

## 2. Assistência Social e as interfaces com a Igreja Católica

### 2.1. Breve histórico da Assistência Social

A Assistência constitui-se numa prática bastante antiga na humanidade. Com outra nomenclatura, a Assistência surgiu e vem se desenvolvendo como um produto da civilização na qual está inserida. Ander Egg (1995) destaca que, nas “sociedades primitivas, a ajuda aos mais necessitados era prestada pelos indivíduos pertencentes à mesma tribo ou clã, considerando-se seus vínculos afetivos, seus costumes e crenças em comum” (p.66-67).

No cenário brasileiro, a ideia de solidariedade que viesse a assegurar condições mínimas de proteção social àquelas pessoas que, por circunstâncias relacionadas às suas condições individuais ou sociais, como invalidez ou não inserção no mundo do trabalho, não conseguissem suprir suas necessidades de subsistência, esteve por muito tempo associada com ações e iniciativas da esfera privada, especialmente as instituições religiosas. No período colonial, seguindo a experiência portuguesa, pessoas nessas condições, em geral associadas com a pobreza, eram atendidas pelas Santas Casas de Misericórdia, organizações laicas constituídas a partir dos princípios e orientações da Igreja Católica<sup>5</sup>. Essas

---

<sup>5</sup> A primeira Santa Casa de Misericórdia foi fundada em Lisboa, em 1498, como uma confraria e irmandade com fins piedosos e caritativos. Sua forma de organização e funcionamento foi copiada pelas instituições que foram criadas em todo o império português, continental e ultramarino. As Misericórdias detinham o monopólio da assistência e passaram a constituir o sistema assistencial de Portugal. Eram mantidas com algum apoio da Coroa, mas a maior parte dos recursos era oriunda de doações e testamentos. Esse interesse e apoio da Coroa para a criação de Misericórdias gerou algum conflito com a Igreja, que detinha o poder de referendar as irmandades, por serem vinculadas a ordens religiosas. As Misericórdias, inicialmente, tinham composição heterogênea e paritária entre os de maior e os de menor condição financeira, situação que foi se alterando ao longo do tempo para serem constituídas apenas pela elite local (a exceção é a Misericórdia de Vila Rica, no Brasil, que manteve a composição inicial). As Misericórdias e as Câmaras, órgãos municipais de governo, são instituições características do império marítimo português, “pilares gêmeos da sociedade colonial portuguesa do Maranhão até Macau” (Boxer, 2002, p.286) e os seus gestores “circulavam entre as mesas das Misericórdias e os cargos da administração pública, com particular destaque para os de poder local” (Abreu, 2001, p.594)

instituições eram reconhecidas e apoiadas pela monarquia portuguesa, que lhes destinava algum recurso anual para manutenção, mas não assumia qualquer responsabilidade pelo seu funcionamento. (Boxer, 2000; 2002; Abreu, 2001).

As principais ações desenvolvidas de caráter filantrópico eram a assistência à saúde e aos presos, a promoção de auxílios para funerais e a manutenção de asilos para idosos, viúvas, deficientes e crianças abandonadas. Assim, o componente de solidariedade que assegurava a proteção social foi, no início da formação da sociedade brasileira, fortemente marcado pela ação restrita, de cunho religioso e filantrópico, e pela ausência do poder público na ação direta. Somente na década de 1920 foram criadas instituições laicas, diferenciadas das obras de caridade existentes até então, a maior parte delas ainda sob orientação católica. Essas organizações se propunham a desenvolver ações preventivas e assistenciais que viessem a suprir as necessidades de subsistência e de abrigo das pessoas que precisavam de assistência, criando um conjunto de serviços filantrópicos marcado pela desarticulação, fragmentação e descontinuidade, pois dependiam da vontade e das condições objetivas das próprias instituições. *Par i passo* a essa mobilização, foram criadas as primeiras instituições de ensino voltadas para a formação de profissionais desse campo<sup>6</sup>, inicialmente destinadas a moças católicas.

O processo de industrialização no Brasil, iniciado nas primeiras décadas do século XX, e a conseqüente organização dos trabalhadores em sindicatos propiciaram o surgimento das sociedades de ajuda mútua e de fundos privados para sustentá-las, ambos criados com os salários dos próprios trabalhadores e multas aplicadas nas empresas por infração de normas, especialmente as trabalhistas. Os sindicatos assumiram a prestação de serviços assistenciais a seus membros, ainda que como uma ação secundária dentro de suas estruturas.

Por outro lado, na base patronal, também foram criadas instituições que se propunham a realizar ações de apoio aos trabalhadores, desde sua formação profissional até a atenção médica e a provisão de alimentação, como o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, e o Serviço Social da Indústria (SESI), em 1946, criados por Decretos-Lei do governo federal, mas

---

<sup>6</sup> Em 1932, foi criado o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), ao qual foi vinculada a Escola de Serviço Social, criada em 1936 e que, futuramente, transformou-se na Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

vinculados à Confederação Nacional da Indústria, órgão que congrega os empresários do setor. Esses serviços funcionavam com recursos arrecadados e controlados pelo governo e tinham como um de seus intuitos não declarados o esvaziamento do papel dos sindicatos. O modelo da indústria foi posteriormente reproduzido para os setores rural (em 1955 foi criado o Serviço Social Rural – SSR) e do comércio (Serviço Social do Comércio – SESC e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC) e, mais recentemente, para o setor de transportes, com a criação do Serviço Social do Transporte – SEST e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT (González, 2000; Cunha e Cunha, 2001).

No entanto, esses mecanismos assistenciais desenvolvidos pela iniciativa privada não religiosa – tanto os promovidos pelas organizações de trabalhadores quanto os de origem patronal – não abrangiam toda a população, pois tinham como alvo apenas os trabalhadores formalmente inseridos no mercado de trabalho e, posteriormente, suas famílias. A maioria da população, especialmente os mais pobres, continuou a ser atendida pelas Santas Casas de Misericórdia.

Algumas iniciativas de proteção pública vinham sendo tomadas desde a década de 1920, quando o Brasil foi um dos países pioneiros, na América Latina, na implantação de um sistema de proteção social. Uma primeira iniciativa pode ser atribuída à Lei Eloy Chaves, promulgada em 1923, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões para o setor ferroviário, no intuito de assegurar a economia de exportação vinculada à produção cafeeira e que tinha como base a relação jurídica contratual-contributivista dos trabalhadores. Na Constituição Federal de 1934, foi prevista a responsabilidade do Estado brasileiro para com o atendimento dos seus desvalidos. No entanto, eram desenvolvidas ações pontuais, com maior estímulo às iniciativas das entidades assistenciais e filantrópicas por meio de repasse de recursos públicos, reguladas pelo Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938, pelo Decreto-Lei 5697. Esse Conselho, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, tinha como principais atribuições o estudo das situações de “desajustes sociais”, a proposição de ações a serem implantadas pelo governo e o parecer quanto às subvenções governamentais a serem concedidas às instituições privadas, ou seja, tinha a função de organizar as ações assistenciais desenvolvidas pelas organizações públicas e privadas. Desde o início, portanto, o sistema de proteção social brasileiro apresentou-se estratificado e fragmentado,

voltado para respostas seletivas às demandas sociais e com atuação focalizada nos mais pobres<sup>7</sup>, com fortes traços de clientelismo político.

Durante a Segunda Guerra, surgiu a primeira iniciativa estatal para prestação de serviços de assistência social, nesse caso voltada aos familiares dos combatentes, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Criada como organização privada, foi incorporada pelo Estado em 1942, pelo Decreto-Lei Nº. 4830, que reconheceu a instituição como órgão de colaboração estatal. A instituição era presidida pela primeira dama do país<sup>8</sup>, sob supervisão direta do presidente da República, e prestava serviços em diversas áreas, como saúde, educação e assistência jurídica. Rapidamente, a LBA expandiu suas ações para diversos estados da federação, atuando de forma independente dos governos estaduais e municipais. Ao longo de sua existência, foi reformulada e passou a ser a agência estatal responsável pela maioria das ações assistenciais, voltadas principalmente à maternidade e à infância, além de estabelecer parcerias com organizações filantrópicas. Na década de 1960, com a unificação dos institutos previdenciários, ela foi transformada numa fundação.

A forma de organização e de atuação da LBA marcou profundamente a assistência social no país, inclusive por servir como parâmetro para as ações de iniciativa dos poderes públicos de nível estadual e municipal, quando elas existiam. A posição marginal que a instituição ocupava no sistema de bem-estar que então se moldava (ainda que restrito à esfera da cidadania regulada), seu forte componente filantrópico (apesar de operar com recursos públicos), a direção por “primeiras damas” e a realização de intervenções sociais paliativas, descontínuas e

---

<sup>7</sup>A este sistema de proteção estratificado, fragmentado e discriminatório corresponde o que Santos (1987) denomina de *cidadania regulada*, que reconhece como cidadão de direitos apenas aquelas pessoas que se encontram em situação regular e formal de emprego, portanto derivada da posição do indivíduo na estrutura ocupacional, uma vez que apenas os trabalhadores que possuíam carteira assinada eram passíveis de usufruírem direitos garantidos pelo Estado brasileiro. Aqueles não incluídos na condição de cidadania regulada, reconhecidos na sua incapacidade para exercer plenamente sua condição de cidadãos, estariam na condição de *cidadania invertida*, nos termos de Fleury (apud Raichelis, 2007), relacionando-se com o Estado como não-cidadão.

<sup>8</sup>Essa característica persistiu ao longo do tempo e foi reproduzida posteriormente nas esferas estaduais e municipais, criando o fenômeno chamado “primeiro damismo”, em que a estrutura institucional pública com a responsabilidade de realizar ações de assistência social é presidida pelas primeiras damas, prática que ainda pode ser encontrada em municípios brasileiros. Aldaísa Sposati, em palestra proferida no Rio de Janeiro, em janeiro de 2009, na UERJ, afirmou que 40% dos órgãos municipais de assistência social são dirigidos por “primeiras damas”, esposas dos prefeitos.

de baixa cobertura contribuíram, inclusive, para reforçar a condição de marginalidade do público que atendia (Costa, 1997).

Entretanto, a assistência social no Brasil organizou-se a partir de três eixos, identificados por González (2000): a atividade assistencial privada, de cunho filantrópico, que marca a ação das diferentes organizações de base religiosa, ou, mais recentemente, desenvolvida por organizações comunitárias ou sociais, que, muitas vezes, puderam contar com recursos públicos para a manutenção das suas ações; a atividade assistencial paraestatal, característica do chamado “Sistema S” (instituições que integram o SSR, SESI, SESC e SEST); a atividade estatal, iniciada pela LBA, mas com diversos desdobramentos. Portanto, desde seu início, a assistência social brasileira é marcada pela articulação de interesses e ações entre Estado e sociedade, o que tem repercussões na sua trajetória futura.

