

4. Instituições Católicas no Conselho Municipal de Assistência Social: articulações e hegemonias no controle social

Neste capítulo discutiremos os resultados levantados nas entrevistas³⁵ enfocando a participação das Instituições Católicas no Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS, entendendo-o enquanto um dos espaços fundamentais de deliberação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS e da Política Nacional de Assistência Social/PNAS no âmbito do município do Rio de Janeiro no período 2004-2008.

A análise se pauta no novo contrato de política pública de Assistência Social e o papel nele assumido pelas entidades católicas, principalmente em relação a sua atuação no âmbito das instâncias deliberativas, vale dizer, na arena democrática do controle social.

Na construção do universo empírico da investigação foram realizadas doze entrevistas semi-estruturadas com conselheiros que integram (e/ou integraram) o Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro (CMAS/RJ).

4.1. A representação da sociedade civil: Instituições Católicas no CMAS

Na pesquisa bibliográfica realizada neste estudo, encontramos alguns elementos indicativos que fundamentam a participação das Instituições Católicas nas arenas político-democráticas. Além de perspectivas teórico-doutrinárias fundamentadas na Doutrina Social da Igreja Católica e nos documentos oriundos

das Conferências Episcopais Latino-Americanas, a Arquidiocese elaborou diretrizes específicas “norteadores das ações dos católicos na cidade do Rio de Janeiro” (10º Plano de Pastoral de Conjunto, 2004, p. 8).

Trata-se do *Plano de Pastoral de Conjunto*, em sua 10ª edição, cobrindo o período de 2004 a 2008, precisamente o período de aprovação da PNAS e suas Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS e NOB-RH).

Intitulado: “Ninguém te ama como eu!” este documento reúne metas para atingir todas as pastorais, os organismos e demais instituições da Arquidiocese do Rio de Janeiro sendo fruto de uma ação conjunta, entre os diversos segmentos da Arquidiocese, com base nos debates e deliberações das duas Assembléias Gerais que precederam o referido plano. O principal objetivo do 10º Plano de Pastoral é:

Com base na Doutrina Social da Igreja, haveremos de manifestar a Igreja como força transformadora da sociedade, que tanto precisa de novos valores, novos princípios e nova ética, a Ética do Evangelho (10º Plano de Pastoral de Conjunto, 2004, p. 8).

Este documento dá ênfase à importância da interação dos católicos, nos *espaços democráticos que tratam do bem comum, do respeito à vida e à dignidade da pessoa humana*. Alguns princípios apontados na Assembléia Arquidiocesana de 2003 são considerados no 10º Plano de Pastoral, como relevantes para presença e participação nas instâncias de controle social:

[...] O compromisso de participar de todas as atividades que, de fato, se preocupam com a dignidade da pessoa humana, da cidadania e do bem comum, em especial os organismos, as entidades e os conselhos paritários, as associações de moradores, de bairros e de profissionais e, por fim, os setores voltados para a vida cultural (10º Plano de Pastoral de Conjunto, 2004, p. 150).

O CMAS é um dos espaços fundamentais de deliberação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS e da Política Nacional de Assistência Social/PNAS no âmbito do município. Pela nova política, a atuação das entidades católicas é integrada às redes sócio-assistenciais de prestação de serviços, além de

³⁵ As entrevistas foram realizadas no período de setembro a dezembro de 2009 seguindo um roteiro de perguntas semi-estruturas de caráter qualitativo, com autorização dos participantes para gravação das mesmas.

estar prevista a possibilidade de integrar as instâncias de controle social como entidades executoras da própria política.

Assim, de forma explícita, a Igreja no Rio de Janeiro define como uma de suas prioridades a participação nesses novos espaços deliberativos. Tal aspecto se reveste de importância no caso da Assistência Social, quando se considera que um dos temores expressos pelas lideranças católicas quando da aprovação da nova lei, era a condição de “ameaça à filantropia” que a mesma introduziria. Isto porque, pela nova lei cabe ao Estado o “comando único” das regulações da Política, o que gerava insegurança em face de uma possível “perda de autonomia” das entidades ligadas, direta ou indiretamente, aos grupos religiosos em geral, e aos católicos, em particular. Essa possível “perda de autonomia” referia-se também ao fato de que as entidades da rede socio-assistencial (entre as quais estavam as entidades católicas) deveriam definir seus serviços, ações e públicos-alvo em função das prioridades e necessidades apontadas pelos diagnósticos sociais elaborados pelo Poder Público.

