



## **“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”**

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social  
**Sub-eixo:** Lutas sociais e Controle Democrático nas políticas sociais

### **IMPLICAÇÕES DO IDEÁRIO DE PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA PARA O CONTROLE DEMOCRÁTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS**

LIANA LOPES BASSI <sup>1</sup>

#### RESUMO:

Este paper considera que a inclusão dos novos atores na cena política por meio dos canais de participação tem contribuído para o controle e aprimoramento democrático das políticas sociais, uma vez que as IPs – Instituições participativas, entre elas os conselhos, são a forma institucional de deliberar e formular as políticas públicas no Brasil. Apresenta como o ideário da participação e a pseudo concepção da autonomia em relação ao Estado e sistema representativo tradicional prejudicou compreender esses espaços como espaços políticos de disputa e expressão de interesses situados que expressam diferentes concepções de mundo e sociedade.

**PALAVRAS CHAVE:** Participação, Autonomia, Instituições Participativas.

#### ABSTRACT

The inclusion of new actors in the political scene through participation channels has contributed to the democratic control and improvement of social policies, since IPs - Participation Institutions, such as councils, are the institutional way of deliberating and formulating public policies in Brazil. This paper

---

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Estadual De Londrina

presents how the ideas of participation and the pseudo conception of autonomy in relation to the State and the traditional representative system hampered the understanding of these spaces as political spaces of dispute and expression of situated interests that express different conceptions of the world and society.

KEYWORDS: Participation, Autonomy, Participation Institutions.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um recorte do referencial que discutiu como os atores e interesses da representação política tradicional (eleições e parlamento) cruzam-se no exercício da representação, com os conselheiros representantes da sociedade civil, renovando os repertórios das relações entre Estado e sociedade civil. Situa-se na discussão sobre conselhos gestores de políticas públicas e destina-se à compreensão do modo como os conselheiros estabelecem, em sua prática, conexões com pessoas/atores envolvidos ao sistema de representação política tradicional.

Essa discussão considera as novas modalidades de formulação, fiscalização e avaliação de políticas com a participação da sociedade civil, denominadas pela literatura contemporânea como Instituições Participativas – IPs, que foram consolidadas desde a Constituição Federal de 1988, consideradas uma inovação no controle democrático nas políticas sociais.

A possibilidade de ampliação da participação de novos atores junto às políticas públicas foi uma das principais marcas do processo de redemocratização do país, fruto das lutas e dos embates de grupos e movimentos sociais, cujos contornos desafiam as Ciências Sociais e o Serviço Social a repensar suas proposições à luz da nova realidade.

Neste fragmento, apresentamos as expectativas quanto à capacidade das IPs de influir nas decisões do Estado e de alterar o equilíbrio de forças, presentes no ideário participativo, bem como a concepção da autonomia da sociedade civil em relação ao Estado prejudicaram um olhar mais crítico e realista para essas instituições e influenciaram a bibliografia sobre o alcance e possibilidades das IPs. Para isso, retoma as ênfases da primeira e segunda geração dos estudos que tratam da participação e discute como esse ideário contribuiu para o entendimento das IPs como espaços autônomos.

## **2. PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA COMO MARCOS ANALÍTICOS PARA A COMPREENSÃO DAS IPS E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CONTROLE DEMOCRÁTICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.**

A importância das IPs no processo de concepção, execução e controle de políticas públicas é inegável, uma vez que fazem parte da operacionalização de quase todas as políticas públicas no Brasil.

O ponto de partida é compreender como o ideário participativo, focado na autonomia e na sociedade civil, prejudicou o olhar às conexões dos movimentos sociais e, depois das IPs, com o sistema de representação tradicional e seus atores. Essa constatação nos leva à necessidade de novos ângulos para compreender as IPs.

Além disso, o deslocamento, ao inserir esses formatos também no escopo da representação política, permitiu compreender que nas IPs encontram-se e cruzam-se repertórios e práticas tanto da participação como da representação, possibilitando assim pluralização e ressignificação da representação política.

A pluralização da representação refere-se tanto à diversificação do lócus onde é praticada quanto à pluralização dos atores da representação, uma vez que sujeitos antes excluídos do processo de participação e deliberação nas políticas públicas são inseridos como co-partícipes do processo político nas diversas IPs. Lüchmann e Borba (2010, p. 232) afirmam que a criação e ampliação de espaços políticos-decisórios “buscam romper com o distanciamento e a redução da política enquanto caracterizada como campo de ação exclusivo dos representantes políticos que orientam as estratégias, escolhas e decisões políticas a partir do jogo eleitoral”.

