



Herculis Pereira Tolêdo

**PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DA
SOCIEDADE CIVIL NO CMAS/RJ (2013-2015):
abordagem sobre estratégias de formulação
e controle da execução da política de
assistência social no município do Rio de
Janeiro**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: prof^a. Inez Terezinha Stampa

Rio de Janeiro
Março de 2017



Herculis Pereira Tolêdo

**PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DA
SOCIEDADE CIVIL NO CMAS/RJ (2013-2015):
abordagem sobre estratégias de formulação
e controle da execução da política de
assistência social no município do Rio de
Janeiro**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social do Departamento de
Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-
Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo
assinada.

Profª Inez Terezinha Stampa

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profª Andreia Clapp Salvador

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

Profº Ney Luiz Teixeira de Almeida

UERJ

Profª Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 31 de março de 2017.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Herculis Pereira Tolêdo

Graduou-se em Relações Internacionais pela UNESA, em 1998 e em Ciências Sociais pela UFRJ, em 2004. Desenvolve projetos na área de políticas públicas e assistência social, especialmente sobre controle e participação social no SUAS. Participa do grupo de pesquisa Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Tem experiência nas áreas de sociologia e assistência social. Participou de pesquisas nas temáticas de gênero, raça e violência no Centro de Estudos Afro-Brasileiros da Universidade Candido Mendes - UCAM.

Ficha Catalográfica

Tolêdo, Herculis Pereira

Participação dos conselheiros da sociedade civil no CMAS/RJ (2013-2015): abordagem sobre estratégias de formulação e controle da execução da política de assistência social no município do Rio de Janeiro / Herculis Pereira Tolêdo; orientador: Inez Terezinha Stampa. – 2017.

154 f.: il. color.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2017.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. CMAS/RJ. 3. Conselheiros da sociedade civil. 4. Participação. 5. Assistência social. I. Stampa, Inez Terezinha. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

A Álvaro, meu avô querido (*in memoriam*).
Aos meus pais e sobrinho, que alegam minha vida.

Agradecimentos

De maneira especial, agradeço a todos os que estiveram envolvidos de forma direta e indireta para a elaboração desse trabalho.

Agradeço ao CNPq, pela concessão de bolsa de estudo, garantindo recursos para subsidiar minhas participações em seminários, em congressos e aquisição de livros.

Aos professores Andréia Clapp Salvador, Ney Luiz Teixeira de Almeida e Sindely Chahim de Avellar Alchorne, um agradecimento muito carinhoso pela disponibilidade e o cuidado com que vocês leram e avaliaram o conteúdo desse estudo. Vocês são formidáveis e muito me honra ter contado com suas valiosas sugestões e críticas na banca examinadora. Espero ter correspondido às expectativas sobre o tema aqui proposto.

Agradeço ao corpo de professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio, especialmente ao professor Rafael Soares Gonçalves, de quem tive a oportunidade de ser aluno, e aos colegas de turma Edvaldo, Luciana, Luana e amigo Daniel. Certamente, muito do que está neste trabalho resultou dessa convivência e do aprendizado dela decorrente.

Aos funcionários do Departamento de Serviço Social e da Biblioteca da PUC-Rio, agradeço a acolhida e a paciência infundável, principalmente da bibliotecária Paula Ferreira, às minhas solicitações de empréstimos entre bibliotecas.

Ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), onde pude, nos últimos anos, não só representá-lo como conselheiro no CMAS/RJ, mas desenvolver pesquisa sobre a temática; agradeço especialmente à Rosimere de Souza, Mara Biasi e Tereza Cristina Baratta ao Alexandre Santos, Heraldo da Costa Reis e Paulo Timm pela oportunidade e estímulo constante a esse trabalho e pela confiança que sempre depositaram em mim. Aos demais colegas Luciana, Flávia, Juliana, Louise, Jessica, Bernardo, Fátima, Simone e, em especial, Eduardo pela elaboração dos mapas aqui apresentados e à Cinthia que, muito gentilmente, fez as correções das referências bibliográficas.

Não posso deixar de agradecer aos colegas com quem travei contatos e fiz amizade durante o tempo em que fui conselheiro do CMAS/RJ e estreitei laços no período da pesquisa: Priscila, Aydée, Sandra, Ana, Emília, Viviane, Marcio, Fernanda, Gláucia, Alice, Marlise. Em especial, Dulcelena Martins do Fundo Nacional de Assistência Social pelo aprendizado e carinho de sempre e a equipe técnica do Conselho, sempre dispostos a ajudar nesse processo - Rosane, Fabíola, Achiles, Taffarel e Cintia.

Agradeço especialmente a algumas pessoas muito queridas: meus pais, Ari e Sonia, e minha irmã, sobrinho e cunhado (Erica, Gael e Daniel), as amigas Maria Augusta e Geovana, que souberam ser presença contínua, incentivadora e atenciosa. Renata, pela paciência de escutar meus planos e ler meus escritos de forma sempre muito atenta, afetuosa e colocando sempre mais cor. Aos amigos Antônio e Emerson.

Inez Stampa, minha orientadora, merece um agradecimento especial. Muito obrigado pela confiança, companheirismo e generosidade em discutir pontos e sugerir caminhos. Sempre de forma calma, respeitosa e disponível colocou seu ponto de vista. Algo tão raro nos dias de hoje. Esteja certa que sou muito grato pelo nosso encontro e pela oportunidade de hoje contar com sua amizade. Confesso que ainda não compreendi como pode caber tanta elegância, generosidade e conhecimento numa pessoa. Se eu fosse você, seria insuportável.

Por fim, ao amigo e professor Marcio Eduardo Brotto, in memoriam. Muito obrigado pelo incentivo e amizade. Você foi quem primeiro acreditou nesse sonho, tantas vezes deixado de lado. Sem palavras para expressar minha gratidão e saudade.

De individual e intransferível fica apenas a responsabilidade pelos erros e imprecisões que este trabalho certamente contém.

Resumo

Tolêdo, Herculis Pereira; Stampa, Inez Terezinha. **Participação dos conselheiros da sociedade civil no CMAS/RJ (2013-2015): abordagem sobre estratégias de formulação e controle da execução da política de assistência social no município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2017. 154p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação pretendeu compreender de que forma a sociedade civil participou na formulação de estratégias e de controle da execução da política de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro. Sobretudo, compreender as formas e os mecanismos pelos quais os conselheiros eleitos, representantes da sociedade civil para a gestão 2013-2015, inscreveram seus projetos políticos no seio do aparelho de Estado através da representação das suas entidades, entendidas neste estudo como aparelhos privados de hegemonia. Neste contexto, buscou-se: a) identificar quais temas e situações foram analisados na gestão 2013-2015 do CMAS/RJ; b) conhecer as formas e os mecanismos pelos quais os conselheiros civis inscreveram seus projetos através da representação das suas entidades; c) entender como os consensos foram construídos e d) até que ponto os projetos dos conselheiros civis estavam alinhados com as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para o desenvolvimento do estudo foram utilizados conceitos gramscianos, tais como sociedade civil, intelectuais orgânicos, entre outros. Os procedimentos metodológicos adotados incluíram, além da realização da pesquisa bibliográfica que forneceu informações aproximativas sobre o recorte da temática em questão, a análise documental, realizada a partir dos documentos coletados no campo, isto é, de 41 atas, 175 resoluções e 4 relatórios elaborados na gestão analisada, os quais foram posteriormente examinados a partir do seu conteúdo temático. Também foram realizadas 12 entrevistas semiestruturadas, as quais permitiram um contato mais íntimo com os sujeitos da pesquisa. Essa etapa proporcionou uma melhor compreensão não só sobre o material coletado, mas, em especial, sobre a reconstituição da criação do CMAS/RJ, pois alguns desses entrevistados já estavam nesse espaço há bastante tempo. Os dados obtidos e as análises empreendidas levam à constatação de que o CMAS/RJ se encontra numa posição

periférica em relação aos processos que envolvem decisões propositivas para a política de assistência social em decorrência do caráter extremamente autorreferenciado e cartorial. Pode-se também identificar uma tendência conscienciosa e colaborativa entre os conselheiros titulares e suplentes civis e governamentais, além de identificada uma dinâmica “boca-a-boca” para a reprodução e perpetuação do *establishment* realizada pelos conselheiros que, em sua grande maioria, mais de 90%, são assistentes sociais. O que está em disputa na agenda do Conselho é a interdependência entre o público e o privado na prestação dos serviços socioassistenciais. Dessa maneira, o estudo revela o quanto a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) não rompeu e nem superou a relação público-privado, mas a ressignificou na história da assistência social no Brasil. O grande desafio esteve em pensar o CMAS/RJ tendo em conta suas tensões, contradições, limites e possibilidades sem, contudo, reiterar um discurso fatalista que configura este local como o da barganha, da cooptação e da luta por interesses corporativos ou tomando como o único espaço possível para a materialização da democracia e de exclusivo meio para avaliação e proposição das políticas de assistência social no município.

Palavras-chave

CMAS/RJ; Conselheiros da sociedade civil; Participação; Assistência social.

Abstract

Tolêdo, Herculis Pereira; Stampa, Inez Terezinha (Advisor). **Civil society advisors participation in the CMAS/RJ (2013-2015): Approach on strategy to formulate and control the implementation of social assistance policy in the city of Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2017. 154p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

It was intended to understand how civil society participated in the formulation of strategies and control of the implementation of Social Assistance policy in the municipality of Rio de Janeiro and, above all, to understand the forms and mechanisms by which elected councilors, representatives of civil society in the 2013-2015 administration inscribed their political projects within the State apparatus through the representation of their entities, understood in this study as private hegemony devices. In this context, we was sought to: a) identify which themes and situations were analyzed in the 2013-2015 administration of the CMAS / RJ; b) know the forms and the mechanisms by which the civil councilors inscribed their projects through the representation of their entities; c) to understand how consensus was built; and d) to know the extent to which the civil counselors' projects were aligned with the guidelines of the Single Social Assistance System (SUAS). For the development of the study Gramscian concepts such as civil society, organic intellectuals, among others, were used besides the accomplishment of bibliographical research that provided approximate information on the cut of the subject in question. The research also had documentary analysis collected in the field, that is, of 41 minutes, 175 resolutions and 4 reports elaborated in the analyzed management, which were later examined from the thematic content. There were also 12 semi-structured interviews, which allowed a more intimate contact with the research subjects. This step provided a better understanding not only of the material collected, but especially about the reconstitution of the creation of CMAS/RJ, since some of those interviewees had been in this space for a long time. The data obtained and the analyzes undertaken lead to the realization that the CMAS/RJ is in a peripheral position in relation to the processes involving propositive decisions for social assistance policy due to the extremely self-referential and cartorial character. It is also possible to identify

a conscientious and collaborative trend among the civil and government board members and deputies, as well as to identify a dynamic "word of mouth" for the reproduction and perpetuation of the establishment by the councilors, who more of 90%, are social workers. What is in dispute on the Council's agenda is the interdependence between the public and the private in the provision of social assistance services. In this way, the study reveals how the National Social Assistance Policy (PNAS) did not break and did not overcome the public-private relationship, but it has resignified it in the history of social assistance in Brazil. The main challenge was to think about CMAS/RJ, taking into account its tensions, contradictions, limits and possibilities, without reiterating a fatalistic discourse that configures this place as that of bargaining, cooptation and the struggle for corporate interests or taking as the the only possible space for the materialization of democracy and the exclusive means for evaluating and proposing social assistance policies in the municipality.

Keywords

MCSA - RJ; Civil society advisors; Participation; Social assistance.

Sumário

	Introdução	22
1.	Participação sociopolítica: uma mediação necessária para a construção de consensos majoritários	33
1.1.	Participação: do que estamos falando?	36
1.2.	A discussão de sociedade civil em Antonio Gramsci	41
1.3.	O papel do intelectual orgânico na construção dos consensos majoritários num contexto clientelista	48
2.	Trajetória e desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro (CMAS/RJ)	53
2.1.	A plenária e o contexto da criação do CMAS/RJ	54
2.2.	Estrutura normativa e modos de funcionamento do CMAS/RJ	66
2.2.1.	Mesa Diretora	70
2.2.2.	Secretaria Executiva	71
2.2.3.	Comissões Temáticas, Locais e Grupos de Trabalho	71
2.2.4.	Câmaras de Inscrição e Regularidade de Processos	74
2.2.5.	O significado da Inscrição no CMAS/RJ	75
2.2.6.	Entidades de Assistência Social	76
3.	Gestão 2013-2015: análise dos instrumentais do CMAS/RJ	81

3.1.	Eleições da sociedade civil e a proporcionalidade entre os segmentos e sua localização territorial na cidade	82
3.2.	Perfis dos conselheiros civis titulares e suplentes do CMAS/RJ (2013-2015)	90
3.3.	A produção de decisões: atas, resoluções e relatórios de atividades	96
4.	Sobre a construção de consensos	113
4.1.	O contexto das entrevistas e o perfil dos entrevistados	113
4.2.	Análise das entrevistas: participação, projetos em disputa e estratégias de formulação e controle no CMAS/RJ	117
4.3.	Consenso e hegemonia no CMAS/RJ	127
5.	Considerações finais	133
6.	Referências bibliográficas	140
7.	Apêndices	148
7.1.	Apêndice 1 – Roteiro entrevista	148
7.2.	Apêndice 2 – Termo de consentimento livre e esclarecido	151
7.3.	Apêndice 3 – Perfil do entrevistado	153

Lista de tabelas

Tabela 1 -	Temas e números de resoluções	106
Tabela 2 -	Legenda dos entrevistados.	116

Lista de quadros

Quadro 1 -	Entidades de Atendimento	83
Quadro 2 -	Organização de Usuários	83
Quadro 3 -	Assessoramento e Defesa de Direitos	84
Quadro 4 -	Trabalhadores na Área de Assistência Social	84
Quadro 5 -	Assembleias realizadas	96
Quadro 6 -	Temas das pautas das assembleias ordinárias	99
Quadro 7 -	Temas das pautas das assembleias extraordinárias	101
Quadro 8 -	Principais temas identificados nas pautas das assembleias ordinárias e extraordinárias	102
Quadro 9 -	Total de resoluções publicadas	105

Lista de figuras

Figura 1-	Cartografia da SMDS/RJ	65
Figura 2-	Organograma da SMDS/RJ	66
Figura 3-	Organograma do CMAS/RJ - 2013-2015	70
Figura 4-	Fluxograma do Processo de Regularidade no CMAS/RJ	75
Figura 5-	Cartografia das Organizações (2013–2015)	86

Lista de gráficos

Gráfico 1 -	Quantitativo de Entidades Inscritas	79
Gráfico 2 -	Perfil do gênero dos conselheiros titulares	90
Gráfico 3 -	Perfil do gênero dos conselheiros suplentes	91
Gráfico 4 -	Perfil da idade dos titulares da sociedade civil	92
Gráfico 5 -	Perfil da idade dos suplentes da sociedade civil	92
Gráfico 6 -	Perfil da escolaridade dos titulares da sociedade civil	93
Gráfico 7 -	Perfil da escolaridade dos suplentes da sociedade civil	93
Gráfico 8 -	Perfil profissão dos titulares da sociedade civil.	94
Gráfico 9 -	Perfil profissão dos suplentes da sociedade civil	95
Gráfico 10-	Tempo de vínculo dos entrevistados	115

Lista de siglas

AMUBUA	Associação de Moradores União das Bases de Urucânia
API	Atenção à Pessoa Idosa
ASFUNRIO	Associação dos Servidores da SMDS e FUNDO RIO
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CAS	Coordenadorias de Assistência Social
CDS	Coordenadorias de Desenvolvimento Social
CEBES	Conselho de Entidades do Bem-Estar Social
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CGC	Conselhos Governo-Comunidade
CIEE	Centro de Integração Empresa-Escola
CMAS/RJ	Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro
CMDCA/RJ	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COMDEF-RIO	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
CRAS	Coordenadorias Regionais de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
CRESS/RJ	Conselho Regional de Serviço Social do Estado do Rio de Janeiro
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEAS	Fórum Estadual de Assistência Social

FEBIEX	Federação Estadual das Instituições de Reabilitação do Estado do Rio de Janeiro
FENAS	Federação Nacional dos Assistentes Sociais
FIA	Fundação para a Infância e Adolescência
FIB	Federação das Instituições Benéficas do Rio de Janeiro
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FUNDO RIO	Associação dos Servidores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISBET	Instituto Brasileiro Pró-Educação, Trabalho e Desenvolvimento
LBA	Fundação da Legião Brasileira da Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MAR	Museu de Artes do Rio
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
NIEPSAS-PUC/Rio	Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social
NOB SUAS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ONGs	Organizações Não Governamentais
PCM	Programa Creche Comunitária
PLAF	Plano de Acompanhamento e Fiscalização
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPD	Pessoa Portadora de Deficiência
PUC-Rio	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
REDE-SAC	Rede de Serviço de Ação Continua
RHC	Rede Histórica Conveniada
SAS	Secretaria de Assistência Social

SASERJ	Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro
SBA	Sociedade Beneficente de Anchieta
SIMAS	Sistema Matricial de Assistência Social
SMAS/RJ	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDS/RJ	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCM	Tribunal de Contas do Município
URS	Unidades de Reinserção Social
USEERJ	União da Sociedade Espírita do Estado do Rio de Janeiro

A relação entre os intelectuais e o mundo da produção não é imediata, como ocorre no caso dos grupos sociais fundamentais, mas é “mediatizada”, em diversos graus, por todo o tecido social, pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os “funcionários”. [...] (ou) os “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político.

Antonio Gramsci, In: Cadernos do Cárcere.

Introdução

Desde a década de 1980, somos sujeitos de intensa e de diversificada expansão da expectativa de participação social no Brasil, com proposição de dispositivos legais, até então inéditos, os quais foram assegurados no texto constitucional, materializando as conquistas democráticas e, sobretudo, potencializando novos desdobramentos legais que alteraram os padrões tradicionais de formulação e de implementação das políticas públicas que privilegiaram a inserção de atores, de temas, de canais de participação, de formulação e de deliberação na área.

A conjuntura política destes anos inspirou novas dimensões para a categoria participação. Como observa Gohn (2011), para aqueles que estavam engajados na busca da redemocratização do Estado, inicialmente, o processo concentrou-se na questão dos conselhos, priorizando a dicotomia do caráter que deveriam ter nos debates. Diz a autora que os conselhos tinham caráter "consultivo, para auscultar a população, ou normativo/representativo, com poder de decisão" (p.57).

Tais situações, até 1988, eram inusitadas uma vez que os interesses dos grupos sociais poderiam permanecer à margem da política, sendo estes convocados periodicamente apenas para escolher seus governantes. No caso específico da participação nos Conselhos da Assistência Social, objeto deste estudo, vimos que esses espaços definidos legalmente como parte da estrutura do Estado com a função de incidir sobre a política da assistência social, acabaram, por vezes, impulsionando a participação do cidadão na vigilância dos princípios basilares da gestão pública e no controle da aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, o controle social propõe a participação imediata da sociedade nos destinos do Município, como uma forma de participação direta, que complementa a democracia representativa. Nesse sentido, o controle social vai muito além da simples fiscalização dos atos da administração pública, pois está presente nas diversas possibilidades de participação social, desde a formulação até à aplicação das políticas públicas.

Para o que aqui se pretende demonstrar, é também importante considerar que a criação desses espaços, no Brasil, difundiu um entendimento da assistência social como política social que, junto com as políticas de saúde e de

previdência social, passaram a compor o Sistema de Seguridade Social, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Mas, sobretudo, os conselhos ajudaram a disseminar uma nova concepção da assistência social que até então estava muito ligada à mera ação da caridade e ainda muito distante, por exemplo, dos princípios e das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do modelo de gestão que seria preconizado pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Desse modo, entende-se que o processo de democratização pode se materializar com a presença de conselhos de política e de defesa¹ junto a cada ente federativo, agregando representantes reconhecidos institucionalmente como sujeitos de direitos - usuários da rede pública de serviços e de beneficiários socioassistenciais, representantes de trabalhadores, representantes de gestores dos entes federativos e de organizações da sociedade civil - em gestão partilhada com entes estatais.

Por outro lado, na década de 1990, o Estado brasileiro vivenciou um processo de contrarreforma marcado pela expropriação de direitos, principalmente os sociais, no sentido estrito do termo. Em síntese, o cidadão que pode pagar para obter os seus “direitos” à educação, à saúde e à previdência social, os obtém. Esta contrarreforma adentrou os anos 2000, com características diferentes dos anos 1990 e agora, no início do século XXI, sobretudo após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016, se aprofunda em inúmeras medidas que vêm reduzindo e retirando direitos duramente conquistados pela classe trabalhadora, em seu processo histórico, no país.

Muito se falou e se produziu sobre participação nos últimos anos no Brasil (AVRITZER, 2009; BOBBIO, 1998; GOHN, 2011; MACHADO, 2012; MILANI, 2007; NEVES, 2008; NOGUEIRA, 2004, 2011; PIRES et al 2011; SILVA, 2003; SZWAKO, 2012). Grande parte dessas produções buscou compreender e responder o que se entende por participação, quais suas dimensões e campos de atuação. Esse exercício deu origem a interpretações e significados, mas, sobretudo, inseriu a luta da sociedade brasileira por acesso aos direitos sociais e

¹ Em âmbito nacional os conselhos de políticas públicas como assistência social, saúde, educação e outros foram paulatinamente criados como órgãos de gestão e de monitoramento da gestão das políticas sociais, no campo dos conselhos de direitos e defesa dos direitos humanos, caso, por exemplo, dos conselhos de defesa da criança e do adolescente, só após a CF/1988 com a institucionalização do Estado Democrático de Direito é que os órgãos de defesa dos direitos humanos ampliam-se na cena política brasileira.

à cidadania nos tópicos de discussão e nos paradigmas analíticos sobre participação, ainda que de forma não satisfatória na maioria das vezes.

Passados cerca de 30 anos da promulgação da CF/88, o processo atual de contrarreforma se assemelha ao do passado. Observa-se nova onda em que instituições políticas restringem a participação popular nas decisões públicas e os ganhos dos direitos civis parecem ser refutados. Não é demais ressaltar que isso vem ocorrendo de forma mais intensa a partir de 2016, após 13 anos de dois governos inéditos no Brasil que, embora, em boa parte, alinhados a princípios do neoliberalismo e sem se aproximar da classe trabalhadora e dos movimentos sociais, como era de se esperar de governos do Partido dos Trabalhadores, garantiu, ainda que pela via do consumo e de criação de postos de trabalho (mesmo que precários), na maior parte dos casos, processos de inclusão e de proteção social para grande parcela da população mais empobrecida e miserável do país.

É neste contexto que esta dissertação nasce, e tem como objetivo principal analisar as formas de participação dos conselheiros representantes das entidades da sociedade civil eleitos na gestão de 2013-2015 do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro (CMAS/RJ).

Com o estudo realizado procurou-se compreender se e de que forma a sociedade civil participou na formulação de estratégias e de controle da execução da política de assistência social e, sobretudo, conhecer as formas e os mecanismos pelos quais os conselheiros eleitos representantes da sociedade civil inscreveram seus projetos políticos no seio do aparelho de Estado através da representação das suas entidades, compreendidas neste estudo como aparelhos privados de hegemonia.

Buscou-se identificar quais temas e situações foram analisados na gestão 2013-2015 do CMAS/RJ, quais foram os mais polêmicos e aqueles que promoveram maior dissenso e disputa pela hegemonia, bem como entender como os consensos foram construídos e até que ponto os projetos dos conselheiros representantes da sociedade civil estavam alinhados com as diretrizes do SUAS. Ademais, visou compreender se o CMAS/RJ tem cumprido seu papel como um dos espaços de atuação e amálgama para a participação da sociedade civil dentro do aparato estatal e de que forma isso vem ocorrendo.

O interesse pelo tema se deu quando, em 2009, assumi a representação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) no referido Conselho, o que me deu oportunidade de acompanhar os trabalhos ali desenvolvidos ao longo dos últimos oito anos, equivalendo a quatro gestões: 2009-2011, 2011-

2013, 2013-2015 e 2015-2017. Em duas destas gestões, passei a exercer a função de coordenador da Comissão de Orçamento (2011-2012) e integrante da Comissão do Fundo Municipal (2011-2012), de vice-presidente e de presidente (2012-2013) e, desde outubro de 2015, exerço a função de coordenador da Comissão de Normas.

Nesse primeiro contato com a realidade do Conselho, pude acompanhar o dia a dia dos conselheiros no exercício das suas atribuições, possibilitando-me identificar as lideranças e quem representaria uma articulação influente neste espaço de participação, o que despertou em mim o interesse pela instância como potencial *lócus* democrático da participação e o desejo de aprofundar a discussão sobre as constatações das contradições e tensões presentes no exercício do controle social.

Tais elementos e outros apreendidos no decorrer desses anos me levaram a questionar se o espaço do Conselho é de fato um ambiente que propicia a participação política em âmbito municipal, ou se esse espaço se caracteriza mais como auxílio às ações da Secretaria de Assistência Social. Muitas dúvidas surgiram: quais são as dificuldades enfrentadas pela sociedade civil no exercício do controle social democrático no âmbito do CMAS/RJ? Como fortalecer o espaço de democracia participativa local, os direitos sociais e a ação coletiva dos usuários da assistência social? Qual é a real possibilidade de exercer o controle social democrático num contexto de crise estrutural do capital que desregulamenta os direitos sociais?

Esses e outros questionamentos convergiram para a constatação de que a esfera pública vai muito além das ações do governo e que deve envolver a sociedade civil, numa perspectiva de dar maior transparência às ações que são públicas, logo, de todos, pois a democracia não se faz apenas pelo voto, sendo fundamental a participação nas deliberações para o controle social democrático das ações públicas.

O meu retorno ao campo se deu em outubro de 2015, quando novamente representei o IBAM no CMAS/RJ, exercendo a função de coordenador da Comissão de Normas com atribuições regimentais, dentre as quais a de elaborar a normatização e a regulamentação das ações e dos serviços das entidades públicas e privadas, bem como revisar o regimento do CMAS/RJ no sentido de atualizá-lo, considerando a própria Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Nº12.435, de 6 de julho de 2011, também conhecida como “Lei do SUAS”, a Norma Operacional Básica da

Assistência Social (NOB SUAS)² e as demais normativas vigentes, elaboradas nas últimas décadas.

Naquele momento, já era aluno do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), me vinculando à linha de pesquisa “Trabalho, Políticas Sociais e Sujeitos Coletivos”. Esta linha enfoca as mediações teóricas e históricas presentes nas questões referentes ao trabalho, às políticas sociais e aos sujeitos coletivos, propondo análise problematizada sobre o tema. A pesquisa aqui apresentada, desenvolvida durante o curso de mestrado acadêmico realizado na PUC-Rio, situa-se no âmbito desta linha de pesquisa, portanto.

Acredito que o convívio pretérito e atual funcionou como uma estratégia narrativa dialógica em decorrência da relação de aproximação do espaço e dos personagens em uma situação concreta de pesquisa, o que se convencionou chamar de autoridade etnográfica e que o antropólogo Michael Herzfeld (1992), de modo provocativo, nomeou de autoridade burocrática, insinuando semelhanças entre os personagens que emergem do exercício de cada uma delas: o etnógrafo e o burocrata. Pude conjugar as lentes, com a visão de quem é de dentro, com a visão de quem vem de fora e pode ver com olhar crítico.

A expressão etnografia começou a ser utilizada pelos antropólogos para designarem o trabalho de campo, no decorrer do qual são recolhidas informações e materiais que servirão de objeto para uma elaboração teórica posterior. Dentre os procedimentos usados pela etnografia, destaca-se aqui a observação participante. Como define Minayo (2011), observação participante é um processo pelo qual um pesquisador se coloca como observador de uma situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica.

Nesta situação, segundo a autora:

² A primeira NOB no âmbito da assistência social foi aprovada em 1997, pela Resolução CNAS n.º 204, de 04/12/1997, e reuniu em um único documento o processo de descentralização político-administrativo nas esferas de governo e a sistemática operacional para financiamento das ações. A segunda NOB, aprovada em 1998, pela Resolução CNAS n.º 207, de 16/12/1998, avançou para a construção do sistema descentralizado e participativo de assistência social e trazia mais detalhes sobre o financiamento e critérios de partilha dos recursos da política, responsabilidades dos entes e modelos de gestão, procedimentos para habilitação, competências dos conselhos de assistência social e das comissões intergestoras bi e tripartites como instâncias de negociação e pactuação. A NOB de 2005, aprovada pela Resolução CNAS nº 130, de 15 /07/2005, incorporou as conquistas que foram gradativamente alcançadas com as NOBs anteriores, dispondo sobre os níveis de gestão, responsabilidades dos entes, instrumentos de gestão, as competências das instâncias de pactuação e deliberação, atualização e aprimoramento do capítulo sobre o cofinanciamento e critérios de partilha já na lógica do SUAS. Em 2012, houve o reconhecimento de que esta já não expressava os avanços obtidos e era necessário incorporar procedimentos que já vinham sendo adotados e os avanços normativos dos últimos anos, tais como a Lei n.º 12.435/11, que dispõe sobre a organização da assistência social em um sistema descentralizado e participativo (SUAS). Estes e outros avanços precisavam ser incorporados num novo texto que resultou na NOB/SUAS 2012.

O observador, no caso, fica em relação direta com seus interlocutores no espaço social da pesquisa, na medida do possível, participando da vida social deles, no seu cenário cultural, mas com finalidade de colher dados e compreender o contexto da pesquisa. Por isso, o observador faz parte do contexto sob sua observação e, sem dúvida, modifica esse contexto, pois interfere nele, assim como é modificado pessoalmente (MINAYO, 2011, p.70).

Guardadas as devidas proporções, o trabalho aqui apresentado contribui para discussões sobre esta temática e, em certo sentido, possibilita comparações entre os percursos que a inserção no campo e a etnografia trouxeram para o estudo desenvolvido. Dessa forma, a análise da produção e da ação do CMAS/RJ visa traçar a identidade, a capacidade decisória e os níveis de incidência sobre as políticas públicas no campo da assistência social na cidade do Rio de Janeiro, analisando, assim, a atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil, buscando identificar e problematizar questões a ela relacionadas, no período específico adotado para o estudo (2013-2015).

A pesquisa de campo foi iniciada por meio do levantamento das atas das assembleias ordinárias e extraordinárias e das resoluções produzidas no CMAS/RJ nos últimos 20 anos. Foram identificadas 908 deliberações, posteriormente agrupadas em 23 categorias, e mais de 300 atas que foram digitalizadas e tiveram seus conteúdos identificados em temas chave a partir da pauta das assembleias realizadas entre os anos de 1996-2015. Esse levantamento foi fundamental não só para a identificação dos temas discutidos no CMAS/RJ, mas foi também decisivo para a definição de qual gestão seria foco do presente estudo, já que não havia nenhuma sistematização desses dados até então.

A escolha da gestão 2013-2015 se deu pela relevância do contexto social e político deste biênio, simbolizado por período de avaliação de uma década de um conjunto de mobilizações, decisões e reações aos propósitos desprendidos na construção da inovação e do estabelecimento da unidade a um sistema nacional de proteção social, em um país com múltiplas diversidades. Foi também nesse período que o CMAS/RJ completou sua maioria³ e contou com a participação de três conselheiros do segmento da sociedade civil, os quais foram presidentes em gestões passadas.

Desse modo, após o recorte temporal, houve uma redução significativa de 80% do número das resoluções e das atas analisadas, produzidas e coletadas nos últimos 18 anos de CMAS/RJ. Também foram realizadas entrevistas com 12

³ O CMAS/RJ foi criado pela Lei Municipal Nº 2.469/96, de 30 de agosto de 1996.

agentes que participaram da gestão analisada, conselheiros civis, governamentais e técnicos do CMAS/RJ.

Cabe também esclarecer que a pesquisa que agora se apresenta passou por mudanças em relação ao processo de qualificação ocorrido no mês de setembro de 2016, no que diz respeito à proposta apresentada na ocasião, que almejava refletir sobre os limites e as potencialidades do controle democrático e da participação da sociedade civil no CMAS/RJ, no período 2011-2015. Os objetivos, até então, versavam, entre outros, sobre o potencial democratizador do CMAS/RJ após a aprovação da Lei Nº. 12435/11, também conhecida como a Lei do SUAS.

Além da justificativa já exposta acima, optou-se, após o exame da banca de qualificação por uma única gestão e não duas como, a princípio, foram pensadas para a análise. Ocorreu também a definição da "participação" como categoria analítica central.

A metodologia adotada neste estudo seguiu indicações contidas em Mendonça (2005), o qual expõe didaticamente os rumos a serem traçados por uma pesquisa assentada nos pressupostos teóricos de Gramsci:

Cabe ao pesquisador verificar quem são os atores integrantes desses sujeitos coletivos organizados, bem como a que classe ou fração encontram-se organicamente vinculados e, sobretudo, o que estão disputando junto a cada uma das agências do Estado restrito, sem jamais perder de vista que a Sociedade Civil e Sociedade Política encontram-se em permanente inter-relação. Pensar o Estado significa, portanto, verificar, a cada momento histórico, o eixo central que organiza e articula a Sociedade Civil enquanto matriz produtiva e, ao mesmo tempo, como tais modalidades de organização se articulam no e pelo Estado restrito, o que só pode ser apreendido mediante estudo do conjunto de seus agentes e práticas (MENDONÇA, 2005, p.35).

Nesta perspectiva, um estudo do CMAS/RJ a partir de uma análise gramsciana implicou, metodologicamente, em identificar, primeiramente, as entidades e seus respectivos representantes (intelectuais orgânicos) com assento na gestão 2013-2015. Posteriormente, foi mapeada e analisada a produção do Conselho, tanto por meio de pesquisa sobre a documentação proveniente⁴ do mesmo, durante o biênio, tais como atas, resoluções, relatórios e planos, quanto pela análise das falas dos entrevistados, personagens envolvidos diretamente com o cotidiano do CMAS/RJ.

⁴ De acordo com o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (ARQUIVO NACIONAL, 2005), proveniência é o "termo que serve para indicar a entidade coletiva, pessoa ou família produtora de arquivo" (p.140).

A pesquisa foi desenvolvida obedecendo aos seguintes procedimentos, aqui relatados de forma cronológica, embora não tenham se constituído em etapas estanques, ou seja, ocorreram de acordo com a lógica relatada mas foram retomados sempre que necessários para realizar o estudo.

O primeiro consistiu na **pesquisa bibliográfica**, que forneceu informações aproximativas sobre o recorte da temática em questão, permitindo que se realizasse, além da revisão teórica, um exercício crítico concernente aos itens mais relevantes para compreensão do tema investigado.

O segundo esteve mais calcado na **análise documental**, realizada a partir dos documentos coletados no campo, os quais foram posteriormente examinados a partir do seu conteúdo temático. Esse momento possibilitou o acesso a documentos relevantes à pesquisa como atas, resoluções, relatórios e planos de trabalho das entidades, apresentados para a regularidade no CMAS/RJ.

O terceiro centrou-se nas **entrevistas semiestruturadas**⁵, e permitiu um contato mais íntimo com os sujeitos da pesquisa. Essa etapa proporcionou uma melhor compreensão não só sobre o material coletado, mas, em especial, sobre a reconstituição da criação do CMAS/RJ, pois alguns desses entrevistados já estavam nesse espaço há bastante tempo. Para isso, adotou-se uma estratégia de registro dos depoimentos, a partir da utilização de equipamento de gravação em áudio digital das entrevistas, com a devida autorização dos sujeitos, sendo posteriormente feita a transcrição do material, destacando as partes significativas, verificando quanto à repetição de idéias, expressões e temores, que tenham relação de causa e significado ao objeto em estudo⁶.

O último procedimento a ser apresentado pautou-se na **análise do material coletado**, e foi reservado para confrontação dos conteúdos presentes no material colhido - atas, relatórios, resoluções, projetos e entrevistas - entre si e com base nos fundamentos teóricos da pesquisa. Quanto à análise das entrevistas, após transcrição e exame de seus conteúdos, foram selecionados trechos que apresentaram informações e fatos relevantes ao estudo, os quais serviram de base para a reflexão analítica (BEAUD e WEBER, 2007).

O grande desafio esteve em pensar o CMAS/RJ tendo em conta suas idiossincrasias, tensões, contradições, limites e possibilidades sem, contudo, reiterar um discurso fatalista que configura este local como o da barganha, da

⁵ O roteiro de entrevista encontra-se no apêndice 1 desta dissertação.

⁶ Observar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) adotado para esse procedimento, no que se refere aos aspectos éticos da pesquisa, no apêndice 2 desta dissertação.

cooptação e da luta por interesses corporativos, ou tomando como o único espaço possível para a materialização da democracia e de exclusivo meio para avaliação e proposição das políticas de assistência social no município.

Dessa forma, esta dissertação está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo, intitulado "Participação Social: uma mediação necessária para a construção dos consensos majoritários", a atenção volta-se para a discussão sobre a participação social como uma mediação necessária para a construção dos consensos, considerando o clientelismo como uma ambiguidade que parece ainda presente na cultura política e participativa dos conselhos. Em seguida, foi recuperada a ideia do "participacionismo", isto é, a participação via conselho. Foi também desatacado o conceito de hegemonia pelo viés gramsciano, que serviu de base para esta pesquisa à luz da leitura do próprio autor e de seus principais comentadores - Carlos Nelson Coutinho, Jorge Luiz Acanda, Giovanni Semeraro, Luciano Gruppi, Guido Liguori, Hugues Portelli e Álvaro Bianchi. O conceito gramsciano de hegemonia foi, portanto, a matriz, o conceito mais central em relação a outros que lhe seguiram, tais como: bloco histórico, sociedade política, sociedade civil e intelectuais orgânicos, dada a natureza da compreensão aqui adotada da natureza dos conselhos, conforme já mencionado anteriormente.