Obviamente que, em princípio, essas novas diretrizes políticas gerariam novos padrões públicos de regulação da ação das entidades privadas, o que dá sentido às orientações geradas pelo Plano de Pastoral: participar e interferir nos espaços deliberativos da política de forma a garantir suas sobrevivências enquanto entidades da atuação no social.

4.1.1. Caracterização dos entrevistados

As informações que se seguem, traçam um sintético perfil dos representantes das instituições no CMAS por nós entrevistados³⁶:

³⁶As entrevistas foram identificadas por letras do alfabeto de modo a preservar a identidade das Instituições Católicas, Conselheiros, representantes da Sociedade Civil e do governo.

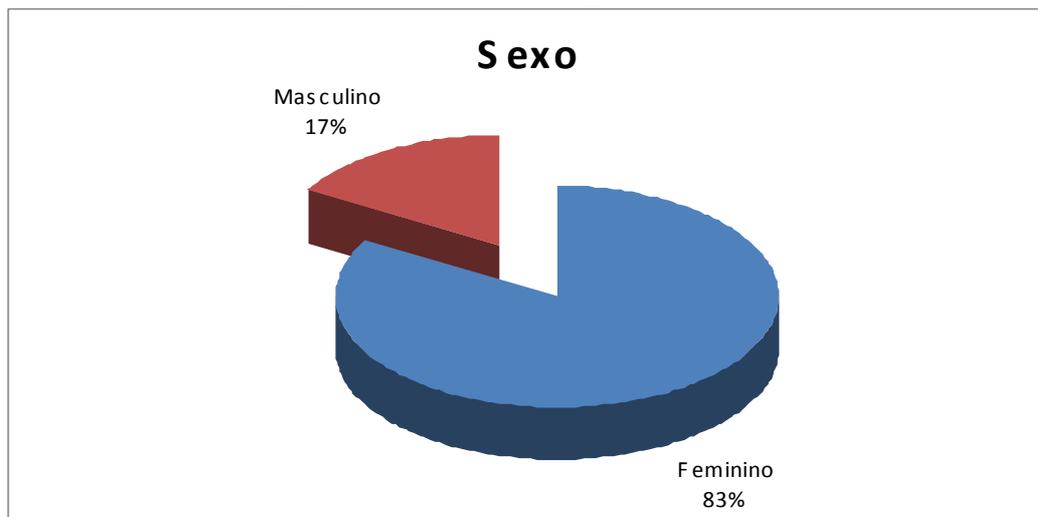
Distribuição dos entrevistados por sexo- CMAS- 2004/2008

Gráfico 1 - Consolidação dos dados desta pesquisa.

Distribuição dos entrevistados por escolaridade- CMAS- 2004/2008

Gráfico 2 - Consolidação dos dados desta pesquisa.

**Distribuição dos entrevistados por formação pós-graduada
CMAS- 2004/2008**



Gráfico 3 - Consolidação dos dados desta pesquisa.

