranças do SINDICOM MAB - Fundação do MAB	- 1º Mobilizações no Oeste Catarinense - Fundação do MMA e do MST - Início do Êxodo Rural	- 1º Greve dos Trabalhadores da Sadiá - Filiação do SINDICOM a CUT - Fundação do PT (89) - Eleito o 1º vereador pelo PT	- Intensificação do Êxodo Rural - Renovação das Lideranças do SINDIRIAL - Filiação do SINDIRIAL a CUT - Criação do CMAS e CMS	- Nova Greve dos Trabalhadores da Sadiá - Criação do CMDCA	- Chegada do PT ao Executivo Municipal - Criação do OP (2001) - 1º Reeleição do PT (2004) - 2º Reeleição do PT (2008)
Márcia (CMS)	1952	- Grupo de Jovens e catequese	- AJA - Grupo de Jovens - Militância Estudantil	- Militância Estudantil - Grupo de Jovens	- Associações Cívicas	- Associações Cívicas	- Associações Cívicas	- Associações Cívicas - Conselhos
Fátima (CMS)	1961	—	- Militância Estudantil	- Militância Estudantil	- Militância Estudantil - Mov. Sindical - Comitê da Cidadania	- Mov. Sindical - Comitê da Cidadania	- Mov. Sindical - Comitê da Cidadania	- Mov. Sindical - Comitê da Cidadania - Conselhos
Cláudia (CMAS)	1966	—	- Grupo de Jovens	- Pastoral Catequética - PJ	- Pastoral Catequética - PJ - MAB - PT e Mov. Sindical	- Pastoral da Criança - PT e Mov. Sindical - MAM	- PT e Movimento Sindical - Conselho	- Coordenação do OP PMC, CC** - Conselhos - Mov. Popular e Associações Cívicas
Rose (CMDCA)	1967	—	- Grupo de Jovens	- Grupo de Jovens - PJ	- PJ e Pastoral Catequética - MST	- Pastoral Catequética	- Pastoral Catequética	- Pastoral Familiar - Conselhos
Marcos (CMDCA)	1967	—	- Grupo de Jovens	- Estudante de internato	- PJ - PT e Mov. Sindical - MAB	- PT e Mov. Sindical	- PT e Mov. Sindical	- PT e Mov. Sindical - PMC, CC - Mov. Popular - Conselhos
Ana (CMS)	1967	—	—	- Militância Estudantil	- Militância Estudantil	- Associações Cívicas - Militância Estudantil	- Associações Cívicas	- Associações Cívicas - Conselho

* Quadro e marcos conjunturais nacionais elaborados a partir de Feltran, 2006, p. 383, apresentando apenas algumas modificações.

** A sigla PMC, CC significa Prefeitura Municipal de Concórdia, Cargo Comissionado

Trajafóris	Nasc.	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2008
Paulo (CMAS)	1970	---	---	- Grupo de Jovens e catequese	- Grupo de Jovens - Coord. PJ	- PJ - PT	- Jovem liberado PJ - PT e Mov. Sindical	- PT e Mov. Sindical - PMC CC (2003) - Secretário PMC, CC (2008) - Conselhos
Roberto (CMS)	1977	---	---	---	- Grupo de Jovens, catequese, clube de esportes	- Funcionário de empresa privada	- Seminário	- Grupo de Jovens - MAB - PT e Mov. Sindical - Conselhos
Mateus (CMDCA)	1961	---	---	---	- Mov. Sindical	- PT e Mov. Sindical	- Mov. Popular e Participação OP	- PT e Mov. Sindical - Mov. Popular e Associações Cívis - Participação OP - Conselhos
Vera (CMS)	1952	---	---	- Cooperativa	---	---	---	- PMC CC (2001) - PMC Concurzada - Secretária PMC, CC (2004) - Filiação PT (2007)
Jorge (CMAS)	1955	---	---	---	---	---	---	- Conselhos - Assoc. Cívis
Marta (CMS)	1961	---	---	---	---	- Entidade do campo social	- PMC concursada	- Conselho
Célia (CMAS)	1962	---	---	---	---	- Estágio com Associações Cívis	- PMC, CC	- Conselho - Associações Cívis
Aparecida (CMAS)	1964	---	---	---	---	- Mov. Sindical	- Conselhos - Mov. Sindical	- Conselhos - Mov. Sindical
Ester (CMAS)	1968	---	---	---	---	---	- Prefeitura, CC	- PMC concursada - Conselho - Associações Cívis
Elna (CMAS)	1969	---	---	---	---	---	- Funcionária entidade privada	- Conselhos - Associações Cívis
Lourdes (CMDCA)	1975	---	---	---	---	---	---	- ONG - Conselho
Rita (CMDCA)	1977	---	---	---	---	---	---	- PMC concursada - Conselho
Carlos (CMAS)	1979	---	---	---	---	- Militância Estudantil	- Militância Estudantil	- Filiação PSDB - Conselhos

Fonte: Elaborado pela autora.

3.4. Autonomia e a participação conselheira: os atores em cena

Como já posto na seção 3.2, p. 127, os conselhos foram avaliados em seu processo decisório interno a partir da análise das atas. Cabe agora, expor os julgamentos sobre a atuação do conselho feito pelos próprios conselheiros. As informações das entrevistas são sugestivas e reveladoras do entendimento de parte do processo de decisão, na medida em que se verifica, apesar das diferenças entre os segmentos, uma avaliação relativamente coerente das questões relacionadas a atuação do conselho.

a) O CMAS e o poder de colaboração

Detecta-se, entre os representantes do CMAS, uma percepção de que o conselho tem uma vida ativa e de que executa parte das atribuições estabelecidas em Lei. Em coerência com os principais temas tratados e as principais decisões identificadas nas atas do CMAS, também os conselheiros da atual gestão nomeiam a fiscalização das entidades como a competência efetivamente realizada pelo conselho. Percebem, no entanto, que o conselho não tem fiscalizado como deveria o emprego e utilização dos recursos aprovados, e que não tem participado concretamente das deliberações sobre os processos de elaboração, avaliação e monitoramento das políticas públicas. Observemos uma das falas:

Eu acho que pouca coisa que é exercida é o poder de fiscalização do conselho. Se for falar da prestação de contas, a gente só aprova de forma contábil, é números. Veio X, foi gasto X. Agora se esse X foi destinado para o fim específico a gente não sabe. A gente fiscaliza as entidades, as creches do município, o centro de idosos, que é patrocinado também pelo município. [...] A gente não fiscaliza tipo um programa que vem pra prestar contas. Isso não foi fiscalizado. [...] O conselho delibera sobre as entidades que fazem o cadastro. A prestação de contas que é pouco deliberado. [...] A gente não reivindicou fazer esse projeto. Isso nunca partiu de nós. Acho que por falta de conhecimento, pra eu saber se isso eu posso fazer ou não. (Carlos, Representante da sociedade civil CMAS).

Considerando a dinâmica interna de debate e de discussão, 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 unanimidade. A avaliação deste conflito foi sempre positiva e não foram mencionados constrangimentos em propor e discordar do tema em pauta.

Conflitos existem, mas um conflito saudável. A discussão de idéias, mas nenhum conflito político, partidário e ideológico. Todo o projeto que vem, todo o pedido que vem de entidade, de parecer, sempre é discutido. Tudo é discutido. Não é aquela coisa imposta. Então, até hoje todas as decisões foram por unanimidade, mas sempre ocorre uma grande discussão. (Carlos, Representante da sociedade civil CMAS).

No entanto, alguns relatos foram mais apurados quanto à questão do conflito no CMAS. Dois dos entrevistados identificaram confrontos não reconhecidos pelos demais. Seguem duas falas, a de uma representante da sociedade civil e outra do governo:

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. Mas nada que o diálogo e a conversa não resolvam. (Cláudia, Representante da sociedade civil CMAS).

Há conflitos de idéias sim. Eu diria que no nosso conselho, em especial, há conflitos de concepções políticas muito fortes, eu percebo isso que pra mim é salutar. Eu ficaria muito triste se nós num conselho com muitas pessoas, tudo que se fazia lá pra aprovar ou se discutir, seria ok. Teria alguma coisa errada nesse processo. Há uma disputa, [...] inclusive isso faz o espaço público crescer e refletir. (Paulo, Representante do campo da administração pública CMAS).

Esta ciência do embate torna-se curiosa, e em parte se explica quando conectamos com a história de vida de quem a mencionou: são pessoas que tiveram a sua trajetória marcada por longo histórico de participação e de pessoas que transitaram do campo movimentalista para

o campo da administração pública (G1)⁹⁰. Conseqüentemente, ao menos neste caso, a trajetória 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. É bom lembrar que, segundo as atas, o CMAS foi o único conselho que não apresentou contestação em cinco anos e que expressou baixos índices de prolongamento de debate, onde 74,1% dos seus assuntos pautados não foram alvo de qualquer discussão. Ademais, as próprias respostas dos conselheiros aos questionários indicaram que, para a gestão atual, o grau de conflituosidade é baixo.

A ausência de conflito poderia remeter a falta de ambiente favorável à proposição e a discordância autônoma, mas os depoimentos indicam que o sentimento de autonomia existe entre os conselheiros, e diz respeito, sobretudo, à liberdade de opinião e de expressão livre de qualquer constrangimento.

Eu acho que todas as entidades civis ali são autônomas. Não tem nenhuma que está atrelada à administração. Tanto que nenhuma tem receio de colocar sua opinião ali. [...] O conselho é autônomo nas suas decisões. As decisões deles são dos próprios conselheiros. Nada é imposto para a administração, não é aquele conselho que vem a ata já vai falando o que é e assina. Então a dependência é somente na estrutura física, agora a autonomia de discussões é total. Não há interferência. (Carlos, Representante da sociedade civil CMAS).

Não fala quem não quer falar, mas não que não tenha esta possibilidade e que não seja dada esta abertura. Eu vejo assim que deixa bem à vontade. A gente tem autonomia para propor. (Aparecida, Representante da sociedade civil CMAS).

Mas, a gente tem condições de dizer não, de pedir mais detalhes quando não se entende. A gente tem o dom da palavra pra discordar, a gente tem liberdade e sem constrangimento nenhum. Porque todos são postos a falar. É claro que tem alguns que só concordam, mas eu sou um que se não entendi eu falo. (Jorge, Representante da sociedade civil, CMAS).

⁹⁰ No caso da primeira fala a representante é da sociedade civil, mas também ocupa cargo na prefeitura.

A autonomia de argumentação parece ser experimentada apenas pelos representantes da sociedade civil. Estes comentam a respeito da percepção de que os conselheiros do segmento governamental não compartilham da mesma autonomia de fala. A constatação deste fato implicou na recorrente menção dos entrevistados a necessidade de estruturação de uma secretaria executiva do conselho independente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Habitação (SEDES) que forneça subsídios para que o conselho funcione de forma autônoma.

Eu acho que os representantes da área governamental, eles têm certo receio. Eles não chegam a demonstrar, mas em alguns assuntos, quando têm a ver com a administração, eles preferem que nós comentemos e eles nos seguem. Mas é certo que eles ficam um pouco recuados a falar contra quem lhes paga. [...] O presidente da área civil tem essa liberdade maior e algo que precisa, que até foi colocado no plano de metas da conferência, que é a estruturação independente do conselho. De você ter a sua sala, sua sede, a sua secretária, que isso tem que priorizar. Eu acho que aí tornaria mais independente ainda. (Carlos, Representante da sociedade civil CMAS).

A sujeição conferida à parte dos conselheiros governamentais também é sentida e observada por estes que relatam ter cuidados nas posturas adotadas no conselho. Mas, esta sujeição não abrange toda a ala governamental. Alguns se sentem autônomos, e aqui, a menção a trajetória torna-se novamente esclarecedora. Os representantes do governo que expressam maior sentimento de autonomia são aqueles que compartilham parte das trajetórias de vida do G1 e que partilham do mesmo projeto político da administração. Esta aproximação confere a estes uma autonomia mais ampla, definida e autorizada pelos subsídios de identidade política. Embora o alvo não seja a autonomia dos conselheiros governamentais, a verificação desta diferença torna-se relevante na medida em que, nos conselhos analisados, existem pessoas alocadas na gestão e nos movimentos sociais e que nos diferentes espaços conselhistas exercem diferentes tipos de representação que certamente são afetados por esta percepção. Dito de outra forma, alguns atores representam, em certos espaços, a sociedade civil e em outros, o governo. No caso do CMAS, na atual gestão, uma conselheira representa a sociedade civil, mas no período anterior representou o governo. Estas diferentes inserções são interessantes para se pensar a questão da autonomia e dos desafios postos a participação institucional.

Apesar do elevado sentimento de autonomia, parece que este não se efetiva em uma capacidade verdadeiramente autônoma de proposição de políticas públicas.

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 pra definir tudo ou pra decidir tudo. Eu acho que quem está no governo é que tem um maior poder de decisão. Os que já trazem os assuntos praticamente encaminhados. É mais ou menos assim que eu entendo que funciona. Nós não começamos a iniciar o problema, a gente já recebe o problema já trabalhado pra 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. [...] Por exemplo, a política de assistência ao idoso é direcionada. A própria secretária elabora uma proposta e apresenta. Pode até apresentar para a população de idosos como um todo. Estes idosos aprovam e se aprova no conselho como tendo uma participação legítima da comunidade. 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).

Parte destas informações pode ser corroborada pelo tipo de decisão predominante neste conselho aferido pelas atas, em que as aprovações sobre programas e projetos governamentais e prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social aparecem em posições subalternas.

A dificuldade de engendrar uma participação autônoma e efetiva em definições mais amplas parece estar associada a diversos fatores, entre estes, a questão do conhecimento técnico e político. As análises de duas conselheiras revelam esta faceta:

Eu discordo pouco. Eu estou mais observando agora, porque não tenho conhecimento técnico-científico pra isso. [...] Mas eu penso assim, você vai capacitar pessoas pra dois anos, é um tempo muito curto. Aí quando você está preparado tem nova eleição e você está fora. Por outro lado, você vai estabelecer um tempo maior de permanência no conselho e tem pessoas que se

apropriam do conselho e as coisas ficam estagnadas. (Edna, Representante da sociedade civil CMAS).

Outra questão que a gente discutiu e que conseguimos crescer um pouquinho que muitas pessoas eram convocadas para ir para a reunião e iam com o tempo muito delimitado. Muito pró-forma, sem esse envolvimento maior. Tem muita coisa sacramentada: “ah é a pessoa daquela entidade conhecida, então ok, está aprovado”. Ninguém contrapunha, ninguém argumentava. (Célia, Representante da sociedade civil CMAS).

Eu percebo que na maioria das vezes vem assim: tem que aprovar este para vir outro recurso. Eu penso que não é falta de abertura, mas é falta de conhecimento de quem está lá para fazer uma contraposição. Está tudo ok? Quem está assinando? Nós não temos elementos para dizer não. (Célia, Representante da sociedade civil CMAS).

A deficiência de procedimentos de capacitação já havia sido aferida como um possível problema para a autonomia. A Tabela 4 (Cf. Capítulo 2, p. 108) explicita que o CMAS é o conselho em que os representantes pouco receberam capacitação e, coerentemente são os que menos se sentem capazes para discutir questões técnicas. Por sua vez, também não recebem nenhum tipo de assessoria que poderia eventualmente reverter esta dificuldade. O Gráfico 3 (Cf. Capítulo 2, p. 109) mostra que o sentimento de autonomia para propor e discordar está relacionado, entre outras questões, ao conhecimento disponível e mobilizado nos processos de decisão.

O entendimento mútuo que permeia as falas é o de que o núcleo básico da idéia de autonomia parece residir na colaboração, e não propriamente no embate, o que ratificaria a percepção quase que generalizada da ausência de conflito.

Eu vou dar a minha idéia e a gente vai discutir e pode ser que a idéia do outro seja melhor que a minha e eu abra mão da minha. Mas pode ser que a minha idéia possa ser fomentada e dali se tire uma coisa melhor. (Aparecida, Representante da sociedade civil CMAS).

Apesar dos problemas identificados, os conselheiros fazem avaliações positivas sobre o funcionamento do conselho.

Eu acho que está caminhando pra frente. [...] Eu acho que no geral o que tem que despertar em todos os conselheiros e que eu me incluo nisso, a gente participar de forma a ter a consciência de que estou lá para definir políticas públicas. Essa consciência ainda falta. (Edna, Representante da sociedade civil CMAS).

Positivas também são as avaliações dos impactos pessoais da participação, sendo que foram poucos os conselheiros que acreditam ter algum tipo de perda através do seu envolvimento.

Eu acho que ganhos eu tenho em relação ao envolvimento social. Porque a gente fica conhecendo uma área que a gente não conhece que são na verdade as várias entidades que existem em Concórdia. O ganho também é de você ter certo controle, de você saber o que o município vem investindo ou não na área social, então ganhos eu acredito que seja tudo isso. (Carlos, Representante da sociedade civil CMAS).

Não vejo nada que eu tenha perdido e sim que eu tenha ganhado com isso. Porque eu conheci o lado social e carente que eu não conhecia. Depois que eu me envolvi com a minha entidade social, aí que eu senti que precisava olhar pra esse outro lado, mais carente da sociedade. Eu nem sabia que existia conselho municipal. Eu não tinha idéia da abrangência do conselho municipal. Eu sabia que existia uma espécie de ajuda para as pessoas carentes, mas não que era assim. (Jorge, Representante da sociedade civil CMAS).