A década de 1970, auge do período autoritário militar, foi marcada pela acentuação das desigualdades sociais e agravamento da pobreza de extensas camadas da população brasileira. O enfrentamento dessas condições pelo Estado deu-se por meio da organização do sistema de proteção social estatal existente, articulando-se os serviços da LBA, da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)<sup>9</sup>. Foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1977, quando se vinculou a assistência social ao sistema de proteção social<sup>10</sup>. Assim, o que se convencionou chamar de política assistencial foi o resultado da agregação dos programas de agências governamentais que desenvolviam ações voltadas às camadas extremamente pobres, sem que essa ação tivesse qualquer pretensão de universalização<sup>11</sup> ou de se constituir num conjunto nacionalmente articulado de prestação de serviços (Draibe, 1994). Objetivava-se, com essas medidas, regular o

---

<sup>9</sup> A FUNABEM, voltada para o atendimento à criança e ao adolescente, operava através das Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor (FEBEM), organismos ligados aos governos estaduais, mas sob a orientação, diretrizes e fiscalização da FUNABEM (Draibe, 1994). O INAN realizava ações voltadas especialmente para a intervenção no componente educação e nutrição na área assistencial.

<sup>10</sup> O sistema de proteção tinha como áreas prioritárias a previdência e a saúde, que passaram por profundas reformulações no mesmo período. Foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), que esvaziaram de forma significativa o papel dos sindicatos e o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS), que passou a coordenar as áreas prioritárias.

<sup>11</sup> Universalização é entendida, neste contexto, como a pretensão de alcance do universo dos beneficiários potenciais que um dado programa atingiria.

conflito social e, ao mesmo tempo, legitimar o próprio regime autoritário, associando assistência social e repressão.

A forma como o governo federal procurou estruturar as ações assistenciais de cunho social em seu nível não propiciou a sua integração e articulação, nem a coordenação com os demais níveis de governo. Em muitos dos municípios onde havia unidades da LBA, FUNABEM/FEBEM e INAN prestando seus serviços, também havia ações assistenciais propiciadas pelos governos locais, além da ação de Organizações Não-Governamentais (ONG), sendo que estas continuaram ocupando um importante espaço como prestadoras de serviços de caráter filantrópico, de forma parcialmente autônoma, pois ainda dependente, em sua maioria, dos recursos públicos. Assim, conviveram historicamente ações assistenciais de iniciativa dos governos federal, estadual e municipal, de forma fragmentada e superposta, com forte influência do nível federal, seja pela capilaridade de suas instituições, seja pela capacidade financeira, uma vez que a forma de organização do sistema tributário e do sistema político brasileiro era, então, marcada pela centralização dos recursos de poder e financeiros naquele nível de governo.

A centralização política e financeira no nível federal se caracterizava pela definição de prioridades, diretrizes e programas de caráter marginal, assistemático e de cunho clientelístico para a área da assistência social. Essas circunstâncias geraram baixos graus de eficácia e eficiência dos programas, superposições e lacunas de programas e agências; desvios de inclusão/exclusão nos públicos-alvos dos programas; fragmentação das demandas, com a correlata pulverização dos recursos; ausência de mecanismos de controle e avaliação (Draibe, 1994; Sposati, 1995). Essas características marcaram profundamente a área e têm repercussões, ainda hoje, na sua organização e funcionamento.

O processo de (re)democratização, instituído com a Nova República, e a discussão dos direitos sociais que passariam a integrar a nova carta constitucional foram fatores decisivos para que a assistência social entrasse na agenda política. A sociedade brasileira, que já se mobilizava desde a década de 1970 em torno de questões decorrentes do processo de industrialização e de urbanização, exerceu forte influência no processo constituinte, por meio de suas organizações civis e movimentos sociais, para que fossem inscritos artigos constitucionais que viessem a assegurar direitos que reivindicava como legítimos. As demandas apresentadas

pela sociedade evidenciaram as consequências da questão social e propiciaram que se discutisse a assistência social como um direito dos cidadãos brasileiros à proteção social pública, em contraponto às ações assistenciais fragmentadas, pontuais, assistencialistas e clientelistas até então desenvolvidas. Naquele momento, ainda que persistisse o caráter pontual, clientelístico e compensatório da política social, a assistência social começou a ganhar visibilidade e buscou-se a inclusão de interesses e questões a ela relacionados na agenda política nacional.

Diferentemente de outras áreas, como a saúde, em que a mobilização social incluiu setores populares, os protagonistas principais da mobilização em torno da garantia do direito à proteção social pública, que responsabilizava o Estado pela prestação de serviços regulares de assistência social, foram os representantes corporativos ou acadêmicos dos profissionais do Serviço Social<sup>12</sup>, associados a alguns outros profissionais e setores dos segmentos filantrópico e paraestatal<sup>13</sup>. Pleiteava-se a evolução de formas assistenciais privadas apoiadas na sociedade civil para formas institucionais e públicas de proteção social para aquelas pessoas que se encontrassem em situações de vulnerabilidade e risco social. Esse foi um momento que resultou de um longo processo de discussões e de amadurecimento da própria compreensão dessa política por esses protagonistas. O meio acadêmico teve papel importante ao oferecer subsídios conceituais para as mudanças que se pretendia. As organizações de classe foram fundamentais ao mobilizarem os profissionais para discussão da prática profissional, buscando dar-lhe instrumentalidade. As organizações não-governamentais prestadoras de serviços trouxeram ao debate as questões relacionadas ao cotidiano de suas ações. As

---

<sup>12</sup> Cabe, aqui, fazer um destaque para o papel que alguns membros da academia e profissionais do Serviço Social tiveram nesse período, decorrentes de uma profunda revisão interna que ocorreu a partir da década de 1970 no seio da própria profissão. O chamado “Movimento de Reconceituação” deu início ao amadurecimento da percepção desses profissionais quanto à estreita relação entre o desenvolvimento do sistema capitalista e a demanda por serviços socioassistenciais, assim como o papel que esses profissionais vinham desenvolvendo até então na legitimação desse sistema. O movimento envolveu profissionais, docentes e alunos na discussão e reformulação dos parâmetros que deveriam subsidiar não só a formação, mas também a prática profissional. Desse processo, que foi marcado por tensões e conflitos intensos – ainda presentes –, resultou uma melhor compreensão do que significava a assistência social, como um componente da segurança social, uma área de política social com a qual os assistentes sociais têm estreitas relações, e a importância de que ela fosse garantida como um direito de todo cidadão, assegurado pelo Estado brasileiro.

<sup>13</sup> Pode-se destacar a participação da Frente Social dos Estados e Municípios, a Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência Social (ANASSELBA), o Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS), os Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS), os professores e pesquisadores da PUC-SP e da Universidade de Brasília.

associações representantes dos segmentos tradicionalmente atendidos pela assistência social – como os portadores de deficiências – participaram das discussões, no intuito de revisão de direitos e de melhoria nos patamares de atendimento às suas necessidades específicas. A classe política, representada principalmente por parlamentares da Câmara dos Deputados, participou da discussão, algumas vezes contribuindo para avanços, outras, provocando retrocessos significativos.

Pode-se dizer que essa foi a *policy community* que se organizou em torno da proposta de inscrever a assistência social como direito dos cidadãos e dever do Estado brasileiro. Profissionais que atuavam diretamente na área (especialmente assistentes sociais, mas não só), membros da academia (principalmente do curso de Serviço Social), organizações de classe (conselhos, associações e sindicatos), membros de organizações prestadoras de serviços e de organizações de usuários articularam-se, em todo o país, no que Pinheiro (2008) denominou de Movimento da Assistência Social. Esses diversos atores se articularam em diferentes espaços, reforçando-se mutuamente e às ideias que defendiam, com o intuito de alterar o paradigma que organizava a área até então. Realizaram inúmeros eventos, alguns de abrangência mais localizada e restrita, como seminários e mesas redondas, outros de caráter mais ampliado, como congressos e conferências de âmbito nacional, que possibilitaram a disseminação das idéias que defendiam, e o debate com os atores envolvidos na área. Essa comunidade política criou estratégias de mobilização que se mostraram muito eficientes e se tornaram as bases de uma ampla rede nacional de apoio à política de assistência social.

O processo da Constituinte, associado às evidências das consequências sociais que o modelo de desenvolvimento econômico vinha gerando no país, possibilitou que a discussão que ocorria nos meios acadêmicos e profissionais se tornasse um fato político e fosse incluída na agenda pública. Representantes da comunidade política da assistência social articularam-se junto a parlamentares constituintes para que a Constituição Federal de 1988, que expressa o pacto da sociedade quanto às regras que são a base de sua sustentação, definisse a assistência social como política pública de seguridade social e direito de cidadania, o que, efetivamente, ocorreu, sendo que o Art. 194 da Constituição assegura-a como um bem ao qual todo cidadão pode ter acesso. Isso implica a obrigação, por parte do Estado, em regular e prover esse direito, considerando as especificidades das condições sociais que colocam as pessoas em condições de

vulnerabilidade e risco e torna a assistência social um direito judicialmente reclamável. Os artigos constitucionais 203 e 204, que tratam especificamente da assistência social, asseguram seu caráter não contributivo, seus principais objetivos, a fonte de seu financiamento (recursos da seguridade social e outras fontes) e as diretrizes de descentralização político-administrativa e de participação da população por meio de suas organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A ação seguinte foi a regulamentação dos artigos 203 e 204. A primeira iniciativa, que ocorreu logo a seguir à promulgação da Constituição, em 1989, foi do Legislativo Federal, que apresentou o projeto de Lei nº. 3.099/89, formulado com a assessoria da Comissão Técnica do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e da Universidade de Brasília. Esse Projeto foi substituído por outro, a partir de um acordo amplamente negociado, e aprovado nas duas Casas<sup>14</sup>, mas integralmente vetado pelo Presidente da República de então, com o argumento de que tinha vício de iniciativa, ou seja, deveria ter sido encaminhado pelo Executivo, e de que havia dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável. Na verdade, o projeto se contrapunha às orientações neoliberais daquele governo, o que significava que não cabia ao Estado a responsabilidade de garantir os direitos sociais, pois isto implicaria na ampliação das suas funções e a incorporação de mais ações e despesas aos cofres públicos, devendo permanecer a política de assistência social como residual e marginal.