No segundo capítulo, "Trajetória e desenho institucional do CMAS/RJ", é apresentado o desenho institucional do CMAS/RJ, campo empírico da pesquisa. Para desenvolvê-lo foi realizado um breve relato do contexto no qual o Conselho surge, em 1996, a partir dos relatos dos próprios entrevistados que participaram do seu processo de criação. Nele foi descrita a estrutura normativa, o seu modo de funcionamento, o processo de eleição dos conselheiros da sociedade civil, objeto da pesquisa aqui exposta, bem como o significado da regularidade no CMAS/RJ e o perfil das entidades hoje inscritas.

"Gestão 2013-2015: uma análise sobre a produção do CMAS/RJ" é o título do terceiro capítulo, que se destina à análise da correlação entre a produção da política pública e a ação do Conselho através das deliberações, relatórios de gestão, atas das assembleias e de uma agenda de trabalho durante a gestão 2013-2015. As reflexões desta proposta justificam-se à medida que contribuem para o aprofundamento e para a sistematização teórica e prática acerca do exercício da participação no controle democrático das políticas de assistência social, realizado pelo CMAS/RJ, no período 2013-2015, implicando numa reflexão sobre os elementos que constituem o processo democrático brasileiro e o papel da sociedade civil neste processo. Nesse exercício, é apresentado o

perfil dos conselheiros titulares e suplentes⁷. Com isso foi possível compreender melhor a proporcionalidade entre os segmentos e constatar qual é a preponderância temática das discussões realizadas.

A discussão proposta é finalizada no quarto capítulo, denominado “Sobre a construção de consensos”. Ele se destina a uma reflexão sobre as formas e os mecanismos pelos quais os conselheiros representantes da sociedade civil inscrevem seus projetos no aparelho estatal. Para isso, são analisadas as entrevistas realizadas com os conselheiros civis, governamentais e técnicos sob a luz do pensamento de Gramsci para discutir o conceito de sociedade civil e política - dois momentos da superestrutura que estão em permanente relação dialética e que nos ajuda a compreender a construção do consenso e da hegemonia no CMAS/RJ.

Não é demais lembrar que a maioria dos conselhos de políticas públicas e defesa já atingiu a maioria no país. Não são mais “experiências” ou “apostas”; hoje podem refletir ou não avanços do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática, pois os conselhos são instâncias que se particularizam no interior do sistema decisório das políticas públicas pelo seu caráter plural e híbrido (AVRITZER e PEREIRA, 2005).

Face à conjuntura de enxugamento do Estado e de desmonte das políticas sociais, fica evidente a grande contradição entre os avanços do controle democrático dos últimos 30 anos e os rumos que toma a perspectiva democrática no país. Neste sentido, lembra Tatagiba:

[...] os conselhos estão na contramão de um processo histórico-conjuntural marcado pela ação deliberada de redução da esfera pública, com as grandes decisões nacionais sendo tomadas a partir de acordos, em geral, não publicizáveis [...]. Para além disso, conspiram contra essas experiências os processos de ajuste, que vêm reduzindo drasticamente os investimentos nas áreas sociais, e o fortalecimento de práticas e posturas profundamente antidemocráticas de resolução dos conflitos [...]. Esse é um contexto que conspira contra o sucesso e a efetividade dessas experiências, apontando o risco de, nesse contexto tão adverso, sob o pretexto de fortalecimento da sociedade civil, a atuação dos conselhos reforçar as práticas em curso de desresponsabilização do Estado (TATAGIBA, 2002, p. 98-99).

Desse modo, entende-se que o resultado desta pesquisa contribui para pensar a forma de participação da sociedade civil, implicando numa reflexão sobre os elementos que constituem o processo democrático brasileiro, podendo colaborar para o debate e aprofundamento crítico do controle social democrático.

⁷ Vide no apêndice 3 (Perfil do Entrevistado), o instrumento que orientou a elaboração do perfil aqui apresentado.

O resultado esperado é uma reflexão sobre a forma de participação da sociedade civil, contribuindo tanto para o debate crítico do controle social, quanto para uma maior apropriação da temática por parte dos três segmentos da sociedade civil que atuam na política de assistência social: a) usuários, b) representantes das entidades prestadoras de serviços e c) organizações de trabalhadores da assistência social, com vistas à efetiva participação da sociedade civil nos rumos da política de assistência social na cidade do Rio de Janeiro. Uma cidade conhecida nacionalmente pela vanguarda não só dos costumes, mas também por ter sido um dos primeiros municípios brasileiros a instituir um Conselho de Assistência Social.

Não é demais lembrar que a cidade do Rio de Janeiro, classificada como grande metrópole mundial com 6.320.446 habitantes, conforme dados do Censo do IBGE (2010). Esse processo ocorre em razão das maiores oportunidades de emprego e moradia, além do processo de êxodo rural que vem ocorrendo em maior intensidade. No âmbito da América Latina é a terceira maior cidade e a quarta maior concentração metropolitana, depois das cidades do México, São Paulo e Buenos Aires. É a segunda maior metrópole brasileira, sendo um dos principais centros econômicos, com o segundo maior PIB do país, já que São Paulo classifica-se como a maior metrópole. Tem características sociais e econômicas discrepantes entre ricos e pobres. Como observa Nadia Caetano Ribeiro, presidente do CMAS/RJ na gestão 2001-2003, em trecho extraído das orientações básicas para inscrição de instituições assistenciais no CMAS:

No entanto, a sua rara beleza também revela um cenário social marcado pelos contrastes de um povo que vivencia os efeitos da pobreza e da exclusão, mas que ainda insiste em manifestar seu potencial solidário. Nesta jornada, nos deparamos com uma particularidade: uma rede de prestação de serviços plural e diversificada, que faz do Rio de Janeiro, uma cidade que contém ações assistenciais voltadas para demandas variadas da população (Material produzido pelo CMAS/RJ, 2002).

1**Participação sociopolítica: uma mediação necessária para a construção de consensos majoritários**

Nas últimas duas décadas, muito se falou e se produziu a respeito do tema da participação sociopolítica no Brasil. Desde o início dos anos 1990, o Brasil tem sido considerado palco de experiências de práticas participativas que visam construir um regime democrático no qual a sociedade civil se constitui em sujeitos ativos e indispensáveis no processo decisório de governo.

A participação social passou a ser considerado elemento central do projeto de ressignificação do conceito de público nas reformas democráticas do Estado, na América Latina e no Brasil. Segundo Milani (2007), trata-se do próprio modelo adotado de reforma da gestão pública, em que o Estado perde o monopólio de produção e de proteção do bem público, uma vez que surge com força a ideia do público não estatal deslocando interesses e alguns papéis para a sociedade civil.

De acordo com este autor, tal modelo - presente na trajetória da assistência social no Brasil - identificado na história do CMAS/RJ, exige da política uma maior complexidade em seu sistema decisório. Para Milani,

A decisão pública não é mais exclusivamente governamental; o governo é central, mas é menos abrangente que o processo de governança. Exige, outrossim, distribuição do poder de decisão entre diversos atores, implicando intensa negociação na definição de regras políticas e criando a necessidade de descentralizar as decisões e os recursos (2007, p.217).

Promover a participação dos diferentes sujeitos sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas se tornou o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local "(auto)qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto)considerados progressistas" no país, afirma o autor (MILANI, 2007).

Dessa maneira, a participação social tornou-se condição basilar do modelo de gestão pública contemporâneo. Os espaços e canais institucionais de participação da sociedade civil assumiram formas distintas e vêm se ampliando com tamanha força pelos três níveis da administração pública brasileira que se tornaram "realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas" em nosso país (PIRES et al, 2011, p.347).

Até 2001, as áreas de assistência social e saúde ultrapassavam, cada uma, a casa dos cinco mil conselhos municipais (IBGE, 2001). Ao longo da primeira década deste século houve o incremento notório nas diferentes modalidades de participação, dentre as quais se destacam a reativação de conselhos em âmbito federal.

Draibe (2002), ao analisar as inovações nas políticas públicas no Brasil, destaca que as políticas assistenciais e de combate à pobreza, por exemplo, conheceram, concomitantemente, do ponto de vista de sua estrutura institucional, a descentralização do poder decisório sobre o uso dos recursos destinados a política e a ampliação e a institucionalização da participação.

A partir de 2003, com a vitória eleitoral de Lula e, depois, com a reeleição do Partido dos Trabalhadores para a liderança do Executivo federal, foi multiplicado o repertório de temas e de sujeitos que, desde então, passaram a compor o rol das instituições participativas. Para citar apenas dois dados, conforme Szwako (2012), cerca de cinco milhões de cidadãos e cidadãs participaram da elaboração e realização de Conferências Nacionais, e mais de 50% das conferências já realizadas no país ocorreram nesse mesmo período (IPEA, 2011).

Desse modo, o orçamento participativo, por exemplo, tornou-se, ao longo dos anos 1990, um importante critério definidor do "bom governo" e a instituição dos conselhos de políticas obrigatórios no plano municipal no Brasil. Inúmeros foram os estudos que se debruçaram para explicar os diversos mecanismos e formas de participação instituídos no país como conselhos, conferências, ouvidorias, processos de participação no ciclo de planejamento, orçamento público, audiências, consultas públicas, mesas de diálogo e negociação, entre outros (SILVA, 2003; MILANI, 2007; NEVES, 2008; AVRITZER, 2009; GOHN, 2011; MACHADO, 2012).

É evidente que esse movimento de legitimação da voz política requer questionamentos acerca do real significado da participação nos diferentes contextos. Sobretudo, por estar suscetível frequentemente a retóricas demagógicas e à manipulação política.

Também, é muito comum, por exemplo, pesquisas que evidenciem a concentração geográfica das experiências de democracia participativa (sobretudo dos orçamentos participativos) nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, levando à constatação de que tal institucionalização apresenta variações no contexto nacional.

Contudo, não é possível negar que os anos 1980 implicaram numa maior presença das formas de organização da sociedade civil na cena política. O auge desse movimento foi o próprio Processo Constituinte de 1988, que se tornou a origem e abriu espaço para práticas participativas nas políticas públicas em nível local. Embora os artigos constitucionais previssem a participação nas políticas públicas, os mesmos não determinaram nenhum modelo específico a ser instituído. O formato conselho, por exemplo, objeto deste estudo, emergiu das legislações infraconstitucionais nas áreas da saúde, assistência social, meio ambiente, criança e adolescente.

É somente com a Lei Orgânica da Saúde (LOS); com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e com o Estatuto das Cidades que são estabelecidos o formato da participação via a instituição de conselhos em suas respectivas áreas.

Os conselhos de políticas paritários ampliaram significativamente a quantidade de cidadãos que passaram a participar da construção das políticas, exigindo mudanças tanto na forma do Estado gerir as políticas públicas quanto uma maior necessidade de produção de conhecimento acerca de como funcionam esses espaços de controle social inaugurados na década de 1990.

Entendidos como arena híbrida de deliberação, fiscalização e formulação de consenso pelos sujeitos envolvidos numa dada política, não é surpresa que tal consenso em torno de determinados temas torna-se centro das disputas travadas entre classes, instituições e grupos da sociedade civil nestes espaços.

Essa discussão está relacionada ao exercício da participação no espaço do CMAS/RJ, pois o tema da participação se torna uma lente que revela não só emergência da organização da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas, mas resgata o processo de democratização da sociedade carioca, de forma geral.

Dessa forma, inicio esse capítulo, identificando o que é, afinal, participação. Para isso é realizada uma breve contextualização sobre seus diferentes significados e dimensões, tomando como premissa que a participação é um instrumento mediador e negociador do processo democrático (GOHN, 2011), que se manifesta através do exercício do poder (NOGUEIRA, 2004). A participação é de fundamental importância quando se investiga a relação entre os conselheiros da sociedade civil e os demais sujeitos envolvidos na produção do consenso majoritário no espaço dos conselhos de política. Na segunda parte deste capítulo são apresentados os conceitos de sociedade civil, de intelectuais orgânicos pelo viés gramsciano, os quais fundamentam as discussões sobre a

construção dos consensos majoritários discutidos na terceira e última parte deste capítulo inicial.

1.1.

Participação: do que estamos falando?

Na terminologia corrente da Ciência Política, a expressão “participação política” é geralmente usada para designar uma variada série de atividades, como:

O ato do voto, a militância num partido político, a discussão de acontecimentos políticos, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer de uma campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.127).

É possível perceber que tal uso da expressão reflete práxis, orientações e processos típicos das democracias ocidentais e que o mesmo exige uma iniciativa individual que supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas e indiretas de participação e, ao mesmo tempo, uma interação social.

Assim, participar é estar integrado, ou seja, é "ser e fazer parte". Aqueles que participam são parte que desejam ser parte ou tomar parte de algo. Requisitos também listados pelos entrevistados para esta pesquisa, quando questionados sobre o que entendem por participação, embora, algumas vezes questionáveis pelos próprios entrevistados quando descreveram o envolvimento dos conselheiros no dia a dia das suas atividades no CMAS/RJ. O que nos leva a supor que só é possível compreender a ideia de participação se a entendemos em graus ou níveis de envolvimento do indivíduo no processo participativo.

Bobbio (1998) é um autor que nos ajuda nesta questão quando identifica pelo menos três níveis de participação política. A primeira, designada de presencial, é a forma menos intensa e mais marginal de participação política. Segundo Bobbio (1998), trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como, por exemplo, a simples presença em reuniões. Quando

pensamos no espaço do CMAS/RJ, identificamos, por meio dos dados colhidos nas entrevistas, tratar-se de participação “**assembleista**”.

A segunda forma, nomeada como “**ativação**”, em que o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram designadas. E, finalmente, o termo “**participação**”, tomado em sentido estrito, reservado para situações em que o indivíduo contribuiu direta ou indiretamente para a decisão política.

Resumidamente, o tema participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições. Contudo, por mais que existam inúmeras tipologias que especificam as diferentes categorias de participação, todas refletem ações dedicadas a “fazer parte” de determinados processos decisórios ou não.

Segundo Machado (2012), o processo de participação política na sociedade liberal, historicamente, foi condicionado ao status de uma classe detentora de riqueza e poder. A participação na “*polis*”, na origem grega, significava a participação dos “cidadãos” no processo eleitoral, o qual possibilitava a tomada de decisões no que se referia aos rumos da sociedade. Somente os homens “livres e de posses” exerciam a participação política, a partir do direito de votar e de ser votado.

Essa prática, de acordo com a referida autora, assinalava a tendência de uma cultura autoritária e centralizadora no exercício do poder, que levava a maioria da população, destituída de poder, à ressignificação e ao medo de participar e, conseqüentemente, ao fortalecimento de uma cultura de subalternidade, clientelismo e do não direito, ainda presente, segundo Machado (2012), nos dias de hoje e presente no âmbito da assistência social.

Em seus estudos, Gohn (2011) aborda algumas formas de compreensão da participação e identifica algumas concepções. Dessas, a concepção liberal, que tem o objetivo de fortalecer a sociedade civil para evitar as ingerências do Estado (e não para que participe da vida do Estado), ao passo que a concepção democrático-radical, segundo a própria autora, “fortalece a sociedade civil para construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social” (GOHN, 2001, p.21).

Nesta concepção, democrático-radical, os partidos políticos não são mais importantes que os movimentos sociais e os agentes da participação são múltiplos. Esse caráter plural da participação identificada pela autora é decorrente da própria sociedade contemporânea mais complexa, fragmentada e solicitante. Nogueira (2011) também qualifica a participação e identifica quatro

modalidades que coexistem e se combinam de diferentes maneiras e que nos ajuda na compreensão do conceito. São elas: **assistencialista, corporativa, eleitoral e política.**

A primeira, de natureza filantrópica ou solidária, é identificável em todas as épocas. Trata-se de práticas de auxílio mútuo e desenvolvem-se ao lado de ações filantrópicas de fundo benemérito ou religioso para neutralizar conflitos e solucionar problemas. Nas palavras do autor, “tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva” (NOGUEIRA, 2004, p.134).

A segunda modalidade, participação corporativa, está dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos ou de categorias profissionais. Refere-se a uma participação que se objetiva, sobretudo, com finalidade específica, ganhando apenas os que pertencem ao grupo ou à associação. É interessante destacar que ambas as modalidades de participação, segundo Nogueira (2011), integram uma espécie de dimensão de agregação moderna que buscam muito mais sua própria afirmação do que a proposição de um diálogo com os outros. Essa ideia, a princípio muito presente no elitismo democrático, tem sido chave para a compreensão contemporânea da “democracia”.

A participação eleitoral, a terceira forma, não visa apenas à defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade.

Finalmente, a participação política é a que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos. Segundo o próprio autor, “inclui, complementa e supera” (NOGUEIRA, 2004, p.136) tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa.

O citado autor afirma que não há participação que não se oriente por algum tipo de relação de poder. Para ele, quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos. Dando-nos pista que a participação é uma prática ética política que tanto tem a ver com a questão do poder e da dominação quanto com a questão da hegemonia.

Dessa maneira,

Por intermédio da participação política, os indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado (NOGUEIRA, 2004, p.137).

Nesta dissertação, a participação política é pensada pelo viés dos conselhos, que incluiu novos sujeitos políticos no processo decisório em torno da política nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal) no país, uma vertente que aqui denominaremos de participação conselhistas.

A vertente conselhistas estudada, identificada nos trabalhos de Silva (2003), Vitullo (2012), Miguel (2014) e mapeada na tradição marxista por Mortarano (2011) quando, a partir de um recurso histórico, faz um amplo mapeamento do debate em torno da democracia e participação, abarcando as mais distintas correntes do marxismo da primeira metade do século XX - desde a defesa de Marx da Comuna de Paris, passando pela centralidade da democracia operária de Gramsci à organização do proletariado em Luckács.

Nesse percurso, Mortarano (2011) infere que os conselhos foram a principal forma política de caráter popular encontrada pelos trabalhadores na tentativa de construir uma nova democracia ao longo do século XX. E que nos dias de hoje tornaram-se os responsáveis por uma nova engenharia entre proposição, pactuação e deliberação, as quais alteraram o modelo centralizador e o exercício cotidiano do órgão gestor.

A instituição desses espaços de participação reconheceu, sobretudo, a legitimidade política da sociedade civil como interlocutora no espaço público, introduzindo mudanças no modelo decisório e institucionalizando um espaço não apenas para vocalização das demandas desta sociedade, mas de disputa política em torno de projetos políticos, valores, identidades e a direção intelectual e moral da sociedade.

Não é demais destacar que o controle social propõe a participação cidadã que permite às pessoas e às instituições influir no modo, no tempo e no lugar onde se desenvolve a gestão pública. Contudo, como observa Nogueira (2011), não há como ignorar que esses mesmos espaços podem ser aproveitados para que se administre a participação no sentido de não se produzir contrariedades. Nesse viés, as pessoas podem participar sem interferir significativamente no estabelecimento das escolhas essenciais, mantendo-as subalternas às deliberações técnicas ou a cálculos políticos produzidos nos bastidores.

Essa constatação está presente em correntes teóricas, tais como o participacionismo⁸ e o deliberacionismo⁹, que questionam as reflexões hegemônicas sobre democracia.

⁸ Entende a participação como um bem em si mesmo, que adicionalmente pode levar ao autodesenvolvimento e à redução das desigualdades sociais (VITULLO, 2004).

⁹ Enfatiza a deliberação e o consenso e valoriza o intercâmbio permanente dos valores públicos (VITULLO, 2004).

O ponto de partida atual para a concepção de democracia, apontada por essas correntes, está intimamente relacionado à doutrina de Joseph Schumpeter (1984), que ataca o que considera serem dois pressupostos falsos da doutrina clássica da democracia, isto é: a possibilidade de se chegar ao bem comum e a racionalidade dos sujeitos sociais.

Para Schumpeter (1984), o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população. Nesse sentido, a democracia se resumiria em uma disputa política, feita por agentes políticos, pelo voto do eleitorado, sendo este passivo nas escolhas, uma vez que são as elites que buscam apoio na população e não o contrário.

Essa discussão tem se fundamentado, de modo geral, nas teorias do elitismo democrático que, por exemplo, defende que não há possibilidade de consenso sobre o bem comum, pois, para os diferentes grupos de indivíduos, a mesma noção tem significados distintos. Dessa maneira, segundo essa vertente, não há ideal político que inclua a todos, indistintamente, pois há conflitos de interesses e, portanto, de entendimentos. Assim, a atenção dos representantes aos representados deixa de ser um fim em si mesmo para constituir instrumento subordinado à produção do autointeresse.

Seja como for, não há contradição insanável entre essas vertentes. Tais observações podem ser úteis, sobretudo, para que se compreenda a participação numa perspectiva de articulação entre Estado e sociedade civil, compreendidos como modelo de convivência social e política entre os indivíduos.

Para o aprofundamento da análise aqui proposta, abordaremos nos próximos tópicos o conceito de sociedade civil, hegemonia e intelectuais orgânicos desenvolvidos por Antonio Gramsci.

Entende-se que discutir participação no âmbito dos conselhos é tratar do papel da sociedade civil e do Estado, na perspectiva das relações com as organizações não governamentais e a relação destes com o Estado e a Administração Pública, cuja compreensão dos conceitos acima listados, baseados na obra de Gramsci, nos permitirá melhor abordar a discussão aqui empreendida.

1.2.

A discussão de sociedade civil em Antonio Gramsci

Para essa análise, buscou-se inspiração no conceito de hegemonia do filósofo marxista italiano Antonio Gramsci, que o torna central e constitui-se no núcleo central de sua filosofia (BUEY, 2003.p.27).

Cabe esclarecer que falar de hegemonia na perspectiva de Gramsci é também compreender e dialogar com outros valiosos conceitos correlatos deste autor como, por exemplo, consenso, bloco histórico, sociedade civil, sociedade política, infraestrutura e superestrutura e a relação entre ambas, além do papel dos intelectuais orgânicos. Tais conceitos, presentes neste estudo, ajudam a compreender a noção de hegemonia dentro do cenário da participação, e são utilizados nos capítulos desta dissertação.

Interessa destacar a originalidade do conceito de hegemonia gramsciano e ressaltar que é no interior do bloco histórico que se explicam os mecanismos e as relações de dominação exercidas por uma classe social em um determinado momento histórico e, também, o papel dos intelectuais como organizadores da hegemonia e, finalmente, sugerir como esse conceito é necessário para a compreensão da premissa e dos objetivos desta pesquisa.

Contudo, antes é preciso esclarecer que a obra de Gramsci é uma produção fragmentária, circunstanciada e envolvida com a história italiana e a organização política dos trabalhadores, e que traduz experiências e contradições vividas naquele cotidiano, nas tentativas de estabelecer as bases de um movimento revolucionário forte, empenhado na construção de uma nova sociedade.

É por isso que, para muitos estudiosos, os conceitos gramscianos só adquirem precisão quando postos em contato com o contexto ou situação que Gramsci ajudou a explicar - o movimento dos conselhos operários do início do século XX; a Terceira Internacional e da sua oposição ao fascismo - ou seja, o próprio contexto histórico vivido pelo filósofo.

Não é demais destacar que a importância da obra de Gramsci para a história do pensamento político social do século XX (e não somente para o marxismo) reside, por exemplo, segundo Jorge Luiz Acanda (2006), no fato de que seu esforço teórico se dirigiu no sentido de dar bases para a elaboração de uma nova ideia de política. Em especial, quando, segundo Acanda, situa o conceito de sociedade civil no centro da sua reflexão teórica.

Nos últimos quarenta anos, Gramsci foi um dos autores mais lidos e debatidos no Brasil. Segundo um dos seus grandes intérpretes, Carlos Nelson Coutinho¹⁰, isso se deveu, em grande parte, à regularidade do pensamento marxista entre os latino-americanos, tornando possível este legado numa época marcada pela ofensiva das correntes neoliberais e conservadoras.

Gramsci estava atento a essas transformações, envolvido em uma época em que a classe dominante havia perdido o consenso e as grandes massas haviam se afastado da ideologia tradicional, não acreditando mais no que antes acreditavam. Para Semeraro,

[...] quando por toda parte pensava que a saída para a grave crise histórica iria surgir da afirmação de um Estado forte, dos métodos da “guerra de movimento” ou da integração das massas nas velhas formas políticas, Gramsci, rejeitando as soluções do fascismo e criticando as tendências à centralização do poder, sustentava que uma nova civilização só poderia vir à luz pelo ingresso na história das massas livre e democraticamente organizadas (1999, p.67).

Diferentemente da maioria de seus contemporâneos, Gramsci estava convencido de que somente por meio do desenvolvimento de uma consciência histórica da realidade e de uma ação política voltada a elevar a condição “intelectual e moral” das massas se poderia chegar a uma sociedade realmente “civil”, capaz de humanizar-se plenamente e de se autogovernar (SEMERARO, 1999).

Certamente, a marca de um grande autor, como Gramsci, está na capacidade de sua obra ter podido não só formular uma compreensão das questões pertinentes em seu tempo, bem como, para além delas, ter deixado um repertório de validade permanente e transcender as circunstâncias em que foi produzida. Logo, é necessário retomar o discurso criador de Gramsci, não no vazio nebuloso dos desejos e sonhos, mas a partir da concretude real e histórica.

O seu legado não nos ajuda apenas a pensar o passado, mas põe no presente uma leitura indispensável para os estudiosos da complexa fenomenologia do poder das sociedades capitalistas contemporâneas.

Em especial, suas reflexões histórico-fisiológicas que contemplam não só sua concepção de língua, linguagem e cultura, mas que se desdobram em experiências e atividades de produção de sentido, todas inseridas nas disputas

¹⁰ COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci e o Serviço Social. Disponível em: <<http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=200>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

ideológicas e políticas que envolvem as classes em tensões e antagonismo na sociedade civil.

A riqueza do pensamento de Gramsci está no fato de não somente entender o domínio burguês como uma imposição, mas de ter percebido a capacidade dessa classe de estabelecer e de preservar sua liderança intelectual e moral mais para dirigir do que para obrigar. A essa capacidade Gramsci chamou de hegemonia, e dedicou parte considerável de seu esforço teórico ao estudo de suas condições e possibilidade de existência (ACANDA, 2006).

Outro autor que nos ajuda a pensar a origem do conceito de hegemonia gramsciana é Robert W. Cox. Em seus estudos, Cox (2007) destaca duas correntes que levam à ideia gramsciana de hegemonia. Segundo o autor, a primeira nasceu dos debates da Terceira Internacional sobre a estratégia da Revolução Bolchevique e da criação de um Estado socialista soviético; a segunda, dos textos de Maquiavel.

Para Cox (2007), a primeira corrente procura contrastar o pensamento de Gramsci com o de Lênin, associando Gramsci à ideia de uma hegemonia do proletariado, e Lênin, à ditadura do proletariado:

Lênin se referia ao proletariado russo tanto como uma classe dominante quanto dirigente; o domínio implicando ditadura, e a direção implicando liderança com o consentimento das classes aliadas. [...] Gramsci apropriou-se de uma ideia corrente nos círculos da Terceira Internacional: os operários exerceriam hegemonia sobre classes aliadas, e ditadura sobre as classes inimigas (COX, 2007, p.103).

Resumidamente, pode-se dizer que enquanto Lênin enfatiza o caráter coercitivo, Gramsci evidencia a dimensão do poder a partir do consentimento das classes e não exclusivamente pela força coercitiva. Gramsci não subestima o aspecto coercitivo, mas sublinha a importância da direção cultural e ideológica na atração das classes.

A segunda corrente que levou à ideia gramsciana de hegemonia amplia o alcance do conceito e dialoga com *O príncipe* de Maquiavel. Gramsci retirou de Maquiavel a imagem de poder como um centauro, metade homem, metade animal, uma combinação necessária de consentimento e coerção:

Enquanto o aspecto consensual do poder está no primeiro plano, a hegemonia prevalece. A coerção está sempre latente, ciente para garantir o comportamento submisso da maioria das pessoas durante a maior parte do tempo. A conexão com Maquiavel libera o conceito de poder de um vínculo com determinadas classes sociais históricas e lhe permite uma esfera maior de aplicação às relações de domínio e subordinação (COX, 2007, p. 105).

A hegemonia gramsciana é fomentada por uma classe que lidera a constituição de um bloco histórico que concatena e dá coesão a diferentes grupos sociais, em torno da criação de uma consciência ético-política universalizadora e de uma vontade coletiva. É somente com uma reforma intelectual e moral que é possível a conquista da hegemonia do campo das ideias e que uma classe conseguirá vitórias duradouras.

Desta maneira, para consolidar seu protagonismo, o bloco hegemônico precisará conservar e agregar apoios às suas demandas. Segundo Luciano Gruppi,

[...] uma classe é hegemônica, dirigente e dominante até o momento em que - através de sua ação política, ideológica, cultural - consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas, consegue impedir que o contraste existente entre tais forças exploda, provocando assim uma crise na ideologia dominante, que leve à recusa de tal ideologia, fato que irá coincidir com a crise política das forças no poder (GRUPPI, 1980, p.67).

A formação de um consenso está intimamente relacionada com a capacidade de uma classe em se converter em força política efetiva, um processo historicamente longo, que ocupa os diversos espaços da superestrutura ideológica e cultural. Desse modo, a capacidade que uma classe (subalterna ou dominante) tenha de construir uma hegemonia decorre da possibilidade de elaborar uma visão de mundo própria, autônoma.

Gramsci parece superar a ideia de um simples conjunto de instrumentos de coerção, interpretando-o, também, como sistema de instrumentos de produção de liderança intelectual e de consenso. O poder não é exercido apenas por meio da repressão, mas também intimamente vinculado à capacidade que esse poder tem de se instalar na produção da sociedade, visando conformá-la de acordo com seus interesses. A coerção absoluta nunca é uma opção viável e, portanto, a classe que se pretende hegemônica se vê obrigada a buscar e a organizar ativamente o consenso. Pois, como observa Acanda:

É necessário que suas instituições de coerção detenham o monopólio do uso da violência e que a pretensão a esse monopólio seja aceita por toda a sociedade. Por conseguinte, é imprescindível que o poder também controle a produção, a difusão e a aceitação de valores e normas de comportamento. O poder se apoia, essencialmente, no controle das instituições que conferem sentido: aquelas que definem e justificam o indivíduo, ensinam-no a pensar de certa maneira e não de outra, indicam-lhe os valores que deve compartilhar, as aspirações permitidas e as fobias imprescindíveis (2006, p. 176).

O conceito de hegemonia em Gramsci não só ressalta a capacidade da classe dominante de obter e manter seu poder sobre a sociedade pelo controle que mantém sobre os meios de produção econômicos e sobre os instrumentos de repressão, mas, principalmente, por sua capacidade de produzir e organizar o consenso e a direção política por meio do controle das ideias.

Mais uma vez Cox (2007) é esclarecedor quando observa que no movimento rumo à hegemonia e à criação de um bloco histórico, Gramsci distinguia três níveis de consciência: a) o econômico-corporativo; b) a consciência de classe e c) o hegemônico. Diferentemente dos dois primeiros, no qual determinado grupo tem conhecimento de seus interesses ou que a solidariedade de classe se estende a toda a classe social, o terceiro, o hegemônico, é o que harmoniza os interesses da classe dirigente com o das classes subordinadas e incorpora outros interesses numa ideologia expressa em termos universais.

Segundo Cox (2007), somente dessa maneira as instituições terão uma forma universal, isto é, "parecerão ser de uma determinada classe e darão alguma satisfação aos grupos subordinados, mas sem solapar a liderança ou os interesses vitais da classe hegemônica" (COX, 2007, p.113).

Essa compreensão é fundamental quando pensamos o papel dos conselheiros da sociedade civil no espaço do CMAS/RJ. Sobretudo, quando se busca compreender o movimento rumo à hegemonia em espaços de deliberação de uma política, objeto de análise desta pesquisa. Sobre a ideia de consenso, Gramsci também destaca "o papel dos intelectuais como 'prepostos' do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político" (GRAMSCI, 2014, p.21). Gramsci vê os intelectuais organicamente conectados a uma classe social e, portanto, desempenhando um papel chave na construção do bloco histórico.

E, dessa maneira, a resposta para a direção política que o Estado exerce na sociedade não deve ser procurada nas instituições governamentais, mas nas diversas organizações privadas, ou seja, num conjunto de instituições (também denominadas "aparelhos privados" de hegemonia), nas quais se elaboram as concepções de mundo pelas quais a sociedade se representa a si mesma (suas lutas e aspirações), onde se organizam os grupos sociais e se realiza a direção política e cultural da sociedade.

Portanto, são instituições que surgem a partir da correlação das forças sociais e da ampliação da participação política dos cidadãos, dos novos conflitos sociais ligados ao desenvolvimento do modo de produção capitalista: sindicatos,

partidos políticos, meios de comunicação de massa (jornais, revistas, editoras e todas as instituições ligadas à organização da cultura), bem como o sistema escolar, as Igrejas e universidades, organizações antigas que se adaptaram à nova situação (SCHLESENER, 2007, p.29).

De acordo com Gramsci, o conceito de sociedade civil não é utilizado para designar apenas relações associativas contratuais, voluntárias, entre as pessoas, mas um conjunto de todas as relações sociais produtoras de sentido. Sociedade civil é entendida por Gramsci como o espaço no qual se produzem e se difundem as representações ideológicas. O Estado se integra também ao conjunto de instituições vulgarmente chamadas de privadas, agrupadas por Gramsci no conceito de sociedade civil. Sendo assim, o Estado é a combinação, em proporções variáveis, de momentos de consenso e de força.

Gramsci supera o conceito de Estado como sociedade política e distingue duas esferas no interior da superestrutura. A primeira, a sociedade política, é o aparelho de coerção estatal sob controle dos grupos burocráticos unidos às forças armadas e policiais e à aplicação das leis. A outra esfera é a sociedade civil que, conforme já mencionado, é responsável pela elaboração e difusão da ideologia.

Nesse contexto, o conceito de sociedade civil ganha papel central, assim como a ideologia. Ambas constitutivas das relações sociais e, portanto, não possíveis mais de serem ignoradas quando analisada uma possível tomada de poder e a construção de um novo bloco histórico.

Gramsci diferencia sociedade civil e sociedade política. Diz o autor:

[...] o que pode ser chamado de "sociedade civil" (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como privados) e o da "Sociedade Política ou Estado" planos que correspondem, respectivamente, à função de "hegemonia" que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de "domínio direto" ou de comando, que se expressa no Estado e no governo "jurídico". Estas funções são precisamente organizativas e conectivas (GRAMSCI, 2014, p. 21).

Segundo Nogueira (2011), o conceito de sociedade civil, além de ser complexo, traz um projeto político abrangente e sofisticado. Nogueira (2011) observa que na concepção de Gramsci a sociedade civil não é um somatório de iniciativas "privadas", ela possui uma "função estatal", na medida mesma em que se põe como "hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado" (p. 143).

Estas organizações da sociedade civil, chamadas "privadas" porque são relativamente autônomas em relação à sociedade política, só surgem ou

assumem esta função com as revoluções democrático-burguesas, pela organização dos Estados modernos e pela intensificação das lutas sociais.

O próprio Gramsci elucida essa ideia ao apontar que "o Estado tem e pede consenso, mas também 'educa' este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados" (GRAMSCI, 2014, p.119), isto é, uma relação que Semeraro (2006) identifica como pedagógica, entre grupos que querem educar a si próprios para a arte do governo.

Semeraro (2006) observa que a sociedade política e a sociedade civil, esferas intimamente unidas, vão articular consenso e coerção garantindo a supremacia de um grupo sobre toda a sociedade e a verdadeira estruturação do poder. Complementa o autor que é desse entendimento que deriva a concepção ampliada de Estado, isto é, suas dimensões não se limitam aos instrumentos exteriores de governo, mas compreendem também a multiplicidade dos organismos da sociedade civil, onde se manifestam os interesses, a cultura e os valores dos cidadãos e onde se enraíza a própria hegemonia. Acrescenta o autor:

O novo conceito de Estado deve, portanto, resultar da composição de elementos políticos e sociais; da força das instituições e da liberdade de organismos privados; da inter-relação entre estrutura e superestrutura; da compenetração do aparelho estatal com a Sociedade civil organizada (SEMERARO, 2001, p.75).

Portanto, a ideia é de que o Estado é o resultado do somatório da sociedade política e sociedade civil, ou seja, uma combinação de momentos de consenso e de momentos de força, de coerção.

A concepção ampliada de Estado em Gramsci remete à noção de unidade entre sociedade civil - composta pelos mecanismos de hegemonia ou consenso - e sociedade política - espaço de coerção e repressão. As duas funções estatais, de hegemonia ou consenso e de dominação ou coerção, existem em qualquer forma de Estado moderno.

Desse modo, é possível entender a questão da supremacia no Estado, a qual:

Aparece como o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a hegemonia e a dominação. As duas funções estatais, de hegemonia ou consenso e de dominação ou coerção, existem em qualquer forma de Estado moderno; mas o fato de que um Estado seja menos coercitivo e mais consensual (ou que se imponha menos pela dominação e mais pela hegemonia), ou vice-versa, isso irá depender sobretudo do grau de autonomia relativa das esferas, bem como da predominância no Estado em questão dos aparelhos pertencentes a uma ou a outra. E essa predominância, por sua vez, depende não apenas do grau de

socialização da política alcançado pela sociedade em tela, mas também da correlação de forças entre as classes que disputam a “supremacia” (COUTINHO, 1992, p.57).

Nogueira (2011) analisa esse processo sinalizando que em Gramsci a sociedade civil poderia ser chamada de político-estatal, reforçando que a política direciona e que as lutas sociais e institucionais se articulam a partir de uma estratégia de poder e hegemonia. Diz o autor:

Nessa concepção, portanto, a sociedade civil é considerada um espaço onde são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, se articulam capacidades de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação. Um espaço de invenção e organização de novos Estados e novas pessoas. Um espaço de luta, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas (NOGUEIRA, 2011, p.191).