Distribuição dos entrevistados por profissão- CMAS- 2004/2008

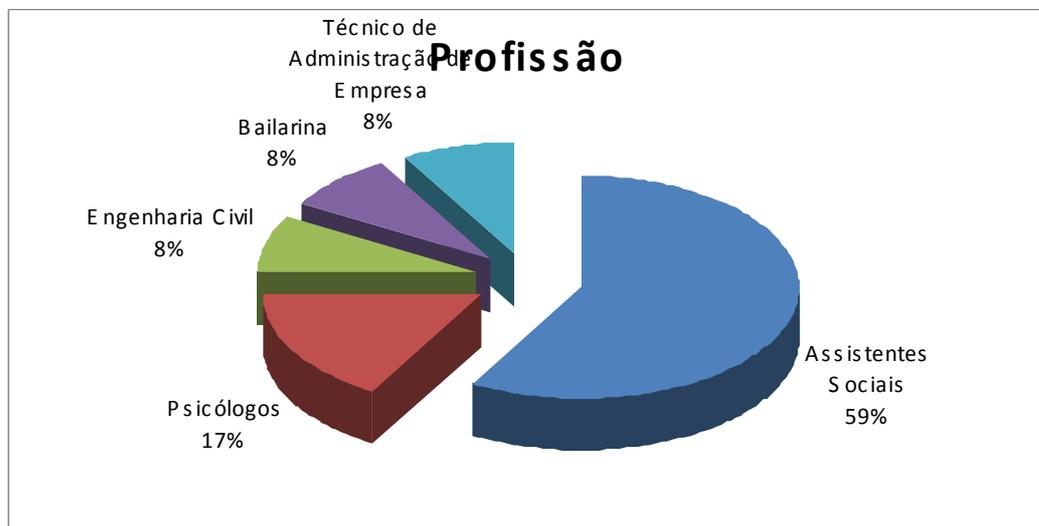


Gráfico 4 - Consolidação dos dados desta pesquisa.

Distribuição dos entrevistados por áreas de atuação profissional - CMAS- 2004/2008

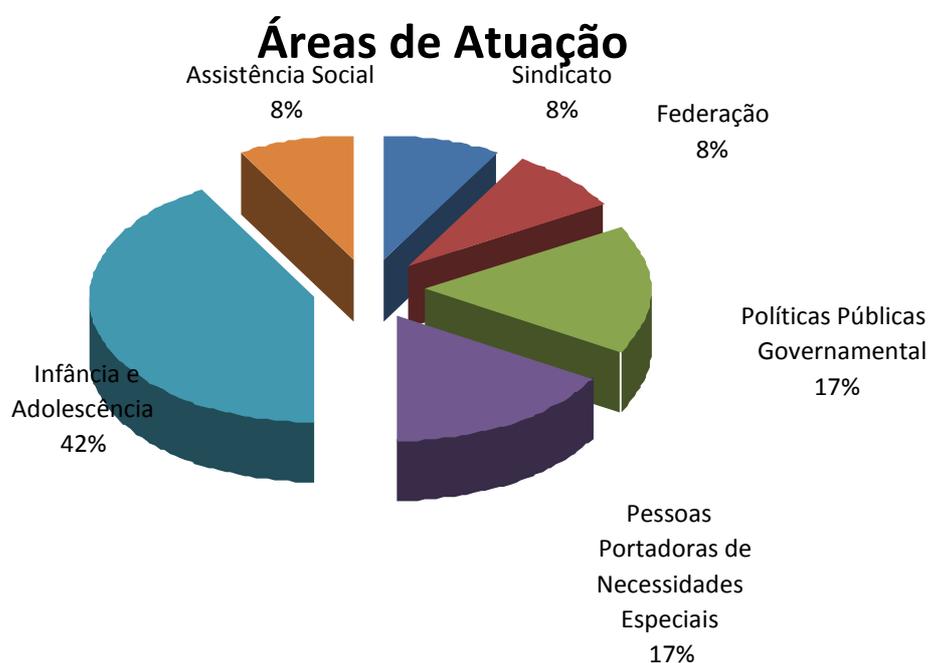


Gráfico 5 - Consolidação dos dados desta pesquisa.

Como pode ser visto nos gráficos acima nossos entrevistados foram fundamentalmente:

- Pessoas do sexo feminino;
- Com formação superior sendo absolutamente significativa a formação pós-graduada;
- Com predominância de profissionais de Serviço Social (majoritariamente) e psicólogos;
- Ligados às áreas que tipificam o campo da Assistência Social (criança e adolescente, portadores de deficiência, além dos por serem representantes governamentais se definiram como vinculados às Políticas Públicas);
- Representaram (ou representam) entidades relacionadas às Instituições Católicas.

Como pode ser visto através do perfil dos entrevistados, trata-se de um grupo de pessoas com características típicas do campo assistencial tanto em relação à predominância do sexo feminino, como em relação às profissões que exercem além das áreas de atuação das entidades que representam.

É importante destacar ainda que, como vem sendo indicada por uma série de estudos, que os Conselhos de Políticas Públicas (e os Conselhos Gestores) têm certa exigência de qualificação técnica o que gera como uma de suas características o predomínio do saber técnico (mais que político).

4.1.2.

Vinculação das Instituições Católicas com a Arquidiocese e os espaços de controle social.