Nesse contexto, as IPs operam uma variedade de intermediações que precisam ser desveladas com bases em marcos analíticos capazes de revelar as nuances, as formas, as implicações e as consequências dessas intermediações.

## **1.O ideário de participação para as ips**

Podemos afirmar, à partir da literatura produzida, que havia uma aposta na ampliação dos canais participativos no período que encerrava a Ditadura Militar e anunciava uma sociedade mais democrática e permeável às demandas populares. Todavia, mesmo nos anos 70, quando o pensamento político, ao questionar a ditadura, trabalhou a temática da democracia privilegiando a participação política popular, os autores “participacionistas” propunham modelos que conservavam a representação política, mas com a ênfase na participação. Partiam do pressuposto de que as pessoas teriam disposição para o envolvimento político. Já nos anos 80, cedeu-se lugar à vertente da democracia deliberativa (MIGUEL, 2014). Essas reflexões e aprofundamentos do pensamento político foram o chão que cimentou as concepções participacionistas que ancoraram a proposta das IPs enquanto possibilidade de mudança das relações Estado e sociedade na formulação, planejamento e execução das políticas públicas.

É importante ressaltar que, embora tais estudos e propostas participacionistas focassem sua atenção em uma espécie de reconfiguração do Estado brasileiro, considerando que a participação da sociedade foi amputada com o golpe de 1964 que perdurou até os anos 80, a literatura ignorou que os modelos de participação propostos guardam “uma completa incompatibilidade com a propriedade privada dos meios de produção” (MIGUEL, 2014, p. 64).

A ampliação da participação, entretanto, não é suficiente para resolver os dilemas de uma sociedade de classes e suas desigualdades, muito embora a democracia seja tomada por vezes como um regime político capaz de construir uma sociedade justa e igualitária. O fato é que as propostas participacionistas não refletiram a discussão da propriedade privada dos meios de produção, nem apresentaram uma alternativa a ela por estar no âmago das desigualdades, mas apostaram na fórmula de conciliação da ampliação de espaços de participação, da promessa de igualdade e do desenvolvimento do capitalismo.

Ao não priorizarem a incompatibilidade do capitalismo com a inserção da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas como alternativa para a redução das desigualdades

inerentes a este modo de produção, os primeiros estudos sob o viés da participação apontavam certa euforia na possibilidade de ampliar a democracia por meio da ocupação de espaços de decisões sobre as políticas públicas. Todavia, após quase 30 anos desde o surgimento das IPs, é preciso olhar as modalidades participativas a partir do real, do concreto e desmistificá-las do ponto de vista analítico. Nesse sentido, concordamos com Guedes e Silva (2014, n.p.) quando afirmam que

há, contudo, no país, a construção de um fetiche em torno da relevância da participação da sociedade civil no seio dos espaços institucionalizados de participação, a exemplo da questão dos conselhos de políticas públicas, o qual necessita ser desconstruído para que tais espaços sejam analisados em sua real condição histórica no Brasil.

Teixeira (2013) revisa a literatura e busca compreender o ideário de participação que permeou as discussões para o fortalecimento de espaços participativos, entre eles os conselhos<sup>2</sup>. Sua crítica é que, ao buscar explicação para o surgimento dos ideários participativos, o foco dos estudos tem sido a sociedade civil, segundo ela “a partir de um ator privilegiado que é o movimento social” (TEIXEIRA, 2013, p. 10). É provável que esse recorte tenha possibilitado que as análises desconsiderassem a intersecção entre sociedade civil e política.

Estudos demonstram que a bibliografia sobre participação relacionadas às IPs encontra lastro no debate sobre os novos movimentos sociais ancorados na efervescência participativa da década de 60 e nos modelos alternativos de democracia. Dessa forma, “os modelos de democracia surgidos no pós 1970 apostaram, em comum, no ideário participativo e questionaram o fraco papel atribuído à participação pelo modelo até então hegemônico” (ALMEIDA, 2018, p.15).

Ainda de acordo com Almeida (2018, p16),

---

2 A autora faz um belíssimo resgate do contexto histórico e político do período que gestou as iniciativas de ampliação de participação antes de 1988. Busca o ideário dos atores que tiveram papel fundamental para o desenho que as IPs tomariam, especialmente os conselhos gestores. Para isso, lembra especialmente dos movimentos sociais, das Comunidades Eclesiais de Base – CEBS, do MRS e do PT.

a bibliografia que daria suporte aos estudos das IPs já nasce comprometida com um ideal mais exigente quanto ao papel da participação numa democracia, questionando suas supostas consequências desestabilizadoras para a ordem democrática. Para os teóricos do modelo participativo, a participação desenvolveria as habilidades individuais necessárias à própria estabilidade do regime democrático, na medida em que sofisticaria as percepções, opiniões, valores e atitudes dos cidadãos frente ao interesse comum e aos governos.