A partir dessa discussão, ainda que de forma introdutória, se busca elucidar que o conceito de hegemonia gramsciana não é aceito da forma em que muitas vezes é compreendido, como sinônimo de consenso. Sempre está sujeito à confrontação e mudanças em decorrência mais de uma organização ativa do consenso do que de uma correlação de forças dentro da sociedade civil, isto é, a análise das lutas pela hegemonia descansa sobre sua ampliação da teoria do Estado.

Desse modo, em Gramsci não há Estado acima e separado da vida social, econômica, política e cultural. O Estado é sempre, "a expressão de um conjunto de forças que atua e se impõe na sociedade" (FONTES, 2005, p.229).

1.3.

O papel do intelectual orgânico na construção dos consensos majoritários num contexto clientelista

Como visto anteriormente, o Estado em Gramsci tem, pede e educa o consenso através das associações políticas e sindicais, que são organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente. Dando a entender que o consenso muitas vezes não é necessariamente a expressão mais pura de um processo democrático, podendo muitas vezes ser resultado preponderante de processos tendencialmente totalitários.

Gramsci flutua entre um consenso “espontâneo” e um consenso obtido pelo Estado via instituições, que pode ser ativo e direto ou passivo e indireto. O

consenso “espontâneo”, foco do nosso interesse aqui, é aquele que segundo Gramsci nasce historicamente do prestígio obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo.

A gestão do consenso espontâneo é considerada por Gramsci uma função subalterna de hegemonia social e de governo político confiada aos intelectuais como “prepostos” do grupo dominante. Trata-se, portanto, de uma relação “operacionalizada” pelo intelectuais orgânicos que preparam o consenso “espontâneo” entre quem governa e quem é governado, em que o “espontâneo”, “*só pode aparecer entre aspas*”, pois “*ele é espontâneo somente na aparência*” (PORTA, 2017, p.144). Em suas críticas do discurso, identifica a racionalidade política ao consenso e o consenso ao princípio da democracia.

Rancière (1996) observa que o consenso é um modo de racionalidade que se apresenta com uma solução sobre a evolução política em que “*é melhor discutir do que brigar*”, e a busca de um equilíbrio que distribua os papéis da melhor maneira – ou da menos má -, de acordo com interesses de cada grupo.

Diz o autor:

O consenso suprime todo cômputo dos não-contados, toda parte dos sem parte. Ao mesmo tempo, pretende transformar todo litígio político num simples problema, determinar a margem de escolha que comportam os saberes requeridos e dos parceiros que devem ser reunidos para sua solução. Disso supõe-se decorrer a composição dos interesses e das opiniões no sentido de solução mais razoável (RANCIÈRE, 1996, p.379).

O consenso, segundo Rancière (1996), não é nada mais que supressão da política. Para ele, a antiga forma de política, a do conflito, caducou. A forma moderna é a do consenso, para lidar, entre parceiros responsáveis, com os dados objetivos da situação que se impõe a todos. Neste contexto político, apresentado por Rancière (1996), o consenso surge do próprio desejo do grupo de defender seus valores e crenças que, em termos gramscianos, está na capacidade de a classe obter e manter seu poder através de sua capacidade de produzir e organizar o consenso.

Quando pensamos tais conceitos num contexto decisório e de práticas hipoteticamente democráticas, como, por exemplo, dos conselhos gestores de política, evidencia-se o fato que não só os dissensos, mas os sujeitos são múltiplos e ambivalentes. Essa constatação nos obriga a questionar primeiramente se e em que medida esses espaços são de fato locais de partilha efetiva de poder não só entre os sujeitos governamentais e civis, mas, acima de tudo, entre os integrantes do próprio segmento.

Pensar qual é o papel de afinidade entre representantes civis e governamentais nas dinâmicas conflituosas é algo um tanto comum nos estudos realizados sobre o tema. Talvez, o ineditismo seja refletir sobre as dinâmicas de conflito e de consenso dentro dos próprios segmentos que, quando pensamos em sociedade civil, são grupos com trajetórias semelhantes que se cruzam em suas histórias e se reencontram nos conselhos. Sobretudo, tentando identificar sempre possíveis estratégias pelas quais esses representantes civis negociam e alcançam o consenso.

Em segundo lugar, considerado esse contexto plural, talvez o mais produtor seja pensar não em consenso uníssono, mas predominante ou majoritário, já amoldado por Coutinho (1984) em seus estudos sobre a democracia como valor universal. A racionalidade do consenso traz consigo, em sua organicidade, a figura do intelectual através da mediação, organização e produção, que confere homogeneidade e consciência no campo econômico, social e político.

Mais uma vez, Gramsci é esclarecedor quando destaca o papel do intelectual, mas, sobretudo, de um novo intelectual moderno. Não mais um tipo tradicional e vulgarizado de intelectual – o literato, o filósofo – mas aquele que o sardo italiano chama de orgânico e que se mistura ativamente na vida prática e está intimamente enlaçado nas relações sociais, pertencentes a uma classe, a um grupo social vinculado a um determinado modo de produção.

Para Gramsci, não existe uma classe autônoma, independente, de intelectuais. Cada modo de produção possui uma classe fundamental que, por sua vez, possui sua própria camada de intelectuais ou tende a construí-la (SEMERARO, 2006). Portanto, os intelectuais são, ao mesmo tempo, dirigentes, sábios, organizadores e elaboradores de consenso, sobretudo quando entendemos a sociedade civil enquanto terreno no qual se desenvolve a “luta pela hegemonia encorajada de coerção” através das relações entre estrutura e superestrutura.

Nesta perspectiva, o intelectual é uma figura que tanto pode agir para a transformação da sociedade quanto para a sua reprodução, tornando a categoria social dos intelectuais como fator explicativo da realidade sociopolítica. Talvez resida aí um dos aspectos mais originais do pensamento de Gramsci já identificados pelos seus estudiosos.

É preciso, também, considerar que sua formulação de intelectual é “ampliada”, na medida em que mesmo pessoas com pouco ou até nenhuma instrução formal podem ser tratadas como intelectuais. Assim, o intelectual se

define pela capacidade de organizar os homens em redor de si. Dessa forma, “o intelectual moderno será aquele capaz de articular a sua especialidade profissional ao desenvolvimento de uma ação política e cultural de natureza hegemônica” (BEIRED, 1998, p.128).

É num contexto de coerção e de participação, conforme visto anteriormente, marcado por graus de envolvimento (BOBBIO, 1998) e por práticas de disputas de significados, que o papel do intelectual se justifica. Sobretudo, quando tomamos como premissa que todo movimento histórico progressista e hegemônico deve conter uma articulação, uma aliança entre intelectuais e classes subalternas.

Toda essa discussão faz mais sentido quando não perdemos de perspectiva que os conselhos são espaços contaminados pela *cultura clientelista* tão debatida e identificada nos clássicos trabalhos sobre a sociedade brasileira, tais como o de CARVALHO (2015); LEAL (2012), entre outros e, mais especificamente, nos estudos de OLIVEIRA (2003) e BROTTTO (2015), que refletem em que medida essa cultura favorece ou dificulta a gestão da assistência social na perspectiva democrática e participativa.

Segundo Oliveira (2003) e Brotto (2015), essa cultura política, especialmente no caso da assistência social, vem sendo construída ao longo da história pelo embate entre posições políticas e ideológicas conflitantes, que a definem, sob a lógica do favor, em detrimento de sua confirmação sob a ótica do direito, portanto, numa cultura enraizada na identificação com o assistencialismo e a filantropia, baseada na reciprocidade em relações de caráter personalizado.

Em seus estudos, Neves (2008) observa que o clientelismo aparece como um fator predominante da política brasileira ao ordenar as relações sociais entre diferentes classes. Segundo a autora, passa a viver sob novas formas após o processo de redemocratização da década de 1980, mas que preserva sua função legitimadora da troca, das assimetrias e das desigualdades nas relações sociais, uma vez que ele, - o clientelismo - “*seria mantido para conservar as elites no poder e, em particular, para perpetuar lideranças políticas através da distribuição de recursos e trocas de apoio político*” (NEVES, 2008, p.49).

Em seus estudos sobre o sentido da cultura política atribuída aos operadores da assistência social em Santa Catarina, Oliveira (2003) resgata o entrave constituído pela matriz conservadora, enraizada no favor e no apadrinhamento, baseada na reciprocidade e em relações de caráter personalizado tão característico na construção, segundo a autora, da nova assistência social brasileira.

Para ela, a utilização do conceito de seguridade representou uma inovação importante, na medida em que houve uma dissociação de proteção social e vínculo contributivo. Contudo, o modelo de assistência social não é aquele considerado na CF/1988 e regulamentado através da LOAS, mas é o que reconhece o *“mercado como canal de satisfação das demandas sociais, onde as necessidades são preenchidas de acordo com os interesses individuais e a capacidade de adquirir bens e serviços”* (OLIVEIRA, 2003, p.118).

Segundo a autora, vive-se hoje numa tendência liberal, de origem norteamericana, que incentiva a lógica do mercado e que estimula o repasse da responsabilidade das questões sociais para a sociedade. Portanto, é dentro dessa lógica das tendências atuais dos modelos de proteção social brasileiro – meritocrático e particularista – que os Conselhos de Assistência Social foram instalados em quase todo o país. Segundo Oliveira (2003), essa concepção continuou a ser concebida e praticada como moeda de troca de acordos políticos, facilitadora de arranjos tecnocráticos e clientelistas, que convivem em harmonia com valores pautados na democracia.

2

Trajetória e desenho institucional do Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro (CMAS/RJ)

Pesquisas acerca de qualquer órgão estatal, seja em que âmbito federativo for, no que se refere a sua estruturação organizacional, suas finalidades, suas competências, suas atribuições, seu funcionamento e suas instâncias internas requerem fontes oficiais emanadas do Executivo na sua função legislativa.

Nesta proposta, analisaremos a construção do desenho institucional do CMAS/RJ que se dá através da Lei N° 2469/1996¹¹, que, além de instituí-lo, define seus objetivos, fixa seus princípios e diretrizes e dispõe sobre seu funcionamento. Também, por meio de leituras críticas, analisaremos as resoluções aprovadas nos últimos anos, as quais regularam o seu funcionamento. Apoiam estas análises, entrevistas realizadas com conselheiros e técnicos do CMAS/RJ. É importante destacar que alguns desses entrevistados já estavam no Conselho nos seus primeiros anos de existência ou participaram dos fóruns de assistência criados para sua institucionalização desde 1996.

A ideia foi registrar de forma breve, mas necessária, o contexto no qual o CMAS/RJ foi criado e identificar possíveis nuances não explícitas ou mesmo ausentes do material legal¹². Como observa Andre Guiot:

O corpo legislativo, como sabemos, manifesta e deriva da dinâmica social e, portanto, abarca alterações conflituosas dela resultantes. São as relações sociais a base do arcabouço jurídico e não o contrário. Tomar o conjunto das normas legais como tão somente organizador e estruturador de dado órgão como forma de tentar dar conta da totalidade organizativa que o envolve é tornar unilateral e estático aquilo que é atravessado por relações sociais e, portanto, dinâmico perante aos embates, disputas e acomodações que lhe constitui (GUIOT, 2015, p.33).

Nesse sentido, o desenho institucional do CMAS/RJ não responde apenas ao que foi dado normativamente, mas também a partir do seu ambiente externo – o que envolve a atuação e o *modus operandi* dos conselheiros e dos técnicos envolvidos. Portanto, é nesta perspectiva metodológica que a estrutura, a organização e o modo de funcionamento do CMAS/RJ foi pesquisado e será aqui apresentado.

¹¹ Disponível em <<https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/270381/lei-2469-96>>.

¹² Proposta ainda não contemplada nas dissertações localizadas ou ausentes dos artigos produzidos sobre o CMAS/RJ.

2.1.

A plenária e o contexto da criação do CMAS/RJ

O CMAS/RJ foi instituído pela Lei Municipal Nº 2.469, de 30 de agosto de 1996, durante a primeira gestão do prefeito Cesar Maia (1993-1996). Sua estrutura é definida pelo Decreto Nº 25.591, de 26 de julho de 2005 e pelo regimento interno aprovado pela Deliberação Nº107/02 do CMAS/RJ¹³ de 19 de dezembro de 2002.

É uma instância do sistema descentralizado e participativo da assistência social, de caráter permanente, com funções deliberativas, normativas e fiscalizadoras das ações e serviços de natureza pública e privada no campo de assistência social da cidade do Rio de Janeiro, vinculado, a então Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS/RJ) da Prefeitura do Rio de Janeiro, local de sua sede que, nesta ocasião, foi transformada em Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS/RJ)¹⁴ a partir de um novo ordenamento político-institucional, adotado pela Prefeitura, que preconizava romper o ciclo de reprodução da desigualdade social e da pobreza a partir de uma nova relação entre a cidade e os bairros. Segundo o Relatório de Gestão da SMDS, à época:

É este o sentido que damos ao Desenvolvimento Social: o Rio como uma cidade que valoriza sua gente, reconhece a diversidade, constrói o desenvolvimento integral das famílias, respeita os direitos humanos e a juventude, protege seus idosos, suas mulheres e cuida de suas crianças, promove a inclusão, ou seja, garante os direitos econômicos, sociais e culturais de sua população, especialmente a mais carente de respostas e ações do Poder Público (SMDS/RJ - Relatório de Gestão 2013-2016).

A SMDS/RJ é o órgão gestor da política de assistência social, responsável por sua elaboração e execução no âmbito do Município, sob os balizamentos constitucionais e legais que regem a PNAS, a qual, no período analisado, estruturou suas ações e agrupou seus projetos e programas nas seguintes diretrizes: a) reordenamento e ações estruturantes; b) infraestrutura e otimização de processos e c) políticas inovadoras e integradas¹⁵

Resumidamente, pode-se dizer que a SMDS/RJ, o CMAS/RJ e as organizações socioassistenciais integram, no Município do Rio de Janeiro, o

¹³ Em 2013, obedecendo à prerrogativa do CNAS, todas as deliberações publicadas pelo CMAS/RJ foram convertidas em resoluções – Resolução 45/2013 (Publicado no Diário Oficial do Município em 14/08/2013)

¹⁴ Em 01/01/2017 a SMDS é novamente renomeada em Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH/RJ).

¹⁵ Essas diretrizes serão retomadas no capítulo 4, quando avaliaremos os possíveis impactos sobre a produção das decisões do CMAS/RJ nos anos de 2013 a 2015.

SUAS, este de âmbito nacional, cabendo ao CMAS/RJ, segundo o Artigo 4º, da Lei Nº 2.469/1996, as seguintes atribuições:

- I - aprovar a política municipal de assistência social;
- II - participar da elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- III - apreciar e aprovar a proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara Municipal pelo Poder Executivo concernente às ações e serviços no campo da assistência social;
- IV - atuar na formulação de estratégias e controle da execução de política de assistência social;
- V - auxiliar e apresentar propostas relativas à gestão do Fundo Municipal de Assistência Social;
- VI - acompanhar, avaliar e fiscalizar as ações das entidades de assistência social em geral, inclusive as privadas prestadoras de serviços e assessoramento em assistência social, podendo acionar os órgãos pertinentes, quando couber, se comprovado o descumprimento de determinações estabelecidas em lei;
- VII - propor critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no Município;
- VIII - sugerir objetos para elaboração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal, assim como em outras esferas de governo;
- IX - apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;
- X - elaborar e aprovar seu regimento interno;
- XI - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;
- XII - convocar extraordinariamente a cada dois anos ou extraordinariamente, por decisão da maioria absoluta dos seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes e ações para o aperfeiçoamento do sistema;
- XIII - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XIV - atuar nas ações de assistência social nos casos de emergência ou calamidade pública;
- XV - propor critérios para o pagamento dos auxílios natalidade e funeral, conforme incisos I e II do art. 15 e art. 22, § 1º, da Lei federal Nº 8.742/93;
- XVI - propor, coordenar e fiscalizar os critérios para outros benefícios eventuais, que não os do inciso anterior, para atender a necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, o adolescente, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública, conforme § 2º do art. 22 da Lei federal Nº 8.742/93;
- XVII - articular com as demais políticas sociais básicas, nos campos da saúde, habitação, educação e previdência, a atuação integrada entre os

diferentes Conselhos Municipais e outras instâncias existentes, incluídas as de âmbito regional, para a priorização, racionalização e efetivação de serviços e programas municipais e regionais, bem como das ações conjuntas em nível de participação ou de complementaridade;

XVIII - propor política para capacitação, qualificação e aperfeiçoamento sistemáticos e continuados dos recursos humanos atuantes na área de assistência, para garantir a avaliação no campo de assistência social;

XIX - formular propostas para a elaboração de projetos de lei pertinentes à questão da assistência social;

XX - criar comissões específicas para estudo e trabalho sobre as questões da assistência à família, ao idoso, ao deficiente e a outros segmentos da população;

XXI - criar ou promover canais interinstitucionais de participação popular, garantindo a informação e publicidade do conteúdo, do processamento e do resultado da política de assistência social;

XXII - fiscalizar ações das entidades públicas e privadas de assistência social, incluídas as instituições privadas prestadoras de serviços e de assessoramento de assistência social, acionando os órgãos pertinentes, no que couber, e promovendo, quando comprovado, a responsabilização pelo descumprimento de obrigações estabelecidas em lei;

XXIII - divulgar, no Diário Oficial do Município todas as suas resoluções, bem como os balanços anuais do Fundo Municipal de Assistência Social, e os respectivos pareceres emitidos pelo órgão encarregado por sua contabilização e pela Auditoria Geral do Município.

§ 1º - Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, técnica e financeiramente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão, para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social;

§ 2º - O incentivo a projetos de enfrentamento à pobreza assentar-se-á em mecanismo de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais em cooperação com a sociedade civil (BRASIL, 1996).

Logo após definir as atribuições do CMAS/RJ, a lei de criação determina que cabia à SMDS/RJ fornecer apoio administrativo necessário à sua implementação e funcionamento e, posteriormente, segundo seu regimento, arcar com a infraestrutura necessária para a realização de todos os demais eventos promovidos pelo Conselho, relativos à assistência social. É interessante observar que a lei de criação do CMAS/RJ teve poucas referências para a sua construção, tanto em exemplos de modelos de conselho¹⁶ quanto em leis que regulamentassem a assistência social naquele momento.

¹⁶ O CMAS/RJ é um dos primeiros conselhos de assistência no âmbito nacional, o que o tornou referência e modelo para a institucionalização de outros conselhos.

Uma das únicas referências, além da CF/1988, que reconheceu a assistência social como política social junto às políticas de saúde e de previdência social, compondo o sistema de seguridade social brasileiro, é a Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), acerca da organização da assistência social, mesmo porque naquele período a NOB¹⁷ e a PNAS¹⁸ ainda estavam em discussão, e só foram aprovadas posteriormente, em 08/12/1997 e 16/12/1998, respectivamente¹⁹.

O contexto que antecedeu a criação do CMAS/RJ foi extremamente rico em debates sobre as ações socioassistenciais desenvolvidas em âmbito local, resultado do processo de descentralização, e particularmente da municipalização das políticas sociais no Brasil nos anos 1990, amplamente estudado por Marta Arretche (2011). A nova distribuição de competências entre os três níveis de governo para a gestão das políticas definidas pela CF/1988 e pela LOAS acabaram redesenhando a estrutura organizacional do Sistema Brasileiro de Proteção Social e a concepção de direitos e de cidadania, modificando radicalmente as regras para a prestação de serviços assistenciais.

Nas entrevistas realizadas, foi possível observar que, nesse período, surgiu um olhar mais crítico sobre o discurso que justificava a reiteração das práticas assistenciais, entendidas aqui como mecanismo de acesso das classes subalternizadas a bens e serviços numa perspectiva conformista, sobretudo porque evidenciava a caridade, descontínua e inefetiva, de ações de assistência social executadas em âmbito municipal, resultado da própria trajetória das políticas sociais brasileiras que, até a década de 1980, não constituía um sistema nacional de assistência social.

Segundo Arretche (2011), até aquele momento as agências federais executavam centralizadamente seus programas, sem um comando único no nível federal, integrado e coordenado entre os níveis de governo. As ações executadas pela LBA, diretamente ou indiretamente, via convênios com as entidades filantrópicas²⁰ locais, aconteciam sem nenhuma orientação e fiscalização.

Foi somente com o modelo de descentralização, proposto pela LOAS, que o município passa a ser o *locus* privilegiado da execução dos serviços socioassistenciais, o que incluiu a prestação direta de serviços, a gestão e a

¹⁷ NOB - Resolução CNAS, Nº 204/1997.

¹⁸ PNAS 98 - Resolução CNAS, Nº 207/1998.

¹⁹ A própria Lei 12.435, conhecida como a Lei do SUAS, só entrou em vigor em 6 de julho de 2011.

²⁰ Essas entidades muitas vezes eram apadrinhadas por personalidades da sociedade carioca e dos segmentos religiosos, sobretudo o católico e o espírita.

fiscalização dos convênios com entidades assistenciais locais. Desse modo, a descentralização, pelo viés da municipalização, acabou transferindo paulatinamente um conjunto significativo de atribuições de gestão aos níveis estadual e municipal de governo.

Neste desenho institucional, o governo federal repassaria recursos para que os Estados e os Municípios selecionassem e controlassem as instituições conveniadas para a execução das ações socioassistenciais. Cabendo, também, ao Município, segundo a LOAS, destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais; efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; atender às ações assistenciais de caráter de emergência, ampliando não só um maior envolvimento, mas o número de ofertas das ações socioassistenciais no Município.

Resta lembrar que no caso específico da cidade do Rio de Janeiro, entre 1986 e 1990, as ações da SMDS/RJ eram voltadas para creche, urbanização, população de rua, movimentos comunitários, geração de renda, defesa civil comunitária, a maior parte sendo de responsabilidade de execução das entidades da sociedade civil e pela Igreja Católica.

Como já observado por Mestriner (2012), a assistência social, assim como a educação e a saúde, formataram-se oficialmente por meio da aliança entre governo, Igreja Católica e burguesia. Nessa relação, fazendo prevalecer o princípio da subsidiariedade²¹, o Estado colocou-se como o último a responder diretamente pelas atenções sociais, executando ações meramente emergenciais e passou a usar a estratégia da delegação, transferindo às organizações da sociedade civil as maiores responsabilidades na área social.

Assim, nesse novo modelo proposto, o repasse de recursos do governo federal para os Municípios só ocorriam diretamente "fundo a fundo" e, conforme o Art. 30 da LOAS, se os mesmos comprovassem a efetiva criação e funcionamento do Conselho de Assistência Social, de composição paritária; do Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e do Plano de Assistência Social.

²¹ Segundo esse princípio, o Estado deve ajudar os membros do corpo social sem, contudo, impedi-los de fazer o que podem realizar por si mesmos (ÁVILA, p.421).

Outro fator considerado foi a extinção das agências federais, em especial da Fundação da Legião Brasileira da Assistência (LBA)²² que, através de agências próprias nos diversos Estados da Federação, desenvolvia programas próprios e estabelecia parcerias e convênios com as entidades filantrópicas. Após a extinção da LBA, essas entidades que atuavam (e atuam) com forte dependência dos recursos públicos e com margem de liberdade para exercer suas atividades, tiveram que conviver com o mecanismo de controle e avaliação das suas ações em âmbito local.

Segundo os entrevistados, essas entidades, embora não acreditando na efetividade da proposta do novo cenário que surgia e distantes do debate sobre o papel da assistência social no Município, perceberam a necessidade de uma maior compreensão sobre as diretrizes previstas na LOAS, sobretudo uma maior clareza sobre qual impacto teriam seus atendimentos com a municipalização.

É interessante observar que é nesse período que as Organizações Não Governamentais (ONGs)²³ passam a coabitar o espaço que até então era exclusivo das entidades filantrópicas. Como observa Oliveira (2003), as ONGs surgiram na maioria dos países da América Latina na tradição caritativa das Igrejas Católicas e, nas décadas de 1960 e 1970, obtiveram apoio de agências de cooperação internacional por representarem formas de ação política opostas ao autoritarismo.

De acordo com Avritzer (2009), esse movimento é decorrente da forte reivindicação de autonomia da sociedade civil na década de 1980 e da posição crítica e da participação ativa que as ONGs passaram a ocupar nas diversas áreas temáticas das políticas públicas, sobretudo das políticas da criança, do adolescente e da assistência social. E como também pontua Oliveira (2003), tornaram-se núcleos sociais que favoreciam a participação e tinham forte identificação popular.

Desde o início da década de 1970 até os meados da década de 1980, as ONGs já ocupavam um papel ativo no cenário nacional. Antes mesmo da abertura oficial da Assembleia Constituinte, em fevereiro de 1987, as ONGs tiveram papel importante com as “Diretas Já”, oriundas das iniciativas

²² Através do Decreto-Lei Nº 593, de 27 de maio de 1969, transforma em fundação a LBA, com o nome de Fundação Legião Brasileira de Assistência, mas mantém a mesma sigla LBA, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

²³ Reis (2013) e Landim (1998) observam que, além do caráter polissêmico da categoria e apesar da sigla ONG ser de uso recente, sua transformação em expressão polivalente correu muito rapidamente para designar sujeitos coletivos distintos dos Estados e organismos governamentais. O reconhecimento e a visibilidade social do conceito foram sendo construídos no decorrer da década de 1980 e tem sido predominantemente usado para designar um conjunto de organizações da sociedade civil que interagem fortemente com a esfera estatal. Contudo, a definição pela negativa inclui um vazio conceitual, pois não afirma o que realmente são.

promovidas pelas próprias ONGs de assessoria como, por exemplo, a FASE e o IBASE que, juntamente com sujeitos religiosos e partidários de cunho progressista, davam os primeiros contornos do que se convencionou chamar de “campo democrático popular” (SZWAKO, 2012).

É possível identificar que se trata especialmente de setores progressistas da Igreja Católica, particularmente daquele perfil secular ligado à ética do compromisso social juntamente com o segmento da intelectualidade, principalmente os que fundaram os centros independentes de pesquisa em resposta ao expurgo das universidades. Esses sujeitos ajudaram a recuperação da capacidade ativa do cidadão, conseguindo não só colocá-lo no centro da elaboração teórica como promovê-lo a personagem central da vida pública (DOIMO, 1995).

No caso do Município, a militância política das ONGs de defesa e garantia de direitos das crianças e dos adolescentes ganharam destaque, sobretudo, após a noite de 23 de julho de 1993, quando ocupantes de dois carros atiraram contra dezenas de pessoas, a maioria crianças e adolescentes, que estavam dormindo nas proximidades da Igreja da Candelária²⁴.

Segundo os entrevistados, neste período as ONGs, juntamente com os representantes das entidades filantrópicas, já haviam instituído o Conselho de Entidades do Bem-Estar Social (CEBES), presidido por Maria Thereza Freire Moura – uma liderança advinda da Igreja Protestante. Nos relatos, o papel de articulação de Maria Thereza é evidenciado, sobretudo, pelo papel que desempenhou no sentido de aproximar e trazer para o debate as entidades espíritas e católicas através da União da Sociedade Espírita do Estado do Rio de Janeiro (USEERJ)²⁵ e da Pastoral do Menor/MITRA Arquiepiscopal do Rio de Janeiro.

O CEBES também contou com os representantes remanescentes do grupo das entidades que já estavam à frente do debate sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da institucionalização do Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente (CMDCA/RJ)²⁶ da cidade e que passaram a promover a discussão sobre o impacto das diretrizes da LOAS para o atendimento assistencial realizado em âmbito local e, concomitante, sobre a obrigatoriedade da articulação dos Fundos Públicos com a criação do Conselho e do Plano no Município, o que se convencionou chamar de “CPF”.

²⁴ Esse episódio ganhou a mídia nacional e internacional e foi batizada de Chacina da Candelária.

²⁵ Atual Conselho Espírita do Estado do Rio de Janeiro (CEERJ), localizado na Rua dos Inválidos, 182 - Centro, Rio de Janeiro.

²⁶ A Lei Nº 1873 que institui o CMDCA é de 29 de maio de 1992.

É interessante observar que a formação histórica das políticas públicas para a assistência social e para a criança e adolescente também no Município é um indicador para compreender a proximidade dessas políticas e respectivamente seus conselhos.

Sendo, a assistência social uma política de proteção social, enquanto a segunda tem uma tradição de também estar nesse campo, apesar da necessidade de articular outras políticas de promoção social. Assim, para estruturar novos desenhos de políticas públicas é mais frequente envolver as políticas de intervenção para as situações de vulnerabilidade (proteção) do que pensar em um fluxo sistemático e permanente de garantia de direitos (promoção).

Pelos motivos apontados, é possível observar a forte integração do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) com o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) nesses últimos anos, também identificado no âmbito da cidade do Rio de Janeiro.

Além dos representantes das entidades filantrópicas e das ONGS, esses debates se constituíram em fóruns de discussão da assistência social que passaram também a contar com a participação de profissionais da extinta LBA, do Fórum Estadual de Assistência Social (FEAS), do Conselho Regional de Serviço Social do Estado do Rio de Janeiro (CRESS), da Frente Fluminense de Prefeitos e dos representados das associações de moradores dos bairros.

É importante observar que, segundo os entrevistados, as ONGs que já faziam a defesa e a garantia de direitos passaram a ocupar o papel de assessoramento às entidades filantrópicas. Para eles, essas organizações tinham uma visão mais "otimista" e objetiva no sentido de fortalecer os canais de participação da sociedade civil.

Nessa época, uma personalidade de liderança no âmbito local e nacional e imortalizado na música "O bêbado e o equilibrista", Herbert de Souza, o Betinho dizia que a participação era um dos "cinco princípios da democracia", o qual contribuiria para a concretização dos demais princípios: igualdade, liberdade, diversidade e solidariedade. Foi Betinho o responsável pela Ação da Cidadania - uma imensa rede de mobilização de alcance nacional para ajudar 32 milhões de brasileiros que, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estavam abaixo da linha da pobreza.

Essas organizações e movimentos liderados por personalidades como Betinho e Rubens Cesar Fernandes²⁷ traziam para o debate a necessidade de uma relação mais direta entre público e privado e propunham novas propostas de parcerias através da execução de programas e projetos até então inexistentes no âmbito das ações socioassistenciais no Município. Também traziam em seus discursos uma forte crítica direcionada ao caráter caritativo e conservador da atuação das entidades filantrópicas e que, segundo os relatos realizados, acabou fomentando muitas tensões entre seus representantes.

É interessante destacar que nos relatos dos entrevistados esse cenário suscitava muitas incertezas, incompreensões e dúvidas se esse novo desenho da assistência social de fato se efetivaria. Tanto por parte do governo local, na figura do prefeito, que se mostrava resistente com a proposta do caráter deliberativo e paritário do CMAS/RJ, quanto por parte da sociedade civil que, pela primeira vez, teria suas ações sendo fiscalizadas e os recursos condicionados a convênios estabelecidos com a Prefeitura. Diz um dos entrevistados:

No entendimento do Prefeito Cesar Maia, assim como de outros prefeitos da época, era inconcebível o controle de uma política pública via Conselho. Para ele (prefeito) isso caberia a Câmara dos Vereadores e do Tribunal de Contas. Havia também um medo da interferência política no Conselho através da manipulação e aparelhamento dos partidos políticos (Conselheiro Civil (C4), 01/12/2016).

Para outro entrevistado:

Setores conservadores da sociedade civil não entendiam a LOAS e achavam que as novas diretrizes propostas eram uma ameaça para o trabalho que já faziam. Só agora, depois de décadas de funcionamento, você (prefeitura) chega para dizer o que devo fazer dentro da minha entidade? Por que agora devo obediência ao Município que sempre foi omissivo e nunca me deu nada? As pessoas entendiam esse processo como uma invasão à privacidade das suas instituições (Técnica do CMAS/RJ (T2), 14/10/2017).

Apenas no início de 1995, após dois anos da aprovação da LOAS, são extintos a LBA e o Ministério do Bem-Estar Social e é instituída a Secretaria de Assistência Social (SAS)²⁸, que ficou encarregada por coordenar a transição de um modelo centralizado para um modelo descentralizado, transferindo o seu quadro de pessoal, convênios e patrimônio para estados e municípios.

²⁷ Antropólogo e escritor. Atualmente é secretário-executivo das ONGs ISER e Viva Rio.

²⁸ Medida Provisória Nº 813 de 1º de janeiro de 1995.

Certamente, esse contexto de transição para um modelo descentralizado que propunha o repasse direto "fundo a fundo" acabou não só viabilizando uma maior autonomia dos municípios frente aos estados. Mesmo porque, até 1997, os recursos federais dos convênios existentes eram transferidos para os governos estaduais - via Secretarias Estaduais de Ação Social - *"e estas tinham autonomia para geri-los, podendo repassá-los (ou não) aos municípios"* (ARRETCHE, 2011, p.175). Mas, sobretudo, institucionalizou o CMAS/RJ e os demais conselhos de assistência social no país.

Para os entrevistados que participaram desse processo foram unânimes o papel que Wanda Engel Aduan desenvolveu a frente da SAS-RJ, na gestão Cesar Maia, fortaleceu a aproximação dos representantes das entidades filantrópicas e das ONGs com a Secretaria. Até esse período, segundo os entrevistados, as demandas das entidades eram trazidas e negociadas pelos vereadores locais com a SAS/RJ.

Para os agentes ouvidos, isso ocorreu em decorrência do próprio olhar da referida Secretária sobre o papel dessas entidades na execução das ações socioassistenciais no Município, oriunda da sua própria experiência, quando trabalhou na Associação Projeto Roda Viva - uma entidade não governamental que ainda atua na garantia de direitos e na inclusão social de crianças, jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social nas comunidades do Complexo do Borel e adjacências, na zona norte do Rio de Janeiro.

É também nesse período que o papel das Coordenadorias de Desenvolvimento Social (CDS), naquela época Coordenadorias de Assistência Social (CAS), nesse processo de aproximação com os representantes das entidades e com as associações de moradores teve bastante destaque. As CDS, *lócus* privilegiado da gestão territorial, estavam mais próximas da realidade do dia a dia das entidades filantrópicas localizadas dentro da sua área de abrangência.

É interessante observar que algo semelhante já ocorrera na gestão do prefeito Roberto Saturnino Braga (1985-1988), através do fortalecimento político e administrativo das Administrações Regionais, em que se subdividia a cidade e institucionalizava os canais de participação, através dos Conselhos Governo Comunidade (CGC) - uma ideia de mini prefeituras que tinha a finalidade de fiscalizar a atuação do governo no âmbito da Administração Regional e eleger prioridades em termos de obras a serem executadas.

Contudo, a abertura dos canais de participação, naquele momento, realizada no projeto governo-comunidade numa sociedade ávida por participar,

com uma população cansada das *"velhas práticas do clientelismo e de populismo, geraram a expectativa que todos os problemas seriam resolvidos de uma só vez e pouco pode ser feito para atender as demandas que surgiram com o cumprimento do ritual democrático"* (BRAGA, 2015, p. 39).

O que fica perceptível, também, nesta breve contextualização é que ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, participação passou a ser, cada vez mais, presença em espaços participativos e, aos poucos, a presença das associações de bairros e dos comitês locais e comunitários não só foram fundamentais, mas contribuíram para a consolidação dos conselhos de política no Município. E o que era até então participação popular espontânea tornou-se institucionalizada.

Em abril de 2006, na 100ª assembleia ordinária comemorativa do CMAS/RJ, que contou com a presença de ex-presidentes, Wanda Engel Aduan mandou uma carta aberta para o Conselho que chamava a atenção para o caráter público e participativo da criação do CMAS/RJ. Destacava três grandes aprendizados que ficaram desse início:

[...] a primeira é que a paridade não é questão numérica. Podemos definir o mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil, sem que isto garanta uma efetiva paridade de participação. [...] apesar dos funcionários e ativistas sociais terem sido escolhidos como representantes do governo e da sociedade civil, eles não deveriam estar no conselho para defender os interesses de seus supostos representados, mas os interesses dos grupos mais vulneráveis da sociedade carioca que têm o direito de ter acesso às políticas assistenciais. [...] o terceiro grande aprendizado foi à dificuldade, para não dizer impossibilidade, de formular políticas a partir da base municipal e daí partir para estruturá-las em políticas estaduais e nacional. Na verdade, o processo de formulação da política municipal, sem parâmetros orçamentários, me parecia um exercício de ficção. [...] Aprendi que o espaço privilegiado para transformar a situação dos mais pobres, excluídos e vulneráveis é o município. É aí, na concretude deste espaço geográfico, em que as pessoas vivem, morrem, constituem família e produzem riqueza, que é possível reverter à situação dos mais pobres. O resto é abstração (ADUAN, 2006).

Sem qualquer pretensão de adentrar numa descrição sobre a cidade do Rio de Janeiro, é oportuno, contudo, trazer algumas informações sobre como está organizada territorialmente a política de assistência social na cidade.

Atualmente, a cidade do Rio de Janeiro é considerada uma das maiores em redes de proteção social no país, constituídas pelas 10 Coordenadorias de Desenvolvimento Social (CDS), 47 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 16 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), sendo um itinerante. Além das 30 Unidades de Reinserção Social (URS).

A seguir, é apresentado um mapa onde é possível visualizar como estão organizados, territorialmente, os CREAS e CRAS no município do Rio de Janeiro, entendidos estes como espaços públicos, nas CDS.

