

Representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro

Vinícius Soares Ferreira¹
Mônica de Castro Maia Senna²
Robson Roberto da Silva³

Resumo: *A literatura que tem se debruçado sobre a análise dos conselhos de gestores de políticas públicas enquanto expressão da configuração das novas relações entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo é extensa. No entanto, há um aspecto ainda pouco explorado que está relacionado à questão da representatividade das organizações da sociedade civil nesses espaços. Nesses termos, o trato da temática ainda carece de um aprofundamento acerca da natureza, objetivos e abrangência das organizações representadas nesses conselhos, de um lado, e da relação entre estas e seus representantes, de outro. Esse texto propõe-se a contribuir para o debate sobre o assunto, buscando examinar, a partir de um estudo de caso junto ao Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS/RJ), os processos de representação assumidos pelas organizações da sociedade civil diante das demais entidades inscritas nessa instância, o que chamaremos aqui de representação externa.*

Palavras-chave: *Participação Social. Representação. Sociedade Civil. Conselhos de Políticas Públicas. Assistência Social.*

¹ Bacharel em Direito, Mestre em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. Consultor e pesquisador do SOLTEC/UFRJ - Endereço residencial: Rua Pinheiro Machado, n 65 apto 302, Laranjeiras/RJ. CEP: 22231-090 - Telefone: (21) 2551-0488 - E-mail: viniciussoaresferreira@hotmail.com

² Assistente Social, Sanitarista, Mestre e Doutora em Ciências – Saúde Pública - Professora do Programa de Pós-graduação em Política Social Escola de Serviço Social – Universidade Federal Fluminense - Endereço: Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis - Bloco E - 3º andar - Campus Universitário do Gragoatá - São Domingos - Niterói - CEP-24.210-201 - Telefone: (21) 2629-2752 - E-mail: monica.senna@globocom

³ Assistente Social, Mestre em Política Social pela Universidade Federal Fluminense - Doutorando em Serviço Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Endereço: Av. Pasteur, 250 - Campus Praia Vermelha - ESS - Praia Vermelha - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 22290-240 - Telefones: (21) 3873-5380 - E-mail: robs_robert@hotmail.com

Introdução

O processo de transição democrática brasileira, iniciado nos anos 1970/80, se fez acompanhar da visibilidade de um conjunto expressivo de organizações da sociedade civil. Desde então, diversos estudos de cunho teórico e empírico têm se debruçado na análise sobre o significado e o alcance de tais organizações no processo de consolidação da democracia em nosso país.

Ainda que marcada por abordagens e enfoques bastante diversificados, a literatura sobre o tema tem enfatizado as inovações na configuração das relações entre Estado e Sociedade, apontando aspectos tais como a emergência de novos atores e sujeitos sociais no cenário político; a conformação de novos espaços de construção de identidades sociais; a configuração de novas relações com o sistema político-institucional e a possibilidade de ampliação da arena decisória a partir da incorporação de novos sujeitos sociais e suas demandas ao processo de formulação e implementação de políticas públicas (SADER, 1988; COSTA, 1994; GOHN, 1997; 2003; AVRITZER, 2000; 2002; LUCHMANN, 2002; LABRA & FIGUEIREDO, 2002; RAICHELIS, 2006, dentre outros).

A exemplo de outros países de democratização recente – tais como os do Leste Europeu e da América Latina (COHEN & ARATO, 1992; PRZEWORSKI, 1994) – as organizações da sociedade civil passaram então a ser interpretadas como novos intermediadores de interesses entre Estado e sociedade e representantes legítimos das demandas sociais. Ao mesmo tempo, destacavam-se suas características próprias e um modo de agir que as diferenciava de instâncias já constituídas no processo de tomada de decisão política, tais como os partidos e os sindicatos. Em um contexto marcado pela perda de credibilidade de instituições públicas e dos mecanismos tradicionais de representação política, tais organizações pareciam acenar com a possibilidade de superar algumas das deficiências da democracia representativa que caracteriza as sociedades contemporâneas.

Ao mesmo tempo, conforme salientam Sorj e Martuccelli (2008), essas organizações passaram a ser vistas como portadoras da capacidade de promover uma espécie de “curto-circuito” em instituições públicas consideradas inoperantes, ineficientes e corruptas, contribuindo, desse modo, para aumentar a responsividade (*responsiveness*) dos governos.

Autores como Labra (2008) argumentam que a Constituição Federal brasileira de 1988 consignou princípios da democracia representativa (a escolha de representantes do povo mediante o sufrágio universal, por exemplo), mas passou a contar também com instrumentos de participação direta dos cidadãos, tais como referendo, plebiscito, iniciativa e ação popular. Ao mesmo tempo, estabeleceu novas formas de inserção de organizações da sociedade civil na arena decisória do Estado, tanto no que se refere aos processos de formulação das políticas públicas, em especial as sociais, quanto ao processo de acompanhamento e fiscalização da sua execução.

Para Gohn (2007), os conselhos de políticas públicas (também denominados conselhos gestores ou conselhos deliberativos) constituem “*a principal novidade em termos de políticas públicas neste novo milênio*” (p.7). Associados ao processo de reformas descentralizadoras das políticas sociais e fortemente induzidos por legislações que condicionam à sua existência o repasse de recursos federais a estados e municípios, os conselhos de políticas públicas se disseminaram pelo país a fora, abrangendo ainda um leque extenso de políticas e programas sociais, configurando aquilo que Carvalho (1998) denominou de “febre conselhistas”.