Com as perguntas realizadas sobre a vinculação das Instituições Católicas com a Arquidiocese e os diversos espaços de controle social, prismou-se perceber qual o nível de articulação destas instituições no cenário carioca. Desta forma, obtivemos os seguintes depoimentos:

Nossa instituição é distinta da paróquia com CNPJ específico. Todavia, no seu estatuto rege que o pároco desta paróquia seja o presidente do conselho fiscal da instituição, tendo um vínculo bastante forte. Então ao mesmo tempo em que você é distinto está associado e tem alguma interação com a paróquia. A instituição funciona em um anexo da paróquia, ou seja, usa o espaço da paróquia. Eu não tenho nenhuma dificuldade de relacionamento com a Arquidiocese (Entidade A).

Pelo que eu percebi a relação com a arquidiocese era muito frágil, quase nem existia, inclusive a minha função era estreitar e aproximar a instituição da arquidiocese tentei por 4 anos e não consegui realizar tal parceria (Entidade B)

Minha instituição nasceu dentro da Arquidiocese do Rio de Janeiro, ocupamos um espaço físico da arquidiocese. Permanecemos até hoje vinculados à arquidiocese tanto que o Arcebispo do Rio de Janeiro é o presidente do conselho. Costumamos nos apresentar como o serviço social da arquidiocese do Rio de Janeiro (Entidade C)

Nas falas dos entrevistados foi possível perceber a dicotomia existente na relação das Instituições Católicas no que tange à vinculação com a Arquidiocese.

Por um lado, as Instituições são, em princípio, autônomas constituindo-se independentes jurídica e financeiramente, mantendo certo distanciamento com o clero regional. Por outro lado, possuem diferentes níveis de vinculação seja os que se definem como “organicamente” vinculados seja aqueles que se mantêm quase que formalmente independentes (por terem CNPJ distinto). Deve-se destacar que as vinculações destacadas se referem às dimensões explícitas (ocupação de espaços, presença de religiosos ou da hierarquia diocesana nos Conselhos). Não foram indicadas diretrizes ideológicas da Instituição, exatamente por seu caráter mais oculto e/ou mais naturalizado.

Essa maior facilidade de identificar as dimensões mais materiais e concretas das vinculações institucionais se manifestou de forma marcante no que se refere à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Aqui, as articulações com o Poder Municipal foram referendadas como fortes estreitas e efetivas. Na sua maioria, as Instituições Católicas compõem a rede sócioassistencial do município, ou seja, mantêm convênios e subvenções para execução da política pública em âmbito privado.

Os depoimentos abaixo revelam as múltiplas formas de articulação entre as entidades e a Prefeitura:

Tínhamos uma articulação bem forte com a prefeitura do Rio através de convênios, sempre fomos parceiros: abrimos as portas para as reuniões das antigas Coordenadorias Regionais (CRS) que hoje são os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS); fazíamos também encaminhamentos para a rede de serviços sociais. Era uma boa relação de parceria (Entidade B).

Compomos a rede sócio-assistencial da Prefeitura do Rio através de convênio com a Secretaria Municipal de Educação desde 2005. Antes de 2005, nossa parceria era com a Secretaria de Assistência Social, especificamente com os atendimentos em creches (Entidade A)

Essa vinculação (com a Prefeitura) sempre existiu, pois, minha instituição teve uma linha de apoio aos trabalhos comunitários. Isso fazia com que nós tivéssemos de alguma forma uma articulação com as outras instituições que atuavam aqui na cidade do Rio de Janeiro. O que eu acho assim interessante de pontuar é que essa articulação ela foi adquirindo uma concepção diferente ao longo dessa longa trajetória de 50 anos. Inicialmente era uma instituição mais prestadora de serviços e hoje ela é uma instituição digamos assim, que partilha metodologia de uma nova concepção de atuar. Então, hoje quando nós nos posicionamos, nós percebemos que estamos também partilhando uma metodologia que foi construída ao longo desses 50 anos de atuação. Todos na luta por uma política pública mais eficiente,

né? Então dentro da rede nos colocamos também assim defensores de uma política pública mais eficiente e colaboradores também (Entidade C)

Mas além das relações com a prefeitura as entidades destacam outros tipos de articulação o que lhes exige a participação em outros espaços de controle social, incluindo instâncias intermunicipais e estaduais:

Olha a gente sempre participou, quando convidado ou buscando em função do trabalho uma aproximação com as instituições, sejam elas católicas ou não. Se praticarem os mesmos valores que o nosso, se pensam da mesma forma, vamos ver o que podemos fazer juntas. Tínhamos algumas parcerias com o Banco da Providência e com a Pastoral do Menor em relação à metodologia de trabalho e utilização de espaços para eventos. Em outros níveis também, mas não era uma imposição que você só poderia estabelecer parceria com instituições da mesma religião. Algumas vezes, eu participei do Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente e do Fórum de Direito da Criança e do Adolescente. Neste mesmo período de 2007 a 2009, mas como ouvinte nós não tínhamos assento, eram outros representantes. Também participávamos do Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil e de Proteção ao Adolescente Trabalhador, Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Estadual de Assistência Social, aonde eu cheguei a ir a algumas reuniões, neste mesmo período (Entidade D)

Bom o projeto chamado “Amigos para Sempre”, ele é um conjunto de instituições que formam aliança com a minha instituição. É como a agência de convênios, mas são formadas por cinco Instituições. Estas cinco Instituições juntas formam o projeto chamado “Amigos para Sempre” que é um projeto que envolve estas as cinco instituições, cada uma delas tem ações particulares, cada uma cuida da sua, onde elaboram, executam suas tarefas e tem ações de uso coletivo quando nos reunimos para fazer alguma atividade em conjunto.... Participamos também do conselho Distrital de Saúde, onde todo mês tem reuniões, às vezes desenvolvemos aqui feiras de saúde... Outros espaços de participação: Comitê do Banco do Brasil, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Fórum Rio e Fórum de Violência Doméstica de São Paulo (Entidade A).

Com outros movimentos de entidades religiosas tínhamos com os Colégios, nós ajudávamos também na articulação dos colégios, dávamos apoio. Era tudo muito tênue, porque a gente precisava muito do apoio da direção da instituição pra estar realizando está articulação maior. Neste período a gente pouco teve, não estou fazendo uma crítica, mas uma observação, nós tivemos um diretor, que ele achava que isto devia acontecer, mas ele não se envolvia com isto, em muitos momentos, os movimentos sociais, as outras entidades queriam ter esta aproximação na figura do diretor, não aproximação na figura da funcionária. E isto não acontecia e, ele não conseguia entender, ele era limitado, dizia que não era papel dele, enquanto diretor. Às vezes ele ia pra fechar convênio com alguma grande empresa, mas isto era muito raro. Ele achava que isto iria acontecer a nível de funcionário, só que não é bem assim. Eu participava do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Fórum Rio, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Caxias, Rezende e de outras cidades da parte oeste do estado.. Devido às exigências da Lei de Aprendizagem, nós tínhamos que estar inscritos nos conselhos municipais.. A própria delegacia do trabalho, na época, pedia isto da gente. Só que os Conselhos não concordavam, porque não tínhamos sede nas outras cidades, só alguns conselhos aceitavam nossa inscrição e, a gente participava dentro do

possível das reuniões destes conselhos. Participávamos também do Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil e de Proteção ao Adolescente Trabalhador. Era só uma funcionária, uma pessoa, para participar de tudo. Quando éramos conselheiros, éramos conselheiros de verdade, não éramos só de participar da assembléia, agente participava ativamente dentro dos conselhos (Entidade B)

A rigor, excetuando-se a parceria com o poder público, as grandes maiorias das articulações institucionais se dão, diríamos, dentro do próprio campo católico quando não, e de forma ainda mais restrita, dentro do mesmo universo congregacional dos responsáveis pelas entidades (outras paróquias; colégios da mesma congregação;). Além disso, a exigência do “pensar como a gente” ou praticarem “os mesmos valores” se por um lado responde a certo critério de praticidade ou pragmatismo, por outro traduzem igualmente certa dificuldade de aceitação da diferença ou da diversidade de pensamento. Tal aspecto reveste-se de importância quando se pensa que os Conselhos, em princípio são espaços públicos aglutinadores da diferença e do contraditório.

Além disso, e para concluir, o próprio campo assistencial tem sido cada vez mais ampliado pela presença de entidades confessionais vinculadas a outras igrejas e credos, notadamente protestantes, pentecostais e espíritas.

4.1.3. Participação no Conselho Municipal de Assistência Social: alianças, entraves e parcerias.

O Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS é entendido como espaço formal de participação social, institucionalmente reconhecido, com competências definidas, cujo objetivo é de realizar o controle social de políticas setoriais, com a função de garantir os princípios da participação da sociedade nos processos de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas.