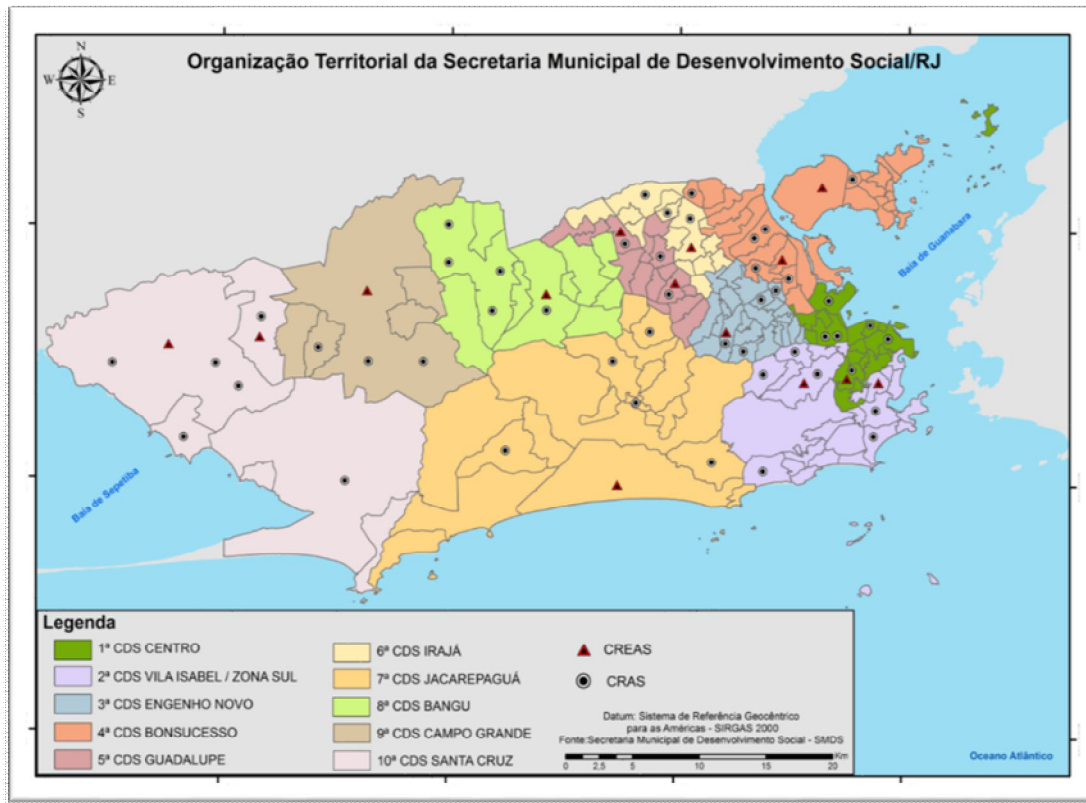


Figura 1- Cartografia da SMDS/RJ.
Fonte: IBAM, a partir das informações da SMDS/RJ.

Na sequência, é também apresentado o organograma da SMDS/RJ, no período estudado:

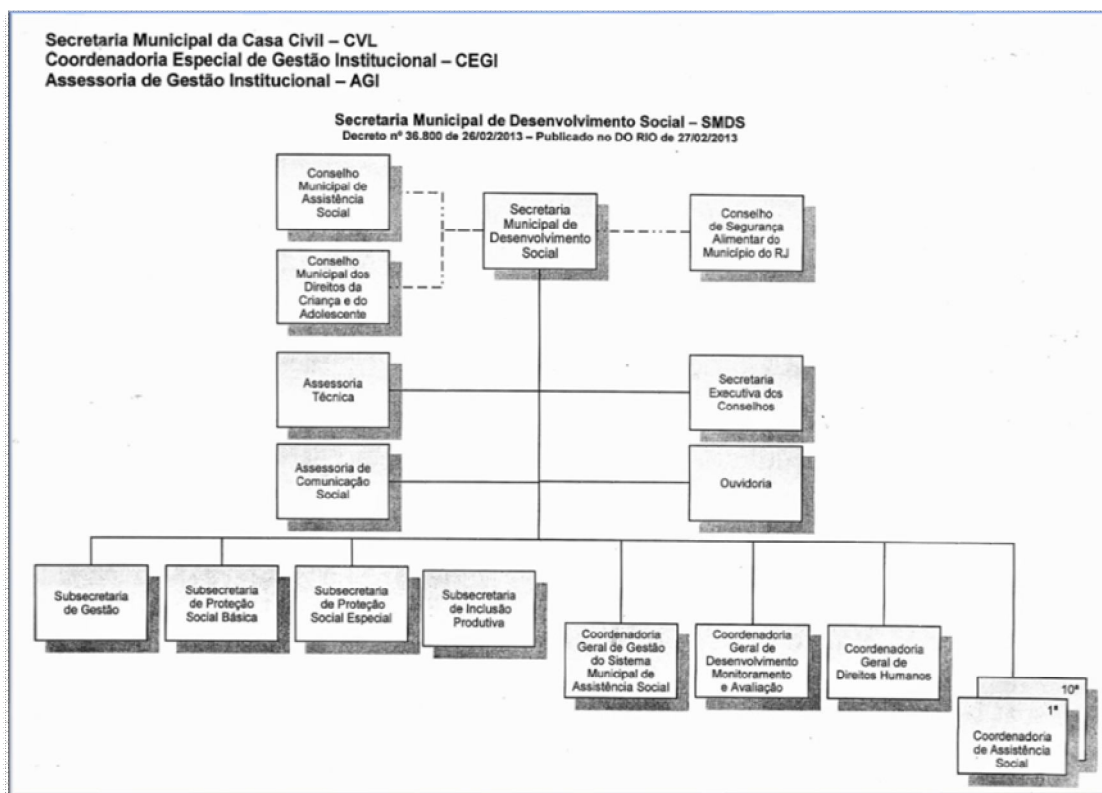


Figura 2 - Organograma da SMDS/RJ.
Fonte: Secretaria Municipal da Casa Civil, 2013.

2.2.

Estrutura normativa e modos de funcionamento do CMAS/RJ

O CMAS/RJ é composto de forma paritária, com representantes governamentais indicados pelo prefeito e representantes da sociedade civil eleitos pelo voto direto das entidades devidamente inscritas e regulares no Conselho, em processo eleitoral próprio, formalizado em resolução pela Secretaria Municipal de Assistência Social e fiscalizado pelo Ministério Público.

A duração do mandato de ambos os segmentos é de dois anos, sendo permitida uma única recondução. A função do conselheiro é considerada de interesse público, por isso não pode ser remunerada. São identificadas no Artigo 56 do Regimento Interno do CMAS/RJ quinze (15) atribuições dos conselheiros. No entanto, é possível perceber que muitas outras atribuições são colocadas no decorrer do exercício das suas atividades, além do previsto regimentalmente:

- I - participar das Assembleias, das Comissões Temáticas e das Câmaras para os quais forem designados, manifestando-se a respeito de matérias em discussão;

- II - analisar e fazer parecer sobre os processos que estão em sua responsabilidade;
- III - requerer votação de matéria em regime de urgência;
- IV - propor a criação de Comissões ou Grupo de trabalho, bem como indicar nomes para as mesmas;
- V - apreciar, opinar e deliberar sobre as propostas, recomendações e pareceres emitidos de acordo com as respectivas instâncias do Conselho;
- VI - apresentar moções ou proposições sobre assuntos de interesse da Assistência Social;
- VII - fornecer ao Primeiro Secretário do CMAS todos os dados e informações a que tenham acesso, sempre que os julgarem importantes para as deliberações do Conselho, ou quando solicitado pelos demais Conselheiros;
- VIII - executar outras atividades que lhe sejam atribuídas pelo Presidente do CMAS ou pelo Colegiado.
- IX - relatar as matérias que lhe forem distribuídas;
- X - compor as Assembleias ordinária e extraordinária; manifestando-se a respeito das matérias em discussão;
- XI - integrar Comissões Temáticas e Câmaras, de acordo com a respectiva Designação;
- XII - exercer o direito de voto quanto às matérias constantes das pautas das Assembleias, das Câmaras e das Comissões Temáticas;
- XIII - representar o CMAS, sempre que designado;
- XIV - escolher, mediante voto, à Mesa Diretora e os Coordenadores de Comissões;
- XV - participar da Mesa Diretora. (CMAS/RJ, 2002).

Conforme prescreve o Regimento Interno, o CMAS/RJ deverá ser composto de 20 membros, e respectivos suplentes²⁹, sendo 10 representantes da sociedade civil e 10 representantes governamentais³⁰, na forma a seguir³¹:

Composição da sociedade civil:

- a) três representantes das entidades e organizações prestadoras de serviços na área de assistência social;
- b) dois representantes das entidades prestadoras de assessoria;
- c) cinco representantes dentre organizações de usuários.

Representantes do poder público:

- a) três representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
- b) dois representantes da Secretaria Municipal de Saúde;
- c) dois representantes da Secretaria Municipal de Educação;

²⁹ Na ausência do titular na Assembleia, por exemplo, na segunda convocação, permitirá ao suplente da entidade representante assumir a condição de titular, tendo voz e voto em todas as matérias em discussão.

³⁰ Segundo a lei de criação do Conselho, o número de integrantes do CMAS/RJ poderá ser aumentado ou diminuído, mantendo-se a paridade original, mediante proposta de iniciativa de um terço de seus membros e aprovação de dois terços.

³¹ O perfil dos conselheiros será detalhado no capítulo 3.

- d) um representante da Secretaria Municipal de Fazenda;
- e) dois representantes da Secretaria Municipal de Habitação. (CMAS/RJ, 2002).

Tomando para exame a representação do poder público, é possível identificar que, além da área da assistência social, o CMAS/RJ prevê representação das Secretarias de Saúde, Educação, Fazenda e Habitação. No entanto, num rápido levantamento das listas de presenças das assembleias ordinárias, extraordinárias, mesas diretoras e reuniões das comissões temáticas, observa-se que a participação dos conselheiros governamentais, representantes das secretarias acima citadas, salvo raras exceções, é muito pouco expressiva e, segundo uma entrevistada, são de "*forma cartorial*", em outros casos configuram o abandono da atribuição.

Isso é evidenciado quando tomamos as listas de presenças das assembleias ordinárias e extraordinárias realizadas no período analisado. Das 24 assembleias ordinárias e 17 extraordinárias realizadas é possível identificar que o governo nunca conseguiu que os todos os conselheiros titulares ou em titularidade, da sua composição, estivessem presentes nas assembleias, entendidas como instância máxima de deliberação de um conselho. As resoluções e as deliberações sempre contaram com um número bem reduzido de participação governamental, que raríssimas vezes chegaram a 70% de presença desses conselheiros³².

Os entrevistados observaram que, se por um lado os conselheiros governamentais oriundos da assistência social são acompanhados mais diretamente pelos subsecretários das proteções, o mesmo não ocorre com os conselheiros das demais secretarias, fruto, segundo os relatos, ainda da pouca compreensão sobre o papel do CMAS/RJ e do próprio desinteresse sobre o que é discutido na SMDS/RJ. Observa-se, nas entrevistas, que esses conselheiros, diferentemente do segmento da sociedade civil, não encontram apoio no sentido de uma readequação das suas atividades quando são indicados para o desenvolvimento da sua atribuição (de conselheiros).

Na tentativa de restabelecer a presença e atuação desses conselheiros, tem sido adotado pela Secretaria Executiva o envio de ofícios, primeiramente para a Secretaria de Assistência Social e, posteriormente, para os Secretários das demais pastas. Mas esta estratégia tem tido pouca efetividade.

³² O que num certo sentido aponta para uma contradição, quando veremos a seguir que embora num número bem maior, são os conselheiros governamentais que acabam pautando as discussões levadas para as assembleias.

Quanto ao desenvolvimento de suas atividades, o CMAS/RJ é constituído pela Assembleia Ordinária e/ou Extraordinária³³ Mesa Diretora, Secretaria Executiva, Comissões Temáticas, podendo ainda constituir-se Grupos de Trabalho e duas Câmaras de Inscrição e Regularidade de Processos.

A assembleia é a instância máxima de deliberação do Conselho e tem como atribuição especial e privativa a apreciação e deliberação sobre a política de assistência social e sobre todas as matérias de competência do CMAS/RJ, podendo ser convocada extraordinariamente sempre que houver questão emergencial no prazo mínimo de oito dias corridos e prazo máximo de 15 dias corridos.

Regimentalmente, as assembleias são publicadas ou convocadas em diário oficial do Município e desenvolvem-se na seguinte forma: a) abertura; b) chamada dos conselheiros, verificação do quórum para efeito de votação; c) leitura, discussão, verificação dos encaminhamentos/pedidos de informações propostos e aprovação da ata anterior. d) apresentação, discussão e votação das matérias da ordem do dia; e) informes; f) entrega de certificados g) encerramento.

O CMAS/RJ é composto por mesa diretora, comissões temáticas, secretária executiva que é composta por uma secretária, assistentes sociais, advogado, contador, apoio administrativo, além das comissões locais que possuem regimento próprio, como é possível visualizar no organograma apresentado a seguir, o qual terá sua explicação aprofundada nos subtópicos seguintes:

³³ Ordinariamente, uma vez por mês, por convocação de seu presidente e extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação do presidente, mesa diretora ou por maioria absoluta (50% +1) de seus conselheiros, mantendo a paridade dos membros do Conselho, sendo deliberados somente os assuntos que a motivaram.



Figura 3 - Organograma do CMAS/RJ - 2013-2015.
Fonte: Elaboração CMAS/RJ.

2.2.1. Mesa Diretora

A Mesa Diretora é constituída por quatro (4) membros, sendo eles: o presidente, o vice-presidente, o 1º secretário e o 2º secretário. O mandato da Mesa Diretora é de um ano, permitindo-se uma única recondução cargo a cargo. No entanto, observa-se que na gestão analisada, todas as Mesas Diretoras foram ampliadas, com a participação efetiva, ou seja, voz e voto dos coordenadores das Comissões Temáticas e dos demais conselheiros. É interessante observar que a decisão da Mesa Diretora ampliada fica muito mais a critério do presidente. Por isso, é possível observar também que, numa mesma gestão, a Mesa Diretora poderá ser ampliada no primeiro ano e voltar a ser prescrita no Regimento Interno, ou vice-versa.

A Mesa Diretora se reúne sete dias antes das Assembleias, designando data, local, horário e pauta, tendo as seguintes atribuições: definir os pontos de pauta das assembleias; convocar reuniões públicas do Conselho com a comunidade e autoridades constituídas; representar o Conselho oficialmente, quando necessário; encaminhar as decisões do Conselho; elaborar o Plano Anual de Atividades, realizado como o produto do trabalho das Câmaras de

Inscrição e Regularidade de Processos e das Comissões Temáticas. Contudo, foi possível constatar que muitas vezes isso não ocorre na prática. Dependendo da urgência do tema os sete dias antes das Assembleias para a realização da mesa são abreviados.

É importante salientar que fica assegurada a representação da sociedade civil e do governo na presidência e vice-presidência do CMAS/RJ e a alternância dessas representações em cada mandato e, assim, sucessivamente.

2.2.2. Secretaria Executiva

Cabe à Secretaria Executiva dar suporte administrativo e operacional a todas as instâncias do Conselho (Assembleia, Câmaras, Mesa Diretora e Comissões Temáticas), estando subordinada, hierarquicamente, ao presidente do Conselho e demais membros da Mesa Diretora. Além de promover e praticar os atos de gestão administrativa necessários ao desempenho das atividades do CMAS/RJ; planejar, organizar, coordenar e fazer executar as atividades administrativas do Conselho; elaborar instruções para o desenvolvimento dos trabalhos administrativos, afetos à Secretaria Executiva.

Para além da secretária executiva, o CMAS/RJ contou com quatro (4) técnicos, três (3) administrativos e (1) contador à sua disposição para a realização de suas atividades, no período analisado.

2.2.3. Comissões Temáticas, Locais e Grupos de Trabalho

De acordo com o seu Regimento, o CMAS/RJ atua a partir das Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho, compostos pelos conselheiros titulares e suplentes, respeitando o princípio da paridade, que têm como objetivo subsidiar as decisões da Mesa Diretora e da Plenária do Conselho. Para o desenvolvimento de suas atividades, o CMAS/RJ possui cinco comissões temáticas, sendo elas: Normas de Assistência Social, Política de Assistência Social, Orçamento e Finanças da Assistência Social, Administração do Fundo Municipal de Assistência Social e a Comissão Permanente de Apuração de Denúncias.

O CMAS/RJ ainda poderá constituir Grupos de Trabalho com objetivos definidos e periodicidade determinada, para elaborar estudos relativos à assistência social e às funções do Conselho. Podendo convidar entidades, autoridades, técnicos e especialistas para participarem das comissões instituídas e/ou colaborar em estudos dos grupos de trabalho³⁴.

A composição dessas comissões contará com quatro representantes, no mínimo, obedecendo à paridade entre os setores. As comissões são em número de quatro, a saber: a) de Normas de Assistência Social, b) de Políticas de Assistência Social, c) de Orçamento e Finanças, d) de Administração do Fundo Municipal de Assistência e e) de Apuração de Denúncias.

Suas finalidades específicas são:

a) Da Comissão de Normas de Assistência Social:

- Elaborar a normatização e regulamentação das ações e serviços das entidades públicas e privadas;
- Definir normas básicas para a inscrição e Regularidade das entidades;
- Definir normas básicas para o funcionamento;
- Coordenar o processo de registro e Regularidade das entidades;
- Acompanhar a equipe técnica, sempre que necessário, nas orientações às entidades.

b) Da Comissão de Políticas de Assistência Social:

- Propor, elaborar e acompanhar os programas da Política de Assistência Social com base em estudos e pesquisas;
- Estabelecer indicadores para o acompanhamento e fiscalização das ações governamentais e não governamentais dirigidas aos usuários abrangidos pela Política de Assistência Social no âmbito do Município do Rio de Janeiro.
- Encaminhar e acompanhar junto aos órgãos competentes denúncias de todas as formas de violação de direitos humanos, incluindo ações emergenciais;
- Promover articulação e encontros entre os Conselhos de direitos para a discussão das políticas públicas;
- Acompanhar a equipe técnica, sempre que necessário, nas orientações às entidades.

c) Da Comissão de Orçamento e Finanças:

- Assessorar o Conselho elaborando uma política de captação e fiscalização de recursos;
- Cobrar trimestralmente o relatório do orçamento e execução do FMAS analisando-o sistematizando as informações necessárias ao CMAS/RJ
- Participar das reuniões da Comissão de Administração do Fundo;
- Discutir a proposta orçamentária da Política de Assistência Social;

³⁴ Não foi identificado grupos de trabalho no período analisado.

- Fazer projetos de descontingenciamento de verba, pautado na proposta orçamentária e calendário anual de atividades;
- Acompanhar e analisar a documentação da gestão do Fundo Municipal de Assistência Social³⁵ fazendo relatório para o Conselho;
- Elaborar e orçar o calendário anual de atividades do CMAS/RJ.

d) da Comissão de Apuração de Denúncias:

- Acompanhar a equipe técnica, sempre que necessário, nas orientações as entidades.

e) da Comissão de Administração do Fundo Municipal de Assistência:

- Acompanhar a administração do Fundo Municipal de Assistência Social.
- Investigar denúncias formuladas contra entidades socioassistenciais quanto às condições inadequadas de funcionamento das entidades e todas as formas de violação de direitos aos usuários (CMAS/RJ, 2002).

Além das Comissões acima listadas, o CMAS/RJ possui as Comissões Locais, instância auxiliar do Conselho formada, de modo paritário, por representantes do governo indicados pela Coordenadoria Regional de Assistência Social e representantes da sociedade civil, que estejam na área de abrangência da Coordenadoria Regional de Assistência Social, de caráter articulador e integrador do CMAS/RJ com os diversos sujeitos sociais diretamente interessados na política de assistência social do município, tendo por finalidades funcionar como instância consultiva do CMAS/RJ e zelar pelo funcionamento do SUAS no âmbito territorial de sua Coordenadoria Regional de Assistência Social, além de outras atribuições.

Segundo Teixeira (2011), as Comissões Locais de Assistência Social foram constituídas após um longo período de negociação, barganha, dilemas e conflitos entre os diferentes sujeitos sociais, em especial dos conselheiros municipais de assistência social que tinham ciência que a criação das Comissões Locais se constituiria como uma experiência marcante para o fortalecimento do processo de democratização, pois, segundo a autora, ampliaria a participação de diferentes sujeitos no processo de discussão da política da assistência social, como previsto na PNAS/2004.

³⁵ É um fundo especial, de natureza contábil financeira com o objetivo de captar recursos e meios para o financiamento das ações na área de assistência social. Também, é importante observar que, diferentemente do Fundo da Criança, o Fundo Municipal de Assistência Social está vinculado diretamente à SMDS, que o administrará com o auxílio do CMAS/RJ.

2.2.4.**Câmaras de Inscrição e Regularidade de Processos**

Cada Câmara se reunirá, ordinariamente, no mínimo uma vez por mês em dias e horários a serem estabelecidos pelas mesmas e, extraordinariamente, quando convocadas pelo seu presidente, com antecedência mínima de 72 horas. As decisões das Câmaras serão consignadas em ata e posteriormente encaminhadas ao presidente do CMAS, que indicará sua apresentação em assembleia para expedição dos respectivos atos e demais providências.

Segundo o regimento interno do CMAS/RJ, o conselheiro responsável pelo processo, tomando por base o parecer técnico, poderá optar por visitar a Entidade ou tomar outro procedimento em seu processo de análise, devendo justificar sua escolha no parecer sobre a inscrição ou regularidade da Entidade, que terá prazo de quinze dias para análise e parecer sobre a inscrição ou regularidade da Entidade. Os pareceres dos conselheiros serão apresentados na reunião da respectiva Câmara, podendo ser referendados ou não.

Cabe também observar que a não regularidade da regularidade pode ocorrer sempre que constarem o descumprimento, pelas entidades e organização de assistência social inscritas no âmbito municipal, dos requisitos que deram ensejo à inscrição; após a apuração de irregularidades, garantido o direito de ampla defesa, e por iniciativa da própria Entidade e organização de assistência social inscrita no CMAS/RJ.

Como veremos no fluxograma que será apresentado a seguir as entidades regulares, ou que desejam sua inscrição, terão que apresentar seus relatórios de atividades do ano anterior e o plano de ação do ano vigente no CMAS/RJ. Além do formulário de requisição e das cópias autenticadas do estatuto, da ata de eleição da diretoria e da documentação de identidade e CPF do representante legal da entidade. Esse processo que ocorria a cada três anos, tornou-se anual nos últimos anos e com novos objetivos. Ocorre sempre entre os meses de janeiro e abril. Atualmente, esse procedimento pode ser resumido no seguinte fluxograma:

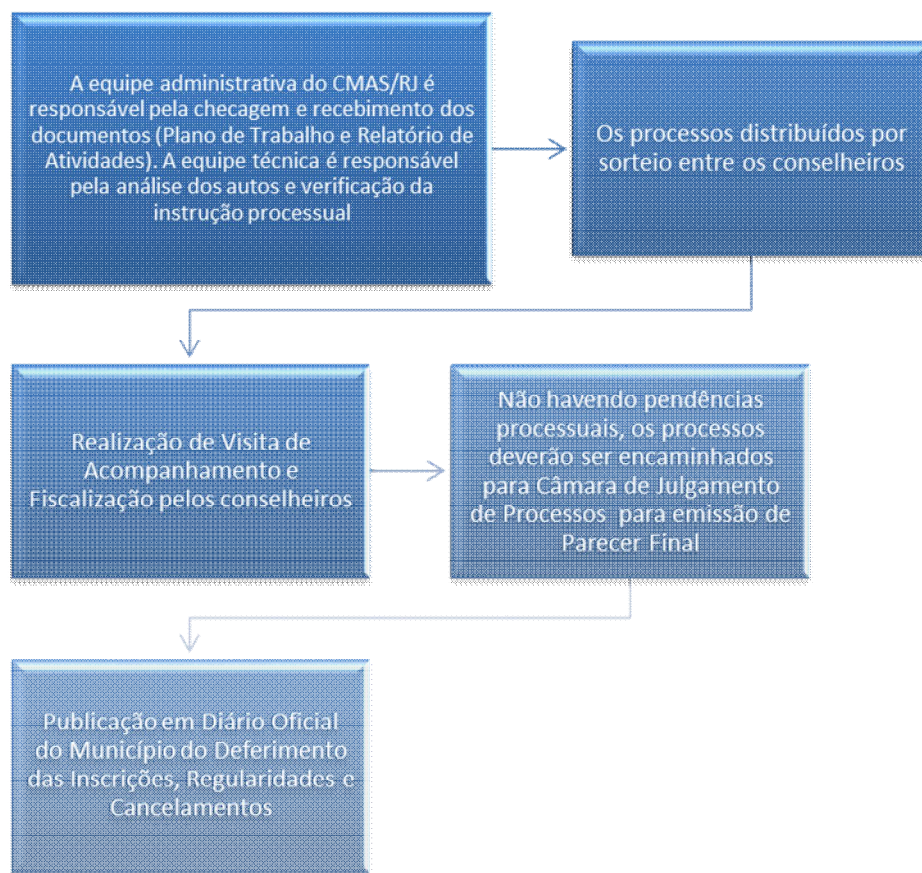


Figura 4 - Fluxograma do Processo de Regularidade no CMAS/RJ.

2.2.5. O significado da Inscrição no CMAS/RJ

Em cumprimento ao estabelecido na LOAS, em seu Art. 9, as entidades governamentais e sem fins lucrativos devem ser inscritas nos Conselhos de Assistência, obedecendo à legislação e deliberações vigentes.

A inscrição no Conselho é o documento de reconhecimento da natureza de assistência social dos serviços, programas e projetos e benefícios que as entidades e organizações de assistência social desempenham. É a partir da inscrição que as entidades podem receber recursos do Fundo Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social; firmar convênios, acordos, ajustes, subvenções e receber benefícios do poder público.

Dessa maneira, as entidades e organizações que fazem atendimento, ou prestam serviços e executam programas ou projetos de assessoramento e defesa e garantia de direitos, de forma contínua, devem requerer inscrição. Para

isso, é necessário: a) ser pessoa jurídica do direito privado; b) definir em estatuto que a entidade é sem fins lucrativos; c) estar em funcionamento regular na cidade do Rio de Janeiro há pelo menos um ano antes do pedido de inscrição; d) aplicar integralmente as suas rendas, recursos e eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento dos objetivos institucionais em território nacional; e) garantir acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos, benefícios e f) à defesa e garantia de direitos, previsto na PNAS, sendo vedada a cobrança de qualquer espécie³⁶; g) apresentar o relatório de atividades do ano anterior ao pleito de inscrição/regularidade e plano de ação para o ano em curso da solicitação, devendo expressar os seus objetivos, sua natureza, missão e público conforme definido pela LOAS , PNAS e suas Normas Operacionais.

2.2.6. Entidades de Assistência Social

Historicamente, a sociedade produziu formas associativas que atuam na esfera pública em nome da solidariedade e da filantropia. As entidades de assistência social fazem parte de um universo amplo e heterogêneo de organização da sociedade civil (PAZ, 2005).

Por definição, são organizações de interesse público, voltadas para a promoção, o atendimento e a defesa de direitos; atuam na esfera pública, isto é, a dimensão na qual os assuntos públicos são discutidos pelos atores públicos e privados e devem estar comprometidas com o conceito democrático de fim público. São autônomas em relação ao Estado e podem desenvolver ações complementares à ação estatal. Contudo, as entidades não substituem o Estado em suas funções de responder às demandas sociais, promover políticas sociais e afiançar os direitos sociais.

Com a CF/88 surge a diferença entre entidades beneficentes e entidades e organizações de assistência social. Antes da CF/88, a relação do Estado com as entidades e organizações de assistência social passava pela lógica de certificação ou isenção fiscal em detrimento da definição de uma política pública e do conteúdo dos seus serviços que só será alterado com a Lei 12.101/09 que passa a dispor sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência

³⁶ A única exceção é para as entidades de abrigo de idosos, de caráter filantrópico, que podem administrar até 70% dos benefícios do idoso abrigado.

social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social.

A partir do processo de descentralização, as entidades socioassistenciais são compreendidas como parceiras instituintes da cidadania social através da convalidação de uma política pública, financiadas por um orçamento público, ampliando a ação do governo e, desta forma, fortalecendo o caráter público que gera direitos. Portanto, as entidades e organizações de assistência social devem participar democraticamente dos espaços públicos de controle social e prestar conta de suas ações, principalmente quando acessam o fundo público.

O artigo 3º do SUAS traz uma definição concisa da natureza das entidades e organizações de assistência social:

[...] aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos (BRASIL, 2011).

As entidades e organizações de assistência social que prestam atendimento são aquelas constituídas sem fins lucrativos, que realizam serviços, projetos de proteção social, básica e especial, previstos na PNAS, realizam prevenção contra as situações de vulnerabilidade e risco, promovem o desenvolvimento e potencialidades do público usuário da assistência social e a construção de oportunidades e autonomia. Esses serviços são definidos na PNAS e na NOB-SUAS, compondo os níveis de proteção social básica, especial de média e alta complexidade, identificadas as modalidades a partir das necessidades sociais.

Já as entidades e organizações de assistência social que prestam assessoramento e atuam na defesa e garantia de direitos, no país, integram um universo amplo de organizações da sociedade civil e têm como marco de sua trajetória a luta pelos direitos. Conforme buscamos identificar, desempenharam um papel relevante para a institucionalização do CMAS/RJ.

A LOAS já havia definido que as entidades e organizações de assistência social eram aquelas sem fins lucrativos, constituídas de maneira formal e de modo autônomo, com finalidade pública, entendidas como definições indispensáveis no sentido de avançar na afirmação do campo próprio da política de assistência social e de permitir o reordenamento da rede socioassistencial na consolidação do SUAS.

No período analisado, foi possível identificar o aumento do número de entidades inscritas e regulares no CMAS/RJ, que totalizou um acréscimo de 95

entidades no último ano da gestão (2013-2015). Cabe observar que esse aumento ocorreu, segundo os entrevistados, em decorrência do fato que os relatórios de atividades e planos de ação das entidades entregues tiveram sua regularidade automaticamente aprovada nesse período.

Essa prática foi justificada pelos entrevistados a partir da noção que com a aplicação do Plano de Acompanhamento e Fiscalização (PLAF) pelos conselheiros que a partir desse momento visitariam as entidades requerentes poderiam não só esclarecer qualquer que fosse a incoerência e propor a correção quanto cancelar a regularidade das entidades caso não estivessem em conformidade com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais³⁷.

Das 378 entidades inscritas e regulares, em 2015, 100 entidades informaram que faziam assessoramento e defesa de direitos e as outras mais de 250 entidades, prestavam atendimento.

As entidades de atendimento fazem parte do que foi nomeado pelo CMAS/RJ como entidades da Rede Histórica Conveniada (RHC). São entidades tradicionais e de reconhecimento local que executam serviços da proteção social básica e especial, de média e de alta complexidade, podendo, também, ofertar eventualmente benefícios socioassistenciais.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), atualmente existem 8.964 entidades de assistência social no Brasil, sendo que 998 fazem assessoramento, 1.168 executam tanto assessoramento quanto defesa de direitos e 6608 oferecem outros serviços³⁸. O que nos permite inferir que o município do Rio de Janeiro corresponde, proporcionalmente, à segmentação dessas entidades, quando comparado com o cenário nacional, e que as entidades de atendimento são em grande maioria.

³⁷ Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009 que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

³⁸ Dados produzidos pelo setor da Rede Socioassistencial Privada do MDSA, apresentando em 15/02/2017 na Universidade PAULUS.

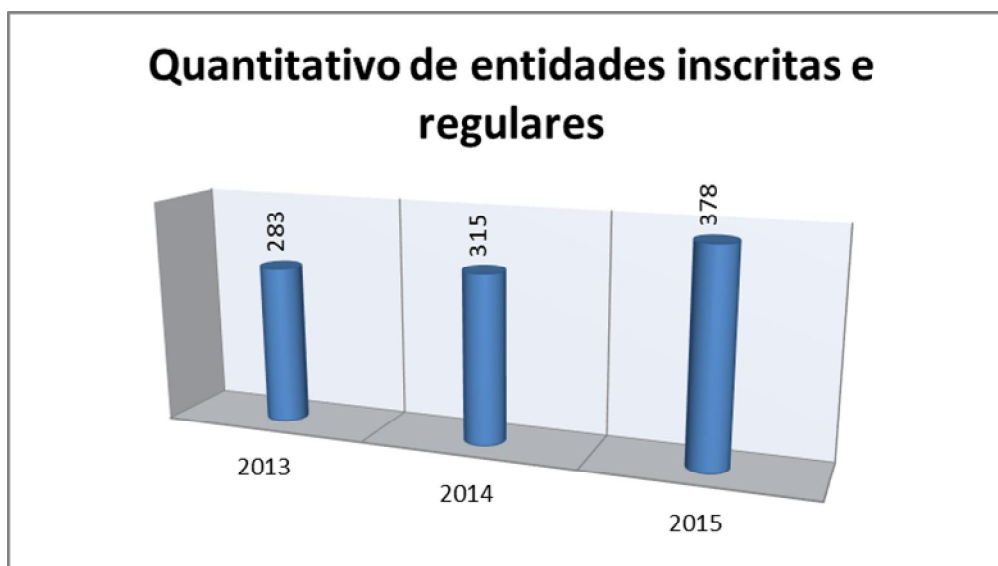


Gráfico 1 - Quantitativo de Entidades Inscritas.
Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

Contudo, é necessário compreender que essas dimensões das entidades e organizações de assistência social estão articuladas entre si. Isso significa que é possível ter entidades e organizações de assistência social que prestam atendimento, mas também atuam no assessoramento e na defesa de direitos, mas também que não atuam diretamente no atendimento ou na prestação de serviços, mas realizam assessoramento e defesa de direitos.

Cabe salientar que o CMAS/RJ chegou a ter 900 entidades inscritas e regulares em 2011. A redução em um terço, em 2012, foi em decorrência da Lei Nº 12.101/09, que dispôs sobre o certificado de entidades beneficentes de assistência social e regulou os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, bem como a Resolução do CNAS Nº 16/2010, que definiu os parâmetros para permanência apenas das entidades que atuavam de forma preponderante na política de assistência social.

Certamente, essa mudança foi importante para a consolidação da política de assistência social, sobretudo quando se observava que o CNAS, o qual deveria fortalecer a política, acabava a enfraquecendo, enquanto responsabilidade do Estado e direito de cidadania, ao emitir certificados que caracterizavam organizações privadas de educação e de saúde como filantrópicas, por atenderem gratuitamente pessoas consideradas pobres e as enquadrava como de assistência social (SPOSATI, 2010, p.32).

Talvez a explicação para a relação entre a assistência social, a saúde e a educação esteja no fato de que a primeira grande regulação da assistência social no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS),

criado em 1938. Foi nesse momento que se estabeleceram as relações entre o Estado e segmentos da elite, que avaliaram o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil destinadas às famílias, seus membros e indivíduos mais empobrecidos.

Segundo Mestriner (2001, p.57-58):

O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Transita, pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia.

Atualmente, as entidades de assistência social que fazem parte do SUAS são prestadoras complementares de serviços socioassistenciais e cogestoras por meio da participação nos conselhos de assistência social.

Como veremos a seguir, será possível constatar através da análise das pautas, atas e resoluções aprovadas entre 2013-2015 o quanto a PNAS não rompeu e nem superou a contraditória relação público e privado, mas a ressignificou na trajetória da assistência social no Brasil. Quando, por exemplo, foi possível observar o quanto a lógica do conveniamento está presente nas discussões promovidas na gestão 2013-2015, evidenciando a interdependência entre o público e privado na oferta dos serviços socioassistenciais no Município.

3

Gestão 2013-2015: análise dos instrumentais do CMAS/RJ

Neste capítulo, analisaremos os temas presentes nas atas, resoluções e relatórios aprovados ou discutidos durante o período de 2013 a 2015. Entende-se que essa análise visa compreender até que ponto o CMAS/RJ tem cumprido seu papel como um dos espaços de atuação e amálgama para a participação da sociedade civil dentro do aparato estatal. Entender esse papel e conhecer sua produção nos aproxima também de uma possível resposta sobre se o espaço do CMAS/RJ é de fato um local que propicia a participação política em âmbito municipal da sociedade civil ou se esse espaço se caracteriza mais como auxílio às ações da Secretaria de Assistência Social.

Para essa compreensão, buscou-se contextualizar em quais bases foi realizada a eleição de 2013. Em seguida, foram identificadas as entidades eleitas, seus respectivos segmentos³⁹, bem como suas ações e sua cartografia, onde suas sedes estão localizadas territorialmente.

Assim, a proposta de análise recaiu numa tentativa de mapear e aferir a atuação dessas entidades na cidade, conjugada ao levantamento do perfil dos conselheiros eleitos⁴⁰.

Finalmente, foram investigados não só os temas objeto de discussão ao longo da gestão, mas também examinadas, sempre que possível, as correlações entre a produção da política pública e a ação do Conselho.

Nesse sentido, foi identificado e realizado o levantamento quantitativo dos temas mais recorrentes encontrados nas resoluções publicadas e nas pautas das assembleias, considerando as falas registradas nas atas, identificando quais foram os temas mais polêmicos e aqueles que promoveram maior dissenso ou disputa pela hegemonia.

³⁹ A composição governamental é apresentada no Capítulo 2, deste estudo.

⁴⁰ Cabe esclarecer que os conselheiros representantes dessas entidades não são necessariamente os representantes legais das organizações, sobretudo quando verificamos a prática da representação das entidades de assessoramento e defesa de direitos.

3.1.

Eleições da sociedade civil e a proporcionalidade entre os segmentos e sua localização territorial na cidade

Conforme abordado no capítulo anterior, os conselheiros governamentais, diferentemente dos civis, são indicados pelas suas respectivas secretarias. Os conselheiros civis passam por um processo eleitoral que obedece às normas estabelecidas, em comunicado publicado no Diário Oficial do Município, o qual institui uma comissão e regulamenta o procedimento eleitoral dos seus representantes. Nesse processo, são eleitos os conselheiros titulares e suplentes das distintas organizações de assistência social, o que difere de outros Conselhos, que possuem representantes da mesma organização.

Em 2013, puderam se candidatar as entidades e as organizações de assistência social inscritas no CMAS/RJ, desde que não estivessem em processo de inscrição no Conselho e que ainda não tinham sido aprovadas em assembleia ou ainda que não tivesse requerido sua regularidade anual até 30 de abril daquele ano.