Todavia, não é uma tarefa fácil compreender os sentidos da participação nas IPs. Gurza Lavalle (2011, p. 33) afirma que a “multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias”. Embora admita o caráter polissêmico da participação, o autor busca descrever os contornos que esta adquiriu nos estudos sobre as IPs. Afirma que os primeiros estudos, construídos a partir da década de 60, estavam filiados a um ideário de participação popular e não remetia às eleições, nem ao governo representativo, e recebia influências da Teologia da Libertação, passando a configurar um ideário em que “participar” significava tornar o povo porta-voz de seus próprios interesses, como o “aríete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e efetivação dos direitos das camadas populares” (GURZA LAVALLE, 2011, p. 34). Já para a esquerda da época, a participação popular era a possibilidade de organização dos explorados para disputa de um projeto societário.

Gurza Lavalle (2011) observa que será com o movimento constituinte que a participação popular transitará para a participação cidadã, consagrada em 1988 como direito do cidadão para além da participação eleitoral. Na década seguinte, portanto, os preceitos constitucionais sobre a participação foram incorporados e regulamentados e tiveram os conselhos de políticas públicas como expedientes institucionais, que viabilizariam a gestão participativa. Para o autor, a chave explicativa para as expectativas quanto ao alcance dos conselhos guarda profunda relação com o ideário de participação em sua origem.

Dessa forma, a primeira geração de estudos procurou enquadrar as carências, lacunas e debilidades das IPs frente ao ideal nutrido (ALMEIDA, 2018). Assim, tomaram a forma de um denunciamento da não participação nesses espaços, como do caráter limitado e restrito da partilha do poder. Em outras palavras, os estudos demonstravam a distância entre o

esperado e os contornos reais que tomaram as experiências participativas e, em vez de investimento em uma análise mais complexa que contemplasse a totalidade dessas experiências,

[...] autorizavam diagnósticos que operavam com a reificação de dicotomias conceituais, pares de opostos, capazes de identificar e diferenciar as sociabilidades virtuosas desejáveis e distantes dos desvios viciosos: cooptação ou autonomia, representação ou participação, cooperação ou conflito, instituições ou movimentos sociais, clientelismo e representação, dentre outras (D'AVILA FILHO; SZWAKO; ROMÃO, 2015, p. 13).

Gurza Lavalle (2011) dirá que essa deficiência nos estudos sobre a participação só será sanada na segunda geração de estudos que enriqueceu a compreensão sobre conselhos a partir da descrição do que era realizado nestas instâncias.

Outra categoria de análise sobre a participação passa pelo terreno da teoria democrática, cuja trajetória e cujos sentidos encontram outras origens, tendo sido utilizada principalmente em teorizações orientadas para a crítica interna da democracia. Pontuadas essas concepções que contribuem para a polissemia do termo “participação”,

[...] os efeitos da participação na teoria democrática foram diversos e mais postulados do que demonstrados, porém não coincidem com os efeitos emancipatórios das camadas mal aquinhoadas próprios do ideário da participação popular. Ambas as trajetórias, quer dizer, aquelas da participação como categoria prática e como categoria da teoria democrática, cruzaram-se de modo significativo no país no período pós-Constituinte, quando a produção acadêmica procurou caminhos para avaliar criticamente tanto a qualidade da nova democracia quanto as inovações institucionais participativas (GURZA LAVALLE, 2011, p. 36).

De acordo com Almeida (2018), houve uma inflexão nos estudos referentes à participação que acompanhou o próprio crescimento das IPs não só no Brasil como também nos países da América Latina, com forte preocupação em aferir a qualidade da deliberação, ainda que participação e deliberação sejam princípios independentes. Desse modo, Almeida (2018) ainda aponta que, na bibliografia das IPs, a participação é percebida e estudada como

“aquela promovida via movimentos sociais e, posteriormente, via sociedade civil e dirigida à incidência nos processos decisórios a partir as IPs”.

Apesar do tratamento dado à participação e da euforia quanto aos seus efeitos, ao abordar a pluralização dos atores sociais e espaços de participação no México desde a década de 90, Hevia e Vera (2010) destacam que não se tratou apenas do protagonismo da sociedade civil e de lutas sociais por autonomia, mas que havia uma pressão internacional em favor da modernização do Estado que incluía cláusulas mais democráticas para acordos comerciais, por exemplo. Além desses dois fatores, os autores ainda lembram as mudanças no Estado e a busca da legitimidade no exercício do poder. Não foi diferente no caso do Brasil, que, embora passasse por um período de lutas intensas no processo de redemocratização política, recebia pressão do Banco Mundial para que ocorresse um processo de descentralização como um deslocamento de responsabilidade para a sociedade. Segundo Bravo e Correia (2012), a intenção era corresponsabilizar a sociedade pelos serviços e gestão pública por meio da “participação da comunidade”<sup>3</sup>, ou seja, era o avanço da teoria neoliberal de Estado na sua face global.