Se você não participa você fica muito limitado. [...] Por exemplo, eu me dei conta de que a minha noção sobre a rede de assistência social de Concórdia era pequenininha e ela é maior do que isso. Então, você se dá conta que você não sabe direito nem o que seu município tem ou disponibiliza para a comunidade. (Edna, Representante da sociedade civil CMAS).

Eu hoje só vejo elementos positivos na participação. A gente se desenvolve primeiro enquanto pessoa e a gente consegue ver as pessoas também se desenvolvendo. E isso tem um valor e um significado muito grande. [...] E eu vejo que muito do que eu sou se deve a isso. Não faz parte de mim essa questão de se impor, de lutar, mas a partir do momento que eu participo eu aprendi muito a questão de respeitar o outro. (Célia, Representante da sociedade civil CMAS).

Portanto, o CMAS é um conselho que parece ter uma atuação pautada para uma ação consensuada fundada no princípio “colaborativo-harmônico”. Os representantes, embora questionem a capacidade deliberativa do conselho, não identificam, em sua maioria, nenhuma desigualdade e desequilíbrio de força no interior do processo decisório. Sua lógica de funcionamento, fundada no princípio do consenso, sem explicitação do dissenso, remete a um tipo de autonomia menos crítica e mais colaborativa.

b) O CMDCA e o poder de negociação

As avaliações dos conselheiros do CMDCA não são tão otimistas se comparadas com o CMAS. Neste conselho, percebe-se que os representantes possuem maior clareza sobre a real atuação deste espaço na definição das políticas públicas, como também é patente as percepções do conflito e da carência de autonomia. Quanto à capacidade deliberativa, os conselheiros comentam que:

O conselho exerce, entre aspas, a capacidade deliberativa. A capacidade é para a aprovação. Ele tem autonomia para aprovar. [...] Porque já vem tudo prontinho, principalmente na prestação de contas. [...] O conselho anda conforme a música. Vive em torno de definições que não são deles. Ele fica só respondendo, está apagando incêndio. Ele é pouco propositivo. (Lourdes, Representante da sociedade civil CMDCA).

Nesta leitura, o conselho deteria competência para consentir ou não com as práticas realizadas pelo executivo municipal, mas não teria autoridade para regulamentar as definições sobre programas e recursos do Fundo Municipal. Este espectro limitado de ação pode explicar, em parte, os tipos de decisões predominantes verificados nas atas: os encaminhamentos, as moções e as aprovações. As aprovações sobre os programas e planos de ação e sobre as prestações de contas só aparecem a partir de 2001, sugerindo, em conexão com a avaliação da conselheira, que em um período anterior a atuação do conselho era ainda mais restrita. Além disso, lembrando as informações extraídas por questionário, a maioria das respostas aponta que somente às vezes (ou até nunca) a sociedade civil tem conseguido influenciar as decisões do gestor governamental (Cf. Gráfico 2, p. 106). Em contrapartida, nas atas estudadas, o CMDCA foi o conselho que mais emitiu resoluções, mas

parece que os conselheiros não estão de fato suficientemente satisfeitos com o desempenho do conselho.

Este julgamento de que o conselho não exerce, como deveria, a sua atribuição deliberativa, também é reconhecido pelos representantes governamentais, que percebem que o conselho não imprime qualquer definição nos rumos das políticas de atendimento à criança e ao adolescente no município.

E uma das atribuições do conselho é participar lá do planejamento, das discussões da lei de diretrizes orçamentárias, o plano plurianual e o conselho nunca foi convidado a participar dessas discussões. A gente até sabe qual é o período que são feitas essas discussões, mas nunca fomos convidados. O conselho também nunca decidiu se impor. Talvez, pela falta de conhecimento ou pelo fato de não querer brigar acaba não participando. Em relação ao plano e ao fundo, o conselho não tem deliberado nada. (Rita, Representante do campo da administração pública CMDCA).

A percepção da não-participação do conselho nestas definições significa que os representantes da sociedade civil e do governo reconhecem prontamente a ausência de autonomia para questões macro-sociais. Entretanto, isso não significa que, em outras ocasiões, ele não possua algum tipo de autonomia. Vejamos uma preleção:

Em algumas questões há autonomia, se o conselho disser não é não. E eles acatam. Algumas questões não, porque eles sempre têm aquele jogo de cintura, da coisa da lei, de fugir daqui e ali. E ele tem como não acatar o conselho. Mas a maioria das decisões assim, até hoje, foram e são acatadas pelo governo. [...] Algumas questões eles até questionam, dizendo 'não, não é assim' e nós dizemos não, não funciona corretamente. (Rose, Representante da sociedade civil CMDCA).

Este poder de veto, embora limitado do ponto de vista da autonomia, não é desprezível, principalmente quando acompanhado de debate e discussão no interior do conselho. Neste sentido, o CMDCA é um conselho que permite e perfilha o conflito de idéias, se comparado ao CMAS. As informações das atas informam que este conselho foi o que apresentou os maiores índices de prosseguimento do debate depois da primeira intervenção (41,8%) e foi o único conselho em que segmentos da sociedade civil tiveram preponderância na seqüência da

discussão, ao invés do campo da administração pública. Os representantes da criança e do adolescente lançam assim, mão do confronto de juízos como alternativa de demarcação das posições ali existentes.

Mas assim, ‘por que não está funcionando?’ ou ‘por que tal entidade não funciona?’, igual na prestação de contas ‘mas como tem que pagar isso?’. Então têm assim, eles questionam o governo. [...] Eu acho interessante existir esse questionamento e às vezes a gente mesmo está envolvido e passa despercebido. Eu acho que esse questionamento faz a gente pensar ‘será que é isso?’. (Mateus, Representante da sociedade civil CMDCA).

Tem gente que é totalmente radical. Tem uma série de trâmites que alguns processos têm que ter e eles não concordam. ‘Não, porque isso tem que funcionar assim, tem que ser diferente’, mas não entendem. Então, daí acontece às vezes divergências sim, mais nesse sentido. Mas nada assim que outro não convença. (Lourdes, Representante da sociedade civil CMDCA).

Mas, se este conselho apresenta conselheiros dispostos a uma discussão mais ativa, para além de uma cooperação irrestrita, o que impediria uma postura mais propositiva? Quais os limites postos a uma atuação autônoma desta instância? Por parte da sociedade civil, foram elencadas quatro razões: as determinações legais que balizam o raio de ação do próprio conselho, a falta de conhecimento da sociedade para pressionar junto com o conselho ações mais efetivas do governo, a dependência de alguns dos recursos do poder público, e a sobreposição de outras instituições sobre o conselho.

As leis dizem: ‘você pode ir até aqui e daqui você não pode mais’. (Rose, Representante da sociedade civil CMDCA).

Embora a gente já tenha bastante divulgação, o povo não sabe como funciona, não sabe que existe, não sabe o que faz o conselho. Até esses dias alguém falou ‘esse conselho não resolve nada, isso aí é bobagem’. Então eles não têm noção do que um conselho tem e pode fazer. (Mateus, Representante da sociedade civil CMDCA).

A maioria trabalha, alguns trabalham pro governo. Aí um pouco ficam com medo de pressionar muito e queria ou não queria acaba tendo repressão. [...] A gente até tava questionando um

tempo atrás com a promotora a questão das crianças e adolescentes ficarem bebendo com o pai. E nós marcamos uma reunião. E ela disse que não tinha nada que fazer. Então, assim, questões assim, às vezes a promotoria se julga com mais autonomia do que nós e não acata o que a gente fala. E às vezes o pessoal fica inibido. Todos ali, não só do governo. (Rose, Representante da sociedade civil CMDCA).

As observações dos representantes governamentais coincidem em parte com esta avaliação, e também emergem, como no CMAS, as limitações postas àqueles da ala governamental que não partilham da trajetória dos membros que compõem a equipe da administração atual. Para estes, a autonomia também é limitada. E mesmo para aqueles que possuem grandes afinidades e laços estreitos com os valores do projeto político da administração, a autonomia sofre constrangimentos postos pelo sentimento de responsabilidade por quem representam e pelo próprio âmbito das restrições da legalidade jurídica.

Por mais que a gente seja indicada, tenha autonomia, possa ir lá e decidir, o governamental, ele não tem autonomia 100,0% pra ir lá e decidir o que é melhor. Porque ele tem que pensar também que quem o indicou foi o secretário, o prefeito, que o nomeou e ele tem que defender também os interesses da administração. Pode até concordar que está faltando um programa X, mas tem que também ver o outro lado. Tem que apaziguar, de ver o que está faltando, o que está sendo discutido, sendo visto o que pode ser feito. (Rita, Representante do campo da administração pública CMDCA).

A diferença de saber o que pode o e o que não pode. Essa questão de estar dentro do governo e estar ao lado do governo. Porque, muitas vezes, quem está fora do governo tem uma visão. Quer determinar alguma atividade. Quem está dentro do governo: bom, se a atividade é legal, sem problema nenhum. Não tem essa história de o prefeito dizer: 'não, tem que ser assim e á assim'. Mas, tem algumas coisas que nós temos, como representante do Poder Público, que defender. (Marcos, Representante do campo da administração pública CMDCA).

A menção à dependência dos recursos públicos para o funcionamento das associações da sociedade civil já havia sido aferida e exposta na Tabela 8 e 9 (Cf. Capítulo 2, p. 119). O interessante de se observar é que o CMDCA é o conselho que possui o menor número de

convênios firmados e o que apontou os limites deste tipo de prática para a autonomia. Já o CMAS possui convênios em maior quantidade, mas esta questão sequer foi mencionada entre os representantes da assistência social, sugerindo que os representantes do CMDCA possuem uma visão mais apurada da realidade e dos limites do conselho.

Nota-se, portanto, que no CMDCA, o sentimento de autonomia existe, mas a capacidade efetiva ainda está latente. Os representantes, não só têm ciência da importância desta autonomia para a concretização da participação conselhistas, 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. [...] No outro dia que a promotora e a juíza chamou a gente para trocar informação a gente entendeu assim, que se a gente tiver essa parceria com o Judiciário, com a Promotoria, a gente tem como pressionar eles pra fazer funcionar a coisa como precisa. Até então eu não tinha essa visão, mas a partir do momento que ele foi lá conversar e pelo que ela falou, o conselho tem o poder de fazer e se não for acatado lá o pedido tem como acionar a Promotoria. (Mateus, Representante da sociedade civil CMDCA).

Evidencia-se assim que, 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. Tentativas de estabelecimento de parcerias já haviam sido detectadas nas atas, em que o conselho busca junto a empresas privadas recursos para o Fundo Municipal. Também a sociedade como um todo poderia, se detivesse maior conhecimento, ser uma aliada forte nos processos de negociação e de proposição, de acordo com a avaliação dos conselheiros. Logo, 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.

Porque ele vai propor e vai ter um diálogo. Tem que ter uma negociação. Porque se ele desistir, não tem por que. Eu acho que muito radical também não vai chegar a lugar nenhum. Ele tem

que ter a opinião dele, mas aí tem que negociar e ver de que forma pode ser melhorado. (Mateus, Representante da sociedade civil CMDCA).

Eu digo que para deliberar, para que o conselho delibere, tem que ter essa negociação, tem que ter esse conhecimento, porque daqui a pouco eu tenho uma idéia e eu quero que aquilo ou o conselho em sua reunião decidam que aquilo é o melhor e vamos bater o pé. E eu vejo que não. Eu acho que a gente tem que ter a negociação, ter a conversa e se não der, pela via da negociação, aí o conselho pode exercer o poder que tem. De deliberar e que seja cumprido. Autonomia via negociação e depois... [...] (Rita, Representante do campo da administração pública CMDCA).

Os representantes da sociedade civil, também no CMDCA, julgam que a sua atuação tem rebatimentos positivos, tanto para o conjunto da sociedade, quanto para as experiências de aprendizado individual e para os ganhos de conhecimento sobre os meandros das políticas públicas.

Eu acho assim, tudo que você luta em prol do próximo, mesmo que seja um pouquinho só para o bem do próximo, eu acho que isso é muito gratificante pra qualquer pessoa. E por pouco que a gente faz e às vezes eu penso que a gente deveria fazer mais, eu acho que a gente está mudando algo. Essa questão da lei da criança e do adolescente. Eu não conhecia nada, mas depois que tu conheces a fundo a lei da criança e do adolescente... [...] Nossa, eu aprendi muito. Até do sistema sócio-educativo implantado no país, como funciona. (Rose, Representante da sociedade civil CMDCA).

Eu acho que de a gente conseguir fazer alguma coisa, de ter o prazer de conseguir fazer com que aconteçam as coisas. Eu aprendi porque a gente não sabe o que acontece, o que é o conselho. E com a participação a gente vai conhecendo e acho que é de grande importância o que a gente aprende. Porque aí a gente toma conhecimento das coisas que podem ser feitas através do conselho, que podem ser reivindicadas, eu acho que é muito importante. (Mateus, Representante da sociedade civil CMDCA).

Conhece a realidade do município. Eu já sabia dos casos, mas não sabia em profundidade e o que precisaria ser feito algo. Também se aprende como funciona um conselho... [...] (Lourdes, Representante da sociedade civil CMDCA).

Desta forma, o CMDCA é um conselho que tem a sua atuação definida pelos contornos da negociação caracterizada pela manifestação de algum confronto de posição. Embora, a capacidade deliberativa ainda seja limitada (a crença que perpassa é de que o conselho avança pouco nos procedimentos de definição das políticas de atendimento à criança e ao adolescente), a ciência dos mecanismos que restringem a autonomia pode permitir a criação de caminhos alternativos para trabalhar com estas limitações

c) O CMS e a questão do conflito

No Conselho Municipal de Saúde, a característica distintiva em relação aos demais conselhos em análise é a existência de altas divergências internas. Este traço marcante dá os contornos que delineiam a fisionomia de sua atuação e a avaliação geral realizada pelos entrevistados.

O Gráfico 2 (Cf. Capítulo 2, p. 106) mostra que, nos questionários, esta faceta conflitiva já havia sido aludida, uma vez que o CMS apresenta uma porcentagem que é quase o dobro das manifestações do CMAS quanto a existência permanente de conflito (64,7% dos representantes do CMS revelaram sempre haver conflitos entre os conselheiros).

Os motivos do confronto são de natureza diversa, mas a razão habitual da disputa diz respeito à presença constante de interesses pessoais e particularistas no interior do conselho. Entre os entrevistados, esta questão foi recorrente, conforme algumas falas:

Tem de ordem pessoal, tem gente que tem as suas ideologias. Porque ele tem que ser conflituoso um pouco. Aí tem os profissionais que querem puxar o negócio pro lado deles. O corpo clínico é fechado... [...] Tem pessoas que a gente percebe que dentro do conselho sempre está dando pitaco, mas fora das idéias. Não respeita a coletividade. Corta a conversa. O conselho nosso vai ter que dar uma chacoalhada. 'Escuta aqui, vamos respeitar o resto das falas', porque vira um festival. Então nós vamos ter que criar uma paridade nas discussões. Tem grupo que monopoliza a fala. Mas existe também o lado bom. Quando você mete o dedo na ferida do corpo clínico, eles têm de tomar posição, eles têm que se defender. E vai forçar um pouco entender o lado deles, porque deve ter o lado bom do lado deles

também. Tem que discutir um pouco, todo mundo vai ter que ceder um pouquinho. Você às vezes vai ouvir uma crítica do seu trabalho. (Roberto, Representante de usuário CMS).

Não existe um conflito entre os conselheiros. Existe jogo de interesses. São os interesses comerciais mesmo. Dentro das categorias. O que mais acontece, que a área médica vai lá e quer que passe determinada ação e se você se posiciona contra, aí você fica mal visto. (Ana, Representante de prestador de serviço CMS).

Pra mim é de ordem pessoal, particulares e alguns conflitos em nível profissional e algumas coisas de partidos políticos. [...] O que eu tenho percebido é que esses conflitos existem porque existem pessoas que ainda vão pro conselho para defender 'a parte que me toca'. E fecham o olho para todas as outras coisas. Eu tenho a impressão que no conselho ainda se particulariza problemas. Eu vejo profissionais lá dentro defendendo os seus ideais e não os ideais da saúde do município. [...] Se você ouvir a voz do gravador, nós vamos ouvir sempre a voz das mesmas pessoas. Porque aquela pessoa humilde, simples, que tem outra situação, que vem de outra realidade, ela não consegue discutir o assunto. (Márcia, Representante de usuário CMS).

Pelas falas dos representantes, a formação de grupos de interesses no interior do conselho toma dimensões indesejadas, na medida em que institui uma disputa que não tem em vista a superação de problemas coletivos ligados a área da saúde, mas sim a interesses correspondentes a cada campo de atuação. As informações das entrevistas, cruzadas com os dados do Gráfico 1 (Cf. Capítulo 2, p. 104), ajudam a entender essa frequente menção (dos representantes do CMS) ao ensejo de participação para angariar benefícios para a associação que participam.