Como já identificado, a sociedade civil é composta por dez (10) conselheiros titulares e dez (10) conselheiros suplentes, obedecendo ao número previsto por segmento. Na eleição de 2013, a composição prevista foi: três (3) representantes titulares e três (3) suplentes das entidades e organizações de assistência social **Prestadoras de Serviços** e **Organização de Usuários** e dois (2) representantes titulares e dois (2) suplentes de entidades e organizações de assistência social de **Assessoramento** e **Defesa de Direitos** e do **Segmento de Trabalhadores**⁴¹ na área da assistência social.

Foi possível detectar alterações na composição da sociedade civil no edital eleitoral de 2013, quando comparados com o que é previsto tanto na lei de criação quanto no regimento interno do CMAS/RJ.

Chama atenção o fato que também há divergências na composição e na proporcionalidade quando comparamos o conteúdo nas duas legislações. Foi possível observar que o regimento interno, aprovado em 2002, incluiu os trabalhadores do SUAS em detrimento da redução do número das organizações dos usuários, quando comparado com o edital eleitoral de 2013 e com a própria lei de criação.

⁴¹ A Resolução do CNAS Nº 23, de 16/02/2006, em seu Art. 1º estabelece *como legítimas todas as formas de organização de trabalhadores do setor como, associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme a Loas e a PNAS no SUAS.*

É interessante esclarecer que cada entidade inscrita no CMAS/RJ pode votar em todos os segmentos, por meio do voto secreto e facultativo, assinando em célula oficial, no máximo um quantitativo de entidades correspondente ao número de vagas de cada um dos segmentos descritos acima.

Terminada a votação, foi declarado seu encerramento pelo presidente da mesa, que deu início a apuração dos votos. Após a divulgação do resultado, que ocorreu no mesmo dia e local de votação, coube a Comissão Eleitoral promulgar o nome das entidades titulares e suplentes eleitas que compuseram o Conselho na gestão 2013-2015.

Em 2013, ocorreu caso de vacância no segmento das organizações de usuários no processo eleitoral e, dessa forma, seguindo o edital, ocupou a vaga a entidade suplente mais votada, no caso o Seminário São José - uma entidade de assessoramento - recompondo-se as suplências pela ordem de classificação. Algo muito comum no CMAS/RJ quando observadas as eleições anteriores. Das 26 entidades que tiveram suas candidaturas homologadas, foram eleitas, conforme Diário Oficial de 19/09/2013, as seguintes entidades titulares e suplentes nos seus respectivos segmentos:

Quadro 1- Entidades de Atendimento

PRESTADORAS DE SERVIÇO:
Titular: Sociedade Beneficente de Anchieta-SBA
Suplente: Lar Fabiano de Cristo
Titular: Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro
Suplente: Obra Social Dona Meca
Titular: Novo Rumo Obra Sociais
Suplente: Associação Beneficente São Martinho

Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

Quadro 2- Organização de Usuários

ORGANIZAÇÕES DE USUÁRIOS:
Titular: Centro de Desenvolvimento da Qualidade de Vida
Suplente: Cruzada do Menor
Titular: Instituto Vivendo de Desenvolvimento Integral da Terceira Idade
Suplente: Seminário Arquidiocesano São José
Titular: Associação de Moradores União das Bases de Urucânia - AMUBUA
Suplente: Abrigo Caminho da Felicidade

Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ

Quadro 3 - Assessoramento e Defesa de Direitos

ASSESSORAMENTO E DEFESA DE DIREITOS:
Titular: Federação das Instituições Benéficas do Rio de Janeiro - FIB
Suplente: Centro de Integração Empresa Escola-CIEE
Titular: Federação Estadual das Instituições de Reabilitação do Estado do Rio de Janeiro - FEBIEX
Suplente: Província Brasileira da Congregação da Missão

Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

Quadro 4 - Trabalhadores na Área de Assistência Social

TRABALHADORES NA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
Titular: Federação Nacional dos Assistentes Sociais-FENAS
Suplente: Associação dos Servidores da SMDS e FUNDO RIO - ASFUNRIO
Titular: Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro
Suplente: Instituto Brasileiro Pró-Educação, Trabalho e Desenvolvimento – ISBET

Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

Cabe observar que, proporcionalmente, as entidades prestadoras de serviços e as organizações de usuários possuem um número maior de representantes. Contudo, é possível constatar que, no caso das organizações de usuários, a representação de fato ocorre não pela participação dos usuários da política de assistência social, mas por representantes das entidades ou das organizações que atendem ou prestam serviços a esse público.

Não é demais esclarecer que as próprias normativas, ao definirem os usuários como *sujeitos de direitos e públicos da PNAS* (Resolução CNAS nº 24/2006), asseguram que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam ofertados na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários (Art. 204 da CF/88 e no Art. 4º da LOAS), além da existência de processos participativos desses usuários (Art. 6º da Resolução CNAS nº 33/2012), simbolizando um importante avanço para o protagonismo dos mesmos. No entanto, isso não tornou a presença do segmento uma realidade no espaço do CMAS/RJ.

Ainda hoje, esse segmento é representado, em sua maioria, mais por entidades prestadoras de serviços do que por representantes de associações ou *grupos de usuários vinculados aos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social dos municípios e estados*, o que revela o quão complexo é o tema da participação e do controle social e quanto ainda é elitista o espaço de participação dos conselhos gestores.

Chama atenção esta situação, pois acaba favorecendo o segmento das entidades prestadoras de serviços, quando, além das três vagas das entidades titulares, muitas vezes acabam concorrendo e assumindo as cadeiras destinadas ao segmento das organizações dos usuários.

Talvez isso explique porque essas organizações, denominadas pela sigla RHC - Rede Histórica Conveniada, estão em maior número representadas dentro do espaço do CMAS/RJ e constituem-se num bloco mais propositivo nas assembleias, observados pelo maior número de intervenções dos seus representantes, que ainda contam com ponto fixo de discussão nas assembleias ordinárias para tratar de questões pertinentes à Rede. Foi possível identificar, também, que muitas assembleias extraordinárias tiveram o mesmo propósito durante o período analisado.

O processo eleitoral ocorreu em 09 de setembro de 2013, quando o CMAS/RJ já se encontrava em vacância desde 15 de agosto. Isso ocorreu em virtude da proposta, na época, em prorrogar o mandato dos conselheiros da gestão 2011-2013 até 31 de dezembro.

A ideia era de que os 24 meses da gestão, que iniciava no mês de outubro, acompanhasse o ciclo do calendário anual, também aplicado pelo poder público. Segundo a visão dos conselheiros, tanto do CMAS/RJ quanto do CMDCA/RJ, essa proposta corrigiria um “erro” que, segundo os próprios Conselhos, na ocasião, entendiam como algo que os vulnerabilizavam, quando recebiam para a análise e posterior votação o relatório de gestão físico e financeiro da SMDS/RJ, que correspondia integralmente aos três quadrimestres e não somente ao último quadrimestre, quando de fato ocorre o início da gestão.

Conforme visto no segundo capítulo desta dissertação, a política de assistência social no Município do Rio de Janeiro está estruturada territorialmente em dez (10) Centros de Desenvolvimento Sociais (CDS). Nesse sentido, quando identificamos territorialmente as entidades titulares e suas respectivas suplentes é possível visualizar que essas entidades eleitas estão concentradas (mais de 50%) nos bairros São Cristóvão, Rio Comprido, Centro e Lapa - que constituem a primeira CDS.

Seguindo número menor, de duas entidades, com suas sedes nos bairros do Rocha e Méier (3ª CDS), Santa Cruz e Paciência (10ª CDS) e as demais que totalizam três entidades com suas sedes nos bairros do Cosme Velho, Anchieta e Taquara. O que demonstra não só uma disparidade entre as entidades eleitas no território, mas uma maior aproximação das entidades eleitas da sede do CMAS/RJ, o que a princípio facilitaria o acesso e o acompanhamento dos seus

representantes das atividades realizadas pelo Conselho ou um possível descrédito do papel do Conselho por parte das entidades dos demais territórios.

Essas afirmativas surgem em decorrência de alguns relatos colhidos nas entrevistas, as quais foram realizadas com alguns conselheiros representantes da sociedade civil e pelo posterior levantamento realizado sobre quais entidades compuseram o colegiado e assumiram a presidência do CMAS/RJ nos seus 20 anos de existência. Pode-se constatar que mais de 80% das entidades eleitas concentram-se, territorialmente, no centro da cidade e adjacências. Vejamos:



Figura 5 - Cartografia das Organizações (2013–2015).

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que tange as instituições titulares que representaram a sociedade civil, em termos percentuais, destacou-se o peso que as federações tiveram dentro da gestão 2013-2015. Especialmente, do papel da Federação Brasileira das Instituições Excepcionais (FEBIEX), através da figura da sua representante legal e das 64 entidades que a federação congregava naquela época. Segundo dados informados pela sua representação, essas entidades juntas realizam anualmente 5.500 atendimentos. Talvez isso explique o porquê dessa Federação angariar o número expressivo de votos nas eleições realizadas.

Contudo, essa situação foi desbancada com a eleição realizada em 2013, que marcou o retorno da Federação das Instituições Benéficas (FIB), a qual congrega mais de 200 entidades da sociedade civil e tem como missão defender seus interesses e fortalecer as ações socioassistenciais através da assessoria jurídica, contábil e da gestão dessas entidades.

Tanto a FEBIEX quanto a FIB são federações inscritas como entidades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos no Conselho, e que mais vezes ocuparam a presidência do CMAS/RJ e do CMDCA/RJ, respectivamente.

As atividades realizadas pela FEBIEX, por exemplo, tiveram sempre o caráter de fortalecer as ações das instituições conveniadas, tanto da Fundação da Infância e Adolescência (FIA) quanto da SMDS/RJ, no sentido de garantir junto a esses órgãos públicos a qualidade do trabalho desenvolvido por suas entidades congregadas e, conseqüentemente, segundo informou sua representante legal, o fortalecimento das políticas públicas das pessoas com deficiência.

Outra entidade que merece destaque nesse processo é a Sociedade Brasileira Anchieta⁴² (SBA) que, mesmo em segmento distinto do da FEBIEX, é uma instituição que, desde 1978, trabalha com habilitação e reabilitação de crianças e jovens, no bairro de Anchieta. Portanto, são 20% defendendo o segmento da habilitação/reabilitação da pessoa com deficiência.

A SBA é a única instituição localizada na 6ª CDS e, considerando a sua localização geográfica, bairro limítrofe entre a cidade do Rio de Janeiro e os municípios da Baixada Fluminense, é a única instituição das poucas que têm uma representatividade no bairro e em todas as localidades circunvizinhas, enquanto centro de tratamento de habilitação e reabilitação. O seu representante legal foi o segundo representante da sociedade civil a ocupar a presidência do CMAS/RJ, na gestão 1998-2001.

Seguindo com a apresentação do perfil das entidades que atendem crianças e adolescentes, é possível identificar outras entidades e organizações presentes no Conselho. São elas: Obra Social Dona Meca⁴³, criada em 1992, com grupo de voluntários da área de saúde atendendo crianças com autismo, entre outras necessidades especiais, na região de Jacarepaguá.

A Associação Benéfica São Martinho, uma organização sem fins lucrativos, criada em 1984 para promover e defender os direitos das crianças e

⁴² Disponível em: <<http://www.mrr.org.br/>>. Acesso em 10/01/2017.

⁴³ Disponível em: <<http://www.osdm.org.br/>>. Acesso em: 10/02/2017.

jovens em situação de vulnerabilidade social na cidade do Rio de Janeiro⁴⁴, é vinculada à Província Carmelitana de Santo Elias, e atinge anualmente mais de 1.700 crianças e jovens, entre 6 e 24 anos, em situação de rua ou residentes em comunidades e ocupações urbanas.

A Novo Rumo Obras Sociais⁴⁵, situada no bairro do Méier, desde 1975, é uma organização que trabalha com inclusão social de crianças e adolescentes.

Juntas, essas três entidades somam 30% das entidades destinadas ao atendimento direto de crianças e adolescentes na cidade do Rio de Janeiro.

O Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE)⁴⁶, que é uma associação filantrópica de direito privado sem fins lucrativos, beneficente de assistência social e de utilidade pública, que possibilita ao jovem treinamento e programas de estágio e aprendizado e o Instituto Brasileiro Pró-Educação, Trabalho e Desenvolvimento (ISBET)⁴⁷, criado em 1974, é instituição privada, de caráter educacional, técnica, cultural, assistencial e filantrópica, sem fins lucrativos, de utilidade pública federal, e parceira de instituições de ensino e de empresas. Oferece administração de Programas de Estágio e Aprendizagem - Jovem Aprendiz.

Além da Cruzada do Menor e a da Associação dos Moradores da União das Bases de Urucânia e Adjacências (AMUBUA), que desenvolvem, respectivamente, atividades infanto-juvenis que vão desde garantir o ingresso e permanência escolar, bem como a promoção da inclusão das crianças, adolescentes e seus respectivos familiares nos serviços de proteção social básica.

Outras entidades trazem uma atuação mais ampla, mas podem ser agrupadas pelo viés religioso. São elas: a Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro, órgão responsável pelo patrimônio religioso, como os templos, igrejas e museus de arte sacra da cidade e da Cúria, que tem uma equipe de assistentes sociais responsável pelo assessoramento dos padres no trabalho de atendimento aos usuários que realizam.

O Lar Fabiano de Cristo⁴⁸, fundado em 1958, a partir de estudiosos do Evangelho que desejavam a prática da caridade, oferece atividades

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.saomartinho.org.br>>. Acesso em 10/01/2017.

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.novorumoobrasociais.org.br>>. Acessado em 10/01/2017.

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.ciee.org.br>>. Acesso em: 10/02/2017.

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.isbet.org.br>>. Acesso em: 10/02/2017.

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.lfc.org.br>>. Acesso em 10/01/2017. Iniciado com os espíritas e praticantes da caridade como Francisco Cândido Xavier, Carlos Torres Pastorino, Divaldo Pereira Franco, Jorge Andréa dos Santos, José Hermógenes de Andrade Filho, Alziro Zarur e Jaime Rolemborg de Lima. A proposta inicial consistia em apoiar lares que acolhessem entre seis e dez

socioassistenciais às famílias inscritas que se encontrem em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social, decorrente da pobreza. O Abrigo Evangélico Caminho da Felicidade, instituição assistencial para acolhimento integral de idosos, de ambos os sexos, sem fins lucrativos.

E, finalmente, o Seminário Arquidiocesano São José, um tradicional estabelecimento de ensino católico para formação de sacerdotes, fundado por Frei Antônio de Guadalupe, em 1739, e a Província Brasileira da Congregação da Missão, uma instituição católica, composta por homens consagrados (padres e irmãos) ao serviço missionário junto aos pobres. Segundo informações contidas na sua página na Internet⁴⁹, a Província é responsável pela formação de agentes de pastoral, clérigos e leigos, comprometidos com a causa evangélica dos pobres.

Além dessas entidades, adiciona-se, ainda, o Centro Qualidade de Vida, que executa serviço de acolhimento institucional que, naquela época, entre 2013 a 2015 abrigava 20 usuários.

As demais entidades, responsáveis pela defesa dos interesses dos trabalhadores, atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na LOAS, na PNAS e no SUAS. São as seguintes: a Federação Nacional dos Assistentes Sociais (FENAS), o Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro (SASERJ) e a Associação dos Servidores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - Fundo Rio.

Contudo, é possível identificar nas falas registradas nas atas que, muitas vezes, a defesa era do assistente social e não necessariamente dos trabalhadores, conforme prevê a Resolução Nº 17, de 20 de junho de 2011, que ratifica também o psicólogo e o advogado na equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS. O que denota a necessidade de reconhecer essas categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS.

crianças, com atenção individualizada, como se adoção fosse. Depois passaram também a apoiar as famílias, como unidade de atendimento.

⁴⁹ Disponível em: <<http://www.pbcm.com.br>>. Acessado em 10/01/2017.

3.2.

Perfis dos conselheiros civis titulares e suplentes do CMAS/RJ (2013-2015)

Para a elaboração do perfil dos conselheiros no período 2013-2015 foram analisados e caracterizados os conselheiros civis, governamentais e seus respectivos suplentes. Contudo, numa tentativa de garantir a objetividade da proposta desta análise, somente será apresentado o perfil dos conselheiros titulares e suplentes do CMAS/RJ representantes da sociedade civil, reservando para os demais somente a menção, quando os dados são divergentes entre os conselheiros civis e governamentais.

É interessante destacar o fato de que raríssimas foram as vezes em que foi possível encontrar estudos sobre a temática que consideram os conselheiros suplentes. Talvez resida neste aspecto um equívoco. Embora os conselheiros suplentes do CMAS/RJ não tenham poder de voto ou nenhuma atribuição prevista no regimento interno, quando não estão substituindo seus respectivos titulares, é possível identificar no dia a dia dos trabalhos do CMAS/RJ o desempenho das atribuições desses conselheiros ou suas tomadas de decisão, as quais impactam tanto na construção dos consensos quanto dos dissensos.

Cabe ainda esclarecer que a inserção no campo como conselheiro permitiu o acesso aos dados coletados pela Secretaria Executiva no CMAS/RJ, facilitando a tabulação e análise dos dados apresentados a seguir. Para iniciar, optou-se pelo perfil do gênero dos conselheiros, por considerar que este é um aspecto que ratifica a presença majoritária de mulheres na área da assistência social.

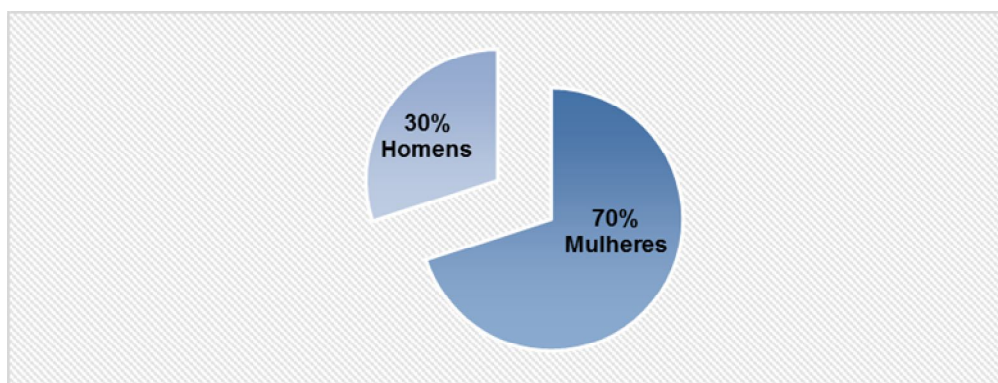


Gráfico 2 - Perfil do gênero dos conselheiros titulares.
Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

A porcentagem dos titulares em relação ao sexo, tanto na representatividade do governo quanto da sociedade civil, é a mesma neste período, qual seja, 70% de mulheres e 30% de homens; predominando, portanto, o gênero feminino em mais que o dobro.

Quanto aos suplentes, a porcentagem aumenta. Foram 100% as mulheres suplentes representantes do governo e 80% aquelas que representaram a sociedade civil como se pode observar no gráfico 3, a seguir.

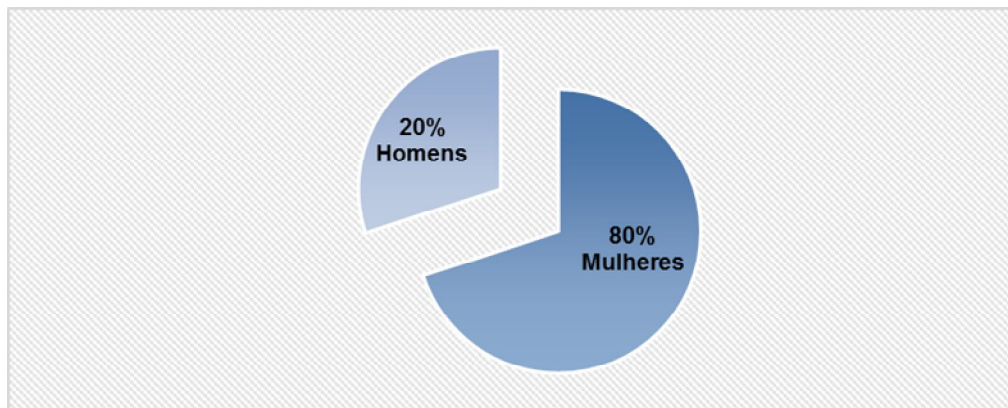


Gráfico 3 - Perfil do gênero dos conselheiros suplentes.
Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

Esses elementos ressaltam o papel da participação feminina no CMAS/RJ quando se compara com outros espaços de política onde a atuação da mulher é recorrentemente minoritária. Por exemplo, quando observamos a sub-representação da mulher no Poder Legislativo. Alguns dados⁵⁰ mostram que o Brasil tem uma das taxas mais baixas, no mundo, de representação feminina na Câmara e no Senado. Quando comparado com outros 190 países, a representação feminina no Congresso Nacional fica em 116º lugar no ranking.

Embora essa não seja a proposta desta pesquisa, esses dados nos levam a algumas constatações que merecem análise. Sobretudo, quanto se constata que a presença feminina no CMAS/RJ deva ser fruto da própria natureza da política da assistência social ou dos profissionais de assistência social que atuam nessas instituições que, em sua maioria, é constituída de mulheres.

Para esta análise, foi adotado o critério de faixa etária do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As faixas etárias que mais concentraram titulares que representavam a sociedade civil foram entre 40 e 44

⁵⁰ Fonte: Inter-Parliamentary Union - Women in Parliaments: World Classification. Dados de setembro de 2015. Link para matéria: <<https://www.nexojournal.com.br/grafico/2016/10/24/A-presen%C3%A7a-de-mulheres-no-Legislativo-no-mundo>>.

anos (30%) e 55 e 59 anos (30%); seguidos da de 60 a 64 anos (20%), e depois pela de 50 a 54 anos (10%) e, por fim, pela de 65 a 74 anos (10%).

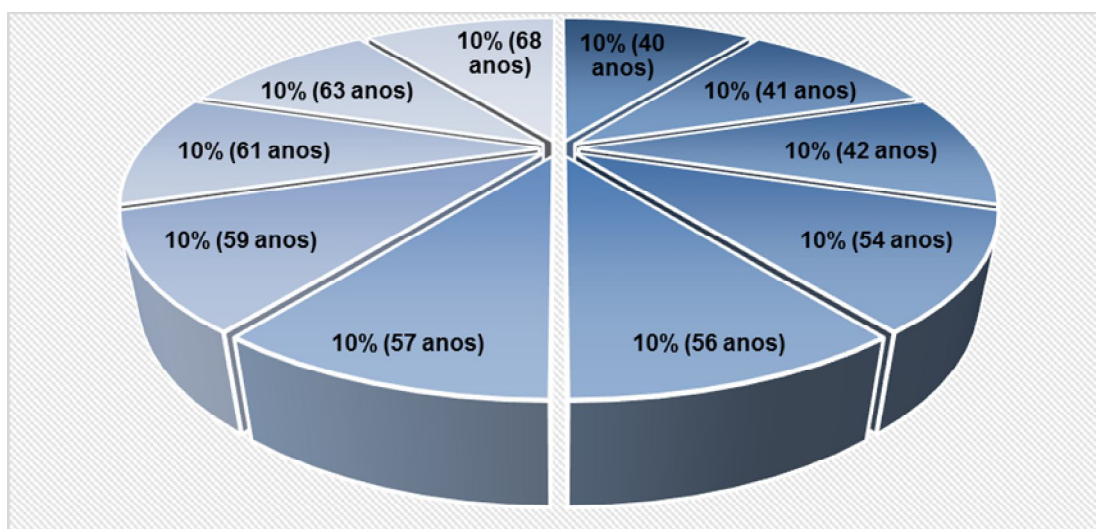


Gráfico 4- Perfil da idade dos titulares da sociedade civil.
Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

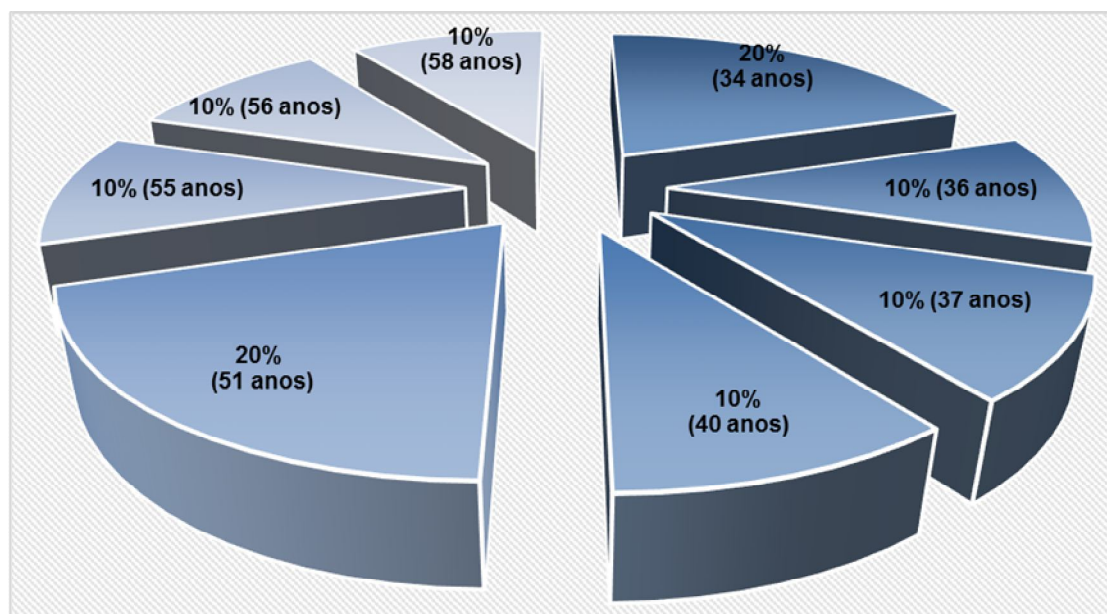


Gráfico 5 - Perfil da idade dos suplentes da sociedade civil.
Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

As principais faixas etárias para os suplentes representantes da sociedade civil foram de 55 a 59 anos (30%), de 50 a 54 anos (20%), de 35 a 39 anos

(20%) e de 30 a 34 anos (20%). Também houve 10% para a faixa de 40 a 44 anos.

Com relação ao grau de escolaridade, verifica-se que 80% dos suplentes representantes do governo tinham curso superior completo e 20% pós-graduação. Já os suplentes representantes da sociedade civil apresentam nível de formação educacional um pouco diferenciado, tendo 30% com pós-graduação, portanto, 10% a mais do que os suplentes governamentais.

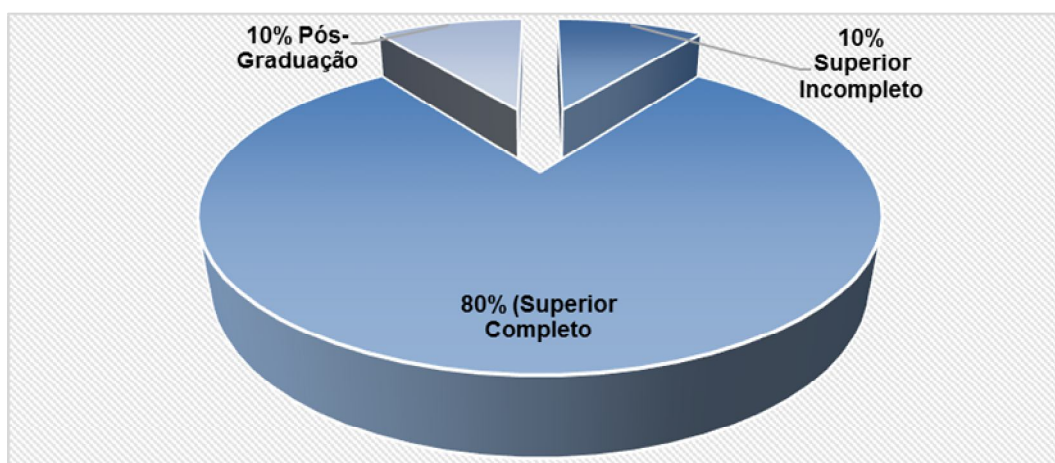


Gráfico 6 - Perfil da escolaridade dos titulares da sociedade civil.
Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

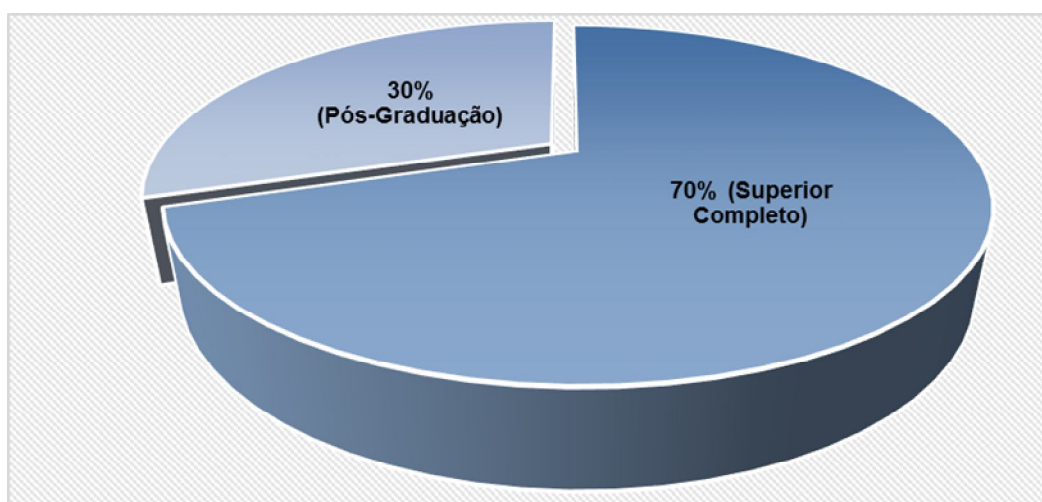


Gráfico 7 - Perfil da escolaridade dos suplentes da sociedade civil.
Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

As profissões dos titulares representantes do governo são, em sua maioria, (80%) assistentes sociais, sendo 20% professores. Estes percentuais, para os

titulares representantes da sociedade civil, caem para a metade - 40% de assistentes sociais e 10% de professores. Surgem também engenheiros, advogados, administradores e psicólogos.

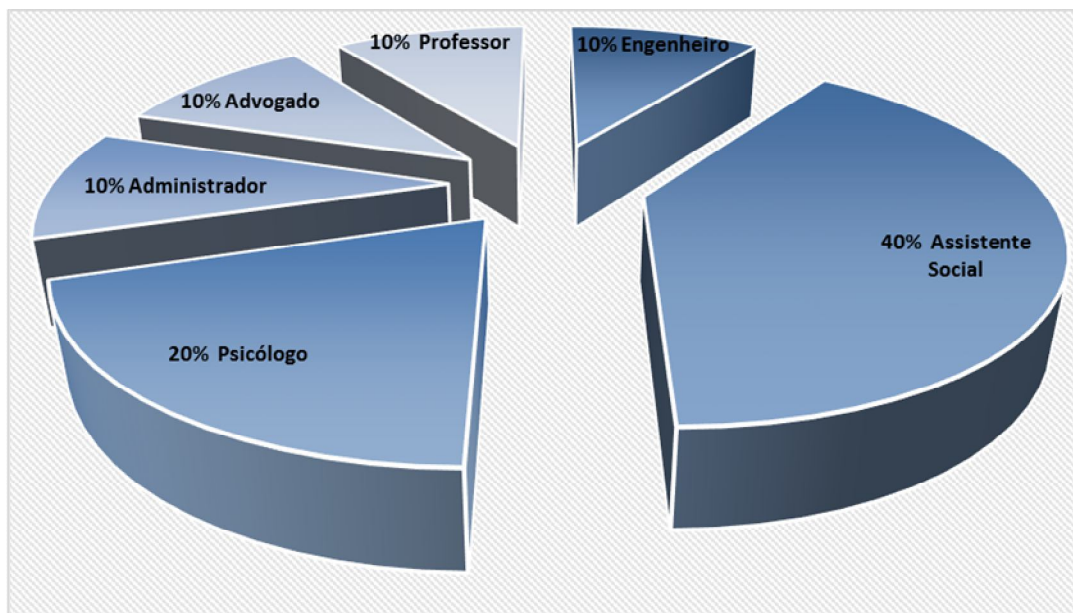


Gráfico 8 - Perfil profissão dos titulares da sociedade civil.
Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

As profissões dos suplentes que representavam o governo eram principalmente de assistentes sociais (80%), mas com participação também de psicólogas (10%) e engenheiras (10%). Quanto aos suplentes da sociedade civil, a principal profissão era também a de assistente social (50%), seguida de psicólogo (20%), de professor (10%), advogado (10%) e de funcionário público (10%).

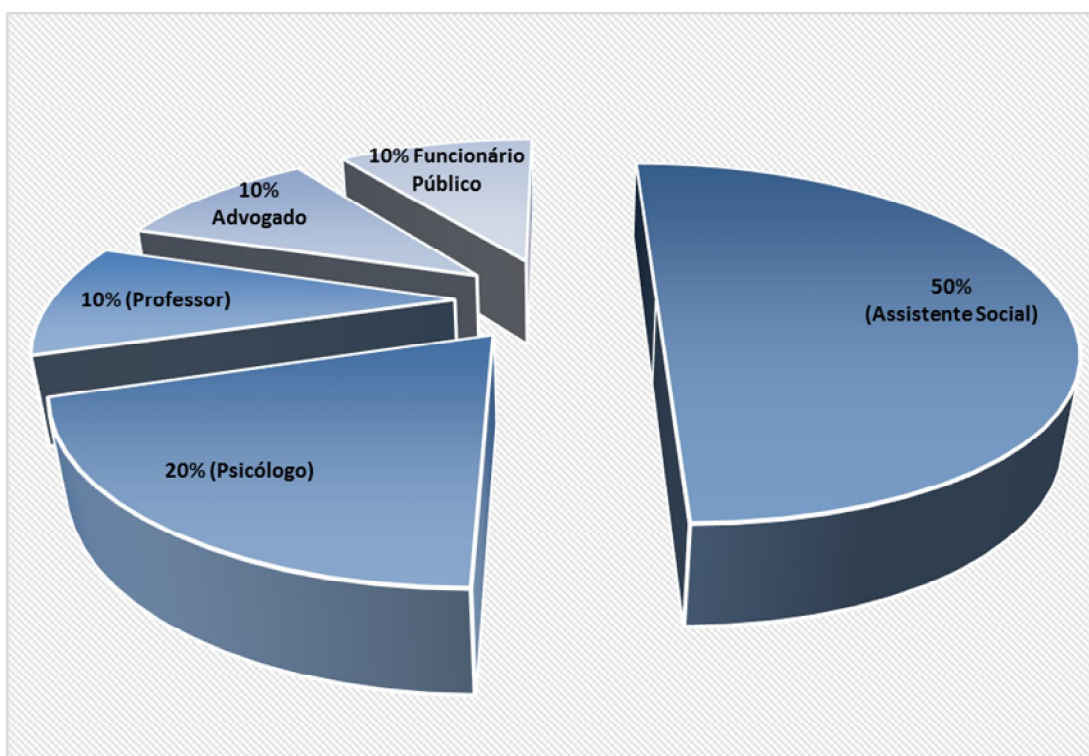


Gráfico 9 - Perfil profissão dos suplentes da sociedade civil.
 Fonte: Dados fornecidos pelo CMAS/RJ.

Diante dos dados apresentados, é possível constatar pouca diferença nos perfis entre os conselheiros civis titulares e suplentes e dos mesmos quando comparados com os dados dos conselheiros governamentais.

Foi possível identificar, por exemplo, que diferentemente do que se costuma aferir nos estudos realizados sobre o perfil dos conselheiros gestores, o grau de escolaridade dos conselheiros civis, quando comparados com os governamentais, neste estudo mostrou-se melhor. São recorrentes os casos em que a baixa escolaridade da sociedade civil é apontada como uma deficiência da participação do segmento civil nos espaços dos conselhos gestores, refletindo muitas vezes uma correlação de forças desigual dentro desses espaços.

Por outro lado, é possível inferir que a homogeneidade dos perfis perpetua um caráter ainda elitista nesses espaços. Em especial, como já identificado anteriormente, pelo fato do CMAS/RJ não possuir usuários e trabalhadores da assistência social ocupando a representação dos seus respectivos segmentos, mas ainda sendo realizada por representantes de entidades ou pelo próprio sindicato do segmento.

3.3.

A produção de decisões: atas, resoluções e relatórios de atividades

Nesta proposta de compreensão sobre qual o papel da participação da sociedade civil na gestão 2013-2015, não se pode deixar de analisar qual foi a capacidade deliberativa do CMAS/RJ. Não numa perspectiva em responder se o CMAS/RJ delibera ou não delibera, mas numa expectativa que possibilite compreender qual foi a incidência do Conselho na política de assistência social no município, durante o biênio 2013-2015. Mesmo porque se identificou que o CMAS/RJ é uma instância deliberativa. A questão aqui proposta recai sobre assuntos com os quais o Conselho lidou durante a gestão e que mereceram por parte do colegiado a tomada pública de posições através das deliberações. Por outro lado, nesse exercício, não ficamos distantes de uma possível resposta sobre qual foi o papel, a função e a incidência de suas deliberações e produções no âmbito da política local.

Como já observado por Tatagiba (2007), é muito comum na bibliografia de referência sobre a temática, identificar que a nova institucionalidade participativa ocupa um lugar ainda marginal nos processos decisórios e que a investigação recai muitas vezes em identificar a dicotomia “*delibera/não delibera*”, que segundo a própria autora empobrece as análises realizadas.

Cabe esclarecer, também, que se buscou aqui desenvolver uma análise mais quantitativa do material produzido, expresso nos temas encontrados nas resoluções, pautas das atas e relatórios de atividades do CMAS/RJ, produzidos ao final de cada ano pela Secretária Executiva e posteriormente endossado pelo colegiado. Acredita-se que a análise desse material por si só já indica os conteúdos que nortearam a preocupação e foram resultados do consenso do colegiado durante o biênio em epígrafe.