Podemos afirmar que os contornos da realidade que se seguiu à fase inicial das IPs, bem como de sua bibliografia eliminaram a possibilidade de conceber a sociedade civil como o demiurgo da democracia, retomando aqui questão levantada por Dagnino (2002). Ainda assim, a despeito das expectativas e desencantos, esses mecanismos configuram-se em um desenho institucional inovador para a formulação das políticas públicas. Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) destacam que vivemos um momento inédito na história brasileira após a Constituição de 88, com a participação de diversos atores societários na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas. Para eles, experiências com esta ênfase, como é o caso dos conselhos gestores e do orçamento participativo, colocam o Brasil como referência importantíssima do debate internacional acerca da democracia. Almeida (2015, p. 224) afirma que o “Brasil é reconhecido nacionalmente e internacionalmente como um laboratório para se pensar a relação entre participação e democracia, tendo em vista a variedade de experiências de participação/representação”.

---

3 As autoras utilizam aspas para ressaltar que a estratégia adotada pelo Banco Mundial era para que a sociedade assumisse os custos da crise, desresponsabilizando o Estado por políticas que seriam suas, reduzindo seu papel de prestador direto de serviços e reorientando sua intervenção como regulador e provedor financeiro.

A título de síntese, podemos afirmar que ideário participativo influenciou a bibliografia e os estudos sobre as IPs no Brasil e dificultou a percepção de novos olhares sobre o papel e a importância dessas inovações no campo político, nas produções iniciais. Ainda assim, em uma segunda geração de estudos, como sinaliza Gurza Lavalle (2011), processaram-se os primeiros questionamentos de que o viés explicativo para essas inovações institucionais poderia estar relacionado também à representação política, tendo em vista que os sujeitos que faziam parte destas experiências, vindos de movimentos sociais, sindicatos, associações e organizações, não representavam a si mesmos, e sim coletivos dos quais faziam parte. Além do mais, a participação nesses espaços possibilitou a interação com atores da sociedade política, deixada de lado nas primeiras análises.

Outro debate importante que permeou as lutas sociais e a configuração das IPs foi a questão da autonomia desses espaços em relação ao Estado/sistema de representação tradicional, que veremos a seguir.

## **2. Sociedade civil sob o signo da autonomia em relação ao estado e sistema representativo tradicional**

Neste item, procuramos compreender quais seriam as implicações para as IPs quando suas análises privilegiam a sociedade civil e a necessidade de autonomia frente ao Estado e suas instituições. É fato que a participação da sociedade civil tem em seus fundamentos e existência uma forte influência dos movimentos sociais da década de 70 e 80. Como já tratamos no item anterior, esses movimentos reivindicavam, entre outros, ampliação da democracia, maior participação da sociedade nas decisões do Estado referente aos seus cidadãos, melhores condições de trabalho e de vida etc.

Assim, os movimentos sociais da sociedade civil não só tiveram um papel importantíssimo na proposta da ampliação da participação, como foram eles mesmos em grande parte a ocupar assento nos conselhos como representantes da sociedade civil, trazendo propostas, vivências e repertórios advindos da prática militante.

Esses indivíduos, agora representantes da sociedade civil nas IPs, podem ter em sua trajetória “múltiplas identidades”, ou seja, “vivenciar ao mesmo tempo a condição de ser movimento, academia, partido, sindicato, estado e/ou governo. [...] e esta múltipla identidade está na raiz da construção de boa parte das experiências participativas no Brasil” (TEIXEIRA, 2013, p. 11). Isto posto, esses sujeitos, com suas identidades e práticas, trarão para o exercício da representação conselhistas um debate que permeou a trajetória dos movimentos sociais, que é a questão da autonomia frente ao Estado, dado o caráter ditatorial desse mesmo Estado que era exercido pela força.

Assim, são constituídas as concepções que amparam as propostas dos movimentos. Coutinho (apud SEMERARO, 1999, p. 9) destaca que é no contexto da luta contra a ditadura que “a ‘sociedade civil’ se tornou sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial”. Ressalta também que um dos fatores que levou ao equívoco da interpretação da sociedade civil é que, no Brasil, toda palavra que carregasse a condição de “civil” passou a significar o contrário de “militar”. Destarte, é possível que as análises e expectativas que se seguiram ganharam o signo da autonomia pela intensa relação que as primeiras experiências conselhistas e demais inovações institucionais apresentavam com esses movimentos sociais da década de 70 e 80, cujo aspecto em comum era a defesa da democracia e resistência ao Estado autoritário.