Ademais, as disputas não somente bloqueiam a dinâmica de funcionamento do conselho, como impactam na paridade argumentativa e no próprio processo de elaboração de políticas públicas. Embora um dos representantes vislumbre um dado positivo neste conflito, os demais mostram descontentamentos com esta realidade.

Além do conflito de concepções e interesses, também se identifica outro tipo de confronto, direcionado às propostas ordenadas pelo campo da administração pública. A confrontação, neste caso, diz respeito às propostas feitas pelo segmento governo que muitas vezes não correspondem aos anseios compartilhados pelos demais segmentos.

Tem algumas coisas que a gente sabe que chegam até a gente, mas que já estão decididas. Então, esse é o conselho que a gente ouviu falar é totalmente diferente dos que eram. A gente não aceita as coisas. Não tem assim 'olha, vai sair tal coisa e a gente trouxe pra vocês assinarem'. Não. A gente quer saber que tal coisa que vai sair. [...] Eu acho que a gente tem que ter a voz. (Marta, Representante de usuário CMS).

A forte presença do poder público também foi identificada nas atas, como já mencionado na seção 3.2, p. 127. O campo da administração municipal deteve as prerrogativas de fala e de propostas ao longo de todo o processo decisório nos cinco anos analisados. Também nas respostas aferidas pelo questionário, o Conselho de Saúde apresenta altos índices de conflito e de avaliação de deficiências no seu funcionamento, se comparado com os demais conselhos, especialmente na capacidade da sociedade civil de influenciar as decisões do gestor governamental (Cf. Gráfico 2, p. 106).

Os conflitos que emergem do interior do CMS 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 falas:

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. [...] E você pode até discordar, mas o teu voto vai ficar diluído. Aí eu comecei a não assinar a ata se eu não concordasse com algumas coisas. Como se fosse o único jeito de eu contestar. [...] 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 de uma coisa, 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. [...] Porque eles colocaram pra nós que as equipes estavam todas formadas [do PSF] que tinham médicos suficientes. E agora na última reunião disseram: agora é mais difícil conseguir médico. Então, porque não disse na outra vez pra nós? Porque então se a coisa mais difícil é contratar médico, por que na hora de montar PSF tudo é fácil? Então, eu queria ter cobrado. Mas, eu pensei,

porque eu já estava achando que estava um pouco conflituoso. (Márcia, Representante de usuário CMS).

Nota-se que o processo de expressão das diferenças, ao invés de fortalecer a ação conselhistas, 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. O sentimento de autonomia não se materializa na prática conselhistas, e esta constatação é percebida como resistência pelos conselheiros que tentam, de alguma forma, modificar o quadro estabelecido. A verticalização do processo de definição e decisão dos temas é percebida por todos e, com muita dificuldade, os representantes tentam fixar, se não o seu ponto de vista, ao menos o seu descontentamento com as práticas adotadas e a discordância com os encaminhamentos dos assuntos abordados. Portanto, é no CMS que os conselheiros mais explicitam como a ausência de autonomia engessa toda uma dinâmica deliberativa. Segue mais duas preleções.

Já veio bastante coisa meio pronta. O décimo PSF veio pronto e nós dissemos sim. Eu busquei algumas rejeições, mas a maioria aprovou. Mas eu acho que se a gente conseguir estruturar bem esse PSF, eu acredito nesse PSF. [...] E eu inclusive já cheguei a perguntar, vocês estão dizendo isso pra nós, mas tem que aprovar isso aí? Em outros casos: vocês estão aqui pra mostrar ou pra pedir que a gente aprove? ‘A gente trouxe aqui só para mostrar pra vocês’. Então não precisa mostrar. O nosso papel aqui é para aprovar ou não aprovar. Isso já aconteceu nas nossas reuniões. E houve uns desentendimentos nesse sentido, mas se deixa bem claro que nós não somos ‘banquinha’ de aprovar lá dentro. (Márcia, Representante de usuário CMS).

[...] Porque eu acho que algumas coisas eram passadas pra gente assim “passa pra assinar, passa pra assinar”, durante a reunião e a gente não sabia nem o que era. E isso foi uma solicitação do conselho que passasse pra gente uma planilha [de avaliação dos gastos]. E que todo mundo olhasse. A gente só assinava... [...] E a gente ia falando e ia assinando. Aí a gente foi assinando e um dia falou ‘Pára! O que eu tô assinando?’ Então nós pedimos para eles fazerem um sucinto, mas agora a gente já pediu que fosse um sucinto mais detalhado. (Marta, Representante de usuário CMS).

Foram duas as sugestões colocadas pelos conselheiros como meio de reverter este quadro: a primeira – e principal – significaria uma mudança no arcabouço legal do conselho, e a segunda, uma maior consciência dos conselheiros dos seus atributos.

Tirar a secretária como presidente. [...] Eu acho que isso tem que ser votado entre os conselheiros, um líder que seja atuante. Eu acho que até as reuniões não deveriam ser dentro da secretaria. Eu acho que o conselho deveria ter um espaço próprio. Porque lá a gente tem a impressão que tu ficas à mercê dos horários, dos interesses, das coisas da secretaria. (Ana, Representante de Prestadores de Serviço CMS).

O conselho é poderoso. Só que as pessoas que estão no conselho não sabem de 10,0% dos poderes do conselho. [...] Eu acho que existe uma influência muito grande do gestor. [...] O conselho faz suas sugestões, mas às vezes existe uma resistência. Então, como a presidente do conselho é a secretaria da saúde, claro que a palavra final sempre é da secretaria. Por isso que a gente tem tentado alternar a presidência pra não ter essa influência. (Fátima, Representante de usuário CMS).

Eu tenho uma coisa que pra mim está muito clara que está faltando nas pessoas: uma consciência clara do que é o conselho. Qual é o nosso papel. A partir do momento que o pessoal tirar aquelas particularidades, os interesses pessoais [...] Defender a quem representam, mas ao mesmo tempo ter uma consciência de que é um cidadão e exercer a sua cidadania pensando no todo e não particularizar coisas. (Márcia, Representante de usuário CMS).

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.

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. Porque se você fica só batendo, você é intransigente. Daqui a pouco ninguém mais te dá bola. E se você só negocia o pessoal só vem

com proposta. Ele não quer ouvir a sua proposta, quer é negociar a proposta dele. 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).

Quando as pessoas têm boas habilidades de negociação o desempenho é melhor. Por exemplo, você com um bom diálogo consegue se sair melhor. Às vezes você tem que ser mais flexível para avançar. Tem que ter habilidade e flexibilidade. (Fátima, Representante de usuário CMS).

Apesar dos problemas constatados, os representantes avaliam com positividade e otimismo os avanços que o conselho tem feito.

Eu acho que o conselho está aprendendo a ser conselho, todo ele ainda. Ele já está muito melhor do que estava e vai melhorar muito mais. Mas eu vejo que cada vez mais essa administração está se abrindo. [...] A partir do conhecimento que cada conselheiro vai tendo. Cada vez mais se interagindo de quem ele é e quanto mais ele assumir isso, de que é um agente deliberativo, mais ele vai deliberar. (Roberto, Representante de usuário CMS).

Agora, eu acho que está melhor, porque entraram uns conselheiros bem interessantes. Nas últimas reuniões que eu participei estava muito melhor. Melhorou muito o nível, pessoas que entraram com a idéia de um conselho verdadeiro. Então, tem essa visão de fiscalizar, deliberar e tudo. Eu acho que isso está acontecendo agora. (Ana, Representante de prestador de serviço CMS).

Está num processo de maturação, está no caminho certo. Sob o meu ponto de vista nós avançamos, nós crescemos. (Márcia, Representante de usuário CMS).

Para alguns, é com entusiasmo que se avalia os ganhos advindos desta participação que se traduzem em rendimentos associados ao

conhecimento da área de atuação do conselho e dos trabalhos de outros atores. Para outros, a participação gerou certos desconfortos que extrapolam o espaço do conselho.

E é sempre muito positivo porque sempre é o lugar que você está interagindo um pouco mais, que a gente está pensando, pra ver o que está ou não acontecendo, pra gente entender melhor e entendendo melhor poder também falar pras pessoas. [...] Um reconhecimento de como funcionam as coisas a nível desse Conselho de Saúde e das outras instituições que participam desse conselho. (Roberto, Representante de usuário CMS).

Conhecer o pessoal de várias áreas, mas como eu dei mais a cara a tapa de questionar coisas que estavam acontecendo criou-se situaçõezinhas que vão virando uma bola de neve. (Ana, Representante de prestador de serviço CMS).

Meus ganhos são de conhecimento. Você se obriga a ler mais e agora eu estou com um novo olhar. E estar no conselho está me fortalecendo. A participação nas câmaras técnicas, como profissional, como pessoa. A oportunidade que a gente tem é muito grande. (Márcia, Representante de Usuário CMS).

Eu acho que o impacto positivo é o conhecimento, porque você acaba conhecendo e se envolvendo e querendo melhorar sempre. Então, algumas coisas você consegue, pela sua sugestão e participação, melhorar a sociedade. [...] Impactos negativos, é que quando você entra em conflito com alguma coisa, você acaba sendo um espelho e sendo visto como uma pessoa mal vista. [...] Fica aquele rótulo e se eu for tentar ir a algum lugar vão apontar, 'aquela lá é a questionadora do conselho'. (Fátima, Representante de usuário CMS).

Eu não tinha participado de muitas coisas e vendo um quebra pau e gente persistente e eu gosto desse tipo de pessoa. [...] Porque agora eu tenho conhecimento de que algumas coisas estão sendo feitas corretamente, que a gente tem uma margem legal pra trabalhar e como instituição a gente também tem uma abertura muito boa, bem importante, porque a gente leva nome, tem um reconhecimento maior [...] (Marta, Representante de usuário CMS).

Os argumentos elencados nas falas dos entrevistados expressam que, entre os conselheiros do CMS, o sentimento de autonomia existe com bastante vigor, mas este não consegue se efetivar, em grande parte, pela estrutura do conselho e deste setor da política pública.

Côrtes (2002), em estudo comparado entre os Conselhos da Saúde e da Assistência Social (em Porto Alegre), identifica um conjunto de características que afetam e diferenciam a dinâmica de funcionamento destes dois conselhos. No caso da saúde, o desenho institucional do conselho, no que diz respeito à composição (com super-representação dos usuários) e ao tipo de tarefa desempenhada (discussão sobre grandes montantes de recursos) imprime a este espaço um grande envolvimento dos usuários em definições significativas, se comparada com a assistência social em que a “predominância de atividades de credenciamento de entidades e a discussão de critérios para a distribuição de recursos confere ao fórum um caráter quase cartorial” (CÔRTEZ, 2002, p. 200). Além disso, na saúde verificam-se expressivos conflitos entre os diferentes segmentos, especialmente entre os profissionais de saúde e os prestadores de serviços com os usuários já que os primeiros, “dependentes de financiamento público, têm manifestado oposição ao processo de reforma do sistema de saúde no Brasil [...] e continuam exercendo influência sobre os gestores, mas através de canais informais de acesso às decisões” (*Ibidem*). Ademais, a complexidade da estrutura administrativa e da política de saúde, o volume de recursos, a quantidade dos serviços prestados e o envolvimento de grupos de interesse dão o *tom* do funcionamento do conselho de saúde. Assim, a própria “natureza da população coberta pelos serviços e os benefícios oferecidos afetam negativamente a importância relativa da assistência social em comparação com a saúde” (*Ibidem*, p. 201). Portanto, a complexidade e a importância da área da saúde, associada aos interesses empresariais e corporativos de segmentos que ocupam o conselho, imprimem alto grau de conflituosidade a este espaço.

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. A falta de mobilidade nas atividades do conselho é, de alguma forma, contrabalanceada pelo empenho da sociedade civil em reconhecer e reverter este quadro de subordinação. E este esforço e os argumentos mobilizados pelos representantes da saúde indicam que a força que este conselho demonstra, apesar de todos os obstáculos, está de alguma forma, conectada a trajetória de participação associativa de seus membros, que conferiu a eles não somente um olhar crítico sobre a atuação do conselho, como também soluções de cunho propositivo para as suas debilidades.

d) Síntese: autonomia e participação conselhistas

É notório 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. Os 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:

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.

3) A capacidade autônoma e o potencial deliberativo do conselho incorporam prerrogativas de disposição a 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.

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.

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 impõe um saber diferenciado “que diz respeito ao conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos”, competência esta não disponível na educação formal (DAGNINO, 2002, p. 284).

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.

7) O compartilhamento dos mesmos valores e de trajetórias semelhantes por parte dos representantes da sociedade civil e dos representantes do poder público confere a estes um sentimento de autonomia animado pelas afinidades identitárias. Frente aos demais conselheiros, estes representantes protagonizam maior comodidade por possuírem uma coincidência de projetos políticos que influenciam sensivelmente em seus sentimentos de autonomia e de proposição.

8) É necessário se pensar em formas institucionais de resoluções dos problemas identificados. Alterações no desenho institucional dos conselhos podem significar ampliação da prática propositiva e autônoma, na medida em que, representem soluções construídas coletivamente através da representação da sociedade civil. A institucionalização de soluções encontradas representa o aprimoramento das legislações que garantem os procedimentos de funcionamento adequado destes espaços.

9) 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.

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 das atas e 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. 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 explícita de se estabelecer um confronto com o poder público no sentido de fixar diretrizes. 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. Não obstante, está procurando, de alguma forma, imprimir uma postura mais autônoma, especialmente quando sinaliza a necessidade de uma estruturação independente, assim como a necessidade de capacitação tendo em vista uma intervenção mais qualificada. A negociação com vistas à colaboração, neste contexto, pode ser sinônimo de baixa articulação e mobilização social autônoma (CMAS), 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, a falta de envolvimento da sociedade, 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. Ademais, os ganhos associados à participação conselheira sugerem que noções sobre políticas públicas são fundamentais para o aprendizado sobre o conselho.

Já no caso do CMS, como vimos, as associações da saúde reconhecem o conflito e sugerem, 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 rigorosa.

Verifica-se também, neste conselho, um outro tipo de autonomia, aqui classificada como *autonomia identitária*. Tal concepção está ancorada na idéia de compartilhamento do mesmo projeto político entre setores da sociedade civil e do governo. Neste caso, a vinculação ao mesmo partido do governo é um elemento importante para se pensar a questão da autonomia, 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. A coordenação de um projeto político, ancorado em um princípio de hegemonia, “não se sustenta fora do campo do Estado e muito menos em oposição dicotômica ao Estado” (NOGUEIRA, 2003, p. 192). Inversamente, o compartilhamento de um projeto político conecta e associa sociedade civil e Estado. A busca de efetivação de uma nova hegemonia passa pela conquista de governos (SADER, 2008), sendo que a “luta social e luta institucional caminham juntas, articulando-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia” (NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 191). Assim, a autonomia identitária corresponde ao ajustamento de uma interface entre sociedade civil e Estado, por meio de um projeto político compartilhado.

O Quadro 5, na página seguinte, apresenta uma tentativa de classificação dos padrões de conduta apresentados e extraídos das entrevistas. Como se trata de um processo dinâmico e multifacetado, a síntese abaixo 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 de participação institucional.

QUADRO 5 – SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE A AUTONOMIA E A ATUAÇÃO DO CONSELHO

	Autonomia Colaborativa	Autonomia Pactuada	Autonomia Identitária	Autonomia Crítica
Quem	Carlos (Sociedade civil, CMAS) Aparecida (Sociedade civil, CMAS) Jorge (Sociedade civil, CMAS) Célia (Sociedade civil, CMAS) Edna (Sociedade civil, CMAS)	Mateus (Sociedade civil, CMDCA) Rose (Sociedade civil, CMDCA) Lourdes (Sociedade civil, CMDCA) G1 (2 em 3)	Cláudia (Sociedade civil, CMAS)*	Márcia (Usuário, CMS) Fátima (Usuário, CMS) Manra (Usuário, CMS) Ana (Prestadores de Serviço, CMS) Roberto (Usuário, CMS)
Trajetória	G2	G1	G1	G1 (4 em 5)
Existência de Conflito	Pouco	Médio	Médio	Muito
Sentimento básico da autonomia	Ausência de qualquer constrangimento	Existência de baixos níveis de constrangimento	Ausência de qualquer constrangimento	Existência de altos níveis de constrangimento
Concepção básica de autonomia	Capacidade de colaboração	Capacidade de negociação e colaboração	Capacidade de colaboração	Capacidade de negociação e de proposição
Impactos positivos da participação	a) Envolvimento Social b) Aprendizado pessoal e social c) Conhecimento sobre a realidade local	a) Aprendizado pessoal e social b) Conhecimento sobre as políticas públicas	a) Aprendizado pessoal e social b) Interação e conformação de uma rede de contatos	a) Aprendizado pessoal e social b) Conhecimento sobre as políticas públicas c) Interação e conformação de uma rede de contatos
Impactos negativos da participação	—	—	a) Renúncia de momentos pessoais	a) Constrangimentos pessoais
Sentido da participação	Colaboração	Negociação	Colaboração	Negociação e influência
Avaliação do conselho	Positiva, mas com debilidades	Positiva, mas com poucos avanços	Positiva, mas com debilidades	Positiva, mas com críticas
Elementos / Condições necessárias à efetivação da autonomia	a) Estruturação independente b) Conhecimento sobre o papel e a atribuição do conselho c) Capacitação técnica e política	a) Conhecimento da sociedade sobre o conselho b) Conhecimento da lei c) Maior poder de negociação d) Independência financeira das entidades e) Capacidade propositiva para políticas públicas	a) Conhecimento sobre o papel e a atribuição do conselho b) Conhecimento sobre o conselho	a) Estruturação independente b) Remoção dos interesses particularistas c) Conhecimento sobre o papel e a atribuição do conselho d) Capacidade propositiva para políticas públicas

Fonte: Elaborado pela autora. * Ainda que para o caso da autonomia identitária tenha sido entrevistada somente uma representante da sociedade civil, a análise sobre este tipo de autonomia está endossada pelas falas de outros entrevistados que, para o caso dos conselhos examinados, representam o campo da administração municipal. O fato de representarem o segmento governamental não significa que em outros ambientes institucionais eles não representem a sociedade civil, e também não implica um distanciamento do envolvimento com o campo do associativismo civil. Ao contrário, os argumentos dos conselheiros que conformam os contornos da autonomia identitária são os que possuem intensos vínculos com as associações civis.