Inicia-se a discussão apresentando dados quantitativos do material produzido pelo CMAS/RJ, nos 24 meses da gestão analisada. Vejamos:

Quadro 5 - Assembleias realizadas

Gestão CMAS/RJ	Número de Assembleias
Ordinária	24
Extraordinária	17
Total	41

Fonte: Atas do CMAS/RJ.

Conforme visto no quadro 5 foram realizadas assembleias extraordinárias num número muito próximo ao das ordinárias. Como será possível observar mais adiante, foram realizadas duas assembleias extraordinárias, além da ordinária, nos meses de fevereiro e agosto de 2014 e nos meses de maio e setembro de 2015.

É interessante identificar que diferentemente das assembleias extraordinárias, as ordinárias possuem pontos fixos nas suas pautas, o que é previsto pelo regimento do CMAS/RJ. Diz o Art.29:

Art.29 - As assembleias desenvolver-se-ão na seguinte forma:

- a) abertura;
- b) chamada dos conselheiros, verificação do quórum para efeito de votação;
- c) leitura, discussão, verificação dos encaminhamentos/pedidos de informações propostos e aprovação da ata anterior.
- d) apresentação, discussão e votação das matérias da ordem do dia;
- e) informes;
- f) entrega de certificados
- g) encerramento (CMAS/RJ, 2002).

O que se observa é que as assembleias sempre se iniciam com a chamada dos conselheiros titulares ou na titularidade. Seguida da leitura, votação das atas das assembleias ordinárias e extraordinárias realizadas no mês anterior, dos informes das comissões temáticas do Conselho (Normas, Política, Orçamento) e das Locais.

As assembleias ordinárias sempre são finalizadas com a leitura e votação das deliberações do dia, entrega dos certificados de inscrição, regularidade anual e dos informes sobre os mais diversos temas.

Além dessa estrutura, a pauta das assembleias ordinárias possui mais dois pontos fixos, instituídos nos últimos anos e destinados às discussões sobre questões referentes à Rede Socioassistencial Pública e Privada. No primeiro, a plenária é informada sobre o andamento das ações executadas pelas subsecretarias da proteção social básica e especial da SMDS/RJ. Nessas oportunidades, são esclarecidas possíveis dúvidas dos conselheiros sobre as informações prestadas pelos servidores representantes das subsecretarias.

No material analisado observa-se que as informações sobre o Programa Bolsa Família e o Cartão Família Carioca⁵¹ foram as mais recorrentes nas apresentações da subsecretaria de proteção social básica, ao passo que a subsecretaria de proteção social especial, embora com número bem menor de apresentações realizadas quando comparadas com a básica, contou com uma maior variação dos temas abordados ao longo da gestão.

É interessante destacar que tanto durante o acompanhamento dessas assembleias quanto na leitura posterior de suas atas, a percepção que se tem é sempre a mesma. Primeiro, uma sensação de que o acompanhamento e a fiscalização do que é realizado pela gestão muitas vezes ocorre nessas apresentações. Em segundo, de que ainda há um grande desconhecimento da política por parte dos conselheiros civis, quando considerado o pouco número de perguntas realizadas ou mesmo na própria dificuldade de formularem questionamentos ou identificarem incoerências que, às vezes, os dados ou mesmo as falas de servidores podem gerar nessas ocasiões.

Quando se faz referência à pauta da Rede Socioassistencial Privada, identifica-se que esse ponto de pauta trata basicamente de três questões. São elas: a) situação das entidades; b) prestações de conta dos convênios e c) dos reajustes do piso ou das metas das entidades da RHC. Algo também corriqueiro nesses momentos ocorre quando são relatadas dificuldades ou soluções encontradas para resolver questões enfrentadas por essas entidades em relação a seus convênios com a SMDS/RJ.

Um desses momentos ocorreu na assembleia N° 189, realizada em 06/12/2013, quando, além dos temas acima abordados, foi possível identificar o registro do relato de uma conselheira civil sobre uma reunião que ocorreu com o segmento da sociedade civil do CMAS/RJ com o secretário municipal de desenvolvimento social e vice-prefeito, Sr. Adilson Pirez, a respeito dos valores praticados pela SMDS/RJ e das dificuldades encontradas pelas entidades em cumprir o modelo de prestação de contas adotado pela Secretaria. Nessa ocasião, por exemplo, a conselheira lembrou que a questão do aumento do piso da RHC foi um compromisso de campanha ainda não realizado até aquele momento.

A seguir, foram elencados os temas discutidos nas assembleias ordinárias que estavam fora dos pontos fixos de pauta citados anteriormente:

O Cartão Família Carioca é um programa que garante uma renda mensal complementar às famílias do programa Bolsa Família. O valor do benefício depende da renda e do número de pessoas da sua família.

Quadro 6 - Temas das pautas das assembleias ordinárias

Relação das Atas Ordinárias (2013-2015)			
Ano	Nº	Data	Palavras-Chaves - Pautas
2013	187	21/10	Plano de providências do CREAS e CENTRO POP; Eleição das comissões locais.
	188	18/11	Não ocorreram temas fora dos pontos fixos de pauta.
	189	9/12	Apresentação SMDS: Orçamento 2014 Leitura dos processos de inscrição e regularidade para regularidade 2014 Comissões Locais: Posse dos Representantes – Gestão 2013-2015
2014	190	27/1	Plano de Ação 2014 – Fundo Estadual de Assistência Social Relatório de Gestão do CMAS/RJ – 2013
	191	17/2	Execução orçamentária e financeira – 2013 Capacitação para as entidades (Regularidade 2014) Relatório de gestão do CMAS/RJ – 2013.
	192	17/3	PLAF - Plano de Acompanhamento e Fiscalização do CMAS/RJ.
	193	14/4	Prestação de conta FEAS; Plano municipal de assistência social 2014-2017.
	194	19/5	Reprogramação dos saldos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).
	195	16/6	Visitas PLAF; PAC II - Repasse Governo Federal.
	196	21/7	Não ocorreram temas fora dos pontos fixos de pauta.
	197	18/8	Não ocorreram temas fora dos pontos fixos de pauta.
	198	15/9	Não ocorreram temas fora dos pontos fixos de pauta.
	199	20/10	Não ocorreram temas fora dos pontos fixos de pauta.
	200	17/11	Não ocorreram temas fora dos pontos fixos de pauta.
	201	15/12	Sugestões de normatização da Resolução 14/2014 – Revisão da Resolução CMAS/RJ 06/2012 (antiga Resolução CMAS/RJ Nº 582/2012).
2015	202	26/1	Apresentação do Museu de Artes do Rio (MAR).
	203	23/2	Apresentação do Relatório de Gestão da SMDS/RJ; Prestação de Contas FEAS; X Conferência Municipal de Assistência Social.
	204	16/5	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência COMDEF-RIO; Comissão Organizadora da X Conferência Municipal de Assistência Social; Apresentação do Cumprimento de Objeto de Convênios
	205	27/4	X Conferência Municipal de Assistência Social.
	206	18/5	Comissão organizadora da X Conferência Municipal de Assistência Social; Capacidade de Regularidade – Apresentação de quadro sintético; Prestação de Contas SUAS WEB 2014 – Demonstrativo Financeiro.
	207	15/6	Comissão organizadora da X Conferência Municipal; Eleição sociedade civil; Concurso público para assistente social.
	208	17/8	Leitura das deliberações da X Conferência Municipal de Assistência Social; Eleição sociedade civil.
	209	16/9	Chamada dos novos conselheiros titulares.

Fonte: Atas do CMAS/RJ.

O exame do quadro 6 permite constatar que muito pouco se discute fora dos pontos de pautas fixos. Sobretudo dos pontos referentes à Rede Socioassistencial Pública e Privada, que acabam ocupando e guardando para si as discussões e as intervenções mais calorosas tanto do colegiado quanto do público que acompanha esses momentos.

Quando analisados os temas discutidos nas assembleias extraordinárias é possível observar que questões sobre a Rede Socioassistencial Privada novamente são as mais contempladas e que temas considerados mais polêmicos por parte dos entrevistados, tais como aprovação dos relatórios de prestação de contas da SMDS/RJ ou reprogramação dos saldos dos fundos municipal e estadual de assistência social, por exemplo, estão presentes quase que exclusivamente nas pautas dessas assembleias.

Diga-se de passagem, essas assembleias são mais esvaziadas de espectadores e são convocadas para tratar de pontos específicos e, a princípio, mais delicados, por terem temas que possuem maior possibilidade de dissenso.

Contudo, após análise das atas das assembleias extraordinárias realizadas no biênio, que abordou questões relativas à prestação de contas e dos demonstrativos da execução físico-financeira SMDS/RJ, observa-se que foram as mais consensuadas pelo colegiado, contrariando a ideia do caráter polêmico e discutível que os próprios entrevistados têm sobre o tema. Foi possível identificar que o número de intervenções registradas é mínimo quando comparadas com os demais temas, e que as aprovações, com raras exceções por abstenções, foram quase todas por unanimidade por parte do colegiado.

Talvez esse resultado seja explicado pela percepção da adoção de uma metodologia de apresentação, por parte do CMAS/RJ, que conta com a leitura pela coordenadora da Comissão de Orçamento de um parecer elaborado pela assessoria contábil do próprio Conselho, indicada pela sociedade civil para acompanhar os trabalhos da Comissão.

Nesse processo, chamam a atenção dois fatos: 1º) que essas apresentações são realizadas pelos próprios conselheiros e não pela SMDS/RJ, como se esperaria, a princípio e 2º) que contrariando o próprio regimento, não houve alternância entre os conselheiros civil e governamental na coordenação da Comissão de Orçamento.

Quando questionados sobre esse fato, os entrevistados disseram que a escolha da não alternância nessa comissão na gestão 2013-2105 se deu por acreditarem que a coordenação pela sociedade civil dessa comissão,

responsável pelo acompanhamento das questões orçamentárias, seria mais legítimo e saudável para o processo de controle social⁵².

Na sequência, os temas discutidos nas assembleias extraordinárias:

Quadro 7 - Temas das pautas das assembleias extraordinárias

Assembleias Extraordinárias		
Nº	Data	Pauta
79	27/11/13	Emendas Parlamentares; Resolução de cancelamento das entidades que não apresentaram sua regularidade em tempo hábil
80	10/2/14	Rede Socioassistencial Privada: Votação da Rede Histórica Conveniada (biênio 2014-2015)
81	26/2/14	Emendas Parlamentares
82	28/4/14	Ampliação de Metas do Banco da Providência - Comunidade EMAÚS e Obra Social Dona Meca
83	30/6/14	Termo de Aceite para adesão ao Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho; Criação de GT para revisão de pontos do Regimento Interno do CMAS/RJ
84	18/8/14	Apresentação do trabalho de revisão de alguns pontos do Regimento Interno do CMAS/RJ
85	22/8/14	Apreciação da Prestação de Contas SMDS - 2013
86	22/9/14	Reordenamento dos Abrigos de crianças e adolescentes
87	6/10/14	Demonstrativo Suas-Web 2013 - Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico - Financeira; Gestão/IGD-PBF; Gestão/IGD-SUAS.
88	9/2/15	Proposta de alteração da Resolução N.69 - Fixa Normas para Inscrição e Certidão Anual de Regularidade de Entidades e Organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências; Plano de Ação de Cofinanciamento do Estado – FEAS.
89	2/3/15	Reprogramação de saldos do FMAS 2014; Chamamento público de metas para idosos.
90	6/4/15	Resolução do Plano de Ação do FEAS - 2015; Reordenamento dos serviços de acolhimento de adultos da Rede Histórica Conveniada - Metas e Resolução
91	11/5/15	Cumprimento de Objeto 720580/2009; Instrumento de Referendo pelo CMAS/RJ do Relatório de Cumprimento de Objeto; Normatização para pagamento às Entidades de Acolhimento de Adultos, cofinanciadas por recursos do Piso de Alta Complexidade PAC II
92	28/5/15	Demonstrativo SuasWeb 2014 - Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico - Financeira; Apresentação da Resolução N. 37 que aprova o Plano de Ação 2015 SuasWEB
93	15/6/15	Apresentação do 1º ano de execução das metas elencadas no Plano Municipal Plurianual de Assistência Social; Apresentação da Execução Orçamentária Financeira - Exercício 2014; Edital de Convocação das Eleições da Sociedade Civil; Diligência Tribunal de Conta do Município; X Conferência Municipal de Assistência Social
94	29/7/15	Quantitativo de Educadores Sociais e Técnicos nas Unidades de Acolhimento de Adultos para o Reordenamento do Serviço no Município
95	9/9/15	Transição Gestão 2013-2015 - Posse da Nova Gestão 16/09/2015
96	16/9/15	Posse dos Conselheiros, Gestão 2015 - 2017.

Fonte: Atas do CMAS/RJ.

⁵² Esse modelo acabou se repetindo na atual gestão 2015-2017 com proposta de adotá-lo e incorporá-lo no regimento do CMAS/RJ.

Outro aspecto que também chama a atenção refere-se ao número de faltas não justificadas dos conselheiros nas assembleias. Dos 40 conselheiros civis e governamentais (titulares e suplentes) que constam na lista de presença, é possível constatar que a média dessas faltas chega a 65%. Embora somente os conselheiros titulares, segundo o regimento, possam justificar sua ausência na assembleia, num prazo de 24 horas, à secretaria executiva, o número maior dessas faltas foi cometido pelos conselheiros governamentais.

A ausência e o abandono dos conselheiros, sobretudo dos governamentais, é algo também identificado nas falas dos entrevistados, quando questionados sobre as dificuldades encontradas no biênio analisado. Diz uma entrevistada:

A mesa diretora ficou sobrecarregada para suprir a demanda de trabalho do CMAS/RJ. Eu vejo que os conselheiros governamentais são nomeados, mas na verdade não assumem seu papel de conselheiro. Isso não é novo e já ocorre há alguns anos. Antes de ser conselheira, eu já participava das assembleias como ouvinte no sentido de buscar informações sobre a política de assistência para minha entidade. Desde então, o governo já não cumpria com o seu papel nesse acompanhamento do controle da coisa pública. Por outro lado, os representantes da sociedade civil muitas vezes tomavam posse, mas na verdade não desenvolviam as atividades do dia a dia do Conselho. Só participar das assembleias não é suficiente para o conselheiro. Outros abandonavam. Acho que as atribuições pesam, considerando o número de ações que cabe ao conselheiro desenvolver (Conselheira Civil (C1), 11/11/2016).

A partir da análise das atas foi possível também identificar que, além das questões referentes ao próprio cotidiano do funcionamento do CMAS/RJ, outros temas foram recorrentes nas 41 atas das assembleias realizadas no biênio. Foram agrupados em assuntos e por número de vezes que entraram para os pontos de pautas, no intuito de apresentá-los de forma mais sistematizada:

Quadro 8 - Principais temas identificados nas pautas das assembleias ordinárias e extraordinárias

Tema	Número de Ocorrência
Inscrição e regularidade das entidades	24
Financiamento e ampliação das metas das entidades da Rede Histórica Conveniada	18
Projetos, programas, serviços e planos de ação da SMDS/RJ	12
Emendas parlamentares	8
Prestação de contas orçamentária e financeira	6
Conferencia Municipal de Assistência Social	6

Fonte: Atas do CMAS/RJ.

Cabe esclarecer que esses assuntos, conseqüentemente, tornam-se centrais quase que proporcionalmente quando, mais adiante, é identificado o mapa temático das resoluções aprovadas no biênio 2013-2015.

Nesse percurso, é possível observar a centralidade conferida nessas discussões sobre o próprio funcionamento do Conselho, seguido da inscrição e regularidade das entidades, bem como sobre o financiamento e ampliação das metas das entidades da Rede Histórica Conveniada. No caso específico dessas entidades, vemos que as “emendas parlamentares” também estão presentes.

O tema das emendas parlamentares foi específico de duas assembleias extraordinárias nos meses de novembro de 2013 e fevereiro de 2014 e, também, identificados em quase 45% dos subpontos de pautas da Rede Socioassistencial Privada nas assembleias ordinárias.

Numa dessas assembleias extraordinárias, realizada no mês de fevereiro de 2013, foi possível detectar a apresentação de cinco emendas parlamentares para avaliação e posterior votação do impacto das mesmas para o Município.

Essas emendas, destinadas em quase sua totalidade para as entidades da RHC, somavam o valor de R\$ 7.539.000,00 (sete milhões quinhentos e trinta e nove mil reais). No caso específico dessas emendas, foram relatadas críticas por parte dos conselheiros da sociedade civil tanto pela ausência das entidades beneficiárias na assembleia quanto pelo desconforto gerado pela forma “*intempestiva*”, segundo uma conselheira, de referendar tais emendas, sem prévia apresentação do plano de trabalho dessas entidades sobre o uso dos valores, destinados em sua maioria para custeio das ações e investimento da infraestrutura dessas organizações.

No período investigado, outra situação que gerou muitas discussões ocorreu em decorrência das emendas 778.236/2012 e 754.547/2010, de autoria do deputado Otávio Leite, para aquisição de 56 vans destinadas às entidades e organizações de reabilitação da RHC. Era uma situação que já estava na pauta do Conselho desde 2010, mas que não se chegava num acordo com relação a quem assumiria a responsabilidade pelo pagamento do seguro dos automóveis.

É também nesse período que a Prefeitura do Rio concluiu a sindicância que investigava os convênios da SMDS/RJ com a entidade Casa Espírita Tesloo – Obra Social Espírita João Batista, inscrita no CMAS/RJ.

A entidade foi condenada a devolver R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) aos cofres públicos. De acordo com o relatório da auditoria, a entidade cometeu irregularidades com dinheiro gasto sem comprovação de preços compatíveis com o mercado. Na época, a Tesloo, como era conhecida,

tinha 14 convênios que, juntos, somavam mais de R\$ 77.500.000,00 (setenta e sete milhões e quinhentos mil reais)⁵³.

O contrato assinado com a Tesloo previa ações de proteção social especial em Santa Cruz, na Zona Oeste, no valor de R\$ 12 milhões, mas não teve comprovação de distribuição de lanches para usuários de crack, segundo o Tribunal de Contas do Município (TCM). No convênio, também não eram informados os custos com alimentos distribuídos, aluguel de carros e compra de material pedagógico.

Além do mau uso do dinheiro público, surgiram denúncias de pagamentos mensais ao então secretário de assistência social, Rodrigo Bethlem, como revelaram diálogos gravados pela ex-mulher do secretário. Na conversa gravada, Bethlem explicava que recebia R\$ 18 mil reais de salário como secretário, mas que a principal fonte de renda vinha do contrato com a Tesloo, que cadastrava famílias de baixa renda, e do dinheiro dos lanches.

Após o vazamento da conversa, uma sindicância da Prefeitura identificou desvios de quase R\$ 5 milhões de reais nos 14 contratos com a Tesloo, mas Bethlem foi inocentado. Mas, de acordo com o TCM, o número de contratos suspeitos é quase quatro vezes maior. O relatório do TCM também mostra que os contratos sob responsabilidade de Bethlem não eram fiscalizados. E mesmo quando a prestação de serviço não era comprovada, o dinheiro continuava sendo repassado.

Esse caso ganhou notoriedade nacional. Contudo, praticamente não foi mencionado nas atas analisadas. O único relato ocorre na ata da 82ª assembleia extraordinária, quando o CMAS/RJ acata a recomendação do Tribunal de Contas do Município para não aceitar a celebração de convênios com esta entidade e remaneja as metas provisoriamente por seis meses para a Obra Social Dona Meca.

Duas situações chamam a atenção para esse caso. O primeiro diz respeito à situação sobre o fato da Tesloo ter inscrição no CMAS/RJ e ter sido fiscalizada pelo Conselho, com relação às ações socioassistenciais descritas nos relatórios entregues e assinados pelo representante legal da entidade nos últimos anos. O que evidencia o quanto ainda é insatisfatória a fiscalização das ações desenvolvidas pelas entidades e organizações inscritas no CMAS/RJ.

Em segundo, evidencia uma prática recorrente da SMDS/RJ, que consiste em terceirizar a contratação dos seus prestadores de serviços através dos convênios celebrados com essas entidades. No caso específico da Tesloo, foi

⁵³ Embora a condenação da entidade e a recomendação de não conveniamento por parte do TCM tenham ocorrido em 2015, somente em fevereiro de 2017 foi aprovada a Resolução Nº12/2017, que cancela a inscrição da entidade, processo Nº08/019731/03, Nº de Inscrição 698.

possível identificar que muitos contratados da SMDS/RJ - incluídos o próprio motorista, assessor contábil e os administrativos do Conselho - recebiam seus honorários através dos contratos estabelecidos com essa entidade.

Com o objetivo de compreender o lugar e a função que o CMAS/RJ ocupa no processo de produção da política de assistência social no Município, ao longo do biênio, passa-se agora a uma análise, de natureza quantitativa, das resoluções. O que Tatagiba (2007) denomina como *“um tipo específico de decisão”* que revela, segundo a autora, *“a agenda de problemas que incitou o Conselho a produzir esse tipo de resposta”* (TATAGIBA, 2008, p.77).

Concomitantemente a essa análise, são apresentadas as ações registradas pelo Conselho durante o biênio, coletadas nos relatórios produzidos pela Secretaria Executiva.

Parte-se do quadro quantitativo das resoluções publicadas durante a gestão. 2013-2015:

Quadro 9 - Total de resoluções publicadas

Gestão CMAS/RJ	Nº de Resoluções
2013	14
2014	72
2015	89
Total	175

Fonte: Atas do CMAS/RJ.

Entre os meses de outubro de 2013 a setembro de 2015, o CMAS/RJ publicou 175 resoluções. Como é possível visualizar no quadro 9, acima, com exceção dos 3 (três) primeiros meses de 2013 quando o Conselho publicou 14 resoluções, é possível perceber que a produção do CMAS/RJ foi alta, com grande concentração nos 9 (nove) meses finais da gestão, em 2015.

Tabela 1 - Temas e números de resoluções

Categorias	Quantidade	%
Calendário	1	0,6
Comissão Local	2	1,2
Conferência	6	3
Cumprimento de Objeto	1	0,6
Eleição	4	2,3
Errata	1	0,6
Inscrição/Regularidade	53	30,3
Instrumental PLAF	2	1,2
Licença de Conselheiro	1	0,6
Mesa Diretora	1	0,6
Plano	12	6,75
Presença Assembleia	42	24
Programa	2	0,12
Reexame/Regularidade	5	2,9
Regimento Interno	1	0,6
Relatório Gestão/FEAS	12	6,75
Reprogramação de Saldo	2	1,2
Retificação	1	0,6
RHC	18	10,3
Suas/WEB	1	0,6
Substituição de Conselheiro	2	1,2
Termo de Aceite	5	2,9
Total	175	100

Fonte: Atas do CMAS/RJ.

Como é possível identificar na tabela 1, 30,3% das decisões do CMAS/RJ foram direcionadas à inscrição ou à regularidade de certificados. O que evidencia a preponderância que essa função tem para o CMAS/RJ, quanto para outros conselhos de assistência social, quando se observa que o mesmo problema é também é identificado por Tatagiba (2007) em seus estudos sobre o conselho correspondente na cidade de São Paulo.

Em ambos os casos é possível constatar que essa categoria, diferentemente das demais, está presente recorrentemente ao longo do biênio investigado. É importante, destacar, contudo, que, segundo a LOAS, o funcionamento das entidades e organizações de assistência social está atrelado à inscrição nos conselhos locais. Talvez este aspecto possa ajudar a explicar a expressiva presença da temática nas decisões do Conselho.

Dessas resoluções, 24% do total estavam voltadas para publicação da presença dos conselheiros nas assembleias realizadas durante o biênio. 18% dizem respeito ao financiamento da rede socioassistencial privada conveniada.

Cerca de 7% diz respeito à aprovação dos planos e dos relatórios de gestão; 0,12% referem-se a programas propostos, 0,6% à aprovação do SUAS/WEB - documento de preenchimento *on-line* que valida anualmente o planejamento e a prestação de contas do cofinanciamento federal destinado à execução dos serviços socioassistenciais.

O que torna possível deduzir que, quando somados, os temas diretamente relacionados com a SMDS/RJ, pois comprovam a execução da política de assistência social em âmbito municipal, não chegam aos 18% das resoluções de maior atrativo para os representantes das entidades conveniadas com a SMDS/RJ.

Essa preponderância das discussões e encaminhamentos relacionados ao financiamento da rede conveniada privada diz respeito à forte liderança que a sociedade civil, sobretudo dos representantes das entidades de reabilitação, adquiriu no CMAS/RJ no decorrer dos últimos anos, sobretudo pela força de articulação que suas federações ainda parecem conservar no âmbito municipal.

Não é demais destacar que as entidades que compõem a rede socioassistencial privada nos dias de hoje não contam mais com uma situação privilegiada de negociação de seus convênios junto a SMDS/RJ, quando as mesmas eram as únicas executoras dos serviços ofertados na cidade.

Concomitantemente, se a leitura se detiver nos relatórios elaborados durante o biênio, é possível identificar mais de 30 ações registradas. Dessas ações, pode-se averiguar que os assuntos referentes ao funcionamento do Conselho foram os únicos descritos. Vejamos:

1. Discussão das demandas e fluxo interno do CMAS/RJ com a equipe;
2. Planejamento estratégico da equipe do CMAS/RJ
3. Estabelecimento e reorganização do fluxo de entrega dos certificados;
4. Divulgação das pautas do CMAS/RJ aos conselheiros até quinta-feira pela Secretaria Executiva, antecedendo as Mesas Diretoras e as Assembleias;
5. Estabelecimento de reuniões sistemáticas da equipe técnica e Secretária Executiva;
6. Planejamento e acompanhamento do fluxo de agenda da utilização do carro do CMAS/RJ;
7. Planejamento de férias dos administrativos e equipe técnica do CMAS/RJ para 2014/2015;
8. Padronização do atendimento do CMAS/RJ;

9. Solicitação ao secretário de gestão para substituição dos computadores do CMAS/RJ;
10. Solicitação ao secretário de gestão de 2 (duas) licenças corporativas do *software* da Microsoft Office para o CMAS/RJ;
11. Solicitação ao secretário para agilizar a reforma da sede do CMAS/RJ;
12. Solicitação ao secretário para abertura de processo seletivo de um administrativo, um técnico e um consultor contábil para o CMAS/RJ, conforme termo de habilitação da Gestão Plena 2005;
13. Solicitação de agendamento do auditório para realização das assembleias e salas para reunião de discussão do regimento interno e outras atividades do colegiado;
14. Proposta de revisão dos atos administrativos e revogação dos atos exarados conforme resolução do CMAS/RJ 63/2014 – Resolução aprovada em novembro de 2014, que garante o amplo direito do contraditório e da defesa e a reversão dos atos em caso de vícios;
15. Aquisição da chancela do Conselho como item de segurança para os certificados do CMAS/RJ;
16. Realização do fluxo para entrega da regularidade anual 2015, publicado pela Resolução 72/2014;
17. Elaboração do fluxo administrativo para a convalidação dos atos administrativos;
18. Participação do presidente nas reuniões de equipe, instituindo-se ordinariamente, realização de reuniões semanais, às quintas;
19. Instituição do monitoramento das resoluções do CMAS/RJ e proposição de um planejamento estratégico para o desenvolvimento das ações da equipe;
20. Realização da X Conferência Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro;
21. Inclusão como ponto de pauta bimestral das assembleias, o Programa Bolsa Família, IGD-M e Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO), as ações da Subsecretaria de Proteção Especial - alta e media complexidades, tendo em vista que o Conselho é a instância do controle social do respectivo Programa;
22. Inscrição e regularidade anual das entidades de assistência social do Município;
23. Reuniões de câmaras, comissões temáticas e comissão de administração do Fundo Municipal de Assistência Social;

24. Visitas às entidades para atender ao acompanhamento sistemático à rede socioassistencial;
25. Reuniões com as entidades para adequação e orientação à Política Nacional de Assistência Social, NOB-Suas e NOB-RH e Reodernamento da Rede Pública de Serviços de Acolhimento Institucional;
26. Inclusão como ponto de pauta das assembleias públicas, os informes das comissões do Conselho, visando democratizar os trabalhos internos do Conselho aos participantes da respectiva Assembleia;
27. Acompanhamento semanal, a partir de outubro de 2014, dos processos administrativos de contratação de serviços e aquisição de matérias diversas, originárias de demandas solicitadas pela própria comissão de orçamento e finanças;
28. Reuniões entre os integrantes da Comissão do Orçamento, gabinete do SMDS/RJ e Comissão do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) para discussão de diversos temas referentes às Comissões;
29. Aproximação do CMAS/RJ com o Sistema Matricial de Assistência Social (SIMAS) para discussão dos editais de seleção de pessoal, do plano municipal de capacitação das entidades e conselheiros no calendário 2014/2015;
30. Levantamento e planejamento dos indicadores dos referendos e resoluções de janeiro a setembro de 2014;
31. Criação do quadro de monitoramento dos indicadores dos referendos e resoluções do CMAS/RJ;
32. Monitoramento e acompanhamento mensal dos indicadores dos referendos e resoluções do CMAS/RJ a partir de outubro de 2014;
33. Discussão, elaboração, formatação e apresentação da sugestão de minuta de nova normatização de regularidade e inscrição das entidades e organizações com base na resolução CNAS 14/2014;
34. Aprovação do cofinanciamento das ações socioassistenciais pelo Município, pelo Estado e pelo Governo Federal.
35. Aprovação do Plano de Ação para o cofinanciamento do Governo do Estado 2014;
36. Efetivação da Rede SUAS através da aprovação do cofinanciamento e atendimento nas seguintes modalidades: abrigo para criança/adolescentes, adultos e famílias, atendimento

socioassistencial à pessoa com deficiência, acolhimento para idosos dependentes e independentes.

Algumas observações se colocam necessárias após a leitura do conteúdo listado acima. Em primeiro lugar, mais uma vez é possível identificar a tendência dos conselhos de produzirem debates e ações em torno do seu próprio funcionamento. O que Tatagiba (2007) denominou de *“uma atuação autorreferendada”*, nas palavras da própria autora, *“mais voltada para dentro do que para fora”* (TATAGIBA, 2007, p.86).

Nessa perspectiva *“autorreferendada”*, é possível identificar dificuldades com relação à própria dinâmica de funcionamento do CMAS/RJ, sobretudo quando é possível detectar o número de ações que visaram estabelecer fluxo e padronização do trabalho realizado no CMAS/RJ; sem contar as ações referentes à melhoria da infraestrutura da sede do Conselho e a compra de licença de *software*.

Também, é possível observar que, das três comissões do CMAS/RJ, somente a comissão de orçamento tem suas atividades descritas nesses relatórios. De acordo com o que se pode averiguar, foram listadas 20 resoluções elaboradas pela comissão e posteriormente aprovadas pelo Colegiado.

Essas resoluções trataram da aprovação de toda a execução físico-financeira e orçamentária da SMDS/RJ, descritas nos planos de ação, aplicação e reprogramação de saldos advindos dos fundos estaduais e municipais – como a reprogramação do FMAS de 2014, no valor de R\$ 11.263.191,57 (onze milhões, duzentos e sessenta e três mil, cento e noventa e um reais e cinquenta e sete centavos) referentes aos pisos de proteção social básica e especial; demonstrativo SUASWeb apresentado pela SMDS/RJ, dentre outras aprovações. Com exceção da resolução 19/2014, que aprovou com ressalvas a prestação de contas dos recursos advindos do FEAS, as demais foram aprovadas sem ressalvas e quase raramente com muito poucas abstenções por parte dos conselheiros.

Nos conteúdos analisados, além dessas resoluções elaboradas pela Comissão de Orçamento, constam propostas de 9 (nove) termos de referências para licitação de mobiliário, eletroeletrônico, contratação de pessoal e material permanente e informática. Muito pouco é possível identificar, tanto nesse material analisado quanto nas entrevistas realizadas, sobre os trabalhos realizados pelas Comissões de Normas e Políticas.

Ao analisar as atas dessas comissões, foi possível observar que as reuniões dessas comissões ocorreram em conjunto. Numa tentativa, por parte dos seus integrantes, de manter uma agenda única de discussão. Contudo, se constata que essa agenda não garantia a regularidade dos seus encontros, tanto pela ausência dos seus coordenadores quanto pela falta do quórum para a sua realização.

Também foi viável perceber que, no período examinado, a discussão da metodologia do Plano de Acompanhamento e Fiscalização (PLAF) das entidades e organizações socioassistenciais, instituído na gestão 2011-2013, que antecedeu a gestão analisada, foi alvo de muitos debates nessas comissões durante o biênio.

O que foi possível aferir na leitura das atas, tanto das comissões quanto das assembleias, e depois confirmada nas entrevistas realizadas, é que sua execução não contou com a adesão do Colegiado em decorrência da pouca compreensão de que essas visitas de fiscalização, além de obrigatórias, são de responsabilidade dos conselheiros. Observou-se, sobretudo, uma resistência dos conselheiros que já estavam no CMAS/RJ há mais tempo em aceitar que se cumprisse o Art. 4º da Resolução Nº 14/2014 do CNAS, que prevê que a competência e a fiscalização das entidades e organizações de assistência social caberiam, a partir de então, aos Conselhos de Assistência Social.

Tal situação foi sintetizada na fala de uma entrevistada, quando analisa a gestão 2013-2015:

Os conselheiros mais antigos traziam suas experiências passadas como se fosse uma verdade absoluta. Sem perceber, por exemplo, o que de novo estava em vigor na legislação. Por exemplo, tivemos na gestão anterior aprovação do PLAF. Na ocasião foi difícil e mais difícil ainda foi à sua execução. Eles não entendiam que era uma nova orientação do Conselho Nacional e que cabia a nós conselheiros a fiscalização dessas entidades. O tempo todo se ouvia - na minha época não era assim; não é dessa maneira que as coisas funcionam. Tivemos uma conselheira que já tinha sido presidente que dificultou a aprovação do PLAF. Ela dizia que estava há anos no CMAS/RJ e que o tema não era pertinente. Se por um lado, ter medalhões dentro do Conselho facilitava e dava um aporte seguro para as ações. Por outro, trazia o antigo como o novo. (Conselheiro Civil (C4), 07/12/2016)

Cabe esclarecer que até esse período muitas das decisões dadas pelos Colegiados eram fundamentadas quase que exclusivamente nas visitas dos fiscais da SMDS/RJ nas entidades conveniadas com a Prefeitura. Das entidades inscritas e regulares no biênio, cerca de 26% responsáveis pela assessoria e

defesa e garantia de direitos ficavam de fora dessa visita por não terem convênios com o poder municipal.

Dessa forma, é possível deduzir, considerando o levantamento até aqui realizado sobre número de ações burocráticas e autorreferendadas durante o biênio analisado, que o CMAS/RJ desenvolve uma atividade extremamente cartorial e ocupou um espaço muito tímido em suas proposições, sobretudo no que se refere à elaboração da política de assistência social no município.

Embora seja factível observar que a institucionalização da participação resultou em uma maior influência da sociedade civil no CMAS/RJ, sobretudo dos representantes das entidades de atendimento, em garantir um percentual expressivo de resoluções e momentos discussão sobre questões ligadas a oferta dos seus serviços. Assim como evidenciou um percentual de resoluções aprovadas pelo Colegiado para a comprovação das atividades desenvolvidas pela SMDS/RJ, o que ratifica que o CMAS/RJ está integrado nos circuitos de produção da política.

Revelou, por outro lado, que o Conselho ocupou uma posição periférica em relação aos processos que envolvem decisões relevantes para a política da assistência social, em especial aquelas que não perpassam pelo interesse da rede socioassistencial privada.

Certamente, essa constatação justifica uma melhor compreensão sobre esses dados⁵⁴, sobretudo para uma melhor compreensão da atuação do CMAS/RJ no cumprimento do seu papel como um dos espaços de atuação e amálgama para a participação da sociedade civil dentro do aparato estatal. Sobretudo, quando, ao final da análise aqui proposta, fica a sensação que talvez seja necessária uma avaliação mais ampla sobre como o sistema participativo hoje se encontra dentro desse espaço, em especial quando é possível rapidamente constatar que sua incidência na política de assistência social no Município, durante o biênio 2013-2015, é baixa. Ainda que a pesquisa tenha um recorte metodológico de dois anos, essa análise perpassam as gestões do CMAS/RJ por décadas.

⁵⁴ Serão aprofundados no capítulo seguinte através da análise das entrevistas realizadas.

4

Sobre a construção de consensos

Este capítulo tem por objetivo compreender de que maneira a sociedade civil constrói seus consensos através da atuação de seus intelectuais orgânicos. Para isso, buscou-se identificar, sempre que possível, os temas que mais suscitavam divergências entre os conselheiros e quais eram as dinâmicas adotadas, para além da votação, no intuito de se restabelecer o consenso entre os conselheiros civis entre si e destes com os governamentais, durante a gestão 2013-2015.

Compreender os conflitos e entender como os consensos eram construídos nos aproxima, de certa maneira, do real significado e da dinâmica que a participação ocupa no cenário político do CMAS/RJ. O que, de algum modo, nos possibilita, também, compreender não só os avanços e obstáculos ao redor da participação dentro desses espaços de deliberação e controle da política de assistência social, mas nos coloca bem próximos de, como, de fato, ela acontece. Sobretudo, num espaço como o do CMAS/RJ, em que os representantes da sociedade civil, como já foi possível identificar no que se refere à sua trajetória, possui forte liderança.

Como será possível observar, a seguir, as entrevistas realizadas com os conselheiros e técnicos do CMAS/RJ nos permitiram compreender, primeiramente, como a dinâmica conselhistas dá vez e vazão ao conflito. Muitas vezes, suavizados nas descrições das atas das assembleias mencionadas no capítulo anterior deste estudo. Por outro lado, permitem captar que os conselheiros civis têm passado por um aprendizado institucional significativo sobre o peso conquistado pela participação, tanto nas suas estratégias como nas estratégias governamentais.