Meza e Tatagiba (2016) advertem que esta relação entre autonomia e contexto ditatorial aparecem não só no Brasil, mas em toda a América Latina.

Na América Latina, a relação entre movimentos sociais e instituições políticas foi tradicionalmente abordada a partir do debate da autonomia. Os processos de formação do Estado, os padrões clientelistas de relação Estado-sociedade e o contexto ditatorial que faziam do Estado o inimigo a ser combatido ajudam a explicar essa centralidade. Afirmar a autonomia em relação às instituições políticas estava intrinsecamente associado, naquele momento, à própria identidade dos movimentos como novos sujeitos políticos de mudança (MEZA; TATAGIBA, 2016, p. 355).

Contudo, embora houvesse um intenso discurso em torno da autonomia, esses sujeitos, com suas múltiplas identidades, atuaram também por dentro do Estado para garantir a ampliação da participação social nas políticas públicas.

Diante do exposto, neste tópico argumentamos que o debate quanto à autonomia nas IPS, entre as quais os conselhos gestores, foi precedido pelo repertório advindo dos movimentos sociais, sendo incorporado em sua concepção. Assim, acreditamos que a bibliografia a respeito do assunto, tendo como referência a sociedade civil, cabe perfeitamente para compreender suas consequências em relação aos conselhos gestores de políticas públicas.

Dadas as condições de produção da bibliografia no contexto das ditaduras, a autonomia ganha centralidade da literatura da primeira geração de estudos participativos. Todavia, Abers e Keck (2013 apud GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015, p. 158) chamam a atenção para uma revisão de literatura que tem se colocado numa perspectiva diferenciada, que não centra mais sua análise na oposição entre atores estatais e não estatais:

A própria ideia do Estado como um aparato burocrático munido de autoridade, conhecimento especializado e capacidade de ação, quando interpelado pelas instituições participativas por ele institucionalizadas, tem sido funda e criteriosamente revisada.

Nesse mesmo sentido, Romão (2010 apud GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015, p. 158) aponta que

outras análises sugerem uma expansão analítica que engloba e ultrapassa a “arena estatal”, enfocando as formas institucionalizadas de participação não a partir da sociedade civil, mas do sistema político e em relação direta com atores partidários – ambos largamente eclipsados no debate,

A observação acima é feita a partir da crítica da obra de Avritzer, que destaca a questão da autonomia dos movimentos sociais e inovações participativas em relação ao Estado, especialmente na década de 70 e 80 do século XX. Segundo os autores, “a caracterização daquele momento sob o signo da ‘autonomia’ é ponto comum nas literaturas dos anos 1980 e 1990” (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015, p. 166).

Avritzer (2012) aponta como uma das razões para a reivindicação de autonomia em relação ao Estado e partidos políticos a forte intervenção do Estado na organização da sociedade. Segundo o autor, a autonomia reivindicada tinha dois significados principais. Primeiro, a autonomia foi entendida como agir sem pedir autorização do Estado (1977 – 1985) e, segundo, a tentativa de propor alternativas de administração de políticas sem a participação do Estado (1980). Esse segundo movimento foi protagonizado especialmente pelo Movimento de Reforma Sanitária - MRS e pelo Movimento de Reforma Urbana.

Todavia, Gurza Lavallo e Szwako (2015, p. 167) advogam a tese de interdependência política, uma vez que “as interações e a mútua constituição entre interesses sociais organizados e Estado definem o âmago da construção da ordem política em si”. Quanto ao MRS e às mudanças no campo da saúde, destacam o caráter seletivo na análise de Avritzer (2012), uma vez que o movimento sanitário, na sua complexidade, apresentava propostas que iam além da chamada autonomia. Entre elas, a ocupação de espaços no Estado, bem como a intervenção nas instituições de ensino e criação de novas faculdades privilegiando o campo da medicina social em seu currículo.

Em ambos os casos, a estratégia bem-sucedida do movimento sanitário não apenas pressupõe interação com o Estado, como também disputa dentro do Estado pelas políticas e capacidade regulatória do próprio Estado.

[...] Como já observado, porquanto sociedade civil e Estado são mutuamente constitutivos, a invocação da ‘autonomia’ não implica ausência de interação – conforme mostrado acima no caso do movimento sanitário –, da mesma forma que sua não invocação tampouco implicaria submissão ao Estado ou qualquer forma de fusão com ele (GURZA LAVALLO; SZWAKO, 2015, p. 170).