Em 1991, a matéria voltou a ser colocada em pauta no Legislativo Federal, com pequenas alterações, por meio do Projeto de Lei Nº. 3.154 (CNAS/MPAS, 2000). Concomitantemente, por iniciativa do Movimento da Assistência Social, foi formada uma “Comissão pela LOAS”, que formulou o documento “Ponto de Vista que Defendemos”, o qual serviu de subsídio ao novo projeto. Foram promovidos diversos encontros regionais, em todo o país, pelo Ministério do Bem-Estar Social (MBES), em parceria com a LBA, SESC e SESI para a discussão desse projeto de lei, dos quais participaram representantes de

---

<sup>14</sup> Como lembra Raichelis (2007), o texto aprovado apresentava modificações substanciais no projeto elaborado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS) da Universidade de Brasília, em parceria com o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) que foram intensamente negociadas durante sua tramitação no Congresso.

organizações da sociedade civil, do poder Legislativo, servidores e dirigentes da LBA, integrantes da Comissão de Seguridade e Família da Câmara dos Deputados, representantes do Movimento pela Ética na Política, da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Por sua vez, o Poder Executivo apresentou outra versão do projeto de lei, distinta da que vinha sendo debatida e negociada pela comunidade política da assistência social, mas foi vencido em sua proposta pelo Projeto já amplamente discutido (CNAS/MPAS, 2000).

Esse projeto de lei foi submetido à avaliação do Conselho Nacional de Seguridade Social e, após aprovado, foi encaminhada pelo MBES para aprovação do Presidente da República. Remetido ao Congresso e encaminhado à Comissão de Seguridade Social e Família, foi objeto de intensas discussões e disputas, dada a existência de outros projetos e de emendas que também propunham a regulamentação da matéria. Finalmente, em 7 de dezembro de 1993, a Lei Nº. 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), foi sancionada. Durante esse processo, ficou evidente o confronto entre os projetos políticos de forças conservadoras – lideradas por alguns agentes do governo federal e membros do Congresso, que incluía membros de organizações da sociedade civil – que defendiam a manutenção do caráter residual, focalizado e clientelista das ações de assistência social, e de forças progressistas, que defendiam uma ação inovadora e oposta aos paradigmas até então vigentes. Como lembra Pereira, os interesses opostos, em alguns momentos “exigiram negociações estratégicas e, em outros, fincaram resistências que foram vencidas por quem tinha mais recursos de poder” (1998, p.69).

A LOAS, portanto, é o resultado de um conjunto de fatores que propiciaram alterações significativas no paradigma da política de assistência social brasileira: a democratização política e social, que propiciou o surgimento de novas lideranças, tanto no seio do Estado quanto da sociedade, assim como a mobilização de organizações da sociedade civil que visavam influenciar o sistema político na regulação da política; a ampla divulgação e o correspondente debate acerca das reais condições socioeconômicas da população brasileira, decorrentes do modelo de desenvolvimento adotado pelo país; o desenvolvimento do conhecimento especializado e, principalmente, a adoção, por parte do conjunto dos órgãos de formação e de representação dos profissionais do Serviço Social, de um novo

paradigma relacionado à assistência social; da criação de uma comunidade política bem articulada e com capacidade de mobilização, que tinha como agenda a mudança deste paradigma. Como lembra Santos (1987), esses são fatores suficientemente fortes para produzirem mudanças significativas nas decisões políticas relacionadas às políticas públicas e, efetivamente, foram decisivos para renovarem o paradigma da área da assistência social no Brasil.

A implantação desse sistema ocorre justamente no período em que o Estado nacional iniciou reformas estruturais que visavam reduzir suas atividades no campo social. Essas medidas incluíram a valorização da sociedade civil, tratada homogeneamente como um ator virtuoso e capaz de executar ações de assistência social de melhor qualidade e menos dispendiosas que o poder público. Com isso, justificava-se a transferência de recursos públicos para ONGs e instituições filantrópicas, que atuavam no campo da proteção social, sendo que a única contraparte do Estado era o financiamento parcial das ações. Para a efetivação dessa diretriz, instituiu-se em 1995 o Programa Comunidade Solidária<sup>15</sup>, que cumpria tanto o objetivo de difundir esta ideia de proteção como de formar lideranças das organizações sociais para o cumprimento dos objetivos pretendidos, que não incluíam a valorização dos espaços de participação e deliberação previstos na regulamentação da política de assistência social. Essa postura ficou evidente na forma como o governo federal conduziu sua participação no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), nova institucionalidade da política de assistência social, desqualificando-o e aos seus componentes, não participando das reuniões e desconsiderando suas deliberações (Raichelis, 2007; Pinheiro, 2008).

A LOAS, ao regulamentar a área da assistência social, foi o germe de importantes inovações institucionais, tendo como premissa a construção de um sistema nacional descentralizado e participativo: reafirmou a primazia da responsabilidade do Estado na garantia do direito; atribuiu competências aos três

---

<sup>15</sup> O Programa Comunidade Solidária foi criado pela Medida Provisória n.º 813/95, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, como parte das medidas que reestruturavam a assistência social no país, que incluíam o desmonte das diferentes instituições federais que atuavam na área (como a LBA, o CBIA e o CONSEA). O Programa era presidido pela primeira dama, Ruth Cardoso, e estava vinculado diretamente à Presidência da República, tendo como objetivo primordial a coordenação das ações governamentais voltadas para os segmentos mais pobres da população. Sua própria existência, objetivos e estruturação contrariava todas as diretrizes

níveis de governo (ainda que algumas fossem concorrentes entre si); admitiu que as organizações sociais que historicamente prestavam serviços nessa área comporiam a rede socioassistencial; garantiu que todas as ações devem ser organizadas sob um único comando – público e governamental – em cada esfera de governo; instituiu a tipologia básica das ações sócio-assistenciais – programas, projetos, serviços e benefícios; determinou que os recursos para a política devem ser geridos por meio de fundos especiais; instituiu o planejamento articulado das ações; e reforçou a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, por meio da criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)<sup>16</sup> e de conselhos nos demais níveis de governo. A mesma comunidade política que se mobilizou para a elaboração da LOAS também entendia ser importante a criação de espaços deliberativos que possibilitassem a publicização da própria política de assistência social, até então com regulação *ad hoc*, por meio de mecanismos como a visibilidade, o controle social, a representação de interesses coletivos, a democratização e a incorporação de uma nova cultura política, como lembra Raichelis (2007). As novas regras demandaram um intenso reordenamento institucional, impulsionado pelo governo federal, sendo que a criação e o funcionamento dos conselhos.

A implantação das inovações preconizadas pela LOAS deu-se em contextos sócio-políticos marcados por práticas conservadoras e, portanto, resistentes às inovações, gerando conflitos constantes entre os diferentes atores e evidenciando a necessidade de melhor definir e organizar as atribuições daqueles envolvidos na política, as funções da assistência social, seus destinatários, dentre outros aspectos potencialmente conflitantes. Além disso, a reforma do Estado implantada naquele período, sustentada em ideários neoliberais e tendo como premissa o modelo de gestão pública gerencial (Bresser Pereira, 1996), foi determinante para que o

---

preconizadas pela LOAS para a organização da área da assistência social e ignorava os preceitos constitucionais quanto à responsabilidade governamental com esta área.

<sup>16</sup> O CNAS veio substituir o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), extinto com a LOAS, com novas e diferentes funções e incorporando a participação popular nas decisões sobre a política, rompendo com o monopólio da burocracia neste processo.

Estado brasileiro relutasse em implantar as novas determinações legais e, mesmo, as desconsiderasse em muitas das decisões tomadas então<sup>17</sup>.

Uma primeira iniciativa de organização da gestão deu-se por iniciativa da Secretaria de Assistência Social (SAS), órgão federal responsável pela assistência social, em 1997, com a formulação da Norma Operacional Básica (NOB-AS)<sup>18</sup>. Essa Norma visava estabelecer padrões para a organização do Sistema Descentralizado e Participativo, especialmente quanto às competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação e controle social, fluxos e requisitos para o processo de habilitação, mecanismos e critérios para o repasse dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social.

A NOB-AS conceituou o sistema descentralizado e participativo e estabeleceu parâmetros para a descentralização da assistência social, nomeando as competências de cada nível de governo. Estabeleceu que houvesse dois níveis de gestão – estadual e municipal – e que os recursos públicos deveriam ser transferidos entre os níveis de governo por meio direto entre os Fundos de Assistência Social. Também foi criada a Comissão Tripartite, no nível federal, constituída por representantes dos gestores de assistência social dos três níveis de governo e de caráter consultivo, espaço para o debate e a pactuação entre eles quanto a aspectos relacionados à gestão da política, de modo a dar unidade ao sistema.

No ano seguinte, cinco anos depois de promulgada a LOAS, foi formulada e aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o que levou à revisão da NOB-AS e à formulação de uma nova Norma Operacional Básica (NOB-2), aprovada pelo CNAS por meio da Resolução nº. 207, de 16 de dezembro de 1998. O mérito e a importância de ambos são inegáveis, como um primeiro esforço de sistematização do acúmulo de conhecimentos e experiências desenvolvidos até então, mas, sem dúvida, ficaram aquém do que os grupos progressistas esperavam, pois avançava muito pouco nos aspectos relacionados aos critérios de repartição

---

<sup>17</sup> Para uma melhor compreensão do processo de reforma do Estado instituído no Brasil naquele período e seus reflexos na área da assistência social, ver Bidarra (2004).

<sup>18</sup> A Norma Operacional Básica foi aprovada em reunião extraordinária do CNAS, de 02 de dezembro de 1997, e publicada como Resolução de nº. 204 no DOU, de 08 de dezembro de 1997.

de recursos financeiros e à autonomia dos níveis estadual e municipal, quanto à utilização dos recursos advindos do nível federal e das ações prioritárias a serem desenvolvidas. A NOB-2 estabeleceu os procedimentos operacionais para implantar o sistema de forma descentralizada e regular as relações entre os diferentes níveis de governo. A Norma, além de explicitar o papel e as funções de cada nível de governo e instituir o que se convencionou chamar de níveis de gestão, reforçou a forma de financiamento, por meio de fundos especiais, o planejamento integrado das ações e o papel dos conselhos, quanto ao controle de ambos. Essa NOB-2 tem um conteúdo fortemente marcado pela gestão do sistema de assistência social, referendando a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no nível nacional, e criando as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), no âmbito dos estados, que congregariam os gestores da assistência social<sup>19</sup>, agora com caráter deliberativo quanto à operacionalização da gestão. Essas Comissões<sup>20</sup> deveriam ser espaços para negociação e pactuação, acerca de aspectos operacionais e de gestão do sistema, numa tentativa de desvincular decisões gerenciais de decisões políticas, estas últimas próprias dos conselhos.

Os anos posteriores à formulação da PNAS e da NOB-2 significaram uma grande movimentação no âmbito da gestão municipal, uma vez que ficou mais claramente definido o papel desse nível de governo como o principal executor da política de assistência social, tendo como referência o processo de descentralização 124, iniciado a partir da promulgação da Constituição de 1988, e a regulação da própria política. No entanto, a fragilidade administrativa e financeira dos municípios evidenciou-se, de forma geral e, em particular, na área

---

<sup>19</sup> Os gestores estaduais de assistência social já haviam criado o Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS), que funcionava com certa regularidade desde a década de 1980. A municipalização da assistência e a exigência legal do comando único em cada esfera de governo foram processos que induziram a criação de órgãos gestores municipais de assistência social, cujos titulares também passaram a se organizar nacionalmente no Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (FONGEMAS), atualmente denominado de Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Ambos os fóruns, portanto, são de participação restrita aos membros do governo.