Extensa é a literatura que tem se debruçado na análise dos conselhos de políticas públicas enquanto expressão da configuração das novas relações entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo, apontando seus avanços e possibilidades, mas também os limites e desafios. No entanto, um aspecto ainda pouco explorado nos estudos sobre esses conselhos está relacionado à questão da representatividade das organizações da sociedade civil nesses espaços. Em outros termos, o trato da

temática ainda carece de um aprofundamento acerca da natureza, objetivos e abrangência das organizações representadas nos conselhos de políticas, de um lado, e da relação entre estas e seus representantes, de outro.

Esse texto propõe-se a contribuir para o debate sobre o assunto, buscando examinar, a partir de um estudo de caso junto ao Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS/RJ), os processos de representação assumidos pelas organizações da sociedade civil diante das demais entidades inscritas nessa instância, o que chamaremos aqui de representação externa. Em contraponto há a representação interna que é verificada através dos laços que aproximam a organização e a pessoa que a representa no Conselho, analisando se as decisões assumidas em nome da organização realmente representam a visão de seus componentes ou se reflete apenas o posicionamento individual do(a) conselheiro(a). A representação interna, porém, não será analisada aqui.

No entrecruzamento dos “achados” da pesquisa empírica com a literatura sobre o tema, algumas “questões” da representação serão tratadas, entre elas a forma e os mecanismos de escolha das entidades com assento no conselho bem como de seus representantes; a independência do representante diante de seus representados; a existência ou não de um mandato claro, caracterizado por propostas durante a campanha; a possibilidade de sanção do representante em caso de desatendimento de suas propostas; ou mesmo se há a autorização para essa representação ou se ela é meramente presuntiva.

Tal perspectiva de análise exige a compreensão do papel de representação efetivamente assumido por esse universo de sujeitos sociais, principalmente em um contexto de reforma democrática marcado pela ampliação da participação social e também pelo compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil.

1. Algumas considerações metodológicas

Para a abordagem do tema, adotou-se a *metodologia do estudo de caso* (BECKER, 1997), tomando o Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS/ RJ) como unidade de análise, no período referente ao mandato de 2007 a 2009.

Instituídos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – BRASIL, 1993), os conselhos de assistência social podem ser definidos, em linhas gerais, como instâncias deliberativas colegiadas, de caráter permanente, vinculados à estrutura da administração pública responsável pela condução da política de assistência social em cada nível de governo e que consubstanciam a participação da sociedade na gestão e controle dessa política. A LOAS ainda determina que a composição dos conselhos seja paritária entre o segmento governamental e as organizações da sociedade civil.

No caso do município do Rio de Janeiro, a legislação que cria e regulamenta o CMAS (Lei 2.469/96 – PMRJ, 1996 e o Regimento Interno; PMRJ/ CMAS, 2002) determina a composição desse conselho em vinte membros titulares (com respectivos suplentes), sendo dez representantes governamentais e dez da sociedade civil.

A pesquisa de campo teve início em março de 2008 com o acompanhamento das reuniões do CMAS/RJ e envolveu três diferentes atividades: o levantamento de documentos do conselho, o acompanhamento de suas assembleias e a realização de entrevistas semiestruturadas com conselheiros da sociedade civil.

A pesquisa aos documentos do CMAS/RJ se deu através do arrolamento das atas de reuniões da legislatura do conselho e de outros documentos, como a lei que o criou e seu Regimento Interno. Também se procedeu à observação não participante em seis assembleias do conselho. A presença nesse campo foi importante para entender os temas que são abordados ali, o envolvimento dos conselheiros, a relação com seus pares do

poder público e a participação das demais organizações, seja compondo a plenária, seja depois de cada reunião, quando buscavam algum tipo de articulação com os conselheiros.

O trabalho de campo contou ainda com a realização de entrevistas com os conselheiros titulares da sociedade civil. Foi escolhido trabalhar apenas com os titulares, pois são eles os diretamente envolvidos na dinâmica de decisão dentro do CMAS/RJ. Essas entrevistas contavam com perguntas abertas, elaboradas através do quadro de referência da pesquisa, cujo objetivo foi desvendar os espaços e momentos de relação entre as partes envolvidas nessa relação de representação. Ao todo foram entrevistados nove dos dez conselheiros titulares da sociedade civil. Quanto ao décimo representante, embora tenha sido feito contato e o convite para a entrevista aceito, não foi possível realizá-la por incompatibilidade de agendas.

Foi construído um único roteiro de entrevistas que serviu para todos os conselheiros. Em sua primeira parte, o roteiro buscava construir um perfil pessoal do conselheiro além de sua vinculação com a entidade que representa. Em seguida, as questões buscavam auferir o comportamento do conselheiro diante da entidade que representa, principalmente no tocante à construção de um diálogo sobre as atividades do CMAS. Depois, o objetivo passou a ser o de entender o processo de articulação, inclusive se realmente houve, para eleição da entidade e a posterior relação mantida entre ela e as demais organizações presentes no conselho. As perguntas finais abordam a relação entre sociedade civil e poder público no CMAS e os resultados disso.