3.5. Indicadores de autonomia

Como visto, 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. Este trabalho identificou, a partir dos dados levantados, e seguindo as percepções dos representantes conselheiros, pelo menos quatro tipos de autonomia, quais sejam: a) colaborativa, b) pactuada, c) identitária, e d) crítica. Embora com ocorrências transversais nos três conselhos analisados, é possível relacionar os tipos predominantes no interior de cada um, como já mostrado. Importa, neste momento, compreender estas diferenças a luz dos indicadores apresentados (Quadro 1, p. 73) e sistematizados a partir da literatura utilizada. Retomemos, portanto, o quadro de indicadores, tendo em vista o resgate dos seus principais pressupostos, mas com os aportes do trabalho empírico.

Em primeiro lugar, os dados parecem confirmar a tese de que as estruturas de oportunidades políticas são fatores que afetam a participação e a capacidade de mobilização dos grupos sociais. Como se pode perceber, o histórico de participação e de mobilização social vivenciados no município de Concórdia favoreceu a inserção e o envolvimento de grande número de jovens em questões políticas e públicas, envolvimento este capitaneado pela entrada da Teologia da Libertação no campo. A criação de inúmeras pastorais, especialmente da Pastoral da Juventude, representou estímulo à participação que, via mobilização dos atores sociais, possibilitou a formação de lideranças e a tematização de inúmeras questões que afetam a vida das pessoas na sua localidade. O formato de atuação das CEBs, centrado nos limites da comunidade, conformou um tipo de ação coletiva de cunho popular e de base territorial (DOIMO, 1995). Deste modo, a existência de oportunidades à participação política, juntamente com o desenvolvimento de identidades coletivas em torno de questões sociais, materializaram-se não somente por meio dos “grandes” movimentos sociais (MST, MMA, MAB e Movimento Sindical), mas também pela proliferação de inúmeras associações e entidades ligadas ao campo comunitário e assistencial. Neste sentido, as associações dos mais

diversos campos de atuação do associativismo civil (comunitário, recreativo e desportivo, religioso e assistência, etc.) também representam ambientes disponíveis para a participação política.

Igualmente, as mudanças na gestão municipal impactaram a configuração dos espaços institucionais. Como vimos, a entrada do PT imprimiu maior dinamismo a estes espaços no que concerne aos processos decisórios, especialmente no CMDCA e no CMS. A eleição de um representante de frente popular para o mais alto cargo político do município, ligado a um partido de reconhecida ligação com o movimento popular, representou mudanças tanto nos rumos políticos da cidade, quanto na postura diante de espaços de participação política como os conselhos gestores. A valorização das instituições participativas já existentes e a constituição de outras, como o Orçamento Participativo, guardam relação com o potencial que as estruturas disponibilizadas à participação política podem desempenhar sobre as motivações e a adesão a esta prática política.

No que diz respeito ao desenho institucional, percebeu-se que, de fato, o arcabouço legal que dá sustentação ao funcionamento do conselho pode imprimir oportunidades ou restrições a participação autônoma. A composição dos conselhos que mantém equivalência com o quadro do associativismo civil e o princípio de paridade, especialmente no caso do CMS, opera como um dado favorável a concretização da participação política. A existência de capacitação para os conselheiros, igualmente, faz referência às potencialidades que os espaços de participação podem desempenhar sob uma participação substantiva e crítica, com destaque para o CMDCA e CMS. A atribuição destes órgãos colegiados de controle social sob as políticas públicas gestadas pelo Estado e pela transferência de importantes papéis de fiscalização para o conselho, como verificado no CMAS, caracteriza um processo de reconhecimento destes espaços e das organizações como legítimos interlocutores na definição dos rumos das políticas oferecidas aos municípios. Por outro lado, a aspiração pela efetivação de uma secretaria executiva do conselho, no caso da CMAS, e a pretensão de determinação dos destinos do recurso do Fundo Municipal, no caso do CMDCA, são indicativos de como as regras institucionalizadas podem impactar o desempenho dos conselhos. O caso da saúde é o mais significativo desta constatação, uma vez que o exercício da presidência do conselho pelo secretário de saúde, membro nato, produz constrangimentos aos demais representantes. Ademais, a própria área de atuação do conselho e os requisitos institucionais que os diferentes

setores temáticos demandam para o seu funcionamento conformam diferentes complexos institucionais, os quais apontam para os limites e as potencialidades de efetivação da autonomia e da participação política em cada uma destas estruturas. Ressalto novamente o já citado esclarecimento de Côrtes (2002) quanto às diferenças verificadas entre a importância da área da saúde frente a da assistência social em relação aos recursos mobilizados e à posição de cada uma no contexto da administração municipal. Para Lüchmann,

Outra dimensão relacionada com o aspecto legal diz respeito à tendência de uma institucionalização mais rígida, ou menos dinâmica, no tocante ao estabelecimento de regras e mecanismos institucionais, haja vista sua dependência da aprovação num plano legal. Nesta perspectiva, as regras tendem a se tornar rapidamente obsoletas frente ao acentuado grau de mudanças, ou ao dinamismo das relações sociais (LÜCHMANN, 2002b, p. 70).

Em terceiro lugar, percebe-se 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 da centralidade é limitada para se entender o fenômeno 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 (neste caso, destacam-se o CMAS e o CMS). 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 em três dos quatro tipos de autonomia identificados: a colaborativa, a identitária e a crítica. Embora, possuam, em termos gerais, perfis políticos semelhantes, existem algumas especificidades que assinalam as diferenças entre elas. Na

autonomia colaborativa, a vinculação da sociedade civil ocorre principalmente com associações do campo religioso e assistencial e com partidos mais alinhados com o pensamento liberal (PSDB e DEM); no caso da autonomia crítica, a articulação dá-se com o campo comunitário e com PT. No caso da autonomia identitária, a vinculação é igualmente com campo comunitário e de envolvimento com o PT, envolvimento este que se traduz, ao contrário da autonomia crítica, em cargos comissionados na administração pública.

Logo, os que participam nos espaços dos conselhos gestores são aqueles que possuem mais recursos associativos, políticos, econômicos e culturais. A predisposição à participação estaria ligada não somente a existência de uma estrutura de oportunidades políticas, mas também estaria associada à configuração de uma rede associativa, em que a conexão com o campo de atuação parece ser central. 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 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, 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 com envolvimento político anterior aos anos 1990 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, os dois últimos indicadores, confirmam 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 que conformam o quadro dos indicadores.

Assim, fica entendido, que o posicionamento dos atores na estrutura social, bem como as estruturas de oportunidades políticas disponíveis aos sujeitos podem favorecer ou não a autonomia. Igualmente, constatou-se que os complexos institucionais, que amparam o funcionamento dos conselhos, modelam o comportamento individual e coletivo nestes espaços. Por outro lado, 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, associado aos indicadores e ao exame do processo decisório do conselho indicam 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. A seguir, no Quadro 6, apresentarei a síntese desta análise.

QUADRO 6 – SÍNTESE DOS INDICADORES DE AUTONOMIA

	Autonomia Colaborativa	Autonomia Pactuada	Autonomia Identitária	Autonomia Crítica
Indicadores de Circunstâncias Políticas Vivenciadas	a) Município com histórico de participação e mobilização social; b) Chegada do PT a prefeitura.	a) Município com histórico de participação e mobilização social; b) Chegada do PT a prefeitura.	a) Município com histórico de participação e mobilização social; b) Chegada do PT a prefeitura.	a) Município com histórico de participação e mobilização social; b) Chegada do PT a prefeitura.
Indicadores do Grau de Institucionalização dos Conselhos	a) Exercício da fiscalização; b) Ausência de uma secretária executiva; c) Falta de capacitação técnica e política.	a) Conhecimento sobre as políticas públicas; b) Existência de capacitação; c) Falta conhecimento de lei; d) Impossibilidade de Gestão do Fundo Municipal.	a) Conhecimento sobre as políticas públicas; b) Falta de capacitação técnica e política.	a) Existência de capacitação; b) Conhecimento sobre as políticas públicas; c) Sobre-representação da SC; d) Estruturação independente; e) Presidência nata do secretário.
Indicadores de Perfil Sócio-econômico	a) Alto nível de escolaridade; b) Alto nível de renda.	a) Nível médio de escolaridade; b) Alto nível de renda.	a) Alto nível de escolaridade; b) Alto nível de renda.	a) Alto nível de escolaridade; b) Alto nível de renda.
Indicadores de Perfil Político	a) Alto engajamento com entidades; da sociedade civil; b) Alta filiação partidária; c) Alto engajamento em campanhas.	a) Baixo engajamento com entidades da sociedade civil; b) Média filiação partidária; c) Baixo engajamento em campanhas.	a) Alto engajamento com entidades da sociedade civil; b) Alta filiação partidária; c) Alto engajamento em campanhas.	a) Alto engajamento com entidades da sociedade civil; b) Média filiação partidária; c) Alto engajamento em campanhas.
Indicadores de Associativismo Civil	a) Dependência orçamentária do poder público para o seu funcionamento. Baixas vinculações com o campo associativo.	a) Dependência orçamentária do poder público para o seu funcionamento. Baixas vinculações com o campo associativo.	a) Dependência orçamentária do poder público para o seu funcionamento. Altas vinculações com o campo associativo.	a) Dependência orçamentária do poder público para o seu funcionamento. Altas vinculações com o campo associativo.
Indicador da Rede Associativa	a) Envolvimento com questões públicas após 1990 (G2); b) Participação impulsionada pela formação escolar.	a) Envolvimento com questões públicas anterior a 1990 (G1); b) Participação impulsionada pela trajetória.	a) Envolvimento com questões públicas anterior a 1990 (G1); b) Participação impulsionada pela trajetória.	a) Envolvimento com questões públicas anterior a 1990 (G1); b) Participação impulsionada pela trajetória e pela formação escolar.
Indicador de Comportamento Autônomo	Presença do sentimento de autonomia.	Presença do sentimento de autonomia.	Presença do sentimento de autonomia.	Presença do sentimento de autonomia.
Indicador de Atitude Autônoma	Baixa expectativa de comportamento autônomo.	Média expectativa de comportamento autônomo.	Média expectativa de comportamento autônomo.	Alta expectativa de comportamento autônomo.

Fonte: Elaborado pela autora.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou revisitar e ampliar o conhecimento sobre o caráter da autonomia da sociedade civil na contemporaneidade face às mudanças ocorridas na relação entre Estado e sociedade civil brasileira nas últimas décadas. Tendo como referente empírico três conselhos gestores de políticas públicas do município de Concórdia/SC, o foco esteve voltado para a investigação dos efeitos que as práticas participativas, incorporadas a partir da Constituição de 1988, produziram sobre a autonomia das organizações da sociedade civil em relação ao Estado. Mais precisamente, como essas dimensões são expressas e percebidas pelos atores relevantes que atuam no interior dos espaços participativos. Em termos gerais, a intenção foi averiguar se, e em que medida, a relação estabelecida entre sociedade civil e Estado, frente ao contexto de participação social em espaços institucionalizados, – aqui notadamente os conselhos gestores – tem contribuído para ampliação da democracia na sociedade brasileira.

Os conselhos gestores foram escolhidos como objetos empíricos por possuírem uma legislação própria e uma regulamentação legal que define a participação da sociedade civil como obrigatória, independente da configuração política da administração municipal. Já o município de Concórdia foi escolhido como cenário da pesquisa por apresentar histórico de grande mobilização social e ativa participação associativa.

A partir das análises desenvolvidas ao longo deste texto, pôde-se resgatar e confirmar a tese de que a autonomia é um conceito relacional, processual e interativo, e conformado pela natureza dos vínculos estabelecidos no interior da sociedade civil e desta com o Estado em um dado contexto histórico. O exame dos processos estabelecidos no interior dos conselhos, juntamente com as análises do perfil dos conselheiros e das entidades representativas da sociedade civil, ratificam que a autonomia só pode ser devidamente compreendida quando investigada sob o prisma das interações estabelecidas entre as pessoas, os grupos e as instituições.

Assim, por ser um conceito de caráter eminentemente relacional, o exercício da autonomia é impactado por uma série de fatores de ordem pessoal, social e institucional, fatores inscritos em contextos conjunturais e estruturais. Para efeito da pesquisa, alguns fatores foram priorizados, a exemplo da conjuntura social, econômica e política do município de Concórdia, do desenho institucional dos conselhos, do perfil sócio-econômico e da trajetória política dos conselheiros, do perfil

das associações e de sua capacidade de articulação em redes. A interconexão entre estes fatores permite dizer, seguindo análise de Lüchmann (2002a) referente aos diferentes desenhos institucionais das novas experiências participativas que, embora seja possível estabelecer uma escala, na qual, o aumento da combinação entre as variáveis corresponda a um aumento nas chances de sucesso do exercício da autonomia no interior das experiências participativas, isso não significa que haja barreiras intransponíveis para práticas autônomas em realidades com outras configurações. Independente disso, o que se observa é que a autonomia é um conceito relacional e contextual.

Dito isto, podemos concluir que a autonomia, compreendida na sua fluidez e mutabilidade, interpela os modelos analíticos rígidos e absolutos. Os achados desta dissertação, embora ainda preliminares diante da necessidade de sofisticação teórica e metodológica, sugerem que a autonomia deva ser apreendida na sua transversalidade, pressupondo diferentes níveis ou graus na capacidade de relação e de proposição, em detrimento de abordagens que prevêm 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. Como vimos, o debate dos anos de 1970 e 1980 tinha, na autonomia, a categoria central de distinção da sociedade civil que, ajustado ao terreno da espontaneidade e do voluntarismo, trazia a contribuição dos movimentos sociais para o centro das reflexões.

Embora seja relevante e inegável o papel dos movimentos sociais para a democracia, o questionamento trazido neste trabalho repousa sob os moldes que a discussão tomou na medida em que, ao se defrontar com outro manequim, o figurino da autonomia praticamente saiu de cena. As mudanças no cenário brasileiro no período de redemocratização marcaram quase que o abandono completo da referência a autonomia. O enviesado da discussão foi tão profundo, que se julgou mais conveniente obliterar o debate acerca da autonomia, na medida em que estava marcado por um entendimento refratário aos olhares mais predispostos ao diálogo e ao reconhecimento das possibilidades e dos limites das diferentes perspectivas teóricas acerca das configurações e dos papéis da sociedade civil e do Estado.

Deste modo, as informações mapeadas e analisadas nesta dissertação 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.

O formato cambiante e flexível exige, não somente, a mobilização de uma série de variáveis analítica e procedimentos metodológicos, como também um olhar transversal sobre estes. Parte deste esforço foi realizado neste trabalho e pode-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. Portanto, os tipos de autonomia aferidos indicam diferentes tipos de relações, conformando uma noção sócio-histórica que se transforma no tempo e no espaço.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Sonia Elena; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O Cultural e o Político nos Movimentos Sociais Latino-Americanos. In: ALVAREZ, Sonia Elena; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. (Org.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

AMADOR, Milton Cleber Pereira. História de Concórdia: migração italiana e desenvolvimento socioeconômico a partir da pequena propriedade. In: ZOTTI, Solange Aparecida. (Org.). *História Faz História: contribuições ao estudo da história regional*. Concórdia: UnC/HISED, 2006.

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio. (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Konrad Adenauer Stiftung/ UNESP, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/UFMG, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise específica do caso brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

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

BAÑOS, Jessica. Teorías de la democracia: debates actuales. *Andamios – Revista de Investigación Social*, México, año/vol. 2, n. 4, junio, p. 35-58, 2006, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

BAQUERO, Marcello; BORBA, Julian. A valorização dos partidos no Brasil via capital social. In: *XXIX Encontro Anual da ANPOCS*, GT Mídia e Eleições, Caxambu, MG, 2005. (mimeo).