<sup>20</sup> A composição da CIT prevista na NOB inclui três representantes da União, indicados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); três representantes dos estados, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS) e três representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Já as CIBs seriam compostas por três representantes do estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social, ou congênere, e seis representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COGEMAS), ou congênere.

da assistência social, cuja trajetória de alterações normativas recentes era insuficientemente madura para ter expressões concretas na implantação da política, ainda que pesassem todos os esforços envidados até então. Soma-se a esse fato, a estratégia do governo federal em valorizar a forma não-estatal de prestação de serviços assistenciais, por meio de organizações da sociedade civil, processo instituído pelo Programa Comunidade Solidária, e que frontalmente se opunha às diretrizes legais de que o Estado deveria garantir o direito à assistência social a todos que dela necessitassem. Com isso, o padrão de relação direta entre o governo federal e as ONGs reproduzia e reforçava a relação precedente entre a LBA e as entidades de assistência social, dificultando ainda mais o processo de municipalização da política.

## **2.2.**

### **Voltando atrás na história: a legitimação da Igreja Católica pelos diferentes tipos de caridade**

Como indicamos anteriormente, durante todo o período colonial até a República Velha, a Igreja no Brasil teve garantida sua hegemonia no campo assistencial através de diferentes instâncias de sua hierarquia organizacional (dos bispados às paróquias, dos educandários às irmandades leigas). A partir dos ideários republicanos, a Igreja vê-se ameaçada na manutenção dessa hegemonia e inicia o que os historiadores do período consideram como um “ciclo de mobilização do movimento católico laico”. Neste sentido, afirma-se que:

A conjuntura política e social presente naquele momento – a crise de hegemonia entre as frações burguesas e a movimentação das classes subalternas – abrirá à Igreja um enorme campo de intervenção na vida social. Ela será chamada a desempenhar um importante papel nos momentos mais críticos para a estabilidade do novo regime e, com ele, disputará arduamente a delimitação das áreas e competências de controle social e ideológico. Passada a primeira fase de reconhecimento da nova situação republicana, a Igreja abandonará a posição contemplativa e se lançará a uma mobilização sem precedentes em sua história social. Seu objetivo será a conquista de sólidas posições na sociedade civil, através das quais procurará implementar o projeto de restauração de sua ação normativa sobre a sociedade (Iamamoto e Carvalho, 2008, p.155).

Assim, a partir do pós-1930, a posição imediata da Igreja, em relação ao novo grupo no poder, será de expectativa em relação ao seu verdadeiro significado. O componente “tenentista” da coalizão vitoriosa, que durante a década anterior fora violentamente combatido, dará margem ao temor de uma ação radical e da colocação em questão de seus privilégios. A íntima ligação com setores depositos do poder, a fidelidade ao antigo regime e a extração de classe da hierarquia farão com que a Igreja, no plano político, tenda a solidarizar-se com as dissidências que cedo se fazem sentir pondo em perigo a estabilidade do regime.

O Governo Provisório da década de 1930, por sua vez, desde o início tomará a atitude de procurar atrair a solidariedade e o apoio da “valiosa força disciplinadora da Igreja” e de resguardar seus campos privilegiados de intervenção, delimitando áreas de influência. As primeiras medidas que envolvem seu relacionamento com a Igreja dirão respeito, respectivamente, a tornar facultativo o ensino religioso nas escolas públicas – há longo tempo reivindicado pela hierarquia – e a proibir a propaganda religiosa nos novos sindicatos.

Esse período corresponderá, assim, a uma situação de ambiguidade, em que Igreja e Estado, unidos pela preocupação comum de resguardar e consolidar a ordem e a disciplina social, se mobilizarão para, a partir de distintos projetos corporativos, estabelecer mecanismos de influência e controle das posições da Sociedade Civil que o regime anterior não fora capaz de preencher.

A Igreja se lançará na mobilização da opinião pública católica e na reorganização, em escala ampliada, do movimento católico leigo. Será nesse período que a intelectualidade católica formulará um projeto de cristianização da ordem burguesa, para “reorganizá-la sob o imperativo ético do comunitarismo cristão, exorcizando seu conteúdo liberal”. (Iamamoto e Carvalho, 2008, p.156).

Em 1931, a hierarquia católica organiza duas grandes demonstrações de força na capital da República, através das quais irá mostrar ao novo regime sua indispensabilidade e estipular o preço de seu apoio. A primeira se dará em maio, a pretexto da entronização de N. Sra. Aparecida – proclamada pelo Papa como padroeira do Brasil. Diante de uma imensa multidão, a hierarquia, na pessoa de Dom Leme, reafirmará a noção de Nação Católica e o seu direito ao exercício da influência como intérprete e guia da imensa maioria católica da população brasileira. Em outubro, na inauguração do Cristo Redentor, com a presença de quase toda a hierarquia e dos principais representantes do Estado, Dom Leme

explicita ameaçadoramente a posição da Igreja: “[...] ou o Estado [...] reconhece o Deus do povo ou o povo não reconhecerá o Estado”. (Iamamoto e Carvalho, 2008, p.156-157).

A partir de 1932, ocorre uma grande diversificação e ampliação do aparato do movimento católico laico. Tendo por base as instituições criadas e desenvolvidas metodicamente na década anterior (especialmente o Centro Dom Vital e a Confederação Católica), surgirão a Ação Universitária Católica, o Instituto de Estudos Superiores, a Associação de Bibliotecas Católicas, os Círculos Operários e, posteriormente, a Confederação Nacional de Operários Católicos, e a Liga Eleitoral Católica, além de uma série de instituições centralizadoras do apostolado social, que se firmarão através da Ação Católica Brasileira, criada em 1935. Segundo Paiva (2003):

... a Ação Católica Brasileira foi um momento de mudança profunda no ethos religioso. A Ação Católica não aconteceu num vácuo, liderada por atores com inspiração divina; tampouco houve uma mudança estrutural profunda que tivesse provocado uma revolução na própria instituição. Houve, sim, um grupo de leigos e parte da hierarquia eclesiástica que estavam propondo uma nova leitura do que era “ser cristão”, o que, inevitavelmente, trouxe profundas consequências para sua ação religiosa enquanto católicos (p.164).

A Ação Católica amplia-se e, no final da década de 1950, é um exemplo fundamental dos novos espaços alcançados por seus atores sociais. Estes, como atores – leigos e religiosos chamados de “católicos radicais” ou de “esquerda católica” –, foram importantes numa certa guinada da orientação religiosa, movendo-se na rígida estrutura religiosa, utilizando recursos existentes nessa própria estrutura, pese a organização autoritária e a centralização que continuavam a prevalecer na hierarquia eclesiástica. (Paiva, 2003).

A mudança de paradigma na Igreja ganha força a partir dos anos de 1960, sob a influência do Concílio Vaticano II. Ao contrário da posição adotada diante do regime do Estado Novo, de Getúlio Vargas, em que a Igreja assumiu uma posição conciliatória diante do regime de exceção, a CNBB<sup>21</sup> desempenhou um papel chave na articulação da sociedade civil, em defesa dos direitos humanos, das liberdades democráticas, da reforma agrária, dos direitos dos trabalhadores e da redemocratização.

Essa mudança de perspectiva deve ser destacada, pois desde o Movimento de Reação Católica, após a Proclamação da República (e a separação entre Igreja e Estado), a questão social foi considerada secundária, sendo que a preocupação maior da hierarquia era com sua reestruturação institucional no cenário brasileiro.

Durante o Vaticano II, em 1964, a Assembléia Geral da CNBB, realizada em Roma, decide assumir o Planejamento Pastoral como seu instrumento metodológico de renovação. Esse processo concretiza-se no país por meio do Plano de Pastoral de Conjunto (PPC), fundamentado, por sua vez, na atuação da Ação Católica e na experiência da CNBB. Nesse processo, a Igreja tenta integrar-se cada vez mais à sociedade civil e aos movimentos sociais.

O principal reforço institucional, nessa direção, provém das Conferências Episcopais Latino-Americanas, realizadas em Medellín, Colômbia, em 1968; em Puebla, México em 1979 e em Santo Domingo, República Dominicana, em 1992. A prática gerada por esse processo leva a Igreja a direcionar a sua atuação na sociedade brasileira, a partir da situação dos pobres e dos excluídos.

Entretanto, foram nos documentos do Concílio Vaticano II que podem ser indicadas novas bases para a atuação social da Igreja. De um lado, eles convocam a Igreja para o trabalho na linha da promoção humana dos “marginalizados” (em contraposição ao assistencialismo). De outro, tais documentos apresentam um novo modelo – o da *caridade assistencial*, caracterizado pelo atendimento individualizado às pessoas consideradas necessitadas e indefesas. Reconhece o valor do trabalho de assistência imediata às vítimas da pobreza extrema, bem como de outras expressões da questão social.

Entretanto, eles procuram fazer uma distinção entre a assistência social e o chamado assistencialismo. Este último seria uma forma demagógica utilizada, sobretudo, por homens políticos com interesse em tirar proveito da privação alheia. Faz uma veemente condenação daquilo que eles classificam como “*caridade interesseira*”. Tal prática, que seria a outra face do paternalismo, teria provocado a deturpação do modelo assistencial de caridade e a manutenção da ordem conservadora ou *status quo* de pessoas e grupos sociais (Cáritas, 1991).

Seguindo as linhas mestras do Concílio Vaticano II, existiria ainda uma outra chave interpretativa sobre *promoção humana*. A questão da promoção

---

<sup>21</sup> A Conferência Nacional dos Bispos foi fundada em 1952, por iniciativa de D. Hélder Câmara.

humana se baseia na valorização da pessoa beneficiada pelo trabalho social, discursivamente encarada como um *sujeito*, e não apenas um objeto de assistência.

Nesta perspectiva, as pessoas assistidas “não mais deveriam receber o peixe, mas a vara e o aprendizado da pesca”, ou receberem “os instrumentos para escrever a própria história”. Entretanto, conforme o *modelo promocional da caridade*, deve-se oferecer bens sem envolver o assistido num processo mais amplo de desenvolvimento social.

A ênfase é no esforço para a superação da condição de inferioridade do assistido, agindo com ele. Nesta ótica, os conflitos são ainda interpretados como fatores de subdesenvolvimento, não como expressão das contradições estruturais da sociedade capitalista, algo que ocorreria posteriormente. (Casaldáliga & Vigil, 1993).