Além dos conselheiros, também foram entrevistados dois profissionais do corpo técnico do CMAS/RJ. A fim de garantir o anonimato dos sujeitos entrevistados, as falas mencionadas ao longo desse texto não serão identificadas e sim referidas por meio de numeração aleatória (entrevista 1, entrevista 2 e assim sucessivamente).

2. Participação social e representação nos conselhos gestores

A Constituição Federal de 1988 ao trazer em seu bojo a previsão dos conselhos gestores fez com que um novo espaço de participação política fosse criado e, principalmente, reconheceu o papel representativo de atores cuja trajetória era marcada até então por ações na arena não governamental: as organizações da sociedade civil. Isso fez com que houvesse um aumento significativo da representação da sociedade civil, como apresenta Avritzer (2007, p. 444).

Por aumento da representação, deve-se entender o crescimento das formas como os atores sociais exercem, nessas instituições, a apresentação de certos temas, como a saúde ou interesses urbanos e o fato de que, em instituições como os conselhos de políticas, alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil.

Ao lado de outros mecanismos de participação social – tal como as experiências de Orçamento Participativo, por exemplo – os conselhos de políticas públicas adquirem destaque no processo de redefinição das relações Estado-sociedade no Brasil pós-constituente, sendo vistos como instrumentos capazes de influenciar, de forma direta, o desenho das políticas públicas e a regulação da ação governamental (GOHN, 2007); como uma possibilidade de aprimoramento e, em certo sentido, de superação da democracia representativa em direção à deliberativa (SANTOS E AVRITZER, 2002); e ou ainda como elementos capazes de transformar a cultura política de matriz autoritária e clientelista do Brasil (SANTOS 2006).

Sem a pretensão de realizar um balanço dos avanços e limitações das múltiplas experiências de conselhos de políticas no território brasileiro, tão proficuamente realizada por diversos

estudos (dentre eles, TEIXEIRA, 2000; TATAGIBA, 2002; COHN, 2003; CORREIA, 2003; ABERS & KECK, 2008), interessa, no escopo do presente artigo, refletir sobre a questão da representação da sociedade civil no âmbito dos conselhos de políticas públicas.

Parece consensual na literatura o reconhecimento de que os critérios utilizados para analisar a questão da representação nos canais tradicionais como sindicatos e partidos políticos não são suficientes para examinar a representatividade das organizações da sociedade civil no âmbito dos conselhos de políticas públicas (LUCHMANN, 2007; LABRA, 2008). Diante dessa constatação, cabe indagar sobre quais seriam, então, os elementos capazes de permitir uma análise mais acurada sobre a questão da representação nesses espaços participativos.

A partir de ritos eleitorais internos a cada conselho, as organizações da sociedade civil que vislumbram a ocupação de uma das cadeiras do segmento não governamental nos conselhos de políticas públicas lançam sua candidatura e buscam angariar, junto às demais organizações inscritas, os votos necessários para sua eleição. Até para diferenciar das demais entidades que ocupam formalmente uma cadeira nos conselhos, passar-se-á a chamá-las aqui de conselheiras.

Embora tenha sido colocado de forma bastante simplificada, o rito de eleição dos representantes da sociedade civil nesse caso não difere, em essência, dos demais pleitos representativos já conhecidos, dos quais tem destaque a representação por meio de partidos políticos. Porém, mesmo antes de estarem presentes em espaços como os conselhos, as organizações já buscavam justificar sua representação diante da sociedade civil com base muito mais no compromisso subjetivo de representar do que propriamente na existência de mecanismos de autorização e prestação de contas, passando a constituir uma representação presuntiva.

A representação presuntiva é aquela modalidade em que a representatividade se dá principalmente pelo sentimento de representação que liga os dois pólos da relação. Lavalley;

Houtzager; Castello (2006) – embora lembrem que a presunção pública de representar alguém não equivalha à efetiva representação – afirmam que o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irredutível aos dispositivos institucionais. Os autores ainda argumentam que apesar de a dimensão subjetiva da representação ter sido sistematicamente desvalorizada no campo das teorias democráticas, as regras e os desenhos institucionais tornam-se impotentes quando os representantes não são animados ou comovidos por um compromisso ou “sentimento de representação”.

Uma das modalidades conhecidas de representação presuntiva é a representação por *advocacy*, que, segundo Friedman e Roschettler (2008), se dá quando se argumenta ou questiona em favor de algo ou alguém, ou mesmo quando se recomenda a adesão ativa de uma causa. Em tais usos, advogar implica tanto a ideia de chamar para si o interesse de algo ou alguém, bem como a ação de vocalizar ou dar voz a esse interesse. O valor dessas práticas é, segundo as autoras, permitir que as organizações se tornem porta-vozes de demandas de segmentos da sociedade, temas e interesses mal ou sub-representados nos circuitos tradicionais da representação política, por se tratar de grupos desprovidos de recursos econômicos, ou por serem temas muito específicos, ou até por se tratar de temas negligenciados nos circuitos tradicionais de representação.