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. *A Democracia Brasileira e a Cultura Política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

- BARVOSA-CARTER, Edwina. Mestiza Autonomy as Relational Autonomy: Ambivalence & the Social Character of Free Will. *The Journal of Political Philosophy*, v. 15, n. 1, p. 243–254, 2007.
- BILIBIO, Maria Helena; NOELI, Woloszyn; BORTOLOTTI, Sandrely; BELLINI, Sirlei Grigol; NEOTTI, Zulimara. Histórico dos principais aspectos econômicos do município de Concórdia (1934-1964). In: ZOTTI, Solange Aparecida. (Org.). *História Faz História: contribuições ao estudo da história regional*. Concórdia: UnC/HISED, 2006.
- BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hans. (Orgs.). *Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.
- BORBA, Julian. *Inovações institucionais e capital social: considerações a partir da experiência do Orçamento Participativo*. [Versão Preliminar]. Florianópolis, 2008 (mimeo). Disponível em www.npms.ufsc.br (Acesso em: 20/11/2008)
- BOSCHI, Renato Raul. *A Arte da Associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- BOSCHI, Renato Raul; VALLADARES, Lícia do Prado. Movimentos associativos de camadas populares urbanas: análise de seis casos. In: BOSCHI, Renato Raul. (Org.) *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 2º. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil 1998.
- BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- CARDOSO, Ruth Cardoso. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SORJ, Bernardo. (Orgs.). *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CARDOSO, Ruth Cardoso. Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia. In: Reis, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo. (Orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo: Vértice, 1988.
- CARDOSO, Ruth Cardoso. A Trajetória dos Movimentos Sociais. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARREIRÃO, Yan. *Eleições e Sistema Partidário em Santa Catarina* (1945-1979). Florianópolis: Editora da UFSC, 1990.

CASTRO, P. Indícios na teia da mobilização popular urbana: o caso de Acari. In: BOSCHI, R. (Org.) *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e Resistência: aspectos da cultura popular no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México DF: Fondo de Cultura Económica: 2000.

COHEN, Joshua. Procedimento e substancia na democracia deliberativa. In: WERLE, Denilson Luís; MELO, Rurion Soares. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Singular/Esfera Pública, 2007.

COMASSETTO, Carlos Fernando; BISON, Cleonice; FAVERO, Márcio; ROSA, Zelir Dalla. História de Concórdia do período anterior a sua emancipação. In: ZOTTI, Solange Aparecida. (Org.). *História Faz História: contribuições ao estudo da história regional*. Concórdia: UnC/HISED, 2006.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário. (Orgs.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumaré; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Normas federais e papel de conselhos municipais no contexto das políticas públicas setoriais: um estudo comparativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: *XXXI Encontro Anual da ANPOCS*, GT Políticas Públicas: métodos e análise, Caxambu, MG, 2007. (mimeo).

COSTA, Sérgio. Esfera Pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n. 38, p. 38-52, 1994.

COSTA, Sérgio. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 3-25, 1997a.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (ANPOCS), n. 35, outubro, p. 121-134, 1997b.

COSTA, Sérgio. *As Cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CHRISTMAN, John. Relational Autonomy, Liberal Individualism, and the Social Constitution of Selves. *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*, v. 117, n. 1/2, p. 143-164, 2004.

DAGNINO, Evelina. Os Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

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.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n.10, 2004.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. (Orgs.) *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DELLA FLORA, Ângela. *A Teologia da Libertação e a Formação Política de uma Geração de Jovens Rurais Militantes na Diocese de Chapecó – SC*. Florianópolis: 2007, 173f. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC.

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.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

EVERS, Tilmam. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 2, n. 4, abril, p. 11-23, 1984.

FELTRAN, Gabriel. Deslocamentos: trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FUKS, Mário. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário. (Orgs.).

Democracia: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

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.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato; RIBEIRO, Ednaldo. A. Cultura Política e Desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, p. 125-145, 2003.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 221-237, outubro, 2007.

GOHN, Maria da Glória. *Reivindicações Populares Urbanas*. São Paulo: Cortez, 1982.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais*. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

GOHN, Maria da Glória. *O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

GOVIER, Trudy. Self-trust, Autonomy, and Self-esteem. *Hypatia* 8, n. 1, 1993.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HASS, Monica; CAMPO, Aline Maria da. Características do Orçamento Participativo em Concórdia: em foco, o compromisso governamental. In: BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hans. (Orgs.). *Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2003.

HOUTZAGER, Peter; LAVALLE, Adrian Gurza; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Dados socioeconômicos do município de Concórdia*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 12 de novembro de 2008.

JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle vs. Cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato

Raul. (Org.) *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. In: SADER, Eder. (Org.). *Movimentos Sociais na Transição Democrática*. São Paulo: Cortez, 1987a.

JACOBI, Pedro. Movimentos sociais: teoria e prática em questão. In: SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo. (Orgs.). *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987b.

LACLAU, Ernesto. Os Novos Movimentos Sociais e a Pluralidade do Social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 41-47, out, 1986.

LAVALLE, Adrián Gurza. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 66, p. 91-109, jul. 2003.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata. Quando novos atores saem de cena: continuidades e mudanças na centralidade dos Movimentos Sociais. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n.10, p. 35-53, 2004.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata. Os Bastidores da Sociedade Civil - protagonismos, redes e afinidades no Seio das Organizações Cívicas. *Centro Brasileiro de Análise e Planejamento*, São Paulo, p. 1-79, novembro, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações cívicas: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *RBCS*, v. 21, n. 60, p. 43-179, fev., 2006b.

LENTNER, Howard. Hegemony and Autonomy. *Political Studies*, v. 53, p. 735-752, 2005.

LISBOA, Teresa Kleba. *O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Oeste Catarinense: um novo movimento social?* Florianópolis: 1987, 298f. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC.

LÜCHMANN, Lúgia Helena Hans. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de*

Porto Alegre. Campinas: 2002a, 225 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hans. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, v. 38, n. 161, jul-dez, p. 43-79, 2002b.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hans. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007

LÜCHMANN, Lígia Helena Hans; BORBA, Julian. *A Representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Florianópolis*, 2007. (mimeo). Disponível em www.npms.ufsc.br (Acesso em: 26 de agosto de 2007).

LÜCHMANN, Lígia Helena Hans; 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.

MACPHERSON, Crawford Brogh. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MELUCCI, Alberto. *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*. México: El Colégio de México, 1999.

NEDELSKY, Jennifer. Reconceiving Autonomy: sources, thoughts and possibilities. In: *Yale Journal of Law and Feminism*, v. 1, n. 7, p. 7-36, 1989.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 52, p. 187-202, jun, 2003.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, M. *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil: “se, a gente não tem jeito”*. São Paulo: Marco Zero/Ildesfes/Labor, 1995

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEGORARO, Evandro; BALDASSO, Ivanir; SANTHIER, Neuri Antônio. Organização sindical dos trabalhadores na indústria alimentícia e no comércio de Concórdia: do Plano de Metas ao neoliberalismo. In: ZOTTI, Solange Aparecida (Org.). *História Faz História: contribuições ao estudo da história regional*. Concórdia: UnC/HISED, 2006.

- 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.
- PINTO, Céli Regina Jardim. A Sociedade Civil Institucionalizada. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. 10, p. 99-116, 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCÓRDIA. *Dados Municipais de Concórdia*. Disponível em: <www.concordia.sc.gov.br>. Último acesso em: 02 de fevereiro de 2009.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCÓRDIA. *Retratos da População de Concórdia: os afrodescendentes*. Concórdia: PMC/Assessoria de Comunicação Social, 2007.
- POLI, Odilon. *Leituras em Movimentos Sociais*. Chapecó: Grifos, 1999.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Movimentos sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90. *Revista Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice, 1999, p. 95-121. Anuário ANPOCS.
- RIBEIRO, José Mendes. Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS). *Cadernos de Saúde Pública*, v. 13, n. 1, p. 81-92, 1997.
- RIVOIR, Ana Laura. *Redes Sociais: ¿Instrumento metodológico o categoria sociológica?*, s/d. (mimeo).
- ROSSARI, Alzumir. Movimento sindical urbano de Chapecó e Concórdia. In: ZOTTI, Solange Aparecida. (Org.). *História Faz História: contribuições ao estudo da história regional*. Concórdia: UnC/HISED, 2006.
- 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.
- SADER, Emir. Autonomia ou hegemonia? *Blog do Emir Sader*. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/postMostrar.cfm?blog_id=1&post_id=192#comment-anchor>. Último acesso em: 27 de julho de 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse; REIS, Maria José. As barragens do Uruguai: a dinâmica de um movimento social. In: *IX Encontro Anual da ANPOCS*, Águas de São Pedro, SP, 1985. (mimeo)

SCHERER-WARREN, Ilse. O caráter dos novos movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo. (Orgs.). *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHERER-WARREN, Ilse. O movimento dos trabalhadores rurais no Sul do Brasil: seu papel na democratização da sociedade. In: DIAS, José Roberto de Souza. (Org.). *Santa Catarina em Perspectiva: os anos do golpe*. Petrópolis: Vozes, 1989.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem Fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: HUCITEC, 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos em cena... As teorias por onde andam? In: SCHERER-WARREN, Ilse; BENAKOUCHE, Tâmara; LEIS, Héctor Ricardo; COSTA, Sérgio; WERLE, Denílson Luís; FIORI, Neide Almeida; LISBOA, Armando de Melo. *Cidadania e Multiculturalismo: a teoria social no Brasil contemporâneo*. Lisboa/Florianópolis: Socius/ Editora da UFSC, 2000.

SCHERER-WARREN, Ilse. Associativismo civil em Florianópolis da ditadura à redemocratização. In: SCHERER-WARREN, Ilse; CHAVES, Iara. (Org.). *Associativismo Civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências*. Florianópolis: Insular, 2004.

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.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Redes sociais e de movimentos. In: JÚNIOR, Luiz Antônio Ferraro. (Org.). *Encontros e Caminhos: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores*. Brasília: IBAMA – MMA, Departamento de Educação Ambiental, 2007d.
- SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hans. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. 10, p. 13-35, 2004.
- SCHEVISBISKI, Renata; SALES, Márcio Rojânio da Ponte; FUKS, Mário. O Controle Social na Política de Saúde: um estudo sobre o Conselho Municipal de Curitiba (1991-2001). In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato; SOUZA, Nelson Rosário de. (Org.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2004.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Concórdia: caracterização regional*. Florianópolis: Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.
- SERMEÑO, Ángel. Democracia y participación: los retos del presente. *Andamios – Revista de Investigación Social*, México, año/vol. 2, n. 4, junio, p. 7-33, 2006, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- SILVA, Marcelo Kunrath. *Relatório Final - Mapa do associativismo em Porto Alegre*. Porto Alegre, 2007. (mimeo).
- SILVA, Marta Zorzal; CARLOS, Euzineia. *As Dimensões da Democracia Participativa no Projeto Terra*. Vitória-ES: DCSO/UFES/FACITEC, 2006. Relatório técnico. (mimeo).
- SORJ, Bernardo. *Relações Norte-Sul entre sociedades civis: ONGs e dependência*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Working Paper 1, nov., 2005. (mimeo).
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Urban Development on the basis of autonomy: a politico-philosophical and ethical framework for urban planning and management. *Ethics, Place and Environment*, vol. 3, n. 2, p. 187-201, 2000a.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *A Prisão e a Ágora*: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Together with the state, despite the state, against the state: social movements as “critical urban planning” agents. *City*, vol. 10, n. 3, p. 327-342, 2006b.

STRAPAZZON, João Paulo Lajus. “... *E o Verbo se fez Terra*”: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (SC) 1980-1990. Florianópolis, 1996, 113f. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

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).

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Identidades em Construção*: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume; FAPESP; Instituto Pólis, 2003.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2005.

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.

TELLES, Vera da Silva. Movimentos Sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70. In: SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo. (Orgs.). *Uma revolução no cotidiano?* Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987.

TELLES, Vera da Silva. Anos 70: experiências, práticas e espaços públicos. In: KOWARICK, Lúcio. *As Lutas Sociais e a Cidade*: São Paulo, passado e presente. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994a.

TELLES, Vera da Silva. *Sociedade Civil, Direitos e Espaço Público*. Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo: Instituto Pólis, v. 14, p. 43-54, 1994b.

TONELLA, Celene. Conselhos municipais de políticas públicas na região de Maringá. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato; SOUZA, Nelson Rosário de. *Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Ed. UFPR, 2004.

VERÍSSIMO, Marise da Silveira. A política agrária nacional e a formação do sindicato dos trabalhadores rurais em Santa Catarina. In: DIAS, Jose Roberto de Souza. (Org.). *Santa Catarina em Perspectiva: os anos do golpe*. Petrópolis: Vozes, 1989.

WEBER, Normélio. *Pastoral da Juventude em SC e a Geração de Militantes para o Movimento Popular*. Florianópolis, 1990, 147f. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC.

WENDHAUSEN, Agueda Lenita; KLEBA, Maria Elizabeth. *A participação em conselhos gestores municipais de dois municípios catarinenses na visão dos conselheiros*. Itajaí/Chapecó, 2008. (mimeo).

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA⁹¹

I - IDENTIFICAÇÃO
1. Conselho Municipal de _____
2. (1) Titular (2) Suplente
3. Idade: _____
4. Sexo: (1) Feminino (2) Masculino
5. Local de Nascimento: _____
6. Estado Civil:
(1) Casado(a) (2) União Estável (3) Solteiro(a) (4) Divorciado(a) (5) Viúvo(a) () Outros: _____
7. Filhos: _____
8. Religião: (1) Católica (2) Evangélica (3) Espírita () Outra: _____
9. Cor: _____
10. Escolaridade:
(1) Analfabeto (2) 1º grau incompleto (3) 1º grau completo (4) 2º grau incompleto (5) 2º grau completo (6) 3º grau incompleto. (7) 3º grau completo
Especifique qual curso e nível de formação: _____
11. Profissão/Ocupação: _____
12. Situação no mercado de trabalho:
(1) Empregado (2) Desempregado (3) Autônomo (4) Aposentado/Pensionista (5) Outro: _____
13. Local de Trabalho: _____
14. Faixa de rendimento (salário):
(1) Menos de 1 Salário Mínimo (2) De 1 a 3 Salários Mínimos (3) De 3 a 5 Salários Mínimos (4) De 5 a 10 Salários Mínimos (5) Mais de 10 Salários Mínimos
II – ATIVIDADE POLÍTICA
15. É filiado a algum partido? (1) Sim (2) Não
16. Se sim, qual? _____
17. É simpatizante de algum partido? (1) Sim (2) Não
18. Se sim, qual? _____
19. Você participa de campanhas eleitorais?
(1) Sim (2) Não
III – SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO
20. Que segmento você representa neste conselho?
(1) Governo (2) ONG (3) Prestador de serviço (4) Profissional (5) Usuário
21. Que entidade representa? _____
22. Você participa de outras associações ou organizações da se? (1) Sim (2) Não
23. Se sim, qual? _____
24. Você ocupa cargo na entidade que participa?
(1) Sim (2) Não

25. Qual cargo que ocupa? _____
26. Você participa de outros conselhos? (1) Sim (2) Não
27. Qual? _____
28. Qual cargo você ocupa no conselho? (1) Presidente (2) Titular (3) Suplente (4) Assessor (5) Secretário
29. Há quanto tempo? _____
30. Como foi escolhido?
(1) Indicado por dirigentes da entidade que representa (2) Eleito pelos membros da entidade que representa (3) Indicado pelo governo municipal (secretaria) (4) Indicado por político(s) local(ais) () Outro
31. Você já foi conselheiro em outro período?
(1) Sim (2) Não
32. Se sim, de qual conselho? _____
33. Em que posição
(1) Titular (2) Suplente () NR/NA
34. Em que período? _____
35. Você participa de comissões técnicas no conselho?
(1) Sim (2) Não (3) Não existem
36. Se sim, qual? _____
37. Você costuma se manifestar nas reuniões do conselho?
(1) Muito (2) Não costumo participar (3) Pouco
38. Na sua opinião, quem são as pessoas que mais participam/falam no conselho _____
39. Quando ocorrem conferências relacionadas a sua atuação como conselheiro, com que frequência você costuma participar?
(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS / NR
40. Por que? _____
41. Fez algum tipo de capacitação para atuar neste ou em outros Conselhos? (1) Sim (2) Não () NS/NR
42. Se sim, qual? _____
43. Em que ano? _____
44. Como obtém as informações necessárias para atuar no conselho? (1) Conversas com amigos, vizinhos (2) TV (3) Jornais diversos (4) Jornal do Conselho (5) Internet (6) Revistas (7) Correspondência (8) Informações obtidas na Secretaria correspondente (9) Associação de moradores (10) Cursos (11) Eventos () Outros Quais: _____
45. Há meios de comunicações disponíveis aos conselheiros na estrutura do conselho?
(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS / NR
46. Se sim, quais? _____
47. Que importância você atribui a sua participação no conselho? (1) Sem importância (2) Pouco importante (3) Muito Importante () NR/NSA
48. Você acha que o Conselho tem poder decisório na área da política de sua competência?
(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NR/NSA
49. Quem você acha que decide as resoluções do conselho?
(1) Os conselheiros governamentais (2) Os conselheiros não governamentais (3) Os conselheiros, de forma conjunta. () Outra: _____ () NS/NR
50. Qual o principal motivo de sua participação no conselho? (1) Iniciativa própria/interesse pessoal (2) Benefícios para minha entidade (3) Falta de disponibilidade de outro para ser conselheiro (4) Melhorar a política pública da área do Conselho (5) Preencher o tempo (6) Conhecer pessoas (7) Exercer a cidadania

⁹¹ Questionário da pesquisa “Conselhos gestores e empoderamento” (2008), coordenada pelas profs.ª Agueda Lenita Wendhausen (Univali) e Maria Elizabeth Kleba (Unochapecó), financiada pelo CNPq e FAPESC, apresentando modificações. Algumas questões foram importadas de Silva, 2007 e Silva; Carlos, 2006.