Na tentativa de buscarmos os fundamentos que balizam a participação das Instituições Católicas no CMAS-RJ, estruturamos algumas perguntas a fim de obtermos tais informações.

Quanto à entrada nos Conselhos foram apresentados como razões ou motivos que levaram as entidades a buscar uma participação:

Pela articulação, já era determinada pela nossa diretoria, já fazia parte da nossa atividade e função de articuladora participar desses movimentos sociais. Então nós mesmos buscamos os espaços de participação. A partir de 2004 começamos nestes espaços de reuniões e conselhos. Lá a gente se informava quando que o conselho de outra área se reuniria. Assim começamos nossa caminhada nos movimentos sociais (Entidade B).

Então, primeiro começou com a decisão institucional de ter assento, de tentar pleitear uma vaga no Conselho de Assistência. Nós já estávamos decididos a ir para o Conselho da Criança, então precisávamos nos interar mais das questões da assistência: saber um pouco, ter uma visão mais ampla, sair um pouco do foco da criança e do adolescente, até porque nós também atendíamos as famílias. Era necessário envolver as famílias no processo das crianças, então, vamos também ouvir um pouquinho como é que se trabalha com os problemas da rede SUAS então fomos lá. (Entidade D).

Não foi uma solicitação da instituição, foi resultado de debates e reflexões e ai eu é quem me indiquei, verbalizei que gostaria de participar, gostaria de estar dentro daquele fórum observando o que estava acontecendo na área da assistência já que a nossa instituição, digamos de referência na área da assistência aqui no município. Nossa participação já veio dentro desse nosso, digamos assim, crescimento, alargamento de horizontes desse desejo de participar mais intensamente das políticas públicas exatamente da própria expectativa das instituições de que era importante participar daquele fórum que era um espaço que se não fosse ocupado pelas instituições sérias seria ocupado de alguma outra forma, aí dentro desse processo de reflexão, novamente eu me indiquei para ser conselheira para representar minha instituição no Conselho e lá fui eu (Entidade C)

Com o advento da Lei Orgânica de Assistência Social,

Os conselhos nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal assumem um papel preponderante no processo de formulação da política de assistência social. Conhecer o tipo de relação que se estabelece entre a sociedade civil e o Estado, representados paritariamente nestes espaços que constituem uma verdadeira arena de conflitos e negociações, é fundamental para compreender as correlações de forças existentes e que fazem à implementação da Política de Assistência Social avançar e/ou recuar (Boschetti, 2003, p.145).

Boschetti (2003) ressalta que no período de 1994-2002 as entidades da sociedade civil³⁷ que tiveram assento no Conselho Nacional de Assistência Social foram: Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Conferência dos Religiosos do Brasil e Pastoral da Criança. Os dados históricos demonstram que, globalmente, as entidades permanecem seguidamente por duas gestões, já que a lei permite uma única recondução e retornam posteriormente, reelegendo-se mais uma vez. No caso das Instituições Católicas, nestas cinco gestões, houve representação das diferentes instituições católicas neste espaço.

A motivação para participação política dos católicos, na atualidade, segue os parâmetros das Instituições Católicas em nível nacional, que ocupam estrategicamente os espaços de controle social para garantirem as subvenções e financiamentos das ações assistenciais.

Os processos eleitorais das Instituições Católicas foram permeados e legitimados pela longa trajetória na assistência social. As articulações nos diversos espaços democráticos também facilitaram tal processo.

Pois é, informamos primeiro aos parceiros para divulgar que eu era candidata, mas não foi nenhuma propaganda extensiva, inclusive eu não estava na época eu estava de férias e nem participei do processo de divulgação (Entidade D).

Nós nos inscrevemos no conselho, tivemos que levar toda documentação que eles exigiram, o meu diretor teve que dar autorização na época e aí nos apresentamos no dia da eleição, fizemos a apresentação de nossa candidatura no conselho e também fomos buscar os votos, visitamos as instituições, pedindo votos, apresentando o nosso trabalho e as propostas da instituição para ser conselheira, desta forma obtivemos os votos necessários para suplência (Entidade B).

As chapas e alianças entre as Instituições Católicas e demais instituições da sociedade civil foram fundamentadas nos “bons propósitos e boas intenções”. Não foi possível perceber a questão da representatividade seguindo os preceitos da LOAS e da Política de Nacional de Assistência Social, os parâmetros para tais candidaturas não priorizavam o caráter de efetivação de uma política pública e controle social.