Em todas essas circunstâncias, não é a autorização, e sim a afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a advocacia. Nesse sentido, o elemento central da advocacia de temas não é a autorização, e sim uma relação variável no seu conteúdo entre os atores e os seus representantes (a afinidade). Porém, embora conte com expedientes de vocalização das demandas, o trabalho de *advocacy* das organizações vai além, desempenhando também funções de intermediação perante o poder público fora de espaços como os conselhos, criando assim uma forma de “*representação virtual, ou seja, da defesa de interesses que não*

autorizaram essa defesa, ou que, embora simpáticos a ela, carecem de qualquer mecanismo estável para controlá-la ou comunicar-lhe preferências” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 92)

Friedman e Hotchesteller (2008) entendem que a atuação das organizações sociais nos conselhos gestores é um exemplo dessa representação por *advocacy*, uma vez que:

De alguma forma, subjaz aqui a dimensão do compartilhamento de olhares e perspectivas entre representantes e representados, embora não necessariamente compartilhem as mesmas posições na estrutura social. Este parece ser o caso da representação de várias organizações da sociedade civil nos conselhos gestores.

Reconhecendo a complexidade e a novidade do tema, Luchmann (2007) chama atenção para a necessidade de se considerar os mecanismos de autorização e de prestação de contas como alguns dos elementos centrais na ideia de representação. Sob esse aspecto, Lavalle; Houtzager; Castello (2006, p. 87) advertem quanto aos limites de tais elementos serem capazes de expressar a representatividade das organizações da sociedade civil, uma vez que:

Malgrado existam diversos elementos que sugerem o potencial de representatividade da representação coletiva como um expediente de reforma da democracia, sua problematização teórica e sua defesa pública esbarram em limites evidentes, a saber, a ausência de mecanismos generalizados, formais e estáveis de ordenação da relação entre atores da sociedade civil e seus públicos, beneficiários ou comunidades –

notadamente mecanismos de autorização, prestação de contas, responsividade e sanção.

Para esses autores, acusar a falta de representatividade das organizações civis, ora pela ausência de mandato identificável e de dispositivos de autorização, ora pela precariedade de mecanismos de controle e sanção (*accountability* eleitoral), impede que se adentre nas discussões sobre um novo padrão de representação política.

Em outro trabalho, Lavalle e Castello (2008, p.69) defendem que a noção de *accountability* se mostra mais promissora do que a ideia de autorização, abrindo espaço para “*se pensar na legitimidade em função, não de um ato inicial de consentimento, mas dos processos mediante os quais as organizações civis internalizam, definem e depuram as prioridades e propósitos da representação por elas exercida*”.

Dialogando com esses autores, Luchmann (2007) também propõe uma perspectiva diferente, a partir da qual uma das fontes de legitimidade das representações das organizações da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas estaria na própria relação entre os representados. Assim, uma representação legítima requer uma participação ativa dos representados se articulando e acompanhando as atividades do representante. A autora considera que nos casos dos conselhos gestores devem-se tomar os fóruns de discussão e deliberação das políticas públicas e de definição dos representantes como uma boa oportunidade para avaliar a relação entre representante e representado. Para isso, é importante entender como se realizam esses espaços e até mesmo como os representantes nos conselhos os veem. Para a autora, a qualidade e a legitimidade da representação dependem do nível de envolvimento entre as partes, o que no presente trabalho aponta-se para a análise do nível de envolvimento entre as entidades conselheiras e as demais entidades inscritas no CMAS/RJ.

A autora também reconhece que o campo de definição dos critérios de legitimidade e representatividade da representação exercida através das organizações da sociedade civil, (principalmente quando se dá através dos conselhos gestores) é marcada pelos mais variados pontos de vista, uma vez que:

“Ora se apela para a legitimidade da representação de pessoas ou setores com “uma história feita’ nas ‘lutas’ dos segmentos pró-cidadania” (Tatagiba, 2002); ora se relaciona legitimidade com qualificação e competência dos representantes, como tem sido o caso das ONGs (Dagnino, 2002); ora o critério de legitimidade está ancorado na capacidade dos representantes em “expressar os interesses do respectivo segmento social” (Teixeira, 1996: 15). Com efeito, estamos tratando de um tipo de representação que, diferente do modelo eleitoral que identifica o representado (eleitor), esboça uma idéia difusa dele mesmo, podendo tanto ser um segmento (ou vários setores da população), quanto a própria entidade indicada para assumir a representação.” (LUCHMANN, 2007, p. 153).

Por fim, Raichelis (2006) assevera que para que os sujeitos sociais tornem legítimas suas representações é necessário que antes eles se constituam como sujeitos coletivos dotados de autonomia, principalmente em relação ao poder público, tendo a capacidade de se contrapor, influir ou assumir efetivamente seu poder de ator externo. Além, a autora afirma que a legitimidade dessa representação deve ser permanentemente ativada pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo

controle social exercido pelas bases que fundam essa representação.

3. Dinâmica e perfil da representação da sociedade civil no CMAS/RJ

Como já colocado no início desse texto, no CMAS/RJ as entidades conselheiras são eleitas de acordo com segmentos específicos: trabalhadores da Assistência Social, usuários, e prestadores de serviço. Porém, o texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), determina que embora “*cada conselheiro da sociedade civil seja eleito em foro próprio para representar seu segmento, ele estará representando não só sua categoria, mas a política como um todo em sua instância de governo*” (PNAS, 2004, p. 45). Pontos como esses sustentam o desenvolvimento deste estudo, já que demandam o esclarecimento acerca da representação estabelecida em conselhos gestores, mais especificamente no CMAS/RJ.