Sobre a relação com a entidade e/ou o segmento que você representa:

51. Você mantém a entidade que representa informada sobre as atividades desenvolvidas no conselho? (1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS/NR

52. Você discute com a sua entidade os assuntos que estão em pauta no conselho?

(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS / NR

53. Você participa das reuniões e atividades promovidas pela sua entidade?

(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS / NR

54. Você consulta a entidade antes de tomar posição nas discussões no conselho?

(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS / NR

Sobre o funcionamento do conselho:

55. O funcionamento do conselho contribui para a melhoria das ações de serviços públicos?

(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS / NR

56. Os representantes não governamentais influenciam as decisões do gestor governamental?

(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS / NR

57. Os gestores adotam as decisões dos conselhos?

(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS / NR

58. Há conflitos entre os conselheiros?

(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS / NR

59. Você se sente preparado para discutir questões técnicas?

(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS/NR

60. Os conselheiros recebem assessoria técnica?

(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS / NR

61. A entidade tem autonomia para propor e discordar no conselho?

(1) Sempre (2) Às vezes (3) Nunca () NS / NR

62. Na sua opinião, quais são as entidades mais atuantes no conselho?

IV – FORMATO E FUNCIONAMENTO DA ENTIDADE

63. Entidade e/ou Segmento: _____

64. Líder: _____

65. Ano de fundação: _____

66. A Entidade tem sede? (1) Sim (2) Não () NS/NR

67. Se sim, qual a condição da sede?

(1) Própria (2) Cedida (3) Alugada () NS/NR

68. A entidade possui estatuto? (1) Sim (2) Não

69. E regimento interno? (1) Sim (2) Não

70. Registra reunião em ata? (1) Sim (2) Não

71. Possui associados? (1) Sim (2) Não

72. Aproximadamente quantos? _____

73. Os associados pagam mensalidade?

(1) Sim (2) Não

74. A entidade possui fonte de renda?

(1) Sim (2) Não () NS/NR

75. Se sim, por quais meios? _____

76. A sua entidade desenvolve serviços de interesse público? (1) Sim (2) Não () NS /NR

77. Se sim, quais? _____

78. Há quanto tempo? _____

79. A entidade possui algum convênio para a realização destes serviços? (1) Sim (2) Não () NS/NR

80. Se sim, com quais instituições? (1) Prefeitura Municipal (2) Órgãos públicos (3) Empresas privadas

(4) Entidades religiosas () NR/NS

A entidade mantém relações com:

81. Partidos? (1) Sim (2) Não () NS /NR

82. Quais? _____

83. Assembléia Legislativa? (1) Sim (2) Não () NS /NR

84. Câmara? (1) Sim (2) Não () NS /NR

85. Outras entidades? (1) Sim (2) Não () NS /NR

86. Quais? _____

87. OP? (1) Sim (2) Não () NS /NR

88. Outros conselhos? (1) Sim (2) Não () NS /NR

89. Quais? _____

90. Igreja? (1) Sim (2) Não () NS /NR

91. Quais? _____

92. Já houve a ocorrência de paralisação nas atividades da entidade? (1) Sim (2) Não () NS/NR

93. O mandato da diretoria é de quantos anos? _____

94. A entidade realiza eleições? (1) Sim (2) Não () NS

95. Com que periodicidade? _____

96. Existem chapas concorrentes? (1) Sim (2) Não () NS

97. Se sim, quantas? _____

98. Número de votantes na última eleição? _____

99. Quantas vezes você exerceu mandato de:

(1) Presidente (2) Vice-presidente

(3) Secretário/Tesoureiro (4) Membro da diretoria

100. Quantas pessoas participam da diretoria da sua entidade? _____

101. Quantas pessoas estão envolvidas no dia a dia no trabalho da entidade? _____

102. A entidade realiza reuniões da diretoria?

(1) Sim (2) Não

103. Se sim, com que frequência? (1) Mensal

(2) Trimestral (3) Semestral (4) Anual () NS/NR

104. Qual o número de participantes? _____

105. A entidade realiza assembléias gerais ou reuniões com os seus membros? (1) Sim (2) Não

106. Se sim, com que frequência? (1) Mensal

(2) Trimestral (3) Semestral (4) Anual () NS/NR

107. Qual o número de participantes? _____

108. Quem define a pauta de reunião da entidade? _____

109. Na maioria das vezes, quem toma decisões na entidade? _____

110. A entidade torna pública as decisões tomadas?

(1) Sim (2) Não () NS/NR

111. Se sim, por quais os meios? _____

112. Que meios a entidade utiliza para encaminhar suas reivindicações?

(1) Audiências/reuniões com secretarias

(2) Audiências/reuniões c/ o prefeito e vice-prefeito

(3) Audiências/reuniões com vereadores e deputados

(4) Ofícios aos órgãos públicos

(5) Abaixo-assinado

(6) Passeatas, manifestações e protesto

(7) Denúncias para a imprensa

113. Quais políticos intermediam as demandas de sua entidade/segmento? _____

114. Você tem conhecidos em diretorias de outras entidades? (1) Sim (2) Não () NS /NR

115. A entidade participa de fóruns institucionais?

(1) Sim (2) Não () NS/NR

116. Se sim, quais? _____

Nome: _____

Contato: _____

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA DA PESQUISA⁹²

1. IDENTIFICAÇÃO
<p>1. Dados sobre o Conselho: área e município</p> <p>2. Nome / Contato</p> <p>3. Idade</p> <p>4. Sexo: (1) Feminino (2) Masculino</p> <p>5. Local de Nascimento</p> <p>6. Estado Civil (1) Casado(a) (2) União Estável (3) Solteiro(a) (4) Divorciado(a) (5) Viúvo(a) () Outros:</p> <p>7. Filhos</p> <p>8. Religião (1) Católica (2) Evangélica (3) Espírita () Outra</p> <p>9. Cor</p> <p>10. Escolaridade (1) Analfabeto (2) 1º grau incompleto (3) 1º grau completo (4) 2º grau incompleto (5) 2º grau completo (6) 3º grau incompleto. (7) 3º grau completo Especifique qual curso e nível de formação</p> <p>10.1. Curso</p> <p>10.2. Nível de Formação (1) Graduação (2) Especialização (3) Pós-graduação (4) Mestrado (5) Doutorado</p> <p>11. Profissão</p> <p>12. Situação no mercado de trabalho (1) Empregado (2) Desempregado (3) Autônomo (4) Aposentado/Pensionista (5) Outro</p> <p>13. Local de Trabalho</p> <p>14. Faixa de rendimento (salário) (1) Menos de 1 Salário Mínimo (2) De 1 a 3 Salários Mínimos (3) De 3 a 5 Salários Mínimos (4) De 5 a 10 Salários Mínimos (5) Mais de 10 Salários Mínimos</p>

⁹² Roteiro elaborado pelos participantes das pesquisas *Participação e Exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos/SC* (CNPq/Funpesquisa) sob coordenação da Prof.^a Dr.^a Lígia Lüchmann e do Prof. Dr. Julian Borba; e *Participação e Representação nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos* (PIBIC) coordenado pela Prof.^a Dr.^a Lígia Lüchmann.

<p>15. Que segmento você representa no conselho? (1) Governamental (2) Não-governamental (3) Prestador de serviço (4) profissional (5) usuário (6) ONG</p> <p>16. Que entidade representa?</p> <p>17. Participe de outras associações ou organizações? (1) Sim (2) Não</p> <p>18. Se sim, qual (is)?</p> <p>19. Você participa ou participou de outros Conselhos? (1) Sim (2) Não</p> <p>20. Quais?</p> <p>21. Você já participou do OP? (1) Sim (2) Não</p> <p>22. Na sua opinião a decisão de se implementar o conselho ocorreu (1) Por iniciativa do governo municipal (prefeito ou secretário) (2) Por iniciativa da sociedade civil (3) Por força da lei</p> <p>23. Como a sua entidade foi escolhida? (1) Indicado pelo governo municipal (secretário ou prefeito) (2) Indicado por político(s) local(ais) (3) Indicado por dirigentes da entidade que representa (4) Indicado por dirigentes da entidade que representa e eleito em conferência municipal () Outro</p> <p>24. Há conflito entre os conselheiros? Como você avalia este conflito?</p>	
<p>2. PERGUNTAS SOBRE A TRAJETÓRIA E AVALIAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO/APRENDIZADO</p>	
<p>1. Desde quando e como tem sido o envolvimento com questões públicas (associações, partidos, sindicatos, conselhos, OPs, etc.)</p> <p>2. Principais influências na sua trajetória de participação;</p> <p>3. Se é a primeira vez que é conselheiro;</p> <p>4. Como foi escolhido;</p> <p>5. Porque acha que foi escolhido;</p> <p>6. O que conhecia do Conselho antes de ser representante;</p> <p>7. Impactos (positivos e negativos – perdas e ganhos) da participação;</p> <p>8. O que significa ser conselheiro – qual o sentido da representação;</p> <p>9. Se mantém, e como mantém, o vínculo com as pessoas/entidade que o escolheu (se consulta, se presta contas de alguma forma de sua representação);</p> <p>10. Se tem autonomia para decidir;</p> <p>11. Se avalia que tem havido aprendizado pessoal através da participação: quais, de que tipo, em que medida, etc.</p> <p>12. Se a sua entidade tem autonomia no conselho;</p> <p>13. Autonomia é capacidade de confronto com o governo ou capacidade de negociação e diálogo?</p> <p>14. Atuação de sua entidade: criação, tempo de envolvimento com ela; objetivos, atividades, organização, ações e vínculos institucionais.</p>	
<p>Nome do entrevistador</p>	<p>Data</p>

APÊNDICE C – TABELA TEMAS TRATADOS NOS CONSELHOS

TEMAS TRATADOS NAS REUNIÕES, POR CONSELHO					
Assuntos Internos		CMAS	CMDCA	CMS	Total
Estrutura e formação de comissão	F	5	10	2	17
	% dentro deste tema tratado	29,4	58,8	11,8	100,0
	% dentro do Conselho	3,8	4,5	1,5	3,5
RI / Lei de Criação	F	3	13	0	16
	% dentro deste tema tratado	18,8	81,3	0,0	100,0
	% dentro do Conselho	2,3	5,9	0,0	3,3
Estrutura de funcionamento	F	22	22	0	44
	% dentro deste tema tratado	50,0	50,0	0,0	100,0
	% dentro do Conselho	16,8	10,0	0,0	9,1
Capacitação para conselheiros	F	12	13	2	27
	% dentro deste tema tratado	44,4	48,1	7,4	100,0
	% dentro do Conselho	9,2	5,9	1,5	5,6
ASSUNTOS PÚBLICOS					
Atendimentos e prestação de serviços pelas entidades					
Visitas	F	15	2	0	17
	% dentro deste tema tratado	88,2	11,8	0,0	100,0
	% dentro do Conselho	11,5	0,9	0,0	3,5
Inscrição, Registro e Documentação	F	17	8	0	25
	% dentro deste tema tratado	68,0	32,0	0,0	100,0
	% dentro do Conselho	13,0	3,6	0,0	5,2
Programas, Planos, Projetos e Campanhas Governamentais	F	20	40	15	75
	% dentro deste tema tratado	26,7	53,3	20,0	100,0
	% dentro do Conselho	15,3	18,2	11,3	15,5
Programas, planos e projetos da sociedade civil	F	0	5	4	9
	% dentro deste tema tratado	0,0	55,6	44,4	100,0
	% dentro do Conselho	0,0	2,3	3,0	1,9
Plano Municipal / Plano Plurianual	F	8	3	5	16
	% dentro deste tema tratado	50,0	18,8	31,3	100,0
	% dentro do Conselho	6,1	1,4	3,8	3,3
Fundo Municipal / Prestação de contas	F	0	7	22	29
	% dentro deste tema tratado	0,0	24,1	75,9	100,0
	% dentro do Conselho	0,0	3,2	16,5	6,0
Orçamento / Recursos / Compras	F	4	10	21	35
	% dentro deste tema tratado	11,4	28,6	60,0	100,0
	% dentro do Conselho	3,1	4,5	15,8	7,2

	F	0	4	14	18
Convênio	% dentro deste tema tratado	0,0	22,2	77,8	100,0
	% dentro do Conselho	0,0	1,8	10,5	3,7
Ações de captação de recursos para o Fundo Municipal	F	0	7	0	7
	% dentro deste tema tratado	0,0	100,0	0,0	100,0
	% dentro do Conselho	0,0	3,2	0,0	1,4
	F	13	7	3	23
Conferências (Nacionais, Estaduais e Municipais)	% dentro deste tema tratado	56,5	30,4	13,0	100,0
	% dentro do Conselho	9,9	3,2	2,3	4,8
Conselho Tutelar (Eleições, Funcionamento, Solicitações)	F	0	42	0	42
	% dentro deste tema tratado	0,0	100,0	0,0	100,0
	% dentro do Conselho	0,0	19,1	0,0	8,7
	F	0	0	22	22
Credenciamento / Rede Hospitalar	% dentro deste tema tratado	0,0	0,0	100,0	100,0
	% dentro do Conselho	0,0	0,0	16,5	4,5
	F	0	0	6	6
	% dentro deste tema tratado	0,0	0,0	100,0	100,0
Saúde Pública	% dentro do Conselho	0,0	0,0	4,5	1,2
	F	3	12	0	15
Participação em Fóruns, Eventos, Congressos	% dentro deste tema tratado	20,0	80,0	0,0	100,0
	% dentro do Conselho	2,3	5,5	0,0	3,1
	F	3	11	1	15
	% dentro deste tema tratado	20,0	73,3	6,7	100,0
Comunicação e Intercâmbio	% dentro do Conselho	2,3	5,0	0,8	3,1
	OUTROS ASSUNTOS				
Questões locais / Particulares	F	6	3	11	20
	% dentro deste tema tratado	30,0	15,0	55,0	100,0
	% dentro do Conselho	4,6	1,4	8,3	4,1
	F	0	0	2	2
Denúncias	% dentro deste tema tratado	0,0	0,0	100,0	100,0
	% dentro do Conselho	0,0	0,0	1,5	0,4
	F	0	1	3	4
	% dentro deste tema tratado	0,0	25,0	75,0	100,0
Não houve quorum	% dentro do Conselho	0,0	0,5	2,3	0,8
	F	131	220	133	484
TOTAL	% dentro deste tema tratado	27,1	45,5	27,5	100,0
	% dentro do Conselho	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa realizada pela autora.

APÊNDICE D – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS⁹³

a) CMAS

Entrevista 1 – Cláudia tem 42 e foi morar em Concórdia quando ainda era bebê. Católica, é formada em Teologia e Movimento Popular e Pedagogia com pós-graduação em Administração Pública. A família de Cláudia mudou-se para Concórdia a trabalho e foi morar em uma comunidade da zona rural do município. Com 3 anos de idade, os pais vieram morar na zona urbana e com 14 anos começou a trabalhar na Sadia ficando por 4 anos, tempo suficiente para trabalhar e pagar a escola para concluir o segundo grau. Durante este período já ministrava aulas de catequese e após finalizar os estudos foi convidada para trabalhar como secretária na Paróquia Nossa Senhora do Rosário, onde ficou por 8 anos período em que realizou seu curso de graduação e se envolveu com a Pastoral Catequética, da qual recebia remuneração, e com a Pastoral da Juventude onde tinha uma atuação como voluntária. Por volta dos anos 1985, começou a realizar trabalhos junto aos jovens e em virtude da construção da barragem no município de Itá, que atingiria parte do município de Concórdia, participou do processo de organização da juventude, juntamente com os sindicatos e as pastorais. “*Nós sentíamos que aqui em Concórdia nós estávamos sendo ameaçados porque se falava em construção de barragens. Sindicatos, igrejas, as pastorais, as comunidades eclesiais de base, jovens, ministros, catequistas, todo mundo nós chamávamos para discutir o que ia ser desse município, o que ia ser daquelas comunidades se viesse as barragens. Então, até 1990 nós trabalhamos muito nisso. Ao que fomos vencidos. Foram feitas as barragens, mas foi um momento de maior consciência, de maior luta, de maior envolvimento social*”. É nesse contexto, entre 1987 e 1988 que marca o início do envolvimento com a fundação do Partido dos Trabalhadores em Concórdia já que “*percebemos que o nosso objetivo tinha que entrar sim na política. Construir um partido diferente, porque aquele que tava nos via como subversivos, baderneiros. E nós tínhamos que construir um partido diferente*”. Neste mesmo período, começou a ministrar aulas de Ensino Religioso nas escolas e se filiou ao Sindicato dos Professores, pois

⁹³ Os nomes de todos os entrevistados foram substituídos por nomes fictícios para garantir o anonimato dos mesmos.

embora tivesse “*uma ação na comunidade, eu não posso ficar só nesse espaço da comunidade. Eu tenho que querer mais. Então eu tenho que estar inserida onde? Num movimento maior, num sindicato*”. Em 1991 foi convidada pelo bispo de Chapecó Dom José Gomes para atuar na Pastoral da Criança em Chapecó, já que outra corrente da Igreja, mais conservadora, assumiu a paróquia de Concórdia e “*eu recém-formada na teologia, querendo fazer um trabalho diferente, continuar um trabalho diferente vi que não tinha mais campo pra eu atuar*”. Retornou em 1993 para Concórdia para trabalhar como professora nas escolas e para a militância junto ao Sindicato dos Professores como coordenadora, atuando nos seis municípios da região da AMAUC e ao Coletivo Sindical onde foi chamada para assessorar o Movimento das Mulheres Agricultoras. A partir de 2001, com a vitória do PT para o Executivo Municipal, Cláudia assume o cargo de diretora do Orçamento Participativo. Nos conselhos, já foi membro do CMS e é participante do CMAS há dez anos e é atualmente a secretária representando o segmento sociedade civil. Nesse período, somente durante uma gestão representou o executivo municipal. Acredita que foi escolhida pela sua entidade representativa pela identificação que tem com a área social. Participa ainda da associação de moradores do bairro em que mora atuando como vice-presidente. Além da participação no CMAS também atua como presidente do Conselho dos Direitos do Consumidor, representando o segmento governo.