A perspectiva *promocional* inicia a mudança do foco no indivíduo para a comunidade na qual ele se insere. No contexto de propagação das Comunidades Eclesiais Base/CEBs, na década de 1970 surgiram diversas ações coletivas em âmbito local – clubes de mãe, hortas coletivas, associações de moradores de bairro etc. –, propiciando uma reflexão sobre a questão do desenvolvimento comunitário. O segmento progressista da Igreja no Brasil vislumbrou a necessidade de avançar numa perspectiva de politização, considerando a possibilidade de mudanças sociais abrangentes.

Tem-se, assim, o modelo da *caridade libertadora*, o qual se baseia numa outra “mística/espiritualidade cristã”, já totalmente imbuída pelos valores e ideias da Teologia da Libertação. Ela decorre do amadurecimento do sentido da ação social, num trabalho articulado dos organismos sociais da Igreja Católica, já então harmonizados numa mesma referência transcendental (Casaldáliga & Vigil, 1993).

Foi assimilada uma noção dialética de sociedade, com certa influência marxista. A partir dessa chave interpretativa, o grande mal social se traduz inequivocamente em pobreza, cujas causas são concretas, bem conhecidas e precisam ser enfrentadas. A pobreza é fruto das estruturas de exploração cultural e, sobretudo, econômica, com as quais é preciso romper para que uma real transformação da sociedade seja possível. Com a formação dessa consciência, as práticas assistenciais e promocionais passam a ser vistas como residuais, pois caso recebam prioridade, nada mais serão do que paliativos (Cáritas, 1991).

É importante destacar que a inflexão da noção de caridade se deu na esteira de mudanças significativas na Igreja latino-americana. As CEBs ganharam legitimidade e força a partir das conferências episcopais. Dentro desta dinâmica, a Igreja participa ainda do processo constituinte, entre 1986 a 1988, e se mobiliza em favor de emendas populares à Constituição, com ênfase para a “ética na política” e para a “implementação de políticas sociais”, como condição *sine qua non* para a estabilidade democrática.

Militantes católicos passaram a ter maior atuação em organizações sociais, como sindicatos e partidos políticos. Por outro lado, os países latino-americanos gradativamente abandonam os regimes ditatoriais e sua cultura política progressivamente mudou. Práticas paternalistas de outrora foram duramente criticadas. Esse processo influenciou significativamente os segmentos da Igreja Católica, que “passou a assimilar tais demandas da sociedade que ansiava por participação e democracia” (Adams, 2001).

Entidades pastorais, ao lado de movimentos da sociedade civil, efetivaram uma mobilização crescente por direitos cidadãos. José Murilo de Carvalho ressalta que:

Foi no período da nova ditadura militar, 1964 a 1974, que a máquina da repressão cresceu rapidamente e tornou-se quase autônoma dentro dos governos militares. A única instituição que conseguiu defender-se, apesar de alguns conflitos com os governos, foi a Igreja Católica. Por seu poder e influência, a hierarquia da Igreja foi capaz de oferecer resistência e tornou-se aos poucos o principal foco de oposição legal (Carvalho, 2008, p.165).

A *caridade libertadora* se desenvolveu nesse contexto de mobilizações amplas por cidadania plena, traduzida em direitos civis, sociais e políticos.

A eleição de João Paulo II, em 1978, muda o cenário político da Igreja em todo o mundo, particularmente na América Latina, berço da Teologia da Libertação. No entanto, no Brasil, a CNBB mantém sua linha de trabalho e intervém como ator sociopolítico diante dos problemas nacionais, participando, também, intensamente do processo de transição para a democracia.

Todo esse processo de mudança na ideia de caridade desembocou invariavelmente na questão da participação popular na política, fazendo os *agentes de pastoral* recorrerem a uma afirmação conhecida do papa Paulo VI: “a política é a mais alta forma de caridade” (CNBB, 2002).

Diante deste cenário, de fato, a trajetória da Igreja se entrelaça com a história do Brasil, no que tange ao processo de consolidação da assistência social e outros fatos relevantes do panorama político brasileiro. A caridade foi, entretanto, o aporte fundamental sobre o qual foi erigido o arcabouço das instituições católicas, constituindo-se em um modelo de intervenção social que teve na caridade cristã sua legitimação e cuja estruturação extrapolou os limites de uma perspectiva meramente religiosa.

A caridade cristã foi sendo reelaborada pela Igreja traduzindo as diversas formas de consolidação das relações sociais no Brasil. Entretanto, tais concepções de caridade pautavam-se na mística espiritualista cristã com ênfase no indivíduo (Caridade assistencial), na comunidade (Caridade promocional) e na politização das ações do clero e dos leigos (Caridade libertadora), esta última tinha perspectivas de transformação social das estruturas. Segundo Mestriner (2008, p.14), “A Igreja Católica atribuiu à filantropia o sentido da caridade, da benemerência [...]” Neste sentido, a filantropia travestida como caridade e benemerência reproduziu ações de outrora com poucas contribuições para elaboração de uma política pública pautada nos direitos sociais.

### **2.3. A Igreja Católica e a questão social**

Foi no século XIX que a questão social assumiu características de problema visível e incômodo nos países industrializados da Europa. No Brasil, este debate inicia-se na Primeira República, quando o Estado vê-se confrontado com a questão social trazida pelo início do processo de industrialização, a emergência de um operariado industrial e as mudanças no regime político.<sup>22</sup> A questão social vai

---

<sup>22</sup> Entre outros autores que demarcam este tema: TELLES, Vera. Pobreza e Cidadania - Figurações da questão social no Brasil moderno; e YAZBEK, Maria Carmelita, Pobreza e Exclusão Social - Expressões da Questão Social no Brasil.

suscitar um debate acerca de como enfrentá-la, sendo que, no decorrer deste primeiro período, foi considerada no Brasil como "caso de polícia".

Na contramão, a Igreja ainda era voltada “para manutenção da ordem e harmonia do todo orgânico de sempre, havendo duas grandes preocupações que sobressaíam nas inúmeras instruções da Pastoral Coletiva: o fortalecimento institucional da Igreja brasileira e a sedimentação da centralização do poder espiritual de Roma, que continuava dando as diretrizes para todas as nações católicas do planeta. Mas as condições sociais de ampla parcela da população brasileira não faziam parte desse leque de preocupações.” (Paiva, 2003, p.166). A grande mudança de orientação aconteceu:

... somente no final dos anos 50 com duas grandes tendências convergentes: a) a participação do laicato com um tipo de engajamento distinto, que terminou por provocar um questionamento crescente a respeito do que era ser cristão; b) uma mudança na postura de uma pequena parte da hierarquia eclesiástica, que via a urgência de novos posicionamentos religiosos diante da profunda desigualdade social do país, propondo uma nova conceituação teológica para possibilitar essa transformação. Essas duas tendências, trazendo novos atores que buscavam uma prática religiosa que se afinasse com seus questionamentos, vão ser as bases da guinada ocorrida na esfera religiosa brasileira [...] Havia um grupo na esfera religiosa que D. Hélder Câmara chamava de “minorias abrahâmicas”, propondo mudanças baseadas em nova leitura de valores religiosos genuínos, valores estes buscados na concepção cristã da igreja primitiva (Paiva, 2003, p.166-167).

Não é possível precisar um momento específico para o:

... início de uma nova visão de mundo religiosa no catolicismo brasileiro, uma vez que houve um processo em gestação que foi aos poucos dando condições para a modernização da Igreja. Mas certamente não se pode deixar de reconhecer que uma das maiores contribuições para essa mudança de orientação religiosa foi o humanismo cristão, principalmente o francês, grande promotor de uma nova visão do que era ser cristão no mundo. Iria, de alguma forma, fornecer as primeiras pistas para a reconciliação da Igreja com a história, visto que propunha uma vivência do homem católico que dava a solução teológica para que finalmente pudesse ser desfeita a visão caracterizada como o catolicismo sendo uma religião fora do mundo (Paiva, 2003, p.167-168).

O pensamento germinal desse “novo ethos religioso remonta aos anos 30, quando um grupo de teólogos, principalmente franceses, trouxe concepções religiosas que alterariam profundamente a visão de mundo católica. Nesse contexto, havia parte do clero que estava então decidida a praticar um novo evangelho, como foi o caso dos padres operários na França a partir dos anos 40,

que propunham viver a religião de uma nova perspectiva, não mais nas antigas alianças com o “pólo dominado”, para usar uma expressão cara aos militantes da época”. (Paiva, 2003, p.168).

Os principais pensadores dessa nova teologia foram: “Inicialmente houve um re-direcionamento começado com Maritain, na década de 30, com sua concepção de “humanismo integral”, prevalecia a idéia de que a “influência” do laicato cristão era suficiente para a transformação das estruturas social e política. Maritain condenava fortemente o modelo de cristandade medieval, quando a hierarquia eclesiástica exercia um poder também político, mas o fato de o católico estar atuando no mundo seria suficiente, pensava ele, para imprimir um novo tipo de ação social. Daí sua famosa distinção entre o comprometer-se enquanto cristão. Enquanto o primeiro significa comprometer-se como Igreja, o último significa comprometer-se como cidadão, ampliando, assim, a necessidade de atuação do católico nas outras esferas da vida. Em suma, foi uma distinção crucial para que fosse dada a partida para um novo tipo de envolvimento do católico na esfera social, mas sempre enquanto cristão”. (Paiva, 2003, p.168-169)

Nessa mesma linha, tempos depois,

... outro francês influenciado por Maritain, Yves Congar, afirmava ser essencial que a conduta do católico no cotidiano fosse permeada pela ética cristã, que deveria ser a condutora da ação do cristão no mundo. Outro teólogo que no período pós-guerra ampliou ainda mais a concepção de Maritain, dando uma nova ênfase à dimensão social, foi Henri de Lubac. Foi Lubac quem enfatizou ser a concepção de salvação como inerentemente social, pois significa reconciliação com o semelhante e com Deus, sendo a Igreja o lugar para ambas as mediações (Paiva, 2003, p. 169).

Além disso, quando:

... Lubac enfatiza o contexto histórico e social da salvação, esta não fica confinada à relação do fiel com Deus, em uma relação individualizada e deslocada da realidade. Passa a ser importante também que o católico esteja inserido no seu contexto histórico e aja de maneira cristã plena. Dessa forma, o “agir cristãmente”, que anteriormente significava o cultivo de uma atitude de resignação e submissão, adquire um sentido ampliado, pois passa a ser necessário que a atitude do católico permeie todos os seus atos, levando a uma transformação tanto individual quanto social. Essa é, sem dúvida alguma, uma mudança fundamental para o desenvolvimento de um ethos católico distinto: o catolicismo iria, por fim, assumir maior inserção no mundo, com consequências profundas para a participação social pela prática religiosa (Paiva, 2003, p.169).