Não é nosso objetivo aqui tratar amplamente o tema da autonomia, mas registrar como foi sendo construída a concepção de que a sociedade civil (da qual os conselhos gestores fazem parte) deveria atuar de forma autônoma ao Estado e aos partidos políticos em parte da literatura. Nesse sentido, concordamos com Gurza Lavallo e Szwako (2015, p. 175) quando afirmam que “a autonomia qua categoria de análise não é unívoca e sequer autoevidente; seu uso admite uma ampla gama de filiações analíticas e, seguindo o cânone epistemológico de explicitação da posição da fala, cabe aos autores ser claros quanto a

seus pressupostos teórico-normativos”, o que justifica o deslocamento das análises atuais para a mútua determinação entre Estado e Sociedade Civil.

Romão (2015, p. 42) chama a atenção para o fato de que é raro uma representação da sociedade civil politicamente neutra, uma vez que

[...] no contato com os meios políticos, e mesmo partidários, os agentes vinculados a organizações da sociedade civil, movimentos sociais, igrejas, sindicatos etc. necessariamente se colocam em posição de disputa política, de maneira a sustentar seus interesses e valores que, por sua vez, clivam também a sociedade política [...].

O autor nos alerta que compreender a sociedade civil na cena e na disputa política contraria as correntes que advogam a ideia da autonomia e do desinteresse político e que, de alguma forma, sustentaram a literatura que enfatizou a “cooptação” da sociedade civil, a qual, nesse sentido, remete à concepção de uma sociedade civil apartada do Estado de suas instituições políticas, partidos políticos e agentes governamentais em campos opostos (ROMÃO, 2015).

Retomando a tese de Teixeira (2013), vemos por exemplo que, entre os atores que buscaram alterar o desenho das políticas públicas por meio da participação e da instituição dos conselhos, estava o PT, o que desmistifica de certo modo a tese da autonomia, ainda que seja tomada num momento seguinte com a tese da interdependência, como sustenta Avritzer (2012). Portanto, a gênese das experiências participativas revela as múltiplas vinculações dos envolvidos, alguns dos quais ingressarão nos conselhos como representantes das entidades da sociedade civil.

Teixeira (2013) observa que a bibliografia tende a adotar uma perspectiva dicotômica sobre a relação entre a sociedade civil e sociedade política e ressalta que, muitas vezes, no caso brasileiro,

não é uma relação entre dois sistemas, mas entre pessoas que são ao mesmo tempo uma coisa e outra (ressalto, ao mesmo tempo), partido, movimento (às vezes vários movimentos diferentes ao mesmo tempo) e governo. E ao fazer estes

trânsitos (que não são temporalmente um momento depois outro, mas são “ao mesmo tempo agora”) alteram os lugares por onde passam e a si mesmos (MISCHE, 2008 apud TEIXEIRA, 2013, p. 10).

Romão (2011), embora não trate do conjunto das IPs, mas do Orçamento Participativo, lembra que muitos conselheiros compõem as franjas da sociedade política e “situam-se em ascensão a ela, buscando melhor posicionamento no campo político local, no âmbito das disputas internas aos partidos e ao governo municipal” (ROMÃO, 2011, p. 359). Destarte, importa-nos saber se, em vez da autonomia, não haveria também interesse de conselhos e conselheiros de permanecerem nas chamadas franjas. É verdade que, no caso do OP, não há uma obrigatoriedade de sua existência, por isso alguns estudos partem do interesse da sociedade política em implantá-los. Já no caso dos conselhos, em algumas políticas como o caso da saúde, criança e adolescente entre outros, os conselhos são uma exigência legal que garantem o repasse de fundos para a execução da respectiva política no município e no Estado.

Assim, os conselhos gestores configuram-se em um campo privilegiado de disputas, especialmente na aplicação de recursos do fundo público, disputas estas que serão referendadas ou não pelo poder legislativo local e que nos levam a crer que, a exemplo do OP, existem possibilidades de interface dos conselheiros com representantes políticos partidários. Nesse sentido, para Faria (2015, p. 5), “discutir a pluralização da representação significa lidar com um terreno de possibilidades para a representação nas sociedades contemporâneas que não usurpam o governo representativo nem conflitam de modo irreconciliável com ele”<sup>4</sup>.