Entrevista 2 – Paulo tem 38, nasceu em Concórdia, é católico e está cursando Ensino Superior. Sua trajetória de participação inicia-se aos 14 anos com o Grupo de Jovens, a catequese, as equipes de liturgia e com os trabalhos da Pastoral da Juventude. A família de Paulo tem um histórico de envolvimento na comunidade em que moravam na zona rural. Seu pai foi liderança comunitária, presidente da igreja e da direção do Clube de Esportes. A mãe compunha a equipe de culto e de liturgia. Das diversas ações que realizava junto a Pastoral da Juventude identifica-se com a metodologia de formação da juventude da igreja feita através do teatro e da música. Por meio do envolvimento, o Grupo de Jovens foi convidado, no ano 1990, a participar da coordenação da Pastoral da Juventude. Já em 1996 recebeu o convite para ser um jovem liberado da Pastoral da Juventude. Este jovem era aquele “*que coordenava todos os Grupos de Jovens do município. Na época eu cheguei a trabalhar com 32 grupos*”. Junto à juventude rural desenvolveu um trabalho com os Grupos de Jovens dos doze municípios que compunha a sua diocese e participou da coordenação estadual e

nacional da Pastoral da Juventude Rural representando o estado de Santa Catarina. De 1996 a 2000 atuou como jovem liberado, e em 1998 viajou para a Bolívia já como membro da Coordenação Nacional Latino-Americana. Em 1999 juntamente com mais 42 brasileiros e 6 paraguaios viajou para conhecer a realidade rural da Europa ocasião em que conheceu a Suíça e a Alemanha. Ainda em 1998 iniciou a militância no movimento sindical onde começou em uma coordenação municipal e logo estava representando os dezesseis municípios que compõem a região do Auto Uruguai Catarinense no processo de fundação da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul. Entre 1999 e 2000 consegue conciliar os trabalhos na pastoral e no sindicato, mas a partir de 2000 distancia-se da Pastoral da Juventude e assume a coordenação do setor de organização da produção da federação. *“Esse setor tinha como principal objetivo estar discutindo políticas públicas e formas alternativas de renda para os agricultores familiares”*. De 2001 a 2003 através de uma entidade holandesa, trabalha no projeto “Campesino a Campesino” que objetivava a troca de experiências entre agricultores do Brasil e América. Latina Neste período, também viaja para a Nicarágua para conhecer a experiência de organização desse país. A escolha pelo sindicato veio do *“entendimento de que a pastoral da juventude é um espaço que é uma grande formadora de liderança. E é um espaço, eu diria assim, rápido de passar. Então, chegou um momento em que eu tive que dizer não, a minha contribuição na Pastoral da Juventude foi interessante e eu tenho que perceber que tem outras lideranças que podem também contribuir. Então, qual foi o meu papel na época? De estar indo buscar outras lideranças, pra trabalhar dentro da Pastoral da Juventude”*. Além disso, Paulo assim como outros entrevistados envolvidos com a Pastoral da Juventude percebeu que a Igreja *“dá até certo espaço, quer dizer, ela te dá um limite e o que você pode é andar nesse limite. E se você começar a fugir desse limite, não é que você esteja fugindo de uma ideologia da igreja, mas você em alguns momentos é podado. Uma vez nós ensaiávamos num espaço da igreja. E ele [o padre] veio querer me cobrar R\$50 de aluguel pra nós ensaiarmos. E eu disse que ia cobrar R\$30 por missa pra gente tocar. [...] Se tu estudares a história da igreja, a história sempre foi da direita no país. Sempre. É mentira que a igreja esteve ao lado dos pobres. Isso é uma mentira, uma ilusão. E eu sou católico. Eu não acredito que nós temos um céu num lugarzinho. Pra mim o céu e o inferno nós vivemos. Esta é a minha concepção, eu acredito em Deus. Nesse eu acredito”*. Ainda em 2001 foi preso pela Polícia Federal perto da divisa com o Rio Grande do Sul por participar

de um Movimento da Agricultura Familiar a favor de uma estiagem. A filiação aos Partidos dos Trabalhadores já havia ocorrido em 1992 já *“que quem participava dos grupos de jovens, participou da pastoral, passaram pelos movimentos sociais, filiaram-se ao partido que era uma coisa meio que automática. Não que esse espaço lapidava você a fazer isso, mas quando você trabalha em movimentos sociais você percebe as diferenças”*. Em maio de 2003, por questões burocráticas, o projeto com a entidade holandesa se desfez e Paulo, ao se frustrar com o movimento sindical, decidiu se dedicar exclusivamente aos trabalhos na sua pequena propriedade. No entanto, no mesmo ano foi chamado pela administração petista para assumir a organização do processo de ida do presidente Lula à Concórdia e com resistência aceitou a solicitação. Concluído este processo foi solicitado no mês de agosto para trabalhar no Orçamento Participativo. Decidiu que se não fosse transferido para a Secretaria de Agricultura *“até o final do ano, que é o meu campo, eu vou embora”*. E em novembro foi realocado para esta secretaria e assume o cargo de confiança 6, e em março de 2008, assume o nível 1 como secretário da pasta da agricultura. *“Mesmo estando no nível 6 como no nível 1 eu defendo igual esse governo. E não mudo também a minha ideologia. Não é pelo salário muito menos pelo cargo que eu estou, porque eu acredito nessa formação se não eu não estaria aqui”*. Atualmente, participa do conselho comunitário da Igreja Católica, na qual é tesoureiro, da associação de moradores da sua comunidade como sócio e do Sindicato de Trabalhadores da Agricultura Familiar, do qual já foi da direção. É sócio de uma cooperativa de agricultores familiares e de produtores hortifrutigranjeiros. Além da participação no CMAS há cinco anos é presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário, representando o governo.

Entrevista 3 – Carlos tem 29 anos, é católico, é formado e pós-graduado na área de direito, é filiado ao PSDB e sua família sempre foi envolvida com as questões políticas. O pai participava de campanhas eleitorais e teve um cargo comissionado na prefeitura durante a gestão de Odacir Zonta PDS (1989 a 1992). O primo foi assessor jurídico na mesma época, vereador por outros três mandatos na Câmara de Vereadores de Concórdia e, atualmente, é Deputado Federal pela segunda vez. Carlos sempre teve papel de liderança na vida estudantil envolvendo-se com o grêmio de estudantes na época que ainda era secundarista e como líder de turma e da comissão de formatura durante o período da universidade. *“A minha vida inteira, desde o início, desde a época de colégio, fui presidente de sala, do grêmio estudantil. Acho*

que a gente nasce com essa vontade de querer participar, de não ficar só assistindo”. Depois de formado se candidatou ao Conselho Estadual da instituição a qual é vinculado. A convite foi compor o Conselho da Comunidade em que participou da redação do seu estatuto. Por recomendação do presidente foi indicado como representante da entidade para compor o CMAS. Para as eleições de 2008, Carlos colocou-se à disposição do partido para concorrer ao legislativo municipal e seu nome foi cogitado para compor a chapa de oposição como vice-prefeito. No entanto, desistiu de concorrer pelo acúmulo de atividades. É membro e participante de uma associação do campo recreativo e desportivo a muitos anos, estando a quatro anos na diretoria da entidade. É conselheiro do CMAS a seis anos, dos quais dois foi presidente representando o segmento não-governamental.

Entrevista 4 – Aparecida tem 44 anos, é católica, nasceu no estado do Rio Grande do Sul e é pós-graduada em Recursos Humanos. O interesse pelas questões públicas foi despertado durante o período que estava na faculdade cursando Serviço Social. Não é filiada a nenhum partido, mas é sindicalizada. *“Nunca tive cargo de diretoria, mas sempre fui envolvida”* com o sindicato que representa a sua categoria. Além do CMAS, já participou do CMDCA, do COMEM, do CMS e do Conselho de Habitação. Atualmente, participa da associação de moradores do seu bairro sem, contudo exercer cargo. Na entidade representativa ocupa o cargo de suplente do conselho fiscal.

Entrevista 5 – Célia tem 46 anos, é católica, nasceu em Lages e é graduada em Serviço Social e pós-graduada Administração em Recursos Humanos. Não é filiada a partido e nem é sindicalizada. *“Eu nunca me envolvi com questões públicas. Eu sempre fui muito passiva. Quando tinha greve nas universidades eu era uma das que recuava o tempo todo. Nunca fui militante de nada. Eu comecei a participar depois que eu estava aqui em Concórdia”*. O acordar para o envolvimento associativo só veio depois de realizar o estágio da faculdade junto aos Grupos de Mães da cidade onde morava. Veio para Concórdia para trabalhar como cargo comissionado da prefeitura atuando na criação das primeiras creches do município, na formação das primeiras associações de moradores, Clubes dos Idosos e Clubes de Mães. *“Foi nesse período que eu fui criando, desenvolvendo esse envolvimento”*. Já participou do CMDCA e participa de um Conselho de Autarquia. Além da entidade que representa no CMAS, também participa de mais duas associações,

uma ligada à área profissional do campo do trabalho e outra ao campo filantrópico e assistencial, tendo cargo de diretoria em todas as duas.

Entrevista 6 – Ester tem 40 anos, é católica, nasceu em Seara, oeste catarinense, é pós-graduada em Políticas Públicas e não pertence a nenhum partido e sindicato. Participou por pouco tempo Grupo de Jovens, pois *“achava aquilo muito parado, não se discutiam assuntos interessantes da comunidade, daí eu meio que me isolava, não participava muito não”*. O envolvimento com questões políticas e públicas começou depois da formação recebida no curso de graduação em Serviço Social sendo que, atualmente, participa de uma associação profissional ligada ao campo do trabalho onde é tesoureira há dois anos e da APP (Associação de Pais e Professores) como suplente da diretoria. Já foi presidente do CMDCA quando ainda trabalhava na Prefeitura Municipal de Seara representando o segmento o governo. Mudou-se para Concórdia e em 2001 foi nomeada para ser conselheira do CMAS e em 2002 fez concurso para a prefeitura de Concórdia. Em 2007 foi nomeada como suplente governamental no Conselho dos Direitos da Mulher.

Entrevista 7 – Jorge tem 53 anos, é católico, nasceu em Concórdia, é pós-graduado em Letras Português-Inglês e por dois anos participou do Grupo de Jovens da cidade da AJA, mas não quis dar continuidade por acreditar que *“era uma coisa que fazia a cabeça da gente, que era uma coisa pra formar padres e eu discordo disso”*. Não é filiado a nenhum partido político e trabalhou durante anos na empresa Sadia até se aposentar, sendo sindicalizado no SINTRIAL. *“A gente que trabalhava não tem ligação com o público. Quem trabalha na rede privada oito horas e às vezes estuda à noite não tem conhecimento de muitas coisas que tinham na cidade. Aí depois que eu me aposentei comecei a conhecer Concórdia”*. Somente em 2000, começou a participar de uma entidade ligada ao campo recreativo e desportivo em que seu filho é atleta. Interessou-se pelos trabalhos desenvolvidos e foi convidado para compor a chapa que concorreria à diretoria. Desde então, faz parte da direção da associação sendo o atual presidente. A entidade representativa tem cadeira no CMAS a quatro anos, mas Jorge está envolvido com o conselho somente a nove meses como conselheiro suplente, sendo que se ofereceu para fazer parte do CMAS por ser aposentando e ter mais tempo para participar.

Entrevista 8 – Edna nasceu em Concórdia, é católica, tem 39 anos e possui pós-graduação em Administração Hospitalar. Já participou do Grupo de Jovens do seu bairro na zona urbana de Concórdia e participou alguns anos da diretoria da capela, em que era tesoureira. Não se envolveu com a militância estudantil durante a graduação. É sócio-fundadora de uma entidade do campo filantrópico e assistencial, mas atualmente não participa ativamente. Não é filiada a partido e não é sindicalizada. Já foi conselheira do CMS por dois anos e é conselheira da assistência social há um ano representando o segmento sociedade civil. Foi escolhida para participar do conselho por indicação da direção da entidade que representa.

b) CMDCA

Entrevista 9 – Rose tem 41 anos, é católica, nasceu em Ipumirim e possui ensino médio completo. Não é filiada a nenhum partido político e também não participa de nenhuma associação da sociedade civil além daquele que representa no conselho. Sua família teve envolvimento com a política. Seu tio materno foi vereador e prefeito pela ARENA. Seu tio paterno foi candidato a vereador pelo PT. A mãe participava da divulgação “boca a boca” de votos e com as questões relacionadas ao ambiente escolar, da igreja e da Pastoral da Saúde. O pai preferia o envolvimento com os esportes. Na igreja, Rose começou a freqüentar a catequese e, posteriormente, o Grupo de Crisma. Participou da diretoria do Grupo dos 4S e no dia da sua crisma discutiu com o bispo D. José Gomes, pois quando começou a se formar a *“Pastoral da Juventude a igreja queria que terminasse esse Grupo dos 4S, que não queria que o grupo trabalhasse com isso porque isso era uma coisa do governo. Ele queria que fosse uma pastoral da juventude e eu disse não. Não importa o grupo, seja 4S ou PJ, o importante é que trabalhe pro jovem”*. Apesar do atrito, Rose permaneceu vinculada aos trabalhos da Pastoral da Juventude, da catequese, do Movimento Sem-Terra e dos Grupos 4S, estes que gradativamente foram se diluindo. Os conflitos também apareceram no ambiente familiar já que seu pai *“era bastante contra o MST. Ele não concordava muito com isso. Daí acabava criando conflito em casa por causa dessa questão. Daí a gente participava, mas não de uma forma atuante. Quando tinham os movimentos, os encontros, a gente ia, mas não atuante”*. Os trabalhos na pastoral começaram em 1982 e se entenderam até 1990. Em 1989, veio para Concórdia para estudar, mas depois de um ano retornou para a zona rural de Ipumirim

por causa dos problemas de saúde do pai. Em 1991 retorna para Concórdia para terminar os estudos e lá se fixou. Já na cidade, desligou-se das questões religiosas até 1994 quando novamente retorna para a catequese trabalhando na Pastoral Catequética de 1999 a 2001. Em razão de sua gravidez e da mudança de bairro desliga-se da Pastoral Catequética e, em 2004 assume o trabalho na Pastoral Familiar. Atualmente participa do Conselho dos Direitos da Mulher há quatro meses como suplente e do CMDCA há dois anos. Acredita que foi escolhida por possuir maior disponibilidade de tempo.