Já o alemão Karl Rahner:

... teve um papel fundamental na superação da dicotomia natural/sobrenatural, ao defender a idéia de que a teologia deve fundar-se no social, que passa a ser concebido como dotado de graça divina. Essa virada implica numa prática religiosa bastante inovadora: fornece as bases teológicas para o início da participação social do católico a partir de sua própria condição religiosa, eliminando o antigo dilema entre o religioso e o secular [...] (Paiva, 2003, p. 170).

A participação das Instituições Católicas nas arenas político-democráticas fundamenta-se no humanismo cristão francês e na Doutrina Social da Igreja Católica. Esta se expressa num “conjunto de escritos e mensagens, cartas, encíclicas, exortações, pronunciamentos, declarações, que compõem o pensamento do Magistério Católico a respeito da chamada “questão social””. (CNBB, 1996). Os principais documentos da Doutrina Social da Igreja Católica são as “Encíclicas Sociais” dos Papas, que, a partir de Leão XIII, desde 1891, são periodicamente reatualizadas. Sintetizando as principais encíclicas sociais papais, tem-se:

### Encíclicas da Igreja Católica acerca da questão social

Encíclicas Sociais	Principais Aspectos
Rerum Novarum (1891)	<p>“A Igreja Católica denunciou a situação de infortúnio e de miséria imerecida da classe operária”.</p> <p>“No tocante à defesa das reivindicações dos trabalhadores, o pontífice afirma que o meio mais eficaz para a realização de uma política social é a liberdade de organização das associações e dos sindicatos operários. Na contramão do pensamento vigente, diz que é dever do Estado proteger e incentivar tais associações, não cabendo persegui-las” (Cadernos de Doutrina Social da Igreja, 2006, p.3 e 4)</p>
Quadragesimo Anno (1931)	<p>“O Papa denuncia a ditadura econômica praticada pelo mundo ocidental [...] Destaca a importância da dimensão política, na vida pública, convidando que os católicos participem da edificação de uma sociedade fundada na justiça”.</p> <p>“[...] Propõe um modelo de organização sócio-político-econômico a que deu o nome de Corporativismo Cristão [...] Sugeriu uma sociedade em que as representações das categorias profissionais</p>

	serviriam como espaço de comunicação entre a pessoa e o Estado” (Cadernos de Doutrina Social da Igreja, 2006, p.4 e 5)
Mater et Magistra (1961)	<p>“Comemorativa dos 70 anos da primeira encíclica social - a Rerum Novarum. Seu título de “Mãe e Mestra” diz bem do anseio de intenções do papa João XXIII. É um apelo à união entre as nações, acobertado por um gigantesco processo de socialização das estruturas humanas”</p> <p>[...] Enfatiza a importância do laicato na formulação dos programas de ação comunitária. Dá ênfase à pessoa humana, na medida em que ela é apresentada como o fundamento, a causa e fim de toda instituição social.” (Cadernos de Doutrina Social da Igreja, 2006, p.5)</p>
Pacem in Terris (1963)	<p>“Pela primeira vez uma encíclica social é destinada não só aos representantes eclesiais [...], mas também “a todos os homens de boa vontade”. Tal procedimento se tornou usual daí para frente acentuando cada vez mais o objetivo do pontífice de se dirigir a toda a humanidade, independente de seu credo religioso.”</p> <p>“O documento acentua as relações decorrentes das pessoas com os poderes públicos, caracterizados pelo respeito à autoridade legitimamente constituída e a devida colaboração para o bem comum. No que compete às relações entre as comunidades políticas, estas devem ser fundadas na ética [...] A encíclica faz um chamamento aos católicos para a construção da paz junto com todos os homens de boa vontade.” (Cadernos de Doutrina Social da Igreja, 2006, p.5 e 6)</p>
Populorum Progressio (1967)	<p>“Neste documento, o pontífice faz uma abordagem mais ampla do que o observado nas primeiras encíclicas sociais [...] Se destina especificamente aos temas ligados ao desenvolvimento dos povos. Enfatiza a justiça nas relações econômicas como base necessária para a obtenção da paz.”</p> <p>[...] O papa faz um apelo para que todos os cristãos se empenhem na luta pela justiça no mundo.” (Cadernos de Doutrina Social da Igreja, 2006, p.7)</p>
Laborem Exercens (1981)	<p>“A encíclica comemora os 90 (noventa) anos da Rerum Novarum de Leão XIII. O papa João Paulo II mostra sua clara e inequívoca posição quanto à questão social [...] A tese central do documento é a primazia do trabalho sobre o capital [...]”</p>

	<p>“O papa reafirma o apoio aos sindicatos de classes e às lutas sociais [...]” (Cadernos de Doutrina Social da Igreja, 2006, p.9)</p>
<p>Sollicitudo Rei Socialis (1987)</p>	<p>“A segunda encíclica social de João Paulo II teve como objetivo comemorar os 20 (vinte) anos da promulgação da Encíclica Populorum Progressio, do papa Paulo VI.”</p> <p>“O papa incentiva os países necessitados a desenvolverem iniciativas de solidariedade próprias, sem depender de ajudas externas [...] Cita a educação de base, a produção de alimentos e a implantação de formas de democracia participativa, em substituição a regimes corruptos, ditatoriais ou autoritários.” (Cadernos de Doutrina Social da Igreja, 2006, p10)</p>
<p>Centesimus Annus (1991)</p>	<p>“Promulgada em comemoração aos cem anos da Rerum Novarum, faz um re-exame da primeira encíclica social. Propõe um tríplice olhar: para o passado (atrás), para o presente (ao redor) e para o futuro.” “Olhar para trás” significa o final do século XIX e os princípios fundamentais que suscitaram o surgimento da Rerum Novarum. “Olhar ao redor” significa fazê-lo para as “coisas novas” do final do século XX. “Olhar para o futuro”, para o advento do terceiro milênio [...]”</p> <p>“[...] A Igreja afirma que encara com simpatia o sistema democrático de governo [...]” (Cadernos da Doutrina Social da Igreja, 2006, p.11)</p>

Quadro 1

No Brasil, considerando a questão social e segundo Gomes (2002, p.70):

Os posicionamentos do clero e do laicato no Brasil, no que diz respeito à problemática social, à época, colocam-se mais à direita que o próprio Vaticano. Este, incisivamente, criticou o liberalismo pelos problemas sociais decorrentes da industrialização, desde a encíclica “Rerum Novarum”. No primeiro momento, o discurso da Igreja não revela uma grande preocupação com a questão social. Entretanto, encontramos, no início do século XX, com o padre Júlio Maria, uma voz dissonante: “Nem o clero nem os católicos, em sua quase totalidade, compreenderam ainda o dever presente do catolicismo brasileiro, encerrado nos templos, e nada divisando além do horizonte da sacristia; nem políticos do novo, como os do passado regime, se mostram já distanciados do mesquinho ideal social e político da Igreja ser cooperadora necessária da paz pública e da prosperidade cívica, é apenas considerada uma empresa de funerais, é uma simples administradora de sacramentos”.(Júlio Maria, apud Gomes, 2002, p.70-71)

A Igreja mobilizou (e ainda mobiliza) seus intelectuais, através de diversos doutrinadores, para elaborarem respostas às diversas expressões da questão social. Em alguns momentos históricos, estes documentos foram legitimados pela

sociedade e, em outros, teve seu valor doutrinário circunscrito ao âmbito católico, como uma contribuição do laicato cristão.

## **2.4. A Igreja Católica no Rio de Janeiro: a arquidiocese e seus dirigentes**

Recorrendo-se aos documentos relativos à história diocesana, tem-se uma cronologia da fundação e desenvolvimento da arquidiocese da cidade do Rio de Janeiro, diocese importante face a sua condição de diocese da capital da república nesta. Igreja e Estado tiveram, inclusive, uma aproximação que facilitava até em termos físicos as relações entre os dirigentes políticos e eclesiásticos.

De acordo com Schubert,

... em 1567, reinando em Portugal D. Sebastião, foram lançados os fundamentos da cidade do Rio de Janeiro, com nome de S. Sebastião, em homenagem ao Rei, e por devoção ao Santo, em cujo dia foram derrotados e expulsos os franceses da Baía de Guanabara (Schubert, 1948, p.1).

A implantação da Igreja no Brasil Colonial se realizou com a instalação do primeiro Governador Geral do Brasil, no Estado da Bahia, para administrar as Capitanias Hereditárias. Foi, então, criado o primeiro Bispado do Brasil, na cidade de Salvador. Desde a fundação por seu defensor, Estácio de Sá, a nova Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro esteve sob a jurisdição espiritual do Bispado de Salvador.

Em 19 de julho de 1575, pelo Breve “*In supereminenti militantis Ecclesiae*”, do Papa Gregório XIII, foi criada a Prelazia da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, sendo a mesma desmembrada do Bispado da Bahia. Desmembrado, o território da nova Prelazia estendia-se desde a Capitania de Porto Seguro até o Rio da Prata. Em 16 de novembro de 1676, a Bula do Papa Inocêncio XI, “*Romani Pontificis pastoralis sollicitudo*”, elevou a antiga Prelazia de São Sebastião à categoria de Diocese, como sufragânea da Sé Metropolitana de São Salvador da Bahia, criada na mesma data. A esta, ficou também subordinada

a Diocese de Olinda. Da Diocese do Rio de Janeiro, foram posteriormente desmembradas 131 arquidioceses, dioceses e prelazias.

Pela Bula “*Ad universas orbis ecclesias*” do Papa Leão XIII, de 27 de abril de 1892, foi reorganizada a hierarquia eclesiástica no Brasil, que até então constava de apenas um arcebispado, em São Salvador da Bahia, e de onze bispados. Foram criadas duas Províncias Eclesiásticas, a saber: uma no Norte, com sede em São Salvador da Bahia; e a outra no Sul, sendo o Bispado do Rio de Janeiro elevado à categoria de Sé Metropolitana.

Depois da elevação à condição de Bispado de São Sebastião do Rio de Janeiro, esta foi administrada pelos seguintes bispos e arcebispos:

1º - D. João Esberard, de 1893 a 1897<sup>23</sup>

Este bispo toma parte “ativa na direção do movimento religioso do país, e escreve o protesto coletivo, que foi assinado por todos os Bispos e apresentado ao Marechal Deodoro da Fonseca, representando contra os supostos erros opostos à Igreja e sua doutrina”. (Schubert, 1948, p.3)

2º - D. Joaquim Arcoverde de Albuquerque Cavalcanti, de 1897 a 1930<sup>24</sup>

Por seus estudos em Roma, teve como colegas e condiscípulos de universidade uma série de religiosos que ocuparam altas posições na hierarquia eclesiástica, no Brasil e na América Latina: Dom Mariano Espinosa, (Arcebispo de Buenos Aires), Dom Mariano Soler, (arcebispo de Montevidéu), Dom Jerônimo Tomé da Silva, (arcebispo do Salvador), Dom Adauto Aurélio de Miranda Henriques, (arcebispo da Paraíba), Dom Eduardo Duarte da Silva, (bispo de Uberaba).