³⁷Para efeitos deste estudo destacamos apenas as Instituições Católicas que fizeram parte do CNAS no período 1994-2002,. Outros dados podem ser encontrados no livro de Ivanete Boschetti “Assistência Social: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo.”

Eu sempre participei das assembléias do CMAS e muitas vezes fui convidada para ser candidata como conselheira. Continuavam me convidando, aí uma representante da sociedade civil propôs a criação de uma chapa, uma chapa daquelas Instituições conhecidas e que todos sabiam das intenções uns dos outros; que tinham um bom propósito, né, que podia errar como todos nós erramos, mas tendo um bom propósito de trabalho (Entidade A)

As dificuldades na representatividade ora perpassavam pela falta de entendimento dos mecanismos do CMAS e ora pelo entendimento das representações para fins privados, ou seja, o sentido de representatividade de um segmento fica perdido na dinâmica individualista das instituições na busca por subsídios para suas ações. O relato que segue expressa tal questão.

Na verdade esse primeiro momento foi de aprendizagem eu não tinha muita vivência do que era participar de um Conselho Municipal de Assistência e eu percebi na grande maioria das pessoas ali, eu não estou dizendo num todo mais que havia uns “particulares” ou privilégios das instituições. Não era propriamente a política. Enfim, e isso me fez ficar muito junto próxima de algumas Instituições Católicas, nesse primeiro momento porque era uma coisa nova a qual eu não entendia muito bem. Senti muita falta de um curso de capacitação de conselheiros, na época em que nós iniciamos. Eu não cheguei a ter assim dificuldade com alguma instituição não, o que me constrangeu um pouco e que limitou um pouco a minha atuação foi este posicionamento de busca e defesa de situações particulares de Instituições, eu tinha dificuldade de aceitar este conceito (Entidade C)

A aproximação entre as Instituições Católicas foi evidenciada neste relato, no entanto, nas assembléias do CMAS, foi possível observar o distanciamento entre algumas instituições. Nas assembléias, as representantes, votavam simplesmente, sem discutirem as propostas ou mesmo indagarem sobre aos encaminhamentos.

4.1.4.

Participação das Instituições no CMAS: vantagens e prestígios.

Quanto aos “ganhos” ou vantagens da participação das instituições como representantes no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, agrupamos os resultados em gráficos para facilitar a análise dos dados:

Distribuição dos entrevistados por opinião sobre editais- CMAS- 2004/2008

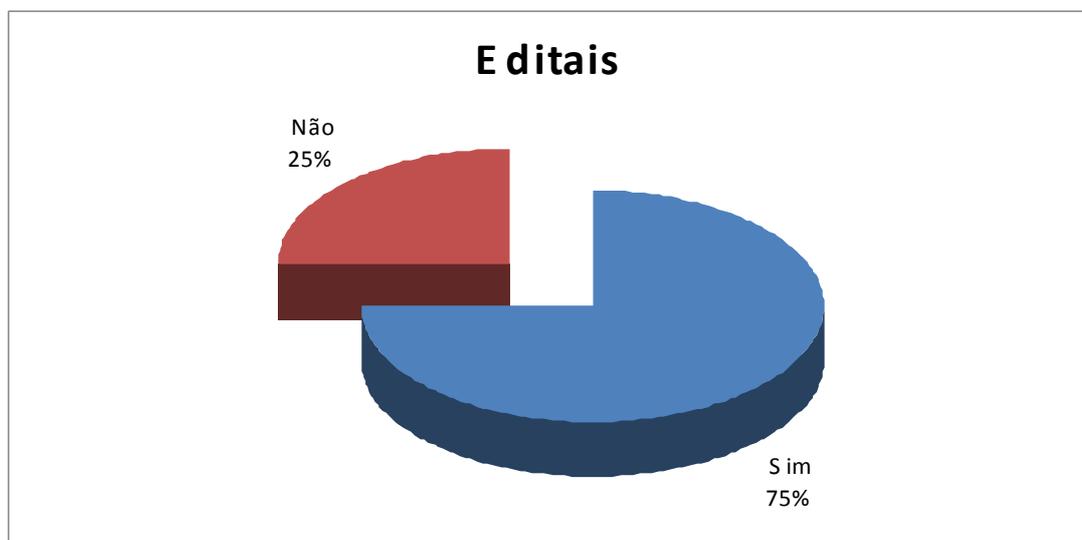


Gráfico 6 - Consolidação dos dados desta pesquisa.