Além da questão colocada entre representação do segmento e/ou representação da sociedade civil, outros pontos também serão suscitados aqui, especialmente no que tange às dinâmicas de relacionamento entre as entidades conselheiras e o universo de organizações presentes no CMAS/RJ. Com isso pretende-se investigar na prática há a aproximação entre os dois pólos de forma a criar as condições de legitimidade e validade da representação, tal como discutido por Luchman (2007) e apresentado anteriormente.

Nesses termos, inicialmente explorou-se, sob a ótica do representante entrevistado, se a representação é do segmento ou da sociedade civil. Nesse esforço de esclarecimento, foi perguntado aos conselheiros como eles viam sua representação diante desse aparente conflito. As falas que serão apresentadas logo em seguida ilustram bem o perfil de resposta dos conselheiros:

Todos que estão lá presentes, à exceção de uma pessoa, que se comporta de maneira corporativa, [...] todos lá representam a sociedade civil como um todo, em todas as suas feições. (entrevista nº 7)

O Sindicato é o trabalhador e o trabalhador está envolvido na sociedade civil como um todo. No micro, é o sindicato e, no macro, é a sociedade civil como um todo. (Entrevista 9)

Nós somos representantes das duas (*sociedade civil e usuários*), como eu falei. A entidade... ela tem um público alvo e as suas ações são voltadas principalmente para ele. Mas é claro que tem uma visão geral. A luta não é só pelo bem estar do surdo, mas pelo bem estar de todo cidadão. A luta é em prol da utilização das leis, principalmente da política social que vem e abrange todos, não especificamente só o surdo. E isso, quando estou no conselho, existe a questão específica do deficiente. É claro que vamos nos posicionar, mas o nosso trabalho ali... a participação no conselho... a instituição e a representação que levamos lá tem isso bem claro: que não estamos só para defender nossos interesses, mas para defender os interesses da sociedade como um todo. No caso de uma família surda, ela é formada também por ouvintes. Então, nossa luta tem que ser em prol da garantia do direito de todos. (Entrevista 5)

Embora não seja possível, nem mesmo necessário, transcrever todas as respostas, elas apontaram para a representação da sociedade civil, mesmo que essa representação seja vista através dos interesses de seu segmento ou até mesmo

de seu público direto. Nesse caso, a partir da defesa desses interesses setoriais se chegaria aos interesses da sociedade civil como um todo, pelo simples fato de tanto um como outro estarem diretamente interligados, como se em uma figura de linguagem, ao atender a parte necessariamente acabasse atendendo ao todo.

Tanto a Constituição Federal, como a LOAS, e por fim a referida lei de criação do CMAS preveem explicitamente que cabe às organizações o papel de representar os interesses de seu segmento e, em último caso, da sociedade civil, nas deliberações travadas nesse conselho. Como se não fosse suficiente, a partir das normas apresentadas até aqui e da realidade auferida durante a pesquisa, é possível afirmar que a representação da sociedade civil no CMAS/ RJ conta com método de autorização claro e consolidado. Isso é manifestado a partir do voto das demais entidades em assembleia realizada especificamente para eleição, sendo falsa a perspectiva que considera essa uma representação por presunção.

Passando à investigação sobre o grau de envolvimento entre entidades conselheiras e as organizações representadas, os conselheiros foram questionados sobre o processo de construção de suas candidaturas, para que fosse possível entender a existência de alguma articulação com as demais organizações. O objetivo aqui foi entender se esses conselheiros tinham uma base de apoio a quem se reportar e de quem seriam cobrados ao longo do mandato caso fossem eleitos, ou seja, se teriam um grupo de “representados” mais definido.

As respostas revelam uma heterogeneidade quanto a esse comportamento, havendo entidades que fizeram “campanha” junto aos eleitores, justificando sua eleição a partir da defesa de uma pauta voltada a um grupo minimamente estabelecido, como também há entidades que simplesmente lançaram seu nome e foram eleitas. Os conselheiros entrevistados apontaram, via de regra, a construção de uma articulação prévia à eleição com outras entidades inscritas no CMAS/RJ, como forma de potencializar a vitória eleitoral. As falas a seguir são ilustrativas:

Para poder participar do CMAS, nós não só fizemos reuniões dentro da nossa entidade. Também comunicamos à presidência e ao conselho sobre nossas linhas gerais, que foram aprovadas. Nós temos linhas gerais bem sólidas. Também fizemos uma reunião com mais de 70 organizações para discutir com a sociedade civil a tomada de posições que a gente teria. Essa reunião foi prévia à eleição. (Entrevista 7)

Sim, teve a apresentação, articulação durante as eleições, teve o contato com outras instituições da sociedade civil, apresentando nossa proposta como representatividade. Na verdade, representamos outras instituições. É um grupo seletivo, que vai lá e é eleita para isso. (Entrevista 1)

Nesses casos, as entidades fizeram esforços para formar uma base de apoio que alavancasse suas candidaturas e diante de quem, ao que tudo indica, firmaram compromissos. Por outro lado, há organizações da sociedade civil que chegaram ao Conselho sem fazer campanha, nem articular a construção de uma base inicial, como é o caso exposto no trecho da entrevista abaixo:

Nós necessariamente não fizemos campanha. O nome estava lá e as pessoas votaram. A gente não fez uma campanha de divulgação para esse processo. Foi uma decisão em cima da hora (Entrevista 2).