Entrevista 10 – Mateus tem 47 anos, nasceu em Água Doce, é católico e possui o ensino superior incompleto. Na sua infância passou muitas dificuldades zona rural em que morava na, sendo que na “*época existiam dois partidos a ARENA e o MDB. E a gente via o meu avô, o meu pai, assim, brigando, discordando. E a ARENA era o partido que estava sempre no governo e os meus familiares eram do MDB. E assim eles questionavam essa questão, que o partido que estava no governo que era o culpado, que tinha que mudar. E é isso. Eu acho que meu pai e meu avô paterno foram as minhas principais influências. E eu gostei sempre de estar a par de informações, mesmo no rádio, sempre buscando informação, me atualizar*”. O avô era fazendeiro, mas não tinha condições de sustentar os onze filhos que aos poucos foram se casando e mudando. O seu pai foi então trabalhar em uma madeireira, onde desde os oito anos Mateus o ajudava para aumentar a renda da família. Como morava na zona rural Mateus conseguiu em sua comunidade cursar apenas até a quarta série. “*Mas fiquei mais três anos na quarta série, porque eu não queria parar. Foi aí que eles arrumaram para eu ir trabalhar na cidade num restaurante para estudar*”. No entanto, o dono desse restaurante mudou-se para Concórdia para abrir outro estabelecimento e Mateus com 19 anos foi junto para garantir o trabalho e a comida. “*Eu vim para cá na promessa de ele me pagar um salário. Aí eu vim e ele não me pagava. Por isso eu digo que a gente precisava de alguém para informar*”. Finalmente, Mateus arrumou emprego no restaurante da empresa Sadia onde permaneceu trabalhando por alguns anos. A participação começou em 1988 quando se sensibilizou com as demandas dos funcionários de um hotel que pertencia a Sadia que “*estavam descontentes e queriam que o presidente do sindicato, que era de Chapecó, viesse ali pra resolver os problemas. Mas, o cara do sindicato pra vir pra cá queria cobrar. Aí o pessoal disse ‘então, se é pra você cobrar pra vir pra cá nós vamos fundar o sindicato aqui*”. Mateus ajudou a fundar o sindicato e fez parte da

primeira diretoria. No entanto, logo as pessoas perceberam que “*não era fácil de funcionar um sindicato, aí começaram a desistir e eu fiquei e comecei a assumir. Desde 1993 que eu estou como presidente do sindicato. Ninguém quer assumir*”. O envolvimento com a associação de moradores e com a APP começou por volta do ano 1997. Logo foi convidado para fazer parte da diretoria das suas associações e no terceiro mandato na entidade de seu bairro foi eleito presidente “*porque a gente está sempre envolvido e participa. E sempre em algum evento, alguma coisa a gente está junto*”. Filiou-se ao PT em 1995 a convite de um vereador. Em 2001, com a chegada do PT ao Executivo Municipal, começa a freqüentar as reuniões do Orçamento Participativo na sua região onde foi eleito delegado por quatro vezes e conselheiros do conselho do OP por dois anos. Atualmente continua trabalhando como sindicalista e participando da associação de moradores do seu bairro. É suplente no conselho da diretoria de uma cooperativa de crédito da cidade. Já participou do CMS como titular e atualmente, além da participação no CMDCA a dois anos, também atua no COMEN, onde é titular.

Entrevista 11 – Marcos nasceu em Concórdia, tem 41 anos, é católico e possui segundo grau completo. Sua família tem tradição de envolvimento com as questões políticas. O seu era pai o “intendente” da comunidade, ou seja, “*quando tinha algum problema da comunidade, que tinha que resolver com a prefeitura, era com o meu pai. Eles iam lá reclamar com o meu pai e o meu pai falava com o prefeito. Ele era o mediador, mas ele nunca ganhou nada com isso não*”. Embora não fosse filiado a nenhum partido, seu pai era simpatizante da ARENA e não aceitava que o filho fosse favorável as idéias de outro partido, o que gerou conflitos na família. Seus irmãos operavam como cabos eleitorais e seu primo foi o primeiro presidente do PT de Concórdia. Desde o início dos anos 1980, Marcos já atuava na comunidade da zona rural em que vivia como líder do time de futebol e da liturgia e participava do Grupo de Jovens. Em 1981 foi estudar na Escola Técnica Federal em regime de internato e depois do seu retorno em 1985 começou a participar da direção da Pastoral da Juventude e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Junto às estas entidades e ao Movimento de Atingidos pelas Barragens do Rio Uruguai participou do processo de discussão de construção dos açudes e da formação do lago de Itá. “*Eu era membro atuante também da direção da pastoral da juventude em nível de município e a partir de 1987 eu me filiei a um partido político [PT] e comecei a atuar na área de política também e no envolvimento*

com a comunidade em todos os setores de esporte, religião, associação [...]”. O envolvimento com o partido não foi uma decisão “*só da pastoral, mas dos movimentos sindicais também, que se juntaram a nós nesse movimento. Até porque pra você conseguir mudar algumas coisas você tem que ter peso coletivo. Se você não estiver aliado a um determinado partido – porque tudo depende da política – então, você tem que ter um partido para se firmar para ir buscar essas mudanças que você quer fazer. E na época era o PT o partido que mais se identificava com a massa popular, por isso que nós nos juntamos aí, fizemos uma força”.* Em 1991 desliga-se da Pastoral da Juventude em razão do envolvimento com outras atividades em sua comunidade e do casamento e do nascimento do primeiro filho. Atualmente ocupa cargo comissionado na Secretária de Agricultura. Participa das atividades da Igreja como Ministro da Eucaristia e da associação de moradores da comunidade onde mora no setor rural, na qual é presidente. Já compôs a direção do SINTRAF e é sócio da cooperativa dos agricultores. Já foi presidente do CONDEAGRO representando o governo no qual ficou quatro anos. No CMDCA participa a quatro anos e a dois anos faz parte do Conselho do Idoso como suplente, ambos os casos representando o governo.

Entrevista 12 – Rita tem 31 anos, é católica, nasceu em Ipumirim e é graduada em Pedagogia e pós-graduada em Administração Pública. Não participa de nenhuma organização da sociedade civil. Foi para Concórdia com 21 anos para trabalhar, é funcionária concursada da PMC e, em 2004 foi nomeada para representar o segmento governo no CMDCA, sendo que por uma gestão foi presidente do conselho e atualmente é secretária. Não é filiada a partido político e também não é sindicalizada.

Entrevista 13 – Lourdes tem 33 anos, nasceu em Concórdia, é católica e possui terceiro grau completo em Psicologia. Não é filiada a partido político, não é sindicalizada e não possui vinculação associativa com nenhuma outra entidade da sociedade civil. Na ONG que representa no conselho possui vínculo empregatício e o envolvimento com questões públicas iniciou-se há um ano com a indicação da diretoria da entidade para compor o CMDCA.

c) CMS

Entrevista 14 – Roberto tem 31 anos, nasceu e mora na zona rural de Concórdia e possui ensino superior incompleto. Por ter uma família católica praticante participava freqüentemente das atividades da igreja, sendo que o pai é ministro de culto há 30 anos, o irmão foi eleito presidente da igreja, mas não assumiu por ser muito novo e o outro irmão é presidente do Clube de Esporte. *“Na minha comunidade tinha Clube Esportivo, tem a APP da escola, tem a sociedade da igreja, tem Clube de Mães, hoje tem Grupo de Idosos, associação de moradores. Então, eu cresci nesse ambiente de participação social. Eu tive inserção aos poucos nisso”*. Como dezoito anos se deslocou para a zona urbana para estudar onde permaneceu por dois anos, período este em que trabalhou na Sadia. No fim da década de 1990 saiu de Concórdia para estudar e ser seminarista. Depois de três anos, no final de 2001, retornou para Concórdia e com o incentivo do pai começou a formar um Grupo de Jovens mais crítico e questionador ao que existia em sua comunidade. *“Então eu voltei, tentei organizar novamente a Pastoral da Juventude que estava em decadência, os grupos de liturgia, ajudei a criar a Associação de Turismo Rural, ajudei a discutir na sociedade novas possibilidades de desenvolvimento, participei de Movimentos de Barragens por um período. E inclusive eu tive muitos problemas judiciais, porque a gente foi muitas vezes questionar algumas coisas com o presidente da igreja porque ele usava o dinheiro para fazer clube de bocha porque ele gostava de jogar. Aí começaram as perseguições. [...] Comecei a celebrar o natal fazendo teatro, um natal mais questionativo. E aí começou a ficar mais complicado”*. Em 2003 sindicaliza-se junto ao Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar, filia-se ao PT e em 2004 desvincula-se da Pastoral da Juventude quando assume um cargo no sindicato. A opção pelo sindicato deu-se *“porque eu verifiquei que o trabalho que o sindicato faz estava mais de acordo com aquilo que eu pensava em fazer. E o movimento sindical foi pra mim uma das melhores formas de organização que abrange toda essa discussão. Principalmente esse movimento sindical que nós temos agora que é um sindicato que promove um desenvolvimento sustentável, que prevê a qualidade de vida do agricultor familiar e da pessoa que mora na cidade. Uma sociedade melhor para se viver. A Pastoral da Juventude queria uma sociedade melhor, uma nova sociedade. A discussão era essa. E nós todos fomos formados por essa dinâmica. Então foi nesse contexto que eu acabei entrando no sindicato”*. Atualmente, continua participando da

diretoria do SINTRAF e no segmento cooperativista participa em duas cooperativas, uma cooperativa de crédito na qual é secretário e a outra de produção e industrialização. Participa também da associação de moradores do bairro e das reuniões do Orçamento Participativo em sua região. Não participa de nenhum outro conselho além do CMS, no qual está há um ano e meio como conselheiro titular representando o segmento usuário. Já participou em 2003 do CONDEAGRO, no qual ficou durante dois mandatos como secretário, representando a Juventude Rural.

Entrevista 15 – Márcia tem 56 anos, nasceu em Concórdia, é católica e possui doutorado na área de Enfermagem. A mãe era espírita, e além de exercer liderança, era professora e parteira da comunidade em que viviam na zona rural em Concórdia. O pai que era católico “*puxava saco de padre*” e sempre gostou de se envolver com campanhas, sendo que ambos eram filiados a ARENA. Márcia por opção escolheu ser católica. “*Eu trabalhava com movimento de jovens. Eu era uma das líderes do grupo de jovens que nós tínhamos aqui na igreja e era catequista*”. Como 21 anos mudou-se para a zona urbana para estudar e ajudou a formar a Associação de Jovens Amigos de Concórdia – AJA – “*que era um grupo muito forte que nós fazíamos coisas fantásticas, a gente vivia dentro da igreja e a minha liderança começou dentro da igreja no interior e depois veio pra cidade e daí a coisa cresceu*”. Na faculdade se envolveu com as atividades do Centro Acadêmico e do Diretório Central dos Estudantes e ainda participava do Grupo de Jovens. O rompimento com a Igreja ocorreu “*quando eu, um amigo e outro amigo nós cantávamos em todas as missas e nós dávamos uma assessoria lá muito grande. E no primeiro dia do ano não tinha ninguém pra ajudar, nós chegamos à sacristia e o padre disse assim: ‘vocês vieram dar show? A pessoa mais importante dessa missa sou eu, não são vocês’.* Nós fomos pra fazer a liturgia e também pra cantar e a comunidade gostava muito de nós. E eu fui me afastando, fui percebendo esse jogo de poder que a igreja tem, porque você está ocupando espaço, porque você está competindo e isso eu não suporto”. Em 1982 finaliza a graduação e em 1983 começa a trabalhar na área de Saúde Mental. Atualmente, tem atuado na coordenação da Associação dos Narcóticos Anônimos e participa dos Alcoólicos Anônimos e da Associação de Recuperação de Alcoolistas em Concórdia. Não é filiada a partido e a sindicato. Já participou do Conselho Municipal de Entorpecentes durante quatro anos, do CMDCA por uma gestão e participa do CMS a um ano.

Entrevista 16 – Fátima tem 47 anos, é espírita e possui pós-graduação em Recursos Humanos. Sua família é do estado do Rio Grande do Sul e quando pequena passaram muita dificuldade financeira. A mãe é costureira e o pai era filiado a ARENA, foi músico e compositor e por um período foi delegado da cidade em que moravam por indicação de políticos locais. Quando tinha 10 anos à família de Fátima muda-se para Concórdia em razão do emprego do pai que na época trabalhava como motorista. Quando começou a freqüentar a escola *“desde pequena eu fui representante da classe, eu era presidente da classe, eu era a que sempre ia às apresentações, se tinha alguma coisa na escola era sempre eu que estava lá na frente. E aí, na época da representação estudantil, eu já entrava nas representações estudantis, nos grêmios”*. Na universidade, em 1984, participou do Diretório Acadêmico *“defendendo os estudantes da universidade na época da ditadura militar em que a gente fazia os protestos contra o governo e eu que liderava os protestos”*. O envolvimento no movimento estudantil contrariava as opções políticas do pai que *“era da direita e do meu irmão que era do exército. Então eu era a que fazia os movimentos do contra. Contra o governo, contra a ditadura”*. Durante o período de militância estudantil era professora de música e apreciava os cantores que *“faziam aquelas músicas proibidas na época da ditadura. Eu admirava as pessoas que tratavam da ditadura nesses movimentos que era mais o pessoal, os artistas que cantavam as músicas proibidas. E eu achava certo, achava que tinha que denunciar mesmo”*. Ao finalizar o curso de Ciências Contábeis em 1988 já trabalhava e era filiada ao sindicato da sua categoria. Data de mesma época o envolvimento com uma associação com atuação na área da saúde do trabalhador. Neste mesmo ano, participou ativamente das atividades do Comitê da Cidadania Contra a Fome e a Miséria até o ano de 2004, sendo que ficou na diretoria do Comitê durante de seis anos. Participou de campanhas para pessoas carentes organizadas por uma entidade do município. *“Eu acho que essa coisa de você participar de um sindicato, de um voluntariado, essas coisas vem da gente mesmo, da pessoa. [...] Eu não deixava de participar de coisas que aconteciam na cidade, de ir volta e meia na Câmara de Vereadores assistir a uma sessão. Então eu acho que vem da pessoa isso. E acaba que você vai chegando e as pessoas vão te chamando também, porque é difícil ter as pessoas que sejam voluntárias”*. Atualmente é presidente de uma associação sendo dois mandatos como vice-presidente e dois como presidentes. Participou também do CMDCA e do CMAS e hoje é conselheira do CMS representando o segmento dos usuários.

Entrevista 17 – Ana tem 41 anos, nasceu no estado do Rio Grande do Sul, possui pós-graduação em Acupuntura e Terapia Manual. No período em que ainda cursava o ensino médio já começou a participar do grêmio estudantil e durante o ensino superior “*não chegava a ser direto, mas indiretamente eu participei de todas as passeatas de faculdade, participava das Diretas Já – eu estava lá – os comícios todos do PT eu participei de todos, desde o início*”. Os pais sempre demonstraram interesse por política e eram simpatizantes do MDB, sendo posteriormente vinculados ao PT. Foi filiada ao PT, mas não o é mais. Não é sindicalizada. Na cidade em que morava antes de mudar-se para Concórdia participou ativamente da consolidação de uma rádio comunitária e de uma série de “entidades pequenas” e acredita que este envolvimento “*acabou gerando um tipo uma perseguição. A gente sempre acaba sendo muito visado. Então, se você tem uma presença atuante isso incomoda. Aí eu decidi que era melhor me recolher mais. Eu sinto menos isso aqui em Concórdia*”. Atualmente, participa de um Clube de Mães e de uma associação do campo filantrópico e assistencial. Apesar do envolvimento ativo participou apenas do CMS onde está a mais de cinco anos como representante de uma associação profissional do campo do trabalho.

Entrevista 18 – Marta tem 47 anos, nasceu no estado do Rio Grande do Sul, é católica e é formada em Enfermagem com pós-graduação em Metodologia de Ensino e Enfermagem do Trabalho e Didática atuando como enfermeira concursada pela Prefeitura Municipal de Concórdia. Na entidade representativa que participa não possui cargo de diretoria e sim vínculo empregatício onde atua na área de formação, sendo que por meio desta envolve-se com escolas, Clube de Mães, Grupos de Idosos e com associações ligadas a saúde comunitária. Participa do Clube de Mães realizando orientações, palestras, treinamentos devido ao seu trabalho na área da saúde coletiva. Não é filiada a partido político e não é sindicalizada. O trabalho em um órgão da prefeitura ligado a saúde e o envolvimento com a entidade onde é professora propiciaram conhecimentos na área da saúde que impulsionou a indicação de seu nome e a participação no CMS.

Entrevista 19 – Vera tem 56 anos, nasceu em Concórdia, é católica e pós-graduada em Medicina do Trabalho. A mãe possui segundo grau completo e o pai possui terceiro grau completo, era líder partidário e foi vereador em Concórdia. “*A minha família sempre foi do*

PDS, do PSD, então vem lá das origens do PSD de Juscelino, daquele segmento. Não tínhamos um envolvimento político. O meu pai foi líder político durante muitos anos e era da ARENA”. Naquela época as pessoas envolvidas com a política do município eram pessoas que prestavam um trabalho gratuito para a população já que “*eram famílias de pessoas todas ligadas ao segmento [da Sadia, dos madeireiros], porque a política tinha isso, você usava de pessoas que tinham o conhecimento pra ensinar as pessoas que não tinham como produzir mais, como trabalhar e como ter uma renda melhor, porque o crescimento da comunidade dependia do todo. E eles sabiam disso*”. Depois de finalizar o curso de Medicina no estado do Rio Grande do Sul no início da década de 1980, Vera retorna para Concórdia para trabalhar em seu consultório particular ao mesmo tempo em que prestava assessoria para a Unidade de Terapia Intensiva do hospital da cidade. Em 1983 em conjunto com um grupo de colegas funda uma cooperativa ligada à área da saúde comunitária. “*Eu sempre acreditei muito no cooperativismo porque desde a primeira vez que eu viajei pro exterior eu via desde os camponeses de como era um regime bastante solidário e ao mesmo tempo era produtivo, era interessante*”. Apesar da participação política do pai nunca havia se envolvido com questões políticas e públicas até que em 2001, assumiu um cargo comissionado na prefeitura de Concórdia e em 2002 prestou concurso para assumir a vaga como efetiva junto a Secretaria de Saúde. Em 2004 assume o cargo de Diretoria de Saúde e posteriormente é nomeada Secretária de Saúde. Filia-se ao PT em 2007, é sindicalizada no Sindicato dos Servidores Municipais e participa como membro de uma associação profissional do campo do trabalho.