Portanto, podemos dizer que as IPs, embora gestadas sob o signo da autonomia, na prática, ressignifica-a, uma vez que a introdução de mecanismos para a interferência nas políticas públicas era também uma aposta de mudança “por dentro do Estado”, o que exigiu uma conexão com atores da arena político-institucional (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011). Assim, os conselheiros e demais atores de outras experiências participativas tiveram que lidar com novos repertórios de ação e conhecer mais sobre a formulação de políticas públicas,

---

<sup>4</sup>Em pesquisa realizada em conselhos distritais de saúde no Rio de Janeiro, Faria (2015, p. 17) observa uma proximidade ao Poder Legislativo, vinculação a partido político de esquerda e histórico de militância como fatores importantes para aprovação de pautas pela saúde da cidade.

compreensão do seu papel e do papel das instâncias da sociedade política, identificação de estratégias para a defesa de seus interesses entre outros, o que possibilitou conexões e aprendizados com o sistema político representativo tradicional. Nesse sentido, concordamos com Tatagiba e Blikstad (2011, p. 178) quando afirmam que “os processos participativos se constituem a partir de pontos variados de intersecção entre pessoas organizadas pelos movimentos sociais, agentes do governo e aqueles que falam e atuam em nome de partidos e orientações partidárias”).

Ao tratar das fronteiras entre sociedade e Estado, Abers e Von Bülow (2011) fazem inicialmente a crítica da transição do conceito de movimentos sociais para sociedade civil, fato que obscureceu a diversidade e heterogeneidade tanto dos movimentos quanto da sociedade. Ressaltam ainda como a literatura naquele momento propunha a distinção e suas fronteiras.

A noção de uma sociedade civil “autolimitada”, muito enfatizada por Cohen e Arato (1992), se refere à ideia de que os atores da sociedade civil constituem um campo separado que precisa manter sua distância tanto do mercado como do Estado, para poder garantir a comunicação livre e o respeito mútuo. Mecanismos de influência entre esfera pública e Estado devem existir, mas sem ameaçar a autonomia da esfera pública (ABERS; BÜLOW, 2011, p. 56).

Contraditoriamente a essa noção de autonomia, o fato é que os movimentos sociais, além de negociar com o Estado, frequentemente investiram em ações por dentro do Estado. Não raro, ativistas dos movimentos sociais assumiram cargos na burocracia estatal enquanto um espaço de militância política (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Portanto, a questão da autonomia tomada como ênfase, ora da ação da sociedade civil ora da sociedade política, opera uma divisão a qual omite que alguns atores envolvidos na ampliação dos canais participativos vivenciaram “ao mesmo tempo a condição de ser movimento, academia, partido, sindicato, estado e/ou governo” (TEIXEIRA, 2013, p. 11). A autora ainda aponta que

[...] esta múltipla identidade está na raiz da construção de boa parte das experiências participativas no Brasil. Por outro lado, a divisão muito rígida entre sociedade civil e sociedade política omite ou invisibiliza (por motivos muitas vezes políticos) atores importantes, entre eles a própria academia, associações de profissionais e setores de dentro do aparato estatal (como funcionários de empresas públicas) que são centrais para construção das experiências (TEIXEIRA, 2013, p. 11).

Argumentamos, então, que a aclamada autonomia reivindicada por parte da literatura que trata dos movimentos sociais e por consequência das IPs prejudicou as análises sobre essas experiências participativas, bem como as expectativas sobre elas. Destarte, esta tese busca recuperar a constatação de que a interação, a intersecção e a conexão entre sociedade civil e sociedade política têm muito a nos dizer sobre as IPs, tanto no que se refere aos rumos tomados como quanto às perspectivas para a atuação das IPs no cenário brasileiro.

Podemos dizer então que os sujeitos que atuam nas IPs, ontem e hoje, com suas múltiplas identidades, atuam no campo de disputas em que sociedade civil e política estão imbricadas uma com a outra. O não reconhecimento dessa dimensão obscurece a compreensão de seus efeitos para a gestão da política pública e para a própria democracia.

### **3. CONCLUSÃO**

Iniciamos este paper afirmando que as expectativas quanto à capacidade das IPs de influir nas decisões do Estado e de alterar o equilíbrio de forças, presentes no ideário participativo, bem como a concepção da autonomia da sociedade civil em relação ao Estado prejudicaram um olhar mais crítico e realista para essas instituições e influenciaram a bibliografia sobre o alcance e possibilidades das IPs.

Alegamos que a autonomia enunciada não fez parte da realidade dos movimentos que propunham a ampliação dos canais participativos como uma alternativa ao Estado, então ditatorial. Desse modo, o que houve foi uma contradição entre o discurso da autonomia e a prática dos movimentos da sociedade civil. Essa prática revelou que alguns ativistas dos movimentos sociais ocuparam espaços de poder na esfera pública como cargos políticos e

eleitorais ou ativaram repertórios de intermediação socioestatais para penetração e execução de demandas que vinham da sociedade civil.