A existência de uma base prévia de apoio, embora possa contribuir para a configuração de um possível grupo de representados, não é capaz de, sozinha, garantir legitimidade à determinada organização. Ou seja, o fato de uma entidade ter

sido eleita a partir do esforço e da mobilização de um conjunto de outras entidades também presentes no CMAS/RJ não configura, por si só, a representação da entidade eleita sobre esse grupo. O que pesa bastante para a configuração da representação, como defende Luchmann (2007), é a relação entre as duas partes – representantes e representados – durante a vigência do mandato. A representação nasce, portanto, da proximidade entre as duas partes dessa relação, nas atividades do CMAS.

Para compreender as dinâmicas de relacionamento que engendram as representações dentro do CMAS/RJ, a pesquisa buscou esclarecer a representação externa das organizações conselheiras. Aqui se chamará por “relação externa” aquelas mantidas entre as entidades conselheiras (vista sempre através da atuação de seu representante) e as demais entidades presentes nesse conselho.

Complementando ainda o levantamento da relação entre entidades representantes e representadas, buscou-se averiguar a existência de espaços ou eventos que tivessem a “função” de unir esses dois lados. A existência de espaços de relacionamento que visem aproximar as partes presentes numa relação de representação é, como já abordado anteriormente, um componente da qualidade da representação, logo, da representatividade. Para tanto, perguntou-se aos conselheiros se havia algum espaço ou evento para a “prestação de contas” sobre suas atuações no CMAS.

As respostas revelam a existência tanto de espaços próprios à determinada organização, onde ela faz sua própria “prestação de contas”, como também o reconhecimento e a valorização de espaços já existentes no CMAS, como sua Assembleia, e até mesmo as Comissões Locais⁴, servindo para aproximar os representados em relação ao trabalho de seu representante.

⁴ As comissões locais são espaços consultivos organizadas em algumas regiões da cidade para promover a maior capilaridade e participação da sociedade nos debates pertinentes ao CMAS/RJ.

Um dos entrevistados, por exemplo, alegou participar de um espaço criado para prestar contas sobre sua atuação em geral, incluindo a participação no CMAS. Através desse encontro, o representante da entidade afirmou conseguir forjar uma proximidade com outras entidades da sociedade civil acerca de sua atuação no Conselho.

A gente tem um foro que se chama análise dos relatórios. Na verdade é um nome provisório, referente ao ano anterior. Em janeiro, começo a receber relatório do 2º semestre dos meus projetos. Já tenho um relatório do 1º semestre. Comparo um com o outro e faço um relatório final com todos os meus dados de atendimento e perfil de atendimento, projetos, o quê aconteceu no ano, análise de conjuntura... Então fazemos tudo isso em março. Normalmente fazemos um grande foro com todos os funcionários, convidando pessoas de fora pra participar da discussão, para ouvir... Os conselhos também são convidados, e aí a gente traz algumas discussões, pra pensar as metas para o ano, no caso fevereiro e março e já pensa pra 2009. (Entrevista nº2)

Ainda sobre esse aspecto, foi recorrente a menção de conselheiros apontando espaços formais do Conselho – as Assembleias, por exemplo - como forma eficiente de aproximação e acompanhamento do representado sobre o trabalho de seus representantes. É o caso do entrevistado nº 7 que, ao ser perguntado sobre as oportunidades de prestar contas às demais organizações e à sociedade civil sobre sua atuação, respondeu da seguinte forma:

A própria Assembleia é uma prestação de contas do meu serviço [...] Hoje, as plenárias nas reuniões de Conselho são

muito participativas e as comissões têm muito espaço para compartilharem suas informações e sugestões. Essas comissões se reúnem mensalmente no Conselho de Assistência Social (CAS) regional. Mas hoje elas rodam também. Cada mês eles fazem num lugar, com o objetivo de se conhecerem e os territórios, além da descentralização. (Entrevista nº7)

Cabe destacar que as Comissões Locais do CMAS/RJ, estruturas descentralizadas de acompanhamento do trabalho do Conselho e levantamento de demandas, também foram vistas como espaços competentes de prestação de contas, atendendo assim ao seu preceito de aproximar representantes e representados sobre os trabalhos do CMAS/RJ. Ilustram essa perspectiva as falas abaixo:

A gente participa de várias outras reuniões na base, que são as comissões locais, que é um braço do conselho. Cada área de abrangência tem um braço e nós estamos inseridos nesse contexto. Enquanto representante do conselho, a gente passa também essas orientações, essa coisa mais subjetiva do conselho: a ideia, a formatação do conselho, como isso funciona. As pessoas às vezes não entendem muito e é normal que não se entenda. E, muitas vezes há dúvidas. Qual o papel do conselho? O conselho só delibera para convênio? Só para rede SUAS? Que o conselho faz? Aí e isso. (Entrevista nº1)

As plenárias nas reuniões de Conselho são muito participativas e as comissões têm muito espaço para compartilharem suas informações e sugestões. Essas comissões

se reúnem mensalmente no CAS regional. Mas hoje elas rodam também. Cada mês eles fazem num lugar, com o objetivo de se conhecer os territórios, além da descentralização. (Entrevista nº 4)

Há também situações em que conselheiros, mesmo não conseguindo apontar a existência de eventos ou espaços de prestação de contas específicos, afirmam manter e reconhecer a importância dessa relação com os representados, procurando em todas as situações informar sobre a atuação do CMAS e ampliar o campo de discussão sobre ele.