4.1.

O contexto das entrevistas e o perfil dos entrevistados

Como já mencionado na introdução deste estudo, um dos instrumentos de coleta de dados utilizado foi a entrevista semiestruturada, com roteiro de

perguntas⁵⁵, na qual o entrevistado teve a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto, em um contexto semelhante ao de uma conversa informal, o que permitiu maior interação, abertura e proximidade entre o entrevistador e o informante. Essas entrevistas tiveram duração entre 1 hora e 1 hora e 20 minutos para cada entrevistado. Os critérios de escolha dos informantes foram os seguintes: relevância para o processo, participação na sociedade civil e vinculação com a política local.

Verificou-se que uma dinâmica de conversação gerou espontaneidade, possibilitando que se abordassem assuntos mais complexos e delicados, com maior aproximação da realidade vivida pelos conselheiros e técnicos, mas sem perder o foco da investigação. Para o registro dos depoimentos, foi utilizado equipamento de gravação em áudio digital, com a devida autorização dos entrevistados, sendo posteriormente feita a transcrição do material, destacando as partes significativas, verificando a repetição de ideias, expressões e temores, que tivessem relação de causa e significado com o objeto em estudo e posterior armazenagem⁵⁶, também conforme já indicado na introdução desta dissertação.

Os entrevistados foram esclarecidos quanto aos objetivos e a metodologia da pesquisa e quanto à utilização dos dados coletados, devendo a sua realização ser autorizada mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido⁵⁷, tanto para a realização da entrevista quanto para a gravação do áudio. Foi garantido o respeito aos participantes, quanto à preservação de suas informações e o sigilo de sua identificação, de acordo com o estabelecido pela Resolução Nº 466, de 12 de dezembro de 2012, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP). A pesquisa também contou com levantamento e revisão teórico-bibliográfica, sobretudo dos conceitos e categorias fundamentais para este estudo, tais como hegemonia, sociedade civil e participação social, o que já foi objeto de explanação em capítulos anteriores.

O roteiro de entrevista semiestruturada estava organizado em quatro eixos temáticos, que abarcaram os seguintes temas de interesse:

- Dificuldades e soluções;
- Representantes civis e governamentais;
- Gestão 2013-2015;

⁵⁵ Roteiro de entrevista (apêndice 1).

⁵⁶ Cabe esclarecer que a transcrição do material, em sua íntegra, não foi divulgada nesta dissertação em respeito ao pactuado com os entrevistados. Mesmo sem a divulgação dos nomes e das entidades citadas, foram relatados casos, situações de assédio e pontos de vistas de fácil identificação por parte dos envolvidos na pesquisa. Este aspecto foi olhado com muito cuidado e abordado com os informantes. Contudo, o aspecto do sigilo e da não identificação de todos os entrevistados foi rigorosamente observado na apresentação dos dados.

⁵⁷ O modelo adotado segue no apêndice 2.

- Participação social.

Foram realizadas entrevistas⁵⁸ com 12 sujeitos que participaram da gestão analisada, a saber: quatro (4) conselheiros civis; quatro (4) conselheiros governamentais e quatro (4) técnicos, totalizando 40% dos conselheiros titulares e mais de 50% dos técnicos do CMAS/RJ.

Dos conselheiros entrevistados, 66% (n=8) eram do sexo feminino e com idades variando entre 41 a 60 anos de idade. Quanto à escolaridade, cerca de 90% possui curso superior (n=11). Sendo que 66% com especialização ou mestrado (n=8). Cerca de 40% (n=5) declararam-se brancos, 30% negros (n=4) e 25% pardos (n=3). 90% (n=1) são assistentes sociais.

A metade dos entrevistados já tinha passado ou fazia parte de outros conselhos de direito ou de defesa. Foram citados os Conselhos da Criança e Adolescente, da Saúde, da Alimentação e do Idoso.

Quando questionados sobre há quanto tempo foi ou é conselheiro(a) ou desenvolve atividades laborais no CMAS/RJ, a média do tempo de participação dos entrevistados como conselheiro ou técnico do Conselho foi de 33,3% (n=4) de 1 a 3 anos, 33,3% (n=4) de 4 a 6 anos, 8,3% (n=1) de 7 a 10 anos e 25% (n=3) mais de 10 anos.

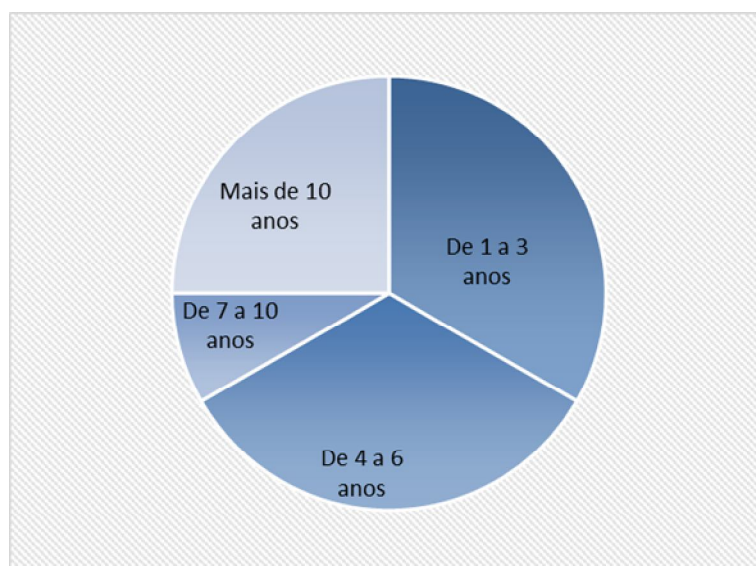


Gráfico 10- Tempo de vínculo dos entrevistados.
Fonte: Elaborado pelo autor.

⁵⁸ Modelo de ficha de perfil de entrevistados (ver apêndice 3).

Não é demais destacar que a breve reconstituição da história do CMAS/RJ, contida nesta dissertação, deve-se, especialmente, aos 33,3% (n=4) dos entrevistados que acompanham o CMAS/RJ por mais de 7 (sete) anos. Considera-se que esse é um momento rico e que deveria ser aprofundado em outros trabalhos.

Foi possível, também, aferir que dos 75% (n=9) dos entrevistados que informaram sua renda mensal, aproximadamente 42% (n=5) possuem uma renda entre R\$ 8.000,00 a R\$ 12.000,00 mensais. Dos entrevistados da sociedade civil, 75% (n=3) representavam as entidades de atendimento. Desse montante, 16% (n=2) eram gestores das entidades. Os demais foram nomeados para a representação da entidade no espaço do CMAS/RJ, com poderes restritos e específicos para tratar de assuntos pertinentes à representação da entidade junto ao Conselho.

Quando comparados com os demais conselheiros civis, titulares e suplentes, da gestão 2013-2015, é possível aferir que somente 30% (n=5) eram gestores das suas entidades. Um número que pode ser considerado expressivo quando se observa que, em geral, esses espaços são ocupados, em sua maioria, por assistentes sociais ou técnicos das entidades inscritas e que esses técnicos acabam sendo os tradutores das discussões realizadas quando retornam para suas respectivas entidades.

Para uma maior compreensão da identificação dos entrevistados no corpo desta dissertação foram adotadas legendas visando a não identificação dos nomes dos mesmos, as quais são apresentadas no quadro a seguir:

Tabela 2 - Legenda dos entrevistados

Civil (C)	Governamental (G)	Técnica do CMAS/RJ (T)
Conselheira (C1), 11/11/2016	Conselheiro (G1), 09/11/2016	Técnica (T1), 09/11/2016
Conselheiro (C2), 23/11/2016	Conselheira (G2), 17/11/2016	Técnica (T2), 17/11/2016
Conselheiro (C3), 01/12/2016	Conselheiro (G3), 30/11/2016	Técnica (T3), 24/11/2016
Conselheiro (C4), 07/12/2016	Conselheiro (G4), 05/12/2016	Técnica (T4), 30/11/2016

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2.

Análise das entrevistas: participação, projetos em disputa e estratégias de formulação e controle no CMAS/RJ

A opção pela entrevista se deu pelo objetivo da investigação – abordar o tema a partir da perspectiva dos envolvidos, ou seja, os conselheiros civis, governamentais e técnicos do CMAS/RJ. A exclusão das falas e de alguns desses sujeitos talvez empobrecesse a discussão aqui proposta.

Esse cuidado permitiu constatar que as motivações e opiniões, a princípio pensadas como difusas por se tratarem de interesses e de segmentos considerados distintos e opostos, possibilitou identificar certa linearidade e convergência nas falas dos participantes sobre muitos dos aspectos aqui tratados.

Por outro lado, permitiu captar dificuldades presentes nesses espaços que deveriam ser de participação e controle social. Talvez, por isso, se explique porque, mesmo após vinte anos da sua criação, ainda hoje suas ações têm um caráter extremamente autorreferenciado e cartorial, identificado não só em estudos similares (TATAGIBA, 2007), mas nas análises aqui realizadas sobre as resoluções aprovadas no biênio, as quais foram posteriormente confirmadas nas falas dos entrevistados.

O primeiro bloco de questões, composto de 6 (seis) perguntas, buscou identificar as principais dificuldades e soluções encontradas pelos entrevistados durante o biênio analisado. Quando questionados sobre pontos positivos e negativos no dia a dia do trabalho no Conselho, durante o biênio, foi possível relacionar as seguintes alegações nas falas dos entrevistados:

- Burocracia;
- Falta de planejamento;
- Pouca compreensão e tolerância por parte dos gestores das entidades sobre as atribuições dos seus representantes no CMAS/RJ;
- Dificuldade de recursos financeiros por parte de alguns conselheiros no exercício da sua atribuição;
- Dificuldade dos conselheiros em acompanhar os temas discutidos;
- Pouca clareza do papel e das funções a serem desempenhadas pelos sujeitos envolvidos;
- Ausência dos conselheiros;
- Técnicos poucos qualificados no acompanhamento das atividades; e
- Pouco traquejo dos conselheiros em suas relações interpessoais.

Por outro lado, reconhecem como pontos positivos a possibilidade de aprendizagem, influência e proposição da política de assistência social.

Tal questão pode ser sintetizada na seguinte resposta:

A falha no planejamento gera boa parte dos atritos na condução do conselho. Não há como um conselho funcionar sem a presença do conselheiro. A entidade tem que ter essa clareza quando libera o profissional para representá-lo. Como não é possível a transferência de recurso para a função de conselheiro, caba sendo necessário que a entidade esteja preparada para arcar com os custos dessa representação. Eu percebo que, além da burocracia envolvida, existem inúmeros ciclos viciosos que geram falta de clareza das funções que devem desempenhar os técnicos e os conselheiros suplentes. Também reconheço que é uma experiência enriquecedora e de muita aprendizagem. Vivenciar o conselho é uma oportunidade de fortalecer valores de transparência e profissionalismo (Conselheiro Civil (C2), 23/11/2016).

Os pontos identificados e a fala acima chamam a atenção, novamente, para o fato das representações das entidades, no âmbito do CMAS/RJ, com raras exceções, serem realizadas por técnicos ou funcionários das entidades eleitas e não pelo gestor, isto é, o representante legal. Esta constatação, a princípio, muito simples, revela o fato de que muitas vezes as decisões tomadas nesses espaços ocorrem pela compreensão desses funcionários, que pode ou não estar de acordo com a agenda política da entidade representada.

Em muitos casos, foi possível aferir na fala desses conselheiros que há pouca tolerância desses gestores com relação às horas que dedicam na realização do trabalho que desenvolvem, quando assumem a função de conselheiro.

Raríssimas são as vezes em que o aumento das atividades advindas do papel que esses profissionais assumem, quando se tornam conselheiros, ocorre proporcionalmente à redução ou readaptação das atividades laborais que os mesmos desenvolvem em suas instituições. Aspecto identificado tanto entre os conselheiros civis quanto entre os governamentais.

Essas constatações ocorreram quando foram feitos questionamentos sobre os obstáculos enfrentados pelos entrevistados conselheiros ao longo da gestão. Também nesse caso foi confirmado e identificado nas falas dos conselheiros governamentais que, muitas vezes, são advertidos pelo tempo que estão afastados das funções laborais:

Sim. Esta questão do tempo, de não ter dedicação exclusiva. Combinei com o secretário que às segundas-feiras eu estou no Conselho e, caso precise de mim e for muito urgente, eu posso me deslocar, mas eles sabem que é estratégico eu

estar lá, me dedicar e resolver questões do Conselho neste dia (Conselheira Governamental (G2), 17/11/2016).

Algo menos recorrente quando observadas as representações das entidades de atendimento, quando esta é realizada em muitos casos pelos próprios representantes legais. Mas, justificado pelos entrevistados, quando falam que por serem conselheiros mais autônomos nas suas decisões sentem-se mais à vontade de se aproximarem do gestor da política para negociação dos convênios celebrados da sua entidade com a SMDS/RJ. Por outro lado, mais facilmente cooptados. Diz uma entrevistada:

Mesmo porque, quando esses conselheiros têm convênios com a Secretaria, de alguma maneira eles conseguem fazer uma cobrança mais direta, sobretudo dos repasses dos recursos (Conselheira Civil (C1), 11/11/2016).

Outro ponto também muito recorrente nos depoimentos coletados é o caráter burocrático do CMAS/RJ. Nelas é possível perceber que, mesmo passados quase 20 anos, o CMAS/RJ ainda hoje desempenha funções muito “cartoriais”. Faltando, às vezes, tempo para proposição por parte do Colegiado:

Hoje a gente tentar romper com essa lógica cartorial. Mesmo que, às vezes, os próprios conselheiros nos forcem a essas atividades. Mas, sem dúvida, naquele início era muito mais cartorial do que hoje, quando a política de assistência social já está estruturada. Não dá mais para, hoje, desempenhar atividades somente cartoriais (Técnica CMAS/RJ (T4), 30/11/2016).

Essas atividades burocráticas, segundo um dos entrevistados, são decorrentes das prerrogativas criadas e atribuídas, por exemplo, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aos conselhos locais. Segundo o entrevistado:

[...] os conselhos municipais se tornaram verdadeiras filiais do Conselho Nacional, acatando exigências que, muitas vezes, cabe a ele a execução (Conselheiro Civil (C2), 23/11/2016).

Quando questionados sobre qual é o papel dos conselheiros, essas foram algumas das repostas dadas:

Resguardar a correta aplicação e formulação das políticas públicas no âmbito da assistência social e, conseqüentemente, à aplicação dos recursos do fundo (Conselheiro Civil (C3), 01/12/2016).

[...] discutir a qualidade da política da assistência social no âmbito municipal. Não é só fiscalizar o próprio governo, orçamentariamente, mas a qualidade do desenvolvimento dessa política na cidade. O conselheiro é fundamental diante do gestor. Ele é autônomo para discutir e apontar o que está ou não funcionando. Ele tem responsabilidades, mas pode contribuir para a qualidade dessa política (Conselheira Civil (C1), 11/11/2016).

O papel dele é de proposição e defesa dessa política. (Conselheiro Governamental (G4), 05/12/2016).

[...] fazer avaliações, questionamentos, validações; como o conselho de uma empresa, define o que é estratégico e prioritário, tem o olhar de fora, faz uma análise diferenciada (Conselheiro Governamental (G3), 30/11/2016).

Acompanhar bem de perto todas as ações da assistência social, principalmente aquelas que envolvam o financiamento da política (Técnica do CMAS/RJ (T1), 09/11/2016).

Exemplos como esses dão ideia do peso que o acompanhamento orçamentário da política de assistência social percorre na fala dos entrevistados. Talvez, fruto do desenho institucional que caracterizaram os espaços dos conselhos gestores quando foram criados, ou seja, espaço de controle da má utilização do dinheiro público. Nas falas dos entrevistados também são identificadas as palavras "acompanhar", "fiscalizar", "discutir", "formular" propostas para a política de assistência social.

Contudo, quando questionados sobre se os conselheiros civis, de fato, desempenhavam esse papel, foi possível perceber que essa participação ainda reserva muitos desafios e, muitas vezes, está comprometida pela pouca compreensão sobre o tema tratado ou pelo viés particularizado com que alguns temas são abordados:

Muito pouco. Eu vejo que são poucas as proposições. As entidades da sociedade civil que têm assento no Conselho e que têm convênio com o Município estão mais interessadas nos convênios com a SMDS. Eu lembro que, em 2014, quando a Secretária apresentou o Plano, não ficou nenhum conselheiro da sociedade civil. Eles não viam interesse. Isso fala tudo, não? (Conselheiro Governamental (G4), 05/12/2016).

Está muito longe. São poucos os que de fato cumprem esse papel. Uns se vendem ou se deixam seduzir por oferta de projetos, propostas e alianças com o governo. Com isso, muitas coisas não são faladas ou questionadas. É muito difícil ter entidades neutras nesse processo para brigar pela qualidade dos serviços ofertados (Conselheira Civil (C1), 11/11/2016).

Não. Porém, eu identifico um conjunto de conselheiros que gostaria de desempenhar esse papel. Mas, muitas vezes, não o fazem por desconhecer a burocracia pública. Claro, outros não têm interesse. Mas, não é a maioria. Estou falando dos conselheiros civis. Muitos apresentam o desejo que o controle e aplicação dos recursos aconteçam de forma mais qualitativa. O que acontece é que eles não sabem como (Técnica do CMAS/RJ (T1), 09/11/2016).

Além da “baixa qualificação”⁵⁹ e “desconhecimento” sobre os temas discutidos, por parte dos conselheiros civis, o mesmo também é percebido com relação aos governamentais. Em especial, àqueles conselheiros oriundos de outras secretarias que não da Assistência Social, como previsto no regimento interno do CMAS/RJ - Saúde, Cultura, Educação:

A dificuldade não é só do segmento civil. Já vi muitas vezes o conselheiro governamental chegar sem saber o que está fazendo, por questões de exigência legal (Conselheiro Civil (C2), 23/11/2016).

Contudo, quando as capacitações são ofertadas, é baixo o índice de adesão dos conselheiros. O que também chama a atenção é que esse desconhecimento, segundo os entrevistados, ocorre também sobre a sua própria atribuição, enquanto conselheiro. Longe de ser um relato isolado, este caso se aproxima muito ao seguinte depoimento:

A função do conselheiro é de uma relevância e responsabilidade tamanha para a política de assistência social da cidade. Muitas vezes, ele não têm a mínima noção disso. Muitos acham que estão nesse espaço só para avaliar processo ou participar das assembleias. Eu vejo que muitos não têm capacidade técnica e pouco interesse para ler a respeito. Às vezes ocorrem situações muitos simples, como um despacho num processo. Nesses casos, eles não querem nem ter o trabalho de escrever. Eles querem aquele texto padrão “aprovo”. É muito angustiante. E quando indeferem um processo, mas não colocam a justificativa do indeferimento. Indefere por quê? Mesmo porque quando a instituição aparece para recorrer, você não sabe o que dizer, pois o motivo não está descrito (Técnica do CMAS/RJ (T3), 24/11/2016).

Foi possível, também, reconhecer, nas falas dos próprios entrevistados, diferenças entre os conselheiros civis e governamentais. Segundo alguns depoimentos colhidos, essa diferença está muito mais no campo da autonomia que os conselheiros civis gozam numa tomada de decisão, quando comparados com os governamentais. Diz um entrevistado:

Eu faço distinção diferenciada entre conselheiro da sociedade civil e governamental: o conselheiro da sociedade civil faz muito mais o controle social do que o governamental, porque o conselheiro governamental não deixa de ser cidadão, mas ele tem chefe. Autoanálise para qualquer um: é complicado e tem risco do cerceamento que é maior no poder público. Na sociedade civil há também esse risco (Conselheiro Governamental (G1), 09/11/2016).

⁵⁹ Contudo, como identificado no perfil dos conselheiros eleitos (capítulo 3), o grau de escolaridade dos conselheiros civis titulares e suplentes é pouco diferenciado entre si, e superior pelo número de conselheiros civis com pós-graduação quando comparados com os governamentais.

O cerceamento dos conselheiros civis ocorrem quando estão reunidos entre si. De acordo com alguns sujeitos é muito comum ouvir, num tom de acusação, que o conselheiro civil é "governamentista" ou que o conselheiro "está vendido".

Outra situação, também muito crítica, presente nos relatos anteriores, e que guarda relação com a frase acima, diz respeito ao caráter clientelista que conselheiros podem valer-se para atender seus próprios interesses. Em detrimento de um olhar avaliativo mais condescendente com a qualidade dos serviços e ações ofertadas pelo gestor local ou, como será visto mais adiante, pela própria aprovação dos relatórios de prestação de contas da SMDS/RJ.

Cabe esclarecer que muitas dessas respostas foram aprofundadas no segundo conjunto de perguntas, que tiveram como proposta caracterizar a relação dos conselheiros civis e governamentais e identificar de que maneira os consensos e a relação dos conselheiros civis e governamentais se deu no biênio 2013-2015, apresentadas e analisadas na última sessão deste capítulo.

Nesse bloco de perguntas, pretendeu-se, também, aferir qual é o grau de interesse sobre o que foi discutido e deliberado pelo Colegiado durante a gestão estudada, por parte dos agentes secundários a essa análise, isto é, os demais integrantes das entidades e servidores da SMDS/RJ não envolvidos diretamente no dia a dia do Conselho, durante o biênio. O que, para grande surpresa, é considerado baixíssimo e pontual ou até mesmo inexistente, na percepção dos entrevistados.

Em seguida, quando questionados sobre quais os possíveis motivos geraram tal desinteresse, alguns entrevistados, sobretudo os governamentais, identificam que a própria lógica particularizada que esses agentes fazem dos seus projetos políticos acabam gerando certo descrédito, ou mesmo a certeza do resultado desse jogo político, por parte dos sujeitos secundários - civis e governamentais. É o que, por exemplo, traz o relato a seguir:

O que eu percebo é que hoje existe uma abertura muito maior para a negociação privada, dentro do gabinete, e isso não significa que o Conselho esteja presente. É muito comum o conselheiro ir para o gabinete negociar alguma coisa. O que quer dizer que, não necessariamente, será um ganho para o coletivo (Técnica do CMAS/RJ (T2), 17/11/2016).

Essa visão não é isolada e também se aproxima bastante dos depoimentos seguintes, quando se questionou: para você, quais são os ganhos

para as entidades quando possuem assento, por exemplo, na Mesa Diretora do CMAS/RJ?

Sou extremamente crítico, vejo que há interesse da rede histórica conveniada, que são as mesmas entidades que estão desde a criação do CMAS. Para essas, o interesse está na manutenção dos convênios. Já as de assessoramento, pela isenção fiscal (Conselheiro Governamental (G4), 05/12/2016).

Alguns conselheiros ou alguns grupos vislumbram apenas assegurar as metas e o repasse de recursos dos convênios. Porém, não é o que eu vejo nos conselheiros novos, que gostariam de ampliar esses convênios para as demais entidades (Técnica do CMAS/RJ (T1), 09/11/2016).

No entanto, nada impede que nesse cenário esses ganhos não sejam idealizados. Dizem outros entrevistados:

O principal ganho é a compreensão de como funciona a política de assistência. Uma carência extrema das entidades para além do ranço assistencialista (Conselheira Governamental (G1), 09/11/2016).

O maior ganho é, de fato, o de cumprir esse papel de fiscalizar e interferir na política pública. A entidade ganha status, respeito e muito mais trabalho. [...] o representante passa a compreender as legislações pertinentes à política de assistência, saber dos editais, como a Prefeitura se posiciona diante de certas questões. É um espaço de informação privilegiada (Conselheira Civil (C1), 11/11/2016).

Além desses dois blocos iniciais de perguntas, mais dois blocos foram aplicados. Nesses, buscou-se caracterizar o trabalho e aspectos relacionados ao funcionamento do CMAS/RJ no período 2013-2015. Foram utilizadas, sobretudo, perguntas que caracterizassem como foram organizadas e planejadas as atividades do CMAS/RJ; diretrizes e encaminhamentos norteadores; como eram definidos os temas de pauta; quais os mais polêmicos (alguns exemplos das perguntas realizadas).

E, finalmente, o último bloco que versou sobre o que os entrevistados entendiam por participação social; seus desafios e até que ponto o CMAS/RJ tem cumprido seu papel como um dos espaços para a participação da sociedade civil dentro do aparato estatal.

Particularmente, as respostas dadas a essas perguntas evidenciaram uma dificuldade por parte dos entrevistados, sobretudo dos conselheiros, em identificar as diretrizes, ou possíveis encaminhamentos, norteadores do Colegiado no biênio analisado. Mesmo porque, muitos, quando questionados, não identificaram diretrizes ou encaminhamentos norteadores. O que, de certa maneira, revela que, por si só, o CMAS/RJ possui uma dinâmica de trabalho e

de atividades pré-estabelecidas que independem de propostas ou diretrizes estabelecidas, a princípio, pelo Colegiado, quando seus membros assumem a Mesa Diretora. Essas foram algumas das respostas dadas:

Se houve, não me pareceu claro (Conselheiro Civil (C4), 07/12/2016).

Começamos sempre dizendo que vamos fazer planejamento estratégico, mas, via de regra, nunca é feito (Conselheiro Governamental (G4), 05/12/2016).

Em seguida a essa pergunta, foi lembrado aos entrevistados que no processo de pesquisa foram identificadas duas resoluções sobre o Plano de Acompanhamento e Fiscalização (PLAF) das entidades regulares no Conselho. Quando questionados se esse instrumental não poderia ser considerado uma proposta inovadora, mesmo que instituída na gestão 2011-2013, embora concordassem sobre a inovação com relação ao instrumento, avaliavam a dificuldade em operacionalizar sua aplicação. Vejamos algumas respostas:

O plano era aplicar o acompanhamento *in locus* das entidades e dos abrigos públicos através do plano de fiscalização. Mas, muito pouco conselheiro se dispôs a visitar as entidades que ficaram responsáveis. Eles não entendiam que isso era uma prerrogativa. Muitos conselheiros entendiam que avaliar o plano e o relatório entregues pelas entidades já era suficiente (Conselheira Civil (C1), 11/11/2016).

O PLAF criou o caos. Cheguei a fazer a fiscalização. Pouco conselheiro dedicado. Também, acho que não é possível fiscalizar na frequência esperada e nem numa dimensão como numa cidade como o Rio de Janeiro (Conselheiro Civil (C4), 07/12/2016).

Quando questionados sobre como eram definidos os temas das pautas de discussão do CMAS/RJ, essas foram algumas das respostas obtidas:

Vêm de vários lados, temas que vêm das determinações do pacto federativo, tem as demandas da gestão, demandas dos usuários, no caso de denúncias, têm as que são definidas pelas três comissões, as quais definem propostas além das demandas individuais que qualquer conselheiro pode propor. O contexto social é mutável. Todo mês surge novidade (Conselheiro Governamental (G4), 05/12/2016).

Me parece que as pautas da Mesa Diretora eram estabelecidas pelas reuniões da comissão de orçamento. Foi a comissão que direcionou muitos dos temas, tanto pela importância da comissão quanto pelo perfil de quem estava na coordenação naquele momento (Técnica do CMAS/RJ (T1), 09/11/2016).

Do urgente para o menos urgente. E aí, nem sempre o que é urgente é importante (Conselheiro Civil (C4), 07/12/2016).

Cabe destacar que, embora as questões orçamentária e financeira sejam frequentemente apontadas como temas mais polêmicos nas discussões dentro desses espaços de participação e controle social, o CMAS/RJ não se distancia desse prisma. Como é possível identificar nos trechos das entrevistas transcritos a seguir:

As pautas eram muito em torno da Rede Histórica Conveniada. As mais polêmicas eram com relação à prestação das contas (Técnica do CMAS/RJ (T4), 30/11/2016).

Qualidade na prestação de serviços, quando se trata de sociedade civil e governo, a questão orçamentário-financeira, porque as pessoas não gostam de discutir, mas precisam discutir. Também questões conceituais como: o que é serviço de acolhimento, quem faz o acolhimento, sociedade civil ou governo? Para mim, as grandes tensões estão entre sociedade civil e governo (Conselheiro Governamental (G4), 05/12/2016).

Contudo, como relatado no trecho do depoimento do conselheiro governamental (G4), anteriormente transcrito, existe certa imprevisibilidade. O que denota que algumas vezes a polêmica pode surgir da própria condição da oposição entre os segmentos. Aspecto também corroborado pela fala de uma técnica do CMAS/RJ, quando afirma:

Algo totalmente imprevisível. As pessoas falam que questões orçamentárias suscitam mais polêmicas. No entanto, achávamos que a assembleia seria difícil, pois questões orçamentárias constavam na pauta. No entanto, tudo transcorria super tranquilo. Em outros momentos, quando menos se esperava, um tema, às vezes corriqueiro, tomava uma proporção que os ânimos ficavam exaltados por semanas (Técnica do CMAS/RJ (T3), 24/11/2016).

Na última parte do roteiro, foi abordada a seguinte questão: o que você entende por participação social? As respostas foram bem variadas. Vejamos:

É a presença física ou não de pessoas ou organizações da sociedade civil em processos decisórios e de controle de políticas públicas, envolvendo não só a formulação, mas a aplicação do recurso (Conselheiro Civil (C3), 01/12/2016).

É um compromisso dos segmentos da sociedade com a coisa pública. Participar é pensar no coletivo (Conselheiro Governamental (C4), 05/12/2016).

A participação social não está isenta de valores, interesses políticos, pessoais, coletivos, categoria, classe social. Pensar em participação social é pensar em instrumentos de socialização de informação que possibilite o acesso e estímulo para que o indivíduo entenda o quão é importante esse processo, que deve valorizar a autoestima e a ideia de pertencimento (Técnica CMAS/RJ (C3), 24/11/2016).

Falas como essas reforçam a ideia que engendrou a aposta na redemocratização do país, isto é, a aposta na qual a participação social é parte primordial do modelo instituído pós-1988. Contudo, se, por um lado, os conselhos podem contribuir para reinventar a dinâmica democrática, quando trazem novos sujeitos para o debate, ao mesmo tempo reproduzem uma cultura política calcada e permeada em vícios e mecanismos antidemocráticos.

Parece que o primeiro deles, conforme visto, é a má vontade que alguns conselheiros demonstram no exercício do seu papel. Talvez, uma das consequências dessa má vontade ocorra em decorrência da própria burocratização que identificam no desenvolvimento do trabalho. Muito em função do que os conselhos de política foram, aos poucos, se transformando e assumindo, comportando-se como meros "carimbadores de papel", postura identificada em depoimentos dos entrevistados. Aliada a uma situação muito solitária no exercício da fiscalização, como também observa um dos entrevistados, quando diz que o papel do controle é muito prejudicado pelo distanciamento do Legislativo e do Tribunal de Contas do Município (TCM), instituições que não enxergam esses espaços enquanto parceiros da fiscalização, mas como um "balcão de informação" sobre a execução da política em âmbito local.

Esse descrédito também está presente em falas dos entrevistados, quando os próprios problematizaram o modelo de participação que se tem hoje dentro dos espaços dos conselhos gestores, como o do CMAS/RJ, resumido na seguinte fala:

Essa participação precisa se rever. Esse modelo já faliu. Ele não avança muito mais. Existem outros modelos mais qualitativos que esse. Vive-se uma continuidade, ou seja, mais do mesmo. De forma geral, o governo participa de forma obrigatória, cartorial. Vai e participa das assembleias, hoje nem isso. A proposta coletiva não se verifica nas ações cotidianas da sociedade civil que participa desse espaço. A preocupação é muito mais com metas e repasse de governo para as entidades. Quer dizer: **para a minha entidade. Não para as entidades.** Mesmo porque a hegemonia dessas entidades já está estabelecida há muito tempo (Técnica do CMAS/RJ (T1), 09/11/2016).

De certa forma, a democracia participativa, em especial a participação em espaços institucionais, aparece nas falas dos entrevistados exemplificando relações, modelos, alcances e limites, divorciada do pressuposto constitucional que tornava o cidadão sujeito da sua própria história.

Hoje, é possível observar, como no caso do CMAS/RJ, que grupos com trajetórias paralelas se cruzam e se reencontram nos conselhos e, muitas vezes,

a partir de domínios distintos. É possível também perceber que, muitas vezes, as falas, quando não deságuam em críticas contundentes, esboçam uma visão um tanto utópica - expressão de um desejo que transpõe o real. Isso, no entanto, não invalida a força que esses espaços ainda contêm e, certamente, ultrapassa as questões aqui tratadas. Mesmo porque, como as respostas permitiram identificar, esses sujeitos estiveram e muitos ainda estão implicados com a defesa e o processo participativo, e apostam num resgate de práticas pedagógicas participativas como uma alternativa aos limites que a participação adquiriu dentro do espaço do CMAS/RJ.

4.3. Consenso e hegemonia no CMAS/RJ

Conforme anunciado na sessão anterior, esse tópico destina-se ao exame sobre a construção do consenso e da hegemonia no CMAS/RJ. Nesta perspectiva, reservou-se para essa análise trechos de depoimentos coletados nas conversas com os entrevistados, quando foram questionados sobre de que maneira os consensos e a relação dos conselheiros civis e governamentais se deu no biênio 2013-2015.

Nesse sentido, foram elaboradas, em especial, questões que pudessem proporcionar ao entrevistado discorrer sobre a possível natureza conflituosa do CMAS/RJ. Aqui nesta exposição foram descoladas da análise anterior, numa proposta de buscar melhor evidenciar a dinâmica da sua construção nas falas dos sujeitos envolvidos. Embora predomine certa tendência na visão dos entrevistados para o consenso no espaço do CMAS/RJ, os depoimentos evidenciaram, contudo, que falar de consenso dentro do espaço do Conselho é falar sobre cooperação e solidariedade e, ao mesmo tempo, sobre rejeição e desconfiança.

Foi perguntado: você considera que o espaço do Conselho é de natureza conflituosa? Se sim, é um espaço mais de consenso (concordância) ou divergência (conflitos)? Os trechos selecionados a seguir corroboram o pressuposto de esse ser um espaço de tensão e conflito, onde o consenso é obtido pela força dos grupos hegemônicos:

Desde sua gênese, é um espaço de conflito. Infelizmente, pelo consenso, dadas as características atuais do grupo dominante. Seria mais interessante se passasse pelo dissenso. Teríamos opiniões diferentes e muitos ganhos, poderíamos ousar

novos voos. Um espaço de conflito de extrema importância para a sociedade como um todo. Mas, muitas vezes, esse conflito não se resolve com a ampliação de visões e argumentos, mas com tomada de decisão que responde à demanda de um dado grupo (Técnica do CMAS/RJ (C1), 09/11/2016).

Alguns estudiosos dizem que é um espaço eminentemente de conflito entre sociedade civil e governo. É claro que não dá para trafegar nesse espaço sem embates e contestações com o governo, em relação à política. É um espaço de conflito e confronto. Mas poderia ser harmonioso, caso se pensasse com mais frequência na finalidade da política. Em certos momentos, o governo busca elementos na sociedade civil que favoreçam o que se pretende executar. É um jogo de sedução, coação e de muitas possibilidades. É bem desafiante. Eu ficava espantada, pois a questão do conflito perpassava pelo pessoal. Pela inimizade e bate-boca (Conselheira Civil (C1), 11/11/2016).

Sim, é conflituosa, menos do que deveria. É difícil de responder. Vai depender, de tempos em tempos, da pauta, da gestão municipal, de gestores, dos membros do Conselho. Por exemplo, quando entrei no Conselho, não se tinha muito acesso às partes orçamentário-financeiras da Secretaria. À medida que o Conselho é informado e suas solicitações respondidas, o nível de tensão diminui, é natural (Conselheiro Governamental (G4), 05/12/2016).

Tal como os trechos transcritos das respostas dos técnicos e dos conselheiros civis e governamentais permite observar, a dinâmica conselhistas é, por si só, conflituosa e perpassa por questões pessoais e privadas, como acrescentou a conselheira civil quando aprofundou seus argumentos:

Na verdade, a questão do conflito perpassava por questões pessoais. A briga ficava entre dois conselheiros. Isso gerava briga, bate-boca, ânimos exaltados. Eu não posso ser conselheiro pensando só no meu segmento. A política de assistência social não é sobre a discussão da pessoa com deficiência ou de assessoramento. Ela tem que perpassar por toda a política. As pessoas acabavam só representando e defendendo o seu segmento e os embates acabavam no campo pessoal (Conselheira Civil (C1), 11/11/2016).

Contudo, dependendo do perfil dos conselheiros que compõem uma dada gestão e do nível de informação e esclarecimento que se consegue obter sobre as questões orçamentárias e financeiras, há uma tendência de distensão entre os segmentos.

O conjunto das entrevistas com esses sujeitos permite ver que a dimensão dos conflitos aí desenvolvidos passa pelos chamados projetos políticos dos segmentos ou dos grupos dentro desse espaço. Em termos gramscianos, dos aparelhos privados de hegemonia. Aspectos esses observados tanto nas falas da técnica do Conselho e ratificado nas falas dos demais entrevistados ao longo da pesquisa.

Não obstante, sejam como conselheiros ou burocratas, esses indivíduos tiveram e ainda desempenham um papel importante no sentido de levar seus

projetos para dentro dos espaços do poder executivo local. Mas, antes, uma pergunta se impõe: de que forma isso acontece?

Na tentativa de estabelecer uma aproximação com uma possível resposta a essa inquietação, foi perguntado aos entrevistados: como os consensos são construídos? E essas foram algumas das respostas obtidas:

Eu não chamaria de consenso, eu chamaria de convencimento. Vamos arrefecer ou aquietar sobre essa matéria porque lá na frente teremos algum ganho. Não vamos brigar agora não. Nesse momento, vai alguém e manipula essas informações. Como já havia dito, é um grupo que tem uma qualificação muito tênue e que precisa de capacitação. Portanto, torna-se fácil de ser manipulada e convencida que agora não é o momento para o debate. Isto porque, mais adiante, tem a certeza de algum ganho maior se deixar passar. Moeda de troca, mesmo (Técnica do CMAS/RJ (C1), 09/11/2016).