Promovido ao arcebispado do Rio de Janeiro, em 1899, foi também nomeado o primeiro cardeal presbítero da Santa Igreja Romana da América Latina. Esteve à frente da direção eclesiástica da capital do país durante todo o início do período republicano, enfrentando uma conjuntura de “tentativas de redução do poder da Igreja” nos negócios públicos.

---

<sup>23</sup> Foi uma forte coluna da Igreja no Brasil, em 1864. Ingressou no seminário de São José, estudou dez anos em um curso regular, sendo aprovado na retórica, filosofia, teologia e outras ciências eclesiásticas. Foi promovido a todas as ordens, inclusive o Presbiterato. Foi, também, professor do seminário e capelão do Convento das Carmelitas e, ainda, prestou serviços à Igreja como escritor e jornalista.

<sup>24</sup> Pernambucano de Cimbres, concluiu o curso de humanidades em Cajazeiras. Partiu para Roma, foi aluno da Pontifícia Universidade Gregoriana, onde recebeu os graus acadêmicos nas matérias eclesiásticas.

O Cardeal Arcoverde era “caracterizado por sua tenacidade e firmeza de decisões e pelo seu peculiar tino na escolha dos seus auxiliares. Ideologicamente, sua obra dirigiu-se particularmente ao combate ao positivismo comtiano, ideologia muito presente na hierarquia militar e republicana de sua época. Suas principais obras na Arquidiocese do Rio de Janeiro foram: a suspensão de funcionamento do Seminário São José, em 1907; reforma da Catedral e da Cúria Metropolitana e a construção do Palácio São Joaquim, residência dos arcebispos. Além disso, de sua presidência nas Conferências do Episcopado Meridional em Nova Friburgo, saiu o documento *Pastoral Coletiva*, de 1915, cujas prescrições ditaram normas práticas ao clero por 25 anos”. (Schubert, 1948, p.5)

Apesar do clima anti-religioso de sua época, esse arcebispo manteve contatos próximos com o Governo Central, onde o reconhecimento oficial dos seus méritos era constatado com a participação dos governantes nas festas jubilares do seu episcopado e sacerdócio.

3º - D.Sebastião Leme da Silveira Cintra<sup>25</sup>, de 1930 a 1942;

Foi bispo auxiliar do Cardeal Arcoverde, entre 1911 e 1915, onde exerceu a coordenação das atividades religiosas do clero e do laicato e ascendência como representante público. Em 1921, o Cardeal Arcoverde anunciou aos fiéis do arcebispado a disposição da Santa Sé na escolha de Dom Sebastião Leme para ser seu coadjutor e futuro sucessor.

Nesta ocasião, as primeiras ações referiram-se à obra das vocações, que teve como natural consequência a reabertura do Seminário São José, provisoriamente em Paquetá. Procurou, em seguida, canalizar as forças dispersas numa instituição que antecipou a organização da Ação Católica, sob o título de “*Confederação Católica*”. Foi, portanto, o reorganizador da *reação católica*, tendo sido responsável por “empreendimentos de impacto” e de demonstração da força da Igreja no país: o Congresso Eucarístico do Centenário e a edificação da imagem de Cristo Redentor.

---

<sup>25</sup> Nasceu no Estado de São Paulo. Ingressou no Seminário Episcopal e logo foi enviado pelo Bispo diocesano Dom Joaquim Arcoverde de Albuquerque Cavalcanti para estudar em Roma, onde concluiu os cursos de humanismo, filosofia e teologia na Pontifícia Universidade Gregoriana. No ano de 1916, foi arcebispo de Olinda. Em 5 de junho de 1930, por morte do Cardeal Arcoverde, tornou-se arcebispo do Rio de Janeiro.

Além disso, organizou o Congresso Mariano, que culminou com a proclamação e coroação de Nossa Senhora Aparecida como Padroeira do Brasil. Deve, ainda, ser atribuída a D. Leme: a vitória dos postulados católicos na Constituinte de 1934; a vitalidade da Liga Eleitoral Católica; a organização do Ensino Religioso na arquidiocese; o primeiro estabelecimento da Ação Católica Nacional e a criação da Universidade Católica. Todas essas atividades representaram importantes iniciativas no que destacamos anteriormente como etapas fundamentais da atuação da Igreja na área social, com ênfase no recrutamento e capacitação de um laicato católico que atuava religiosa e politicamente nos conturbados anos de consolidação do Estado Nacional.

Além disso, D. Leme atuou na garantia de apoio financeiro do Estado às obras sociais da Igreja, através de isenções de taxas e impostos garantidos pelos Certificados de Utilidade Pública às Entidades Filantrópicas, certificação até hoje objeto de polêmicas políticas (Leis da filantropia). No plano interno, investiu nas vocações sacerdotais com o “movimento de bolsas perpétuas” para formação do clero, a fundação da Casa do Padre e a Casa de Retiro da Gávea.

4º - D. Jaime de Barros Câmara, de 1943 a 1971<sup>26</sup>

D. Jaime foi designado para a Arquidiocese de São Sebastião do Rio de Janeiro pelo Papa Pio XII no dia 3 de julho de 1943. Como pode ser visto na pequena bibliografia acerca de sua trajetória eclesial ( nota 11), ele teve uma rica atuação nas esferas dirigentes da Igreja no Brasil, tanto no período anterior a sua presença no Rio de Janeiro como durante seu mandato na cidade-capital do

---

<sup>26</sup> No dia 19 de dezembro de 1935, Monsenhor Jaime de Barros Câmara foi nomeado pelo Papa Pio XI 1º bispo da Diocese de Mossoró, Rio Grande do Norte. Foi ordenado sacerdote no dia 1º de janeiro de 1920, em Florianópolis, pelas mãos de Dom Joaquim Domingues de Oliveira. Atuou na Arquidiocese de Florianópolis, entre 1920 a 1930. Foi reitor do Seminário Nossa Senhora de Lourdes Azambuja-Brusque e do Santuário de Nossa Senhora do Caravaggio de Azambuja, de 1927 a 1936. Em 1935, foi nomeado camareiro secreto de Sua Santidade, pelo Papa Pio XI, passando a usar o título de *Monsenhor*. Sua ordenação episcopal foi em Florianópolis, no dia 2 de fevereiro de 1936 e, em 1941, o Papa Pio XII nomeia-o Arcebispo de Belém do Pará. A posse do novo arcebispo aconteceu no dia 1º de janeiro de 1942. Durante seu governo na Arquidiocese de Belém do Pará, promoveu a reforma dos estudos do Seminário, adquiriu o Colégio Progresso Paraense (atual colégio Santa Maria de Belém), a sede do Círculo Operário e o Seminário Ferial (atual Centro de Treinamento Tabor, em Icoaraci). Quando arcebispo do Rio de Janeiro, deu apoio ao estabelecimento de igrejas orientais no Brasil, ao erigir a paróquia da Igreja de São Basílio, greco-católica melquita, que ele mesmo definiu como "jóia rara".

país. Aqui, a cidade vive um período de efervescência política com um aumento vertiginoso das migrações rural-urbano e o crescimento de favelas;( Abreu:1999) o crescimento do movimento dos favelados; o crescimento (mesmo que não maioritário) do Partido Comunista na constituinte pós-ditadura Vargas e o aumento de sua militância junto aos segmentos populares de trabalhadores e favelados; além das pressões pró-reformas de base, que tinham na cidade do Rio de Janeiro um de seus cenários mais vivos.

Além disso, a gestão de D. Jaime é marcada também por uma divergência político-ideológica importante no interior da própria Igreja, onde ele e seu bispo auxiliar ( D. Hélder Câmara) exemplificam dois caminhos distintos em relação à atuação social no país e na cidade do Rio de Janeiro.

Um dos feitos do Cardeal D. Jaime Câmara foi seu apoio na criação da Fundação Leão XIII, em 1947. Esta entidade foi solicitada pelo próprio presidente Gaspar Dutra, e respondia a um apelo da dirigente dos Serviços Sociais do, então, Distrito Federal: “Vamos subir as favelas antes que dela desçam os comunistas” (Schubert, 1948, p.25).

Apoiada por D. Jaime, a Fundação cria Centros de Ação Social em favelas com “maior perigo subversivo”, vale dizer, aquelas ocupadas por população operária (Barreira do Vasco, Jacarezinho, Telégrafos, entre outras). Assim, entre 1947 e 1955, a Fundação (articulada com a Igreja) passa a desenvolver um trabalho interventivo nas favelas do Rio de Janeiro. Esse incluía desde atividades quase que meramente religiosas (batizados, casamentos e primeira comunhão) até cursos promocionais de profissionalização. Entretanto, o mais importante era a vigilância que a Fundação exercia sobre o crescimento das favelas (impedidas legalmente de ampliar o número e tipo de moradias) e seu processo organizativo. Todas as eleições tinham que contar com a aprovação e a presença da Fundação, nos procedimentos eleitorais.

De 1955 a 1960, surgem, no cenário da Guanabara, dois outros órgãos para atuarem em favelas: um igualmente ligado à Igreja (A Cruzada São Sebastião) e outro ao Estado (Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas).

---

“A Cruzada, ligada a D. Hélder Câmara, foi criada a partir de uma cisão política dentro da Igreja, onde as divergências político-partidárias ficaram assim retratadas: A Fundação recebia apoio de políticos da UDN e a Cruzada era apoiada pelo pacto populista PSD/PTB” (Quiroga, 1994, p.34).

A Fundação exercia funções nítidas de controle da população favelada (controle da luz, distribuição de água, fiscalização da construção de novos barracos, etc), as quais geraram a perda da sua capacidade de mobilização devido aos conflitos com os moradores. A partir daí, surgiu a necessidade de uma nova instituição para mobilizar as comunidades faveladas, com implementação de uma política de “integração” do favelado à cidade, através de um trabalho de educação social.

A criação da Cruzada revelou, portanto, uma duplicidade da intervenção da Igreja: a Fundação, criada por D. Jaime Câmara com finalidades explícitas de controle, e a Cruzada, criada por D. Hélder Câmara com funções de controle subjetivas via “participação comunitária”. (Quiroga, 1994, p.34)

#### 5º - D. Eugênio de Araújo Sales, de 1971 a 2001<sup>27</sup>

A trajetória de D. Eugênio foi uma das mais longas e contraditórias, no que se refere a sua atuação social. Se as linhas divergentes no seio da Igreja, no período de D. Jaime, poderiam ser personificadas entre ele e seu bispo auxiliar, no caso de D. Eugênio, essa divergência pode ser localizada em sua própria trajetória enquanto dirigente eclesiástico.