“Isso não é coisa para um encontro não. É sempre. Porque a instituição participa de diversos outros espaços públicos políticos. De todas as discussões possíveis, ela se faz presente. Se uma instituição precisar de conselheiro, ela dispõe. Ela sempre se faz presente, se necessário. Não existe uma reunião para mostrar o trabalho, mas todos os espaços que a entidade participa, ela faz questão de estar junto, de estar participando.” (entrevista nº5)

Embora haja o reconhecimento da capacidade de os próprios espaços do Conselho promoverem a aproximação entre representante e representado, houve quem os questionasse, alegando inatividade e passividade dos participantes das plenárias, mais especificamente durante as Assembleias. Falas sobre a plenária, apontando que ela “*é construtiva, embora não seja muito ativa no conselho de assistência*” (Entrevista nº6) ou mesmo “*a plenária é passiva, ela não participa, ela não decide. É o conselho, os membros do conselho que participam e decidem*” (Entrevista nº1) materializam as críticas ouvidas a esse respeito.

Também foi apontado um dado importante que caracteriza a participação dos representados, durante ou após as reuniões: a defesa de interesses individuais. A representação da sociedade civil foi pensada como forma de construir espaços onde ela pudesse promover o controle social da política municipal de assistência social. Diante disso, deve-se considerar o conteúdo ou os temas/interesses que motivam esse relacionamento entre representante e representado, já que ele deve ser construído em torno de questões atinentes ao que aqui se sublinhou por controle social. As respostas abaixo foram apresentadas diante da pergunta sobre a relação dos conselheiros com as demais entidades do CMAS/RJ:

Existe uma gama muito grande de entidades que nos ligam para saber como é que está a situação, o que está acontecendo, se os convênios vão ser assinados, se o conselho aprovou, não aprovou, ou seja, é uma interlocução constante. (Entrevista nº6)

Eu dou assessoria para as instituições... Por exemplo: a instituição tem uma dificuldade de fazer uma ata, por exemplo, de eleição de posse, mudança no artigo do estatuto... Eu vou lá e faço! Ajudo a fazer, articular projetos, falo das fontes onde tem projetos, onde tem possibilidade dele caminhar, os caminhos que ele deve seguir, quais são as possibilidades que ele possa galgar, para que ele possa concorrer de igual parceria com as demais instituições. Porque hoje, se tem muitas instituições riquíssimas, com padrão de qualidades altíssimo, porque tem recursos financeiros. Então as que estão lá... E faz o trabalho solidário, bonito, agradável, sério, formiguinha muitas vezes, mas que tem um potencial muito grande

técnico que não vai conseguir acessar bem esse direito de serviços, porque não tem conhecimento para aquilo. (Entrevista nº1)

As falas mostram que os temas que aproximam as partes estão por vezes vinculados aos interesses privados das mesmas, seja na ampliação da capacidade de captar recursos, como no acompanhamento de seus convênios e metas. A presença desse tipo de resposta pode se justificar por uma característica dos Conselhos Municipais de Assistência que é a sobreposição entre os interesses da sociedade civil e os interesses privados das entidades ali presentes, sejam ou não conselheiras. Uma das tarefas do Conselho é deliberar sobre a aplicação dos recursos da Assistência apontando a quantidade a ser disponibilizada na forma de “metas”, e a(s) entidade(s) que irá(ão) recebê-los.

Essas entidades são, em grande parte, as mesmas que compõem o CMAS/RJ e que têm a responsabilidade de representar a sociedade civil no controle social da política municipal de assistência social, frisando mais uma vez, sejam conselheiras ou não. Por isso, as respostas dos entrevistados revelam que há uma aproximação entre as entidades inscritas no CMAS/RJ e as representantes para tratar de assuntos condizentes ao Conselho – como a assinatura de convênios. Porém, como se viu, é comum que esses assuntos sejam tratados sob a perspectiva do acompanhamento dos interesses privados de uma dessas partes, como afirmado por um conselheiro:

Minha angústia é que a coisa ainda é muito individual. As pessoas pensam “eu estou aqui representando a minha instituição e vou ver em que medida aquela coisa vai favorecer a minha instituição”. Não que esse favorecer seja, assim, uma coisa negativa. A gente quer que aquela instituição continue trabalhando, continue fazendo o que ela vem fazendo até agora. Mas isso ainda é muito assim... É um

diálogo. “Eu vim aqui como minha instituição vou lá, falo com a mesa”... Mas não é um debate. Eu acho que ali, a assembléia precisava ter outra dinâmica, para fomentar mais essa consciência política. (Entrevista nº3)

Esse caráter individualista aponta uma fragilidade na relação entre os representados, o que pode ser visto como um elemento comprometedor da qualidade da representação, ou seja, da representatividade, já que, como propõe Luchmann (2007), a representatividade também deve ser auferida pela relação que os representados estabelecem entre si. Assim, embora formalmente as Assembleias do CMAS/RJ e as reuniões das Comissões Locais tenham sido reconhecidas como *lócus* de relacionamento e interação entre representante e representados, logo como espaços de construção da representação, pelo exposto acima se pode concluir que a qualidade dessa interação apresenta sinais de fragilidade, o que repercute diretamente na própria representatividade.