O discurso de autonomia reflete-se ainda hoje nos conselhos gestores, embora na prática, parte de seus atores, representantes da sociedade civil, mantenham vinculações com o sistema político tradicional, seja por afinidades ou por filiação formal, além do que o próprio desenho dos conselhos favorece a intermediação entre a sociedade civil e o executivo. Portanto, a autonomia pregada contrasta com a autonomia real e mascara os interesses dos sujeitos que participam desse colegiado.

Portanto, a participação requerida pela sociedade e materializada nas IPs parece desconectada das concretas relações de poder ao negligenciar a questão política intrínseca a esses formatos. Entendendo que os conselhos gestores são espaços de contradição, reconhecidos como lugar que reflete a luta de classes e, assim, não podem ser naturalizados como entidades apolíticas. O perigo dos consensos, neste caso, é o não reconhecimento dos interesses de cada segmento como legítimos e, na tentativa de estabelecer uma grande aliança, corre-se o risco da negação da representação como se ninguém representasse ninguém e a todos ao mesmo tempo. Neste sentido, as IPs são espaços de contradição, de lutas e interesses situados e, sua desmistificação pode e muito contribuir não só para o controle democrático das políticas públicas, mas para o próprio amadurecimento e aperfeiçoamento da democracia.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R; SERAFIM, L; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. In: **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014.

ABERS, R; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na Prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, set./dez. 2011.

ALMEIDA, C. C. R. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores. In: **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 17 n. 1, p.54-78, jun. 2015.

ALMEIDA, C. C. R. A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate. In: MARTELLI, C.G.G.; JARDIM, M.J; e GIMENES, E.R. (Org). **Participação Política e Democracia no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: SP: Editora Acadêmica: 2018.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. In: **Opinião Pública, Campinas**, v. 18, n. 2, nov. 2012.

BRAVO, M. I.S.; CORREIA, M. V. C.. Desafios do Controle Social na Atualidade. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, 2012.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

D'AVILA FILHO, P; SZWAKO, J.; ROMÃO, W. de M.. Representação, participação e intermediação. In: **Interseções**, v. 17 n. 1, Rio de Janeiro, p. 14 a 53. 2015.

FARIA, A. M. T.. A participação e os partidos na dinâmica dos conselhos distritais de saúde do Rio de Janeiro. In: II ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. 2015, Campinas. **Anais do II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. UNICAMP, Campinas, 2015, p. 01-30

GUEDES, O.; SILVA, S. C. Análise das Relações entre Estado e Sociedade Civil no Contexto Democrático Brasileiro, Pós-1988: a desconstrução de um 'fetiche'. In: XVI ENPESS – ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. 2014, Natal. **Anais do XVI ENPESS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. ABEPSS, Natal: 2014, n. p.

GURZA LAVALLE, A.. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos E Causa. In: PIRES, R. R. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_; HOUTZAGER, P. P.; CASTELO, G.. Representação Política e Organizações Civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 21, n. 60, fev. 2006.

\_\_\_\_\_; SZWAKO, J.. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. In: **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

HEVIA, F.; VERA, E. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. In: OLIVERA, A. (org.). **La democratización frustrada**: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México. Ciudad de México: Ciesas, Universidad Veracruzana. 2010.

LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J.. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. In: **Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 2, n. 2, p. 229- 246, jul/dez. 2010. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/urbe?dd1=4474&dd99=view>> acesso em 10 de maio de 2011.

MEZA, H.; TATAGIBA, L.. Movimentos Sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974 - 2012). In: **Opinião Pública**, v.22, n. 2, p. 350-384, agosto, 2016.

MIGUEL, L. F.. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

ROMÃO, W. M.. Conselheiros do Orçamento Participativo nas Franjas da Sociedade Política. In: **Lua Nova**, v. 84. São Paulo, 2011.

ROMÃO, W. Reflexões sobre as dificuldades da Implementação da participação Institucional no Brasil In: **Ideias** – Revista Instituto Filosofia Ciências Humanas, Campinas, v. 6, n. 2, p. 35-58, jul/dez. 2015.

SEMERARO, G.. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia.** Petrópolis: Vozes, 1999.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K.. Como se fosse uma eleição para vereador: Dinâmicas Participativas e Disputas Partidárias na cidade de São Paulo. In: **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011

TEIXEIRA, A. C. C. **Para Além do Voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975 – 2010).** 2013. 174f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UNICAMP, Campinas, 2013. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2013/33003017039P0/TES.PDF>>. Acesso em: 03 dez. 2017.