Muitas alianças, conversas, propostas, análises. Às vezes, fora do espaço do Conselho. Eu tinha como parâmetro a política de assistência social e as normas que regem o próprio Conselho. Muitas vezes, era comum você ouvir: você está do lado do governo. Não. Eu estou do lado que cabe o papel do conselheiro, isto é, brigar pela coisa pública. Tinha muito dissenso entre eles. Havia reuniões da sociedade civil com o governo para alinhar o que seria votado. Depois, certos conselheiros, em geral os que estavam nessas reuniões, transmitiam as decisões. Isso ficava muito no subjetivo e nas entrelinhas, mas existia (Conselheira Civil (C1), 11/11/2016).

Depende, pode ter consenso comprado ou cooptado, pode ter consenso construído, e este é como a base de qualquer relação, não existe 100% de informação de ambos os lados. Tem determinadas informações de base estratégica que conselheiro governamental não pode passar. Causaria conflito e não surtiria resultado (Conselheiro Governamental (G4), 05/12/2016).

Explícita nessas citações está a inadequação na qual entra a efetividade que, muitas vezes, a participação institucional pode ganhar e que conjuga as dinâmicas conflituosas conselhistas. Embora não se possa desconsiderar que os conselhos se evidenciaram nos últimos anos, pelo fato de que constituem espaços decisórios, a princípio, mais facilmente acessíveis para as minorias políticas.

Numa visão mais positiva, um dos conselheiros civis, quando questionado sobre o consenso e dissenso no espaço do CMAS/RJ, destacou que se orgulhava, apesar dos conflitos e divergências entre os conselheiros, e que o Conselho nunca chegou a inviabilizar suas ações. Algo que segundo o entrevistado era muito comum em outros conselhos. Na sua avaliação, bem como de muitos outros entrevistados, existe uma tendência dentro do espaço do CMAS/RJ para a formação rápida do consenso. Para o entrevistado, essa tendência "conscienciosa" é própria da velocidade que, em muitos casos, o Colegiado é obrigado a responder as demandas externas.

Por outro lado, de acordo com o relato de uma técnica entrevistada, é muito comum nos processos de divergências, principalmente quando as pautas tratavam de aprovação das contas da SMDS/RJ, uma dinâmica que começava com divergências dentro do espaço do Conselho e que, muito rapidamente, tomavam os corredores e outros espaços da SMDS/RJ. Segundo a mesma técnica entrevistada, em seguida reuniões eram convocadas e depois de alguns encontros, os ânimos exaltados eram arrefecidos entre as partes envolvidas. Diz a entrevistada:

Depois desse barulho todo, a sociedade civil colocava uma cláusula para aprovar com ressalva. Sempre havia uma ressalva negociada. A sociedade civil aprovava com, no máximo, uma ressalva. Nunca foi diferente. Uma estratégia de barganha muito clara. Faço muito barulho para dizer que não vou aprovar e, nesse processo que leva algumas semanas, eu consigo tudo o que preciso: ganhos para meu segmento e, talvez, até algum ganho estrutural para o funcionamento do Conselho. E isso não colocava em risco em momento nenhum a situação cordial entre o Conselho e a Gestão (Técnica do CMAS/RJ (T2), 17/11/2016).

A partir dos relatos coletados e aqui comentados, é possível inferir que a articulação entre os membros da sociedade civil, nesse período de 2013 a 2015, respeitou sempre essa dinâmica. Em geral exercida por conselheiros que garantiam o papel de liderança a partir das próprias relações que estabeleciam com os novos e demais conselheiros, já no processo de candidatura eleitoral:

A situação era sempre puxada pela mesma liderança que estimula as entidades a se candidatarem, e quando tomam posse se sentem em dívida. Dessa forma, essa liderança tem sempre suas propostas acolhidas, defendidas e votadas favoravelmente (Técnica do CMAS/RJ (C4), 30/11/2016).

Por outro lado, a gestão também se utilizava da aproximação das lideranças civis para ter suas pautas de interesse aceitas e posteriormente aprovadas. Complementa a técnica entrevistada:

A gestão tem estratégia para incorporar sua demanda. A gestão estabelece a política de boa vizinha com os conselhos. Para isso, estimula, permite, autoriza que os conselheiros civis ultrapassem os seus limites de intervenção junto à gestão. Em 2014, inclusive, legitimou escolher quais os técnicos poderiam ou não desempenhar função no CMAS/RJ. Algo que só cabe a SMDS. Eu faço aquilo que você deseja e você faz o que eu preciso. Hoje a troca da equipe se dá pelo desejo dos conselheiros civis (Técnica do CMAS/RJ (C4), 30/11/2016).

Exemplos ilustrativos dessa dinâmica também estão presentes em alguns depoimentos, quando os entrevistados foram questionados sobre a relação entre os conselheiros civis e os governamentais. Principalmente, quando se nota que

essa relação de solidariedade, cooperação e de contrapartida está presente entre e dentro da própria sociedade civil. Perguntou-se: como você avalia a relação dos conselheiros da sociedade civil com os conselheiros governamentais? É uma relação caracterizada por disputas ou por cooperação? Ou por ambos? Essas foram algumas repostas dadas:

Não vejo disputa entre os conselheiros (Conselheiro Governamental (G1), 09/11/2016).

Adoraria que fosse caracterizada pela disputa. Mas, não é isso o que acontece. A disputa se dá muito mais por um caráter pessoal. Não necessariamente por questões políticas e ideológicas. Eu percebo fortemente uma ausência total de divergência. Parece que todas as propostas estão boas para todo mundo (Técnica do CMAS/RJ (C1), 09/11/2016).

No entanto, é interessante observar, ainda, a percepção de uma das conselheiras civis entrevistadas, quando diz:

Muitas vezes tinha um caráter de disputa. Contudo, disputa por benefícios, para que algumas entidades assumissem a execução de alguns serviços. Sempre um caráter segmentário. Nesse sentido, posso dizer que essa gestão foi muito mais pela disputa do que para a construção de um consenso. Ficava muito evidente o que certos conselheiros civis queriam. Em parte, era pelos convênios. Em outros, tinha uma coisa de pontuar que sua experiência passada era a correta. Muitas vezes os conselheiros governamentais pontuavam que certas práticas não eram mais aceitas (Conselheira Civil (C1), 11/11/2016).

O que se percebe no conteúdo da fala da entrevistada é que a disputa narrada estava muito mais na esfera da oposição dentro do próprio segmento da sociedade civil, impulsionada por questões convenientes do que propriamente com relação aos conselheiros governamentais.

O propósito deste capítulo foi investigar e compreender a dinâmica em que a sociedade civil constrói seus consensos, a partir das percepções e das narrativas dos sujeitos envolvidos.

De certo, foi possível identificar, ainda que de forma não exaustiva, que as dimensões dos conflitos desenrolados nesse espaço estão vinculadas aos interesses nos quais esses agentes orientam e justificam seus projetos políticos.

Se, por um lado, esses projetos são levados para dentro do poder Executivo local, como preconizado pela o ideário pós-1988, por outro lado é possível perceber que isso ocorre pelo viés do clientelismo e do personalismo, quando lideranças civis valem-se da participação institucionalizada para responder a interesses particulares.

Especialmente no que se refere à atração que alguns representantes do segmento das entidades de atendimento, denominadas de RHC⁶⁰, despertam nos demais conselheiros. O que leva, em termos gramscianos, à criação de um bloco ideológico ou intelectual, que vincula esses conselheiros aos representantes das classes dirigentes, quando pensado o *lócus* do CMAS/RJ.

Embora isso seja, em boa medida, decorrente da arena aglutinadora dos interesses desse segmento no espaço do CMAS/RJ, até mesmo pelo peso numérico preponderante que essas entidades de atendimento conquistaram dentro do Conselho e da considerável articulação que as mesmas adquiriram quando, por muitas décadas, foram quase as únicas executoras dos serviços e ações socioassistenciais no Município.

E, finalmente, é possível afirmar que as formas de obtenção de hegemonia por esse grupo surgem em decorrência de “acordos”, “diálogos”, “pactuações”, apresentando-se, à primeira vista, como fruto da “democracia participativa”. O que sugere que a política social, defendida como fator de distribuição de renda para o segmento mais vulnerável da classe trabalhadora, por exemplo, torna-se instrumento legitimador da hegemonia de um segmento civil dentro de um espaço institucionalizado de participação, e que seu combate requer o “espírito de cisão”, na expressão gramsciana.

⁶⁰ A atual Rede Histórica Conveniada (RHC) é a antiga Rede de Serviço de Ação Continua (Rede SAC), advinda da LBA, nas modalidades Programa Creche Comunitária (PCM); Atenção a pessoa idosa (API) e Pessoa Portadora de Deficiência (PPD). Convênios que por muitos anos eram realizados diretamente com o Governo Federal,

5

Considerações finais

Nesta sessão algumas observações são pontuadas, não com o propósito de tentar recuperar, em poucas páginas, os meandros percorridos ou apenas os resultados obtidos ao longo do que foi apresentado nos capítulos anteriores. Não valeria a pena correr o risco de simplificar e tornar lineares processos que, conforme se procurou mostrar, são complexos. Tampouco seria sensato discorrer sobre pontos absolutamente novos.

A ideia é tecer breves considerações sobre aspectos da temática que passa por problematizações, sucintamente abordadas, a partir das quais se tornou possível, a um só tempo, recuperar pontos específicos dos argumentos anteriores e desenvolvê-los em um sentido mais geral. Como se verá, cada uma delas se faz através de contrapontos com determinadas situações e dinâmicas encontradas e analisadas enquanto fundamentais para a compreensão sobre os fenômenos sociais aqui analisados.

Este estudo nasceu com o desafio de pensar o espaço do CMAS/RJ, destacando suas contradições, limites e possibilidades sem, contudo, reiterar um discurso fatalista que configura este Conselho como o da cooptação e da luta por interesses corporativos, ou tomando-o como o único espaço possível para a materialização da democracia, na área da assistência social, no município do Rio de Janeiro.

Para isso, buscou-se ir além da identificação dos temas e situações mais polêmicos. Manteve-se também o interesse em compreender como os consensos foram construídos dentro do biênio analisado. Viu-se que ainda que a pesquisa tenha um recorte metodológico de dois anos, essas análises precisaram se valer, em alguns pontos, de dados das gestões do CMAS/RJ por décadas.

Mesmo porque, o fato de respondê-las nos aproximaria de um possível entendimento sobre quais dinâmicas foram adotadas pela sociedade civil, na defesa dos seus projetos políticos, no espaço do CMAS/RJ. Aqui entendidos numa acepção mais analítica que designa os interesses pelos quais os conselheiros orientam e justificam suas práticas.

Cabe esclarecer que desde a década de 1980 somos "espectadores" de intensa e diversificada expansão da expectativa da participação social no Brasil, a qual alterou não só os padrões de formulação e de implementação das políticas públicas, mas que, na esteira das suas conquistas, possibilitou que novos sujeitos sociais passassem a se utilizar de espaços e órgãos "participativos" para se fazerem presentes em âmbito político social e político.

Em especial, de um modelo deliberativo de democracia, fundamentado numa concepção de que a decisão é aquela oriunda não só do voto de todos, mas também da deliberação de todos os afetados. Nesse sentido, a democracia aqui retratada defende o princípio da participação igual de todos no processo de dar e receber razões que antecede e guia as decisões alcançadas.

Por outro lado, a ambivalência e a multiplicidade que esses locais deliberativos adquiriram, passadas quase três décadas desde a promulgação da Constituição de 1988, redirecionou o olhar dos seus estudiosos sobre a discussão e trouxe o viés para o seguinte questionamento: se e em que medida esses espaços se constituíram como locais de partilha efetiva de poder entre sujeitos civis e governamentais?

Este estudo não responde a essa pergunta, mas fornece pistas significativas de como a partilha dos projetos políticos entre os sujeitos envolvidos pode ocorrer sem o compartilhamento efetivo do poder. Isso ficou evidenciado nas falas dos entrevistados, não só quando narraram como se deram e em quais circunstâncias foram feitas as alianças entre os representantes da sociedade civil e o governo no espaço do Conselho. Também, foi possível identificar que embora os conselheiros governamentais estejam em menor número no dia a dia dos trabalhos do Conselho, ainda assim os temas das pautas orbitam o interesse governamental.

Isso não quer dizer que questões tais como - O que é participação social? Se o conselho delibera ou não delibera? - não sejam mais colocadas na mesa de discussão. Neste estudo, elas foram válidas e necessárias para os objetivos propostos, pois possibilitou aferir o quanto o discurso pode ser deslocado da prática nesses espaços. Por outro lado, revelaram quantos desafios ainda estão reservados para esses espaços de deliberação.

Neste estudo, numa análise mais quantitativa do material produzido, por exemplo, expresso nos temas encontrados nas resoluções produzidas nos 24 meses da gestão analisada, destacou-se o quanto essas deliberações ainda são direcionadas para questões rotineiras - publicação de presença, inscrição de regularidade, entre outras -, questões do financiamento da rede conveniada

privada ou de temas que comprovam a execução da política em âmbito local. Revelando, assim, uma posição um tanto periférica do Conselho em relação aos processos que envolvem decisões propositivas para a política da assistência social.

A expectativa que se tem quando se pensa a função de uma instância de controle social no plano do debate e do acompanhamento dos rumos da política de assistência social, em termos gramscianos, entendidos como os temas da grande política, muitas vezes é frustrada. Em especial, quando se percebe que muito pouco é problematizado sobre o rumo da política de assistência social e da diminuição da pobreza no Município ou da participação dos usuários, por exemplo. Reservando grande parte para a discussão da hegemonia da pequena política. Isto é,

A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre diversas frações de uma mesma classe política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de integras). (GRAMSCI, 2016, v. 3, p.21).

Dessa maneira, percebe-se a exclusão da grande política do espaço interno na vida do CMAS/RJ, reduzindo tudo à pequena política. Além de deflagrar o quanto carecem de uma constante e robusta interação com outras instituições em seu entorno. Embora, quando questionados sobre o papel do conselheiro, todos os entrevistados privilegiaram em suas respostas o papel propositivo da política pública que cabe à função do conselheiro dentro do espaço de gestores da política.

Outro aspecto dessa análise foi constatar que as motivações e opiniões, a princípio pensadas como difusas, por se tratarem de interesses e de segmentos considerados distintos e opostos, possibilitaram identificar certa linearidade e convergência nas falas dos participantes sobre muitos dos aspectos aqui tratados. Em especial, pelo caráter extremamente autorreferenciado e cartorial que o CMAS/RJ adquiriu nesses seus 21 anos de existência. O que acaba promovendo a sensação de desânimo, por parte dos entrevistados, quando questionados sobre o papel da participação social.

Em contrapartida, trouxe a certeza que o modelo de participação hoje vivido nos espaços dos conselhos precisa ser revisto, quando os entrevistados apontam para o resgate de práticas pedagógicas participativas como possível solução aos desafios de transcender o caráter da participação extremamente

assembleista dentro desses espaços. Do mesmo modo como precisa ser revista a eleição dos representantes da sociedade civil, quando, muitas vezes, colocam questionáveis o viés democrático do processo eleitoral.

Embora, em alguns momentos, os relatos dos entrevistados esboçassem visões lineares e mais idealizadas, essas estavam bem distantes da realidade que se impõe e é vivida na função que os mesmos desempenham nesse espaço.

Chega-se ao fim da dissertação com a percepção de que talvez não se tenha conseguido extrair dos dados coletados uma visão mais positivada da participação política, pensada pelo viés dos conselhos, que, como já citado no corpo dos capítulos, incluiu novos sujeitos políticos no processo decisório nos três níveis de governo, no país, a partir da participação nos conselhos gestores e de direitos, uma vertente que neste estudo foi nomeada de participação conselhistas, que conjuga consigo a ideia de representação, participação e deliberação.

Contudo, como qualquer pesquisa, há omissões, até porque o objeto de análise exige restrições, embora muitas dessas ausências possam servir de ponto de partida para futuras pesquisas ou mesmo para o seu aprofundamento numa outra etapa.

No entanto, acredita-se que a análise aqui proposta evidenciou tensões e contradições, bem como dinâmicas e estratégias presentes e acionadas no processo de participação da sociedade civil no controle social democrático do CMAS/RJ. Algo ainda pouco explorado em estudos similares e que aqui contou com depoimentos de sujeitos que "vivenciaram" ou estiveram suscetíveis a retóricas demagógicas e à manipulação política dentro do espaço investigado.

O desenho escolhido para a pesquisa, que combinou coleta da produção do CMAS/RJ no biênio estudado, 2013-2015, e das falas corajosas e esclarecedoras somente foi possível a partir dos critérios compatíveis com a seriedade que a investigação exigia e da relação de confiança desenvolvida entre o pesquisador e os entrevistados nesses últimos anos.

Talvez, resida neste aspecto o mérito desta pesquisa, quando, ainda que modestamente, conseguiu acessar certas camadas até então intransponíveis sobre as questões anteriormente elencadas, a partir de uma narrativa dialógica, em decorrência da relação de aproximação do pesquisador com o espaço e com os sujeitos da pesquisa.

Essa dinâmica de conversação gerou espontaneidade, possibilitando que assuntos mais complexos e delicados pudessem ser abordados, com maior

aproximação da realidade vivida pelos conselheiros e técnicos, mas sem perder o olhar direcionado que a investigação exigiu.

Essas narrativas apontaram que a sociedade civil inscreve seus projetos de hegemonia se utilizando da aproximação e do sentido colaborativo que, muitas vezes, parece ser estabelecida nas relações entre segmento civil e governamental dentro do espaço do CMAS/RJ.

Uma lógica permeada entre a dinâmica da participação e a lógica da privatização, que torna muitas vezes o CMAS/RJ um balcão de atendimento dos interesses particulares. Algo muito comum e que percorre a trajetória política brasileira desde, pelo menos, inícios do século XX, e mostra que a cultura política desses espaços, a princípio predominantemente democrática, traz em seu cerne contradições que evidenciam orientações clientelistas, personalistas e elitistas.

Esse último aspecto é decorrente da constatação de que a presença dos usuários foi quase inexistente dentro do espaço do CMAS/RJ no biênio 2013-2015. Revelando, por si só, os desafios ainda inerentes à consolidação da assistência social como política pública universal e dos meios utilizados para a sua participação.

Se, por um lado, a participação institucionalizada construída após 1988 foi um avanço significativo na direção da democratização do Estado e do modelo de gestão pública contemporânea, por outro, foi possível constatar a perpetuação de uma tendência que esses espaços têm em produzir debates e ações em torno do próprio funcionamento, e que, muitas vezes, o importante deixa de ser discutido pelo o que é urgente, como disse um dos entrevistados quando refletia sobre as atividades extremamente cartoriais, que não raro justificam um posicionamento ainda tímido do CMAS/RJ em suas proposições, no que se refere à elaboração da política de assistência social no Município.

Outro aspecto que o olhar para os dados aqui apresentados pode revelar é que o consenso não é necessariamente a expressão mais pura de um processo democrático, podendo ser decorrente, preponderantemente, de processos tendencialmente totalitários. Uma opção operacionalizada pelos intelectuais orgânicos que preparam o consenso espontâneo entre quem governa e quem é governado, e que sua espontaneidade é apenas aparente.

Nessa perspectiva, o consenso surge do próprio desejo do grupo de defender seus valores e crenças, o que, em Gramsci, está na capacidade de a classe obter e manter seu poder através de sua capacidade de produzir e organizar o consenso.

Essa constatação leva, invariavelmente, ao questionamento: se e em que medida esses espaços são, de fato, locais de partilha efetiva de poder não só entre os sujeitos governamentais e civis, mas, acima de tudo, entre os integrantes do próprio segmento?

Por este viés, o conselheiro, entendido enquanto intelectual, é uma figura que tanto pode agir para a transformação da sociedade quanto para a sua reprodução - aspecto muito original do pensamento de Gramsci, identificado pelos seus estudiosos.

É o que Chamber e Kopstein (2001), de certa maneira, resgatam em seus estudos quando demonstram que a sociedade civil está distante de ser um terreno de relações pacíficas onde impera o consenso. Esses autores compreendem que a sociedade civil pode também ser arena de manifestações de coerção e violência e que o aumento da participação em organizações com tais características enfraquece a democracia, ao contrário de fortalecê-la.

Essa e outras visões permitem melhor compreender a forma “Conselho”, que parece bastante vitoriosa em educar o consenso a partir da montagem de uma pedagogia da hegemonia, dirigida pelos conselheiros e operada politicamente pelos agentes governamentais, que muito rapidamente se adequou a conjugar novas vozes e velhas práticas, como se procurou demonstrar neste estudo. Dando, muitas vezes, a sensação de uma efetiva partilha do poder de gestão com a sociedade civil onde o dissenso, usualmente, aparece com um obstáculo a ser superado e o consenso como algo naturalizado.

O problema que isso recai está no fato que o consenso numa sociedade capitalista é o consenso da hegemonia, isto é, dos grupos dominantes. O que denota muito mais uma continuidade do que propriamente uma ruptura com o reprodução e perpetuação da ordem ideológica, econômica, política e legal que constitui uma sociedade ou um Estado.

Dessa maneira, não é possível deixar de considerar que há uma clara identificação com a função educativa do Estado mediado pelos aparelhos privados da hegemonia, isto é, as instituições socioassistenciais descritas, acabam traduzindo os conflitos de natureza política do controle social em uma dimensão jurídica e técnica.

Nesse sentido, como vimos no levantamento do perfil dos conselheiros titulares e suplentes civis e governamentais que é o profissional da assistente social, majoritariamente, que no âmbito do CMAS/RJ tem desempenhado esse papel. Mesmo que muitas vezes de forma inconsciente.

Finaliza-se, por ora, a reflexão proposta, com a certeza que o primeiro passo aqui foi dado, quando foi possível identificar esse cenário. Contudo, muitos outros serão necessários no sentido de melhor entendê-lo e enfrentá-lo. O que talvez passe, necessariamente, pela crítica aos pressupostos elitistas dessas representações e pelo frescor de novos olhares, interesses e posicionamentos diante da dinâmica até agora instituída.

6

Referências bibliográficas

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade Civil e Hegemonia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

ADUAN, Wanda Engel. **Carta anexada a Ata da 100ª Assembleia Ordinária do CMAS/RJ**, realizada em 03 de abril de 2006. Rio de Janeiro: CMAS/RJ, 2006.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p. 15-60, 2004.

ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições híbridas. **Teoria e Sociedade: Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França**, Número especial, p.16-41, 2005.

BEAUD, Stéphane; WEBER, Florence. **Guia para pesquisa de campo**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2007.

BEIRED, José Luís Bendicho. A função social dos intelectuais. In: **Gramsci: a vitalidade de um pensamento**. São Paulo: Unesp, 1998. p. 121-132.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRAGA, Roberto Saturnino; BRAGA, Bruno Saturnino. **Democracia participativa no Rio de Janeiro (1986-1988)**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 593, de 27 de maio de 1969**. Autoriza o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e a adolescência. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-593-27-maio-1969-361587-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 21 nov. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 ago. 2016.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em 11 dez. 2016.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. (Lei Orgânica da Saúde (LOS)). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em 14 set. 2016.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**: Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 09 ago. 2016.

_____. **Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Reeditada pela Mpv nº 886 de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/813.htm>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. **Resolução nº 204, de 04 de dezembro de 1997**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Aprova a Norma Operacional Básica - NOB, nos termos acordados na reunião extraordinária do CNAS, em 02 de dezembro de 1997, e num prazo de 60 dias, proceder a avaliação da sua implementação. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/...1997/CNAS%201997%20-%20204%20-%2004.12.1997.doc>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. **Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Aprova por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-1998/CNAS%201998%20-%20207%20-%2016.12.1998.doc/view>>. Acesso em 15 dez. 2016.

_____. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004: Norma Operacional Básica de Serviço Social NOB/SUAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2016.

BRASIL. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.** Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/...2005/CNAS%202005%20-%20130%20-%2015.07.2005.doc>. Acesso em: 11 ago. 2016.

_____. **Resolução nº 23, de 16 de fevereiro de 2006.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do Setor. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/resolucoes-cnas-2006/>>. Acesso em 15 dez. 2016.

_____. **Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm>. Acesso em: 09 ago. 2016.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>. Acesso em: 09 ago. 2016.

_____. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS/2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/arquivos-2012/>>. Acesso em: 12 jan. 2017>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 14, de 15 maio de 2014.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_25526643_RESOLUCAO_N_14_DE_15_MAI_O_DE_2014.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BROTTO, Marcio Eduardo. **Assistência Social: História e Cultura Política.** Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; Reflexões, 2015.

BUEY, Francisco Fernández. Gramsci no mundo de hoje. In: SEMERARO, Giovani. (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 27-38.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 20. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CHAMBERS, Simone; KOPSTEIN, Jeffrey. Bad civil society. **Political Theory**, v. 29, n. 6, p. 837-865, 2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CMAS/RJ. **Deliberação nº 107/2002**. Alterar o texto do regimento interno. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B6G1UZjs1kLYdUxIbniBcGhoem8/view>>. Acesso em 17 mar.2017.

_____. **Resolução nº 45/2013**. Converte todas as deliberações publicadas pelo CMAS/RJ em resoluções. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?reload=ok&edi_id=00002149&page=21&search=45/2013>. Acesso em 10.set.2016.

_____. **Resolução nº 12/2017**. Aprova o Cancelamento da Inscrição das Entidades e Organizações de Assistência Social. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B6G1UZjs1kLYbVp1Vktac2dkZEU/view>>. Acesso em 23 fev. 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, Stephen (Org.). **Gramsci, materialismo histórico e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007, p. 101-123.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. São Paulo: ANPOCS, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam. Por um novo contrato social como base para o enfrentamento da pobreza. In: CASTRO, Ana Célia. (Org.). **Desenvolvimento em debates: novos rumos do desenvolvimento no mundo**. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, 2002.p.265-273.

DUPAS, Gilberto. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, p. 33-42, 2005.

FONTES, Virgínia Maria. **Reflexões im-pertinentes: história e capitalismo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.

GOHN, Maria da Glória M. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. (Questões de Nossa Época, v.32).

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**: v. 2: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

_____. **Cadernos do cárcere**: v. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

GUIOT, André Pereira. **Dominação burguesa no Brasil**: estado e sociedade civil no conselho de desenvolvimento econômico e social (CDES) entre 2003 e 2010. Tese (doutorado) – PPGH, UFF, Niterói, 2015.

HERZFELD, Michael. Segmentation and politics in the European nation-state. **Other histories**, p. 62, 1992.

INSITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **CENSO IBGE**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em 20 dez. 2010.

INSITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Conselhos Nacionais - Perfil e atuação dos conselheiros**: Relatório de Pesquisa. Brasília, 2013.

LANDIM, Leilah. "Experiência Militante": História das assim chamadas ONGS. In: **Ações em sociedade**: militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro: Nau Editora, 1998.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da política de assistência social**: caminhos e descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MARTORANO, Luciano Cavini. **Conselhos e democracia**: em busca da participação e da socialização. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MENDONÇA, S. R. **Estado Brasileiro**: Agências e Agentes. Niterói: EdUFF/Vício de Leitura, 2005.

_____. A intrincada relação histórica entre a Assistência Social e a Filantropia no Brasil. In: STUCHI, Carolina; PAULA, Renato; Paz, Rosângela (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012, p. 39-69.

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

MILANI, Carlos R. S.; AVRITZER, Leonardo. Participação social e ação pública local na Bahia. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 215-235, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Cidade: Editora Vozes Limitada, 2011.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 1.873, de 29 de maio de 1992**. Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, define os objetivos da política municipal de atendimento à criança e ao adolescente, institui o fundo municipal para atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e dá outras providências. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/2ed241833abd7a5b8325787100687ecc/309d49c00781dd60032576ac00733557?OpenDocument>>. Acesso em 12 fev. 2017.

_____. **Lei nº 2.469/96, de 30 de agosto de 1996**. Institui o Conselho Municipal de Assistência Social, define seus objetivos, fixa os princípios e diretrizes de sua atuação, dispõe sobre o seu funcionamento, e dá outras providências. Disponível em: <<https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/270381/lei-2469-96>>. Acesso em 06 fev. 2017.

_____. **Decreto nº 25591 de 26 de julho de 2005**. Dispõe sobre os representantes do poder público municipal para composição do Conselho Municipal De Assistência Social. Disponível em: <<https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/313270/decreto-25591-05>>. Acesso em 16 fev. 2017.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, H. M. J. de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. Entidades e organizações de Assistência Social: regulamentação do artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social –LOAS **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n.2, Suplemento, p. 44-51, 2005.

PIRES, R. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

PORTA, Lelio la; Consenso. In: **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. Organização Guido Liguori e Paquale Voza. São Paulo: Boitempo, 2017.

RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. In: NOVAES, Adauto. (Org.). **A crise da razão**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 367-382.

REIS, Elisa (Org.). **ONGS: Novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2013.

SCHLESENER, A. H. **Hegemonia e cultura: Gramsci**. 3. ed. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Orbis, 1984.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS – SMDS/RJ. **Relatório de Gestão 2013-2016**. Prefeitura do Rio de Janeiro, 2016.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educ. Soc.**, Campinas, vol.20, no. 66, p.65-83,1999.

_____. **Gramsci e os novos embates da filosofia das práxis**. São Paulo: Ideias & Letras, 2006.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na Reforma do Estado**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

SOARES, Marly Carvalho. **Sociedade civil e sociedade política em Hegel**. v.1, Fortaleza: EdUece, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios do sistema de proteção social. In: PAZ, Rosângela; PAULA, Renato de; STUCHI, Carolina Gabas. (Orgs.). **Assistência Social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre público e privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

SZWAKO, José. Aprendendo com os conflitos: tendências e riscos nas dinâmicas conselhistas. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Pólis, 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. O papel do COMAS na Política de Assistência Social em São Paulo. CARBAJAL, Carola Arregui et al. **Assistência social: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007.

TEIXEIRA, Emilia Carvalho. **O controle social a partir das comissões locais de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro**. 2011. 136 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

VITULLO, Gabriel Eduardo. **As outras teorias da democracia:** participacionismo, deliberacionismo e republicanismo cívico. Natal: EDUFRN, 2012.

7 Apêndices

7.1. Apêndice 1 – Roteiro entrevista

1. Identificar as principais dificuldades e soluções encontradas na atuação do CMAS/RJ (no período 2013-2015)

1. Gostaria que você falasse um pouco sobre sua experiência no CMAS/RJ.
 - a. Quais foram/são suas atividades?
 - b. Quanto tempo você dedicava a essas atividades? Eram suficientes?
 - c. Quais os pontos positivos e negativos do trabalho?
 - d. Você adotou alguma estratégia para superar as dificuldades? Qual?
 - e. Para você, qual é o papel do conselheiro?
 - f. Na sua visão, os conselheiros de fato desempenham esse papel? Por quê?

2. Caracterizar a relação dos representantes das entidades no CMAS/RJ

1. Fale um pouco da trajetória da entidade que você representa? **(Sociedade Civil)**
2. O que levou sua entidade a participar do CMAS/RJ? **(Sociedade civil)**
3. Você identificou interesse por parte dos demais integrantes da sua entidade pelo que era discutido no CMAS/RJ?

4. Você identificou interesse por parte dos demais integrantes da SMDS pelo que era discutido no CMAS/RJ? **(Conselheiros Governamentais)**
5. Para você, quais são os ganhos para as entidades quando possuem assento, por exemplo, na Mesa Diretora do CMAS/RJ?
6. Você considera que o espaço do Conselho é de natureza conflituosa? Se sim, é um espaço mais de consenso (concordância) ou divergência (conflitos)?
7. Como os consensos são construídos?
8. Como você avalia a relação dos conselheiros da sociedade civil com os governamentais? É uma relação caracterizada por disputas ou por cooperação? Ou por ambos?

3. Caracterizar o trabalho e aspectos relacionados com o funcionamento do CMAS/RJ no período de 2013-2015.

1. Como foram organizadas e planejadas as atividades no CMAS/RJ no período 2013-2015? Houve alguma diretriz ou encaminhamento norteador?
2. Como eram definidos os temas das pautas de discussão do CMAS/RJ?
3. Você se lembra quais foram os temas mais recorrentes no período 2013-2015?
4. Quais as pautas que suscitam debates e polêmicas? Como a sociedade civil se posiciona nestes momentos?
5. Existe alguma articulação entre os membros da sociedade civil? Se sim, como isso é feito?
6. De modo geral como você avalia a composição e participação dos representantes da sociedade civil?

7. Foi possível identificar mudanças de posicionamentos quando o CMAS foi presidido por representante governamental e quando foi presidido por representante da sociedade civil?
8. Fale um pouco sobre como ocorreu o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação das entidades de Assistência Social no período 2013-2015?
9. Como se deu a relação com a SMDS ao longo da gestão 2013-2015?
10. Você enfrentou obstáculos ao longo da gestão? Caso positivo, quais? O que fez para superá-los?

4. Identificar o que se entende por participação social, no âmbito do CMAS/RJ

1. O que você entende por participação social?
2. É possível identificar mudanças na forma de participação com a implantação do Suas?
3. Como você caracteriza a participação dos usuários da política de Assistência Social no CMAS/RJ?
4. Quais são os desafios que precisam ser superados para que a participação realmente aconteça?
5. Até que ponto o CMAS/RJ tem cumprido seu papel como um dos espaços para a participação da sociedade civil dentro do aparato estatal? Esta avaliação é a mesma da instituição que você representa?
6. Tem algo que gostaria de falar e não foi questionado?

Local, data e duração da entrevista:

7.2.

Apêndice 2 – Termo de consentimento livre e esclarecido

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Departamento de Serviço Social

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Pesquisa: PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL NO CMAS/RJ (2013-2015). Abordagem sobre projetos em disputa nas estratégias de formulação e controle da execução da política de assistência social no município do Rio de Janeiro

Pesquisador: Herculis Pereira Tolêdo

Profª Orientadora: Inez Terezinha Stampa

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

1. Natureza da pesquisa: Você está sendo convidado (a) a participar desta pesquisa que tem como finalidade analisar como vem se dando o controle democrático e a participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro (CMAS/RJ) na gestão 2013-2015.

2. Sobre a entrevista: Serão realizadas entrevistas com roteiro de questões abertas e fechadas, organizados em quatro (4) bloco temáticos. Caso você autorize, a entrevista será gravada para facilitar e tornar mais fidedigno o registro das informações prestadas.

3. Confidencialidade: Todas as informações coletadas durante a entrevista são estritamente confidenciais. Somente o pesquisador e a orientadora terão conhecimento do inteiro teor das entrevistas. No entanto, trechos das mesmas poderão ser utilizados na apresentação dos resultados da pesquisa, mas você não será identificado.

4. Benefícios: Ao participar desta pesquisa você não terá benefícios diretos. Entretanto, esperamos que este estudo traga informações importantes sobre o controle democrático e a participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro.

5. Contatos: A qualquer momento você poderá desistir de participar sem qualquer prejuízo para você. Caso queira informações ou esclarecimentos sobre este estudo você poderá solicitá-las pelo e-mail herculisp@hotmail.com ou pelo telefone 021-98815-3361. Minha orientadora e eu estaremos à disposição para informações que não tenham ficado claras.

Você receberá uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto, preencha, por favor, os itens que se seguem:

Após a leitura e explicação recebida, acredito ter sido suficientemente esclarecido (a) a respeito das informações que li ou que foram lidas para mim, a respeito do estudo **PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL NO CMAS/RJ (2013-2015). Abordagem sobre projetos em disputa nas estratégias de formulação e controle da execução da política de assistência social no município do Rio de Janeiro.**

Ficaram claros para mim quais são os propósitos do estudo, os procedimentos a serem realizados, seus desconfortos e riscos. Concordo voluntariamente em participar deste estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, sem penalidades ou prejuízo.

Rio de Janeiro, de novembro de 2016.

Nome e assinatura do entrevistado

Herculis Pereira Tolêdo - pesquisador

7.3.

Apêndice 3 – Perfil do Entrevistado

1. Sexo:

- a. Masculino ()
- b. Feminino ()

2. Idade:

- a. Até 20 anos ()
- b. De 21 a 30 anos ()
- c. De 31 a 40 anos ()
- d. De 41 a 60 anos ()
- e. Mais de 60 anos ()

3. Raça:

- a. Branca ()
- b. Negra ()
- c. Amarela ()
- d. Parda ()

4. Formação Acadêmica:

- a. Ensino Médio Completo ()
- b. Superior Completo () Qual?
- c. Especialização ()
- d. Mestrado Completo ()
- e. Doutorado Completo ()
- f. Outro ()

5. Renda familiar mensal (média)

- a. De R\$ 2.501,00 até R\$ 4.000,00 ()
- b. De R\$4.001,00 a R\$ 8.000,00 ()
- c. De R\$ 8.000,00 a R\$ 12.000,00 ()
- d. Acima de 12.001,00 ()
- e. Não sabe ()

6. Você é o representante legal da sua entidade:

- a. Sim ()
- b. Não ()
- c. Não se aplica ()

7. Setor de representação:

a. Poder Público:

Funcionário do CMAS/RJ ()
Servidor Público () Órgão:

b. Sociedade Civil:

Organização de usuários ()
Entidade de Atendimento ()
Entidade de Defesa de Direitos ()
Entidade de Assessoria ()
Trabalhador do setor da assistência social ()

8. Há quanto tempo foi/é conselheiro (a) do CMAS/RJ - tempo de exercício como titular ou suplente) ou trabalha?

- a. Menos de 1 ano ()
- b. De 1 a 3 anos ()
- c. De 4 a 6 anos ()
- d. De 7 a 10 anos ()
- e. Mais de 10 anos ()
- f. Não sabe/não se aplica ()

9. Além deste conselho, você é/foi conselheiro(a) de outros conselhos nacionais, estaduais ou municipais de políticas públicas?

- a. Sim. () Qual?
- b. Não ()
- c. Não se aplica. ()