Outro elemento que pode ser pinçado das entrevistas realizadas é que, mesmo reconhecendo formalmente a importância do contato entre representante e representado, as respostas dos conselheiros deixaram claro que não fazia parte da rotina de nenhum deles, nem daqueles que por ventura têm uma base de apoio minimamente definida, buscar com as entidades representadas orientações sobre quais deveriam ser suas posições nos assuntos do Conselho, ficando a cargo de cada representante agir por conta própria, ao menos do ponto de vista da “relação externa”. Essa constatação tem grande importância, uma vez que nos dá a oportunidade de averiguar o perfil de representação que marca as entidades da sociedade civil presentes no CMAS/RJ, principalmente a partir de afirmações sobre o caráter imperativo desse mandato.

Considerações finais

O trabalho aqui apresentado teve como objetivo expor alguns pontos da dinâmica de relacionamento das organizações da sociedade civil em conselhos gestores, tendo como caso estudado o CMAS/RJ. Mais do que apontar se as entidades ali presentes são representativas e se as ações adotadas no conselho legitimam ou validam a representação por elas assumida, o que se pretendeu foi lançar luz em um tema ainda muito pouco explorado pela literatura, abrindo aos leitores mais um campo de reflexão sobre o potencial dos conselhos gestores como espaço de participação e representação da sociedade civil. A partir da reflexão teórico-prático viabilizada, por um lado, pela revisão da literatura sobre as formas de representação das organizações da sociedade civil e, por outro, pelo exame do comportamento dessas entidades no CMAS/RJ, acredita-se que o discurso da representação assumida por muitas organizações poderá ser agora olhado sob outros prismas por todos que acompanham o desenvolvimento deste tema.

Referências

- ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. *Cad. CRH, Salvador*, v. 21, n. 52, Abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Fev. 2009.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 50, n. 3, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-

52582007000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em:
16 Feb. 2009.

_____. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova* 50, 2000. pp.25-46.

BECKER, Howard. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: HUCITEC, 1997.

BRASIL/ MDS/ CNAS. Resolução no. 145, de 15/10/2004. Política Nacional de Assistência Social.

BRASIL/ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993. Lei Orgânica da Assistência Social.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A. Participação Social no Brasil Hoje. *Pólis Papers*, São Paulo. Disponível em http://www.direitoacidade.org.br/obras/arquivo_169.pdf. Acesso em 20 de maio de 2012.

COHEN, Jean L. & ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 8, n. 1, 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 28 Abr. 2009.

CORREIA, Maria Valéria C. *Que Controle Social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

COSTA, Sérgio. Categoria analítica ou *passe-partout* político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em ciências sociais* 43, 1997. pp. 03-26.

_____. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. *Novos Estudos CEBRAP*, 28, 1994.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2007. _____. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo, Ed: Loyola, 1997.

HOCHSTETLER, Kathryn; FRIEDMAN, Elisabeth Jay. Representação, partidos e sociedade civil na Argentina e no Brasil. *Cad. CRH*, v. 21, n. 52, Abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 fev. 2009.

LABRA, Maria Eliana. É possível aferir a qualidade da representação dos usuários nos conselhos de saúde? *Divulgação em saúde para debate no. 43*, 2008, p. 106-117.

_____ & FIGUEIREDO, Jorge. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos conselhos de saúde. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v. 7, 2002, p. 537-547.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. *Cad. CRH*, v. 21, n. 52, Abr. 2008. Disponível

em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Fev. 2009.

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

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova no. 70*, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 fev. 2009.

_____. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Tese de doutorado*. Campinas: IFCH/ Universidade de Campinas, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Lei de criação do CMAS/RJ. Lei n.º 2469. Rio de Janeiro: PMCRJ, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO;
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.
Regimento *Interno. Deliberação nº 107*. Rio de Janeiro: CMAS, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In MOTA, A.E. *et al* (orgs.). *Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2006.

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos *trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-83.

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SORJ, Bernardo e MARTUCCELLI, Danilo. *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI – São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2008.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo C. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? *Revista Pólis – Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Polis 2000.

Recebido em 28/06/2012
e aceito em 08/10/2012

Title: *Civil society representations in the Municipal Council for Social Welfare of Rio de Janeiro*

Abstract: *It is very extensive the literature about public policy councils, seen as an expression of the new relations between state and society in Brazil. However, the representativeness of civil society in those spaces is still an issue not far explored. In other words, there is a necessity to evaluate questions related to nature, objectives and scope of the organizations represented in these councils and also the relationship between them and their representatives. Based on a case study with the Municipal Council for Social Welfare of Rio de Janeiro (CMAS/RJ), this paper examines the processes of representation assumed by civil society organizations before the other entities included in this instance, what we call here the “external representation”.*

Key-words: *Social Participation, Representation, Civil Society, Public Policy Councils, Social Welfare.*