De fato, em sua atuação no nordeste brasileiro (tanto em Natal como em Salvador), ele atuou dentro de parâmetros que poderíamos classificar como de uma linha progressista, em termos de uma atuação social da Igreja: apoiou a fundação de sindicatos rurais<sup>28</sup>; a expansão do Movimento de Educação de Base

---

<sup>27</sup> Dom Eugênio de Araújo Sales fez seus primeiros estudos em Natal, no Rio Grande do Norte, tendo ingressado, em 1931, no Seminário Menor. Estudou Filosofia e Teologia no Seminário da Prainha, em Fortaleza. Dom Eugênio foi ordenado sacerdote em novembro de 1943. Em 1954, aos 33 anos, foi nomeado bispo auxiliar de Natal pelo papa Pio XII e, em 1962, foi designado administrador apostólico da Arquidiocese de Natal, função que exerceu até 1965. Em 1964, tornou-se administrador apostólico da Arquidiocese de Salvador e, quatro anos depois, arcebispo de Salvador e primaz do Brasil, pelo papa Paulo VI.

<sup>28</sup> Mesmo que fossem organizações de trabalhadores rurais criadas como contraposição às *Ligas Camponesas* organizadas por Francisco Julião, de inspiração mais de esquerda, os Sindicatos rurais apoiados pela Igreja tiveram, igualmente, papel relevante nas lutas por melhores condições de vida e trabalho para as populações do campo no nordeste brasileiro, no pré-1964.

com a instalação dos sistemas radiofônicos, que representaram uma redução do isolamento das populações rurais; foi um dos criadores da Campanha da Fraternidade, cuja primeira realização, na quaresma de 1961<sup>29</sup>, foi feita com apoio do bispado de Natal.

Além disso, como arcebispo de Salvador, foi um dos criadores das Comunidades Eclesiais de Base e, no pós-1964, apoiou alguns militantes de esquerda perseguidos pelo regime militar<sup>30</sup>. Além disso, assumiu a defesa de refugiados políticos dos regimes militares latino-americanos entre 1976 e 1982. Montou uma rede de apoio a estes refugiados juntamente com a Cáritas Brasileira e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, que consistia em abrigá-los, inicialmente, na Sede Episcopal (Palácio São Joaquim) e, posteriormente, em apartamentos alugados para tal finalidade. Além disto, financiou a estadia destes refugiados até conseguirem-lhes asilo político em países europeus. Foram asiladas mais de quatro mil pessoas.

Entretanto, o que mais caracterizou seu mandato arquidiocesano no Rio de Janeiro foi defesa da ortodoxia católica, alinhando-se e, por vezes, liderando a ala mais conservadora do episcopado brasileiro: Combateu a esquerda católica, a Teologia da Libertação, e o engajamento político das Comunidades Eclesiais de Base.

Foi um dos brasileiros de maior “confiança da hierarquia superior da Igreja” em Roma, e o que mais cargos ocupou no Vaticano: foram 11 cargos em diferentes Congregações, Conselhos e Comissões. Essa condição de confiança da hierarquia superior e a própria amizade pessoal mantida com o também conservador João Paulo II fizeram com que sua gestão na arquidiocese do Rio se mantivesse até completar 80 anos, quando, pelas normas canônicas da Igreja, os dirigentes eclesiais devem afastar-se de seus cargos aos 75 anos. Permanece residindo no Rio de Janeiro, como Arcebispo Emérito (aposentado) da

---

<sup>29</sup> Em 1961, três padres responsáveis pela Cáritas Brasileira idealizaram uma campanha para arrecadar fundos para as atividades assistenciais e promocionais da instituição e torná-la autônoma financeiramente. A atividade foi chamada *Campanha da Fraternidade* e realizada, pela primeira vez, na quaresma de 1962, em Natal-RN, com adesão de outras três Dioceses e apoio financeiro de bispos norte-americanos. No ano seguinte, 16 Dioceses do Nordeste realizaram a campanha” [...] (CNBB 2004 apud Quiroga, 2007). Entretanto, sua oficialização como atividade anual regular, coordenada pela CNBB para ser realizada em todo o Brasil, só se deu a partir de 1965, após sua aprovação pelo episcopado brasileiro reunido em Roma ( dezembro de 1964) (Quiroga, 2007:118).

<sup>30</sup> Neste particular, sua atuação foi bem mais discreta que a de outros dirigentes eclesiásticos, como D. Paulo Evaristo Arns, em São Paulo.

Arquidiocese de São Sebastião do Rio de Janeiro, sendo, ainda, considerado “eminência parda” ou conselheiro qualificado, tanto para decisões religiosas locais como para decisões que envolvam as esferas superiores do poder político religioso (CNBB, 2001).

6º - D. Eusébio Oscar Scheid, de 2001 a 2009<sup>31</sup>

A curta gestão episcopal de D. Eusébio contrastou-se com a longa gestão de seu antecessor. Sua trajetória anterior à arquidiocese do Rio foi marcadamente a de um intelectual voltado para a docência eclesial em todas as regiões por onde exerceu sua missão apostólica. Assim, fundou e exerceu magistério em diferentes Seminários e Institutos Teológicos sendo que sua atuação no Rio enfrentou os dilemas da condição de substituto de um arcebispado longo e marcante no que se refere às estruturas de funcionamento da própria arquidiocese. Assim, D. Eusébio tentou rever e reestruturar o funcionamento das diferentes instâncias da diocese, o que evidentemente gerou uma série de tensões internas, tanto em relação a antigos dirigentes religiosos como a leigos ligados à administração anterior.

Do ponto de vista das relações externas da arquidiocese com as instituições políticas locais e regionais (do Estado do Rio de Janeiro), D. Eusébio teve, igualmente, embates que foram mais ou menos revelados pela imprensa: ironizou a então governadora do Rio, o presidente da República, tendo tido igualmente enfrentamentos com o próprio poder judiciário, quando de suas reformas das Pastorias Sociais. Essas foram profundamente reestruturadas pelo Cardeal que, de acordo a um estudo técnico de um instituto de análises sócio-administrativas (a Fundação Getúlio Vargas). Por tal estudo, as Pastorais Sociais deveriam sofrer profundas reestruturações, o que abrangia fundamentalmente a Pastoral do Menor, a Pastoral de Favelas, a Pastoral do Trabalhador e a Pastoral Carcerária. Todas

---

<sup>31</sup> Dom Eusébio realizou seus estudos no Seminário dos Padres do Coração de Jesus, em Corupá, Santa Catarina. Em 1954, iniciou os estudos de Filosofia em Brusque, (SC); continuou os estudos filosóficos na Pontifícia Universidade Gregoriana, em Roma, no período de 1955 a 1957. Estudou Teologia na Pontifícia Universidade Gregoriana e na Propaganda Fide, em Roma, no período de 1957 a 1964, tendo doutorado-se em Cristologia, com tese versando sobre a “Interioridade de Cristo”. Sua ordenação presbiteral foi em Roma, em 1960, tendo sido, entre 1964 e 1974, professor de teologia em diferentes Seminários, Institutos Teológicos e Universidade Católica de São Paulo. Foi eleito bispo de São José dos Campos, em fevereiro de 1981, e nomeado Arcebispo de Florianópolis, em 1991, onde permaneceu por 10 anos. Em 2001, assume a arquidiocese de São Sebastião do Rio de Janeiro. Todas essas nomeações para as diferentes direções episcopais foram feitas pelo Papa João Paulo II, tendo, também, participado do conclave que elegeu o papa Bento XVI.

essas Pastorais possuíam ligações orgânicas com a Mitra Arquiepiscopal, além de uma longa história de atuação na cidade.

Foram feitas demissões em massa dos funcionários e técnicos que exerciam as funções ligadas aos programas sociais empreendidos nas diferentes pastorias, sendo que parte delas (a do Trabalhador e das Favelas) foi assumida pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, integrando-se a sua rede de atendimento sócio-assistencial.

De fato, pela lógica do arcebispado e cardealato, caberia ao Estado (e não mais à Igreja) a manutenção de tais serviços sociais. Obviamente, tal lógica possuía certa coerência com as propostas da nova Política Nacional de Assistência, aprovada em 2004. Entretanto, talvez pela longevidade e tradição da atuação dessas Pastorais, bem como pela forma pouco negociada das decisões, eclodiram reações tanto internas (ao nível dos funcionários) como externas (pela imprensa, pela sociedade civil, bem como por membros do poder judiciário, principalmente, ligados às problemáticas das favelas e da infância e juventude).

Todos esses processos de uma certa “racionalização administrativa”, além das inabilidades políticas do então Cardeal D. Eusébio, levaram-no a um isolamento no cenário da cidade, o que foi encerrado com a relativamente rápida aceitação, pelo Vaticano, de sua renúncia por idade (75 anos).

Nas diferentes trajetórias da Arquidiocese do Rio de Janeiro, pode-se perceber um certo denominador comum nas relações da Igreja com o Poder Político, seja ao nível executivo (de Presidentes da República, Governadores do Estado e Prefeitos), seja ao nível do poder legislativo, que mantém uma estável “bancada católica” atuando tanto nas Câmaras (estaduais e federais) como ao nível do corpo de vereadores. Assim, raramente faltaram convênios, emendas parlamentares e outros tipos de apoios e subsídios para as pretensões políticas da Mitra Arquidiocesana, bem como para sua atuação social.

Por outro lado, também raramente, faltou apoio da Igreja às pretensões políticas dos governantes. Evidentemente que, de um modo geral, tal apoio se deu no âmbito do que Gramsci (apud Simionato, 1995) conceitua como “hegemonia”, ou seja, como “direção intelectual e moral”, no campo das ideias e da cultura. A Igreja, em geral, e a Arquidiocese do Rio de Janeiro, em particular, exerceram, em inúmeras situações e conjunturas, uma enorme “capacidade de conquistar o consenso” necessário à direção política, além de mobilizar sua base social com

diferentes intenções e propósitos políticos”. (Gramsci Apud Simionatto, 1995, p.43).

Ao destacarmos o conceito de hegemonia, queremos enfatizar sua dimensão de conquista e submissão “pelas ideias e não pela força”. Não se pode perder de vista que a classe dominante repassa a sua ideologia e realiza o controle do consenso através de uma rede articulada de instituições culturais que Gramsci denomina de “aparelhos privados de hegemonia”, incluindo: a Escola, a Igreja, os jornais e os meios de comunicação, de maneira geral. Esses aparelhos têm por finalidade incultar nas classes exploradas a subordinação passiva, através de um complexo de ideologias formadas historicamente. Quando isso ocorre, a subalternidade social também significa subalternidade política e cultural (Gramsci Apud Simionatto, 1995, p.43).