Distribuição dos entrevistados por opinião sobre financiamentos- CMAS- 2004/2008

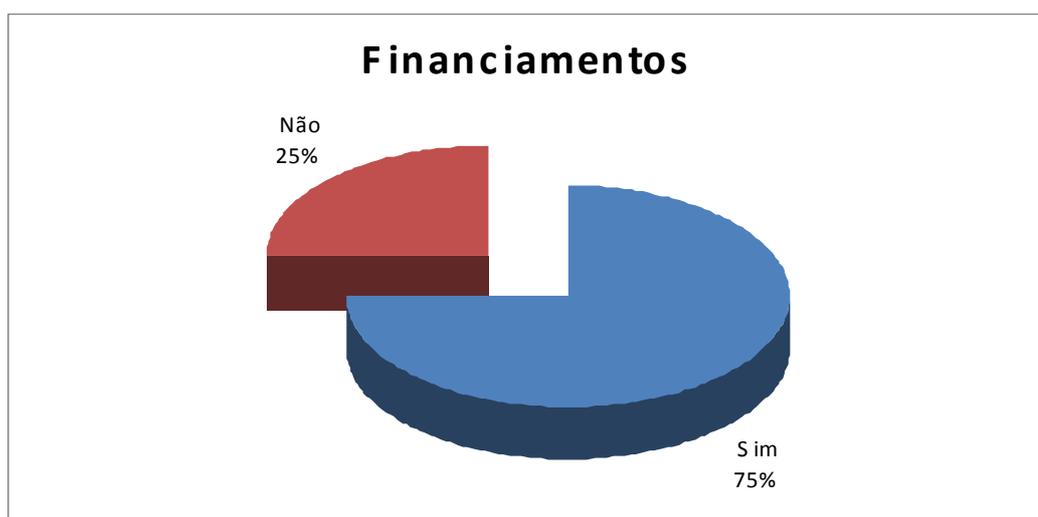


Gráfico 7 - Consolidação dos dados desta pesquisa.

**Distribuição dos entrevistados por opinião sobre prestígio na área social
CMAS- 2004/2008**

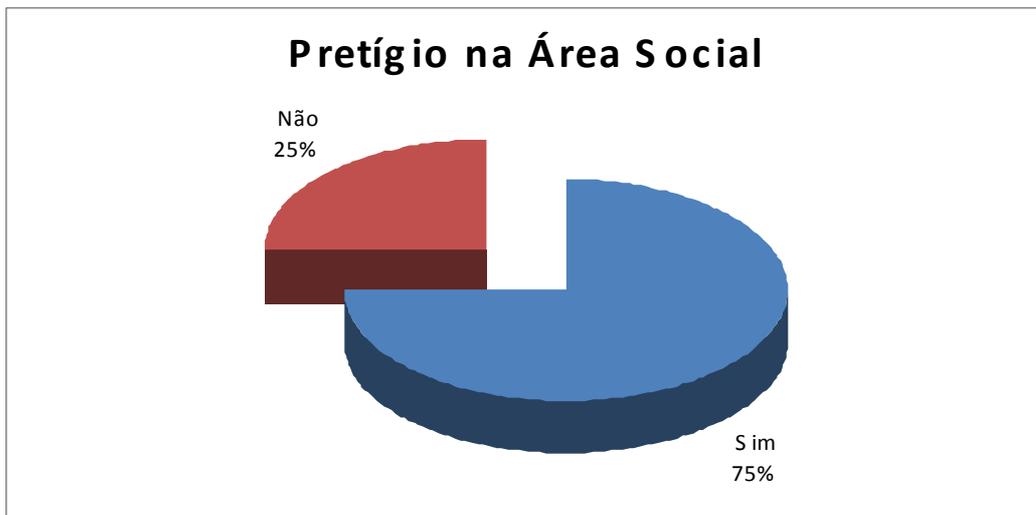


Gráfico 8 - Consolidação dos dados desta pesquisa.

**Distribuição dos entrevistados por opinião sobre prestígio na
Arquidiocese-CMAS- 2004/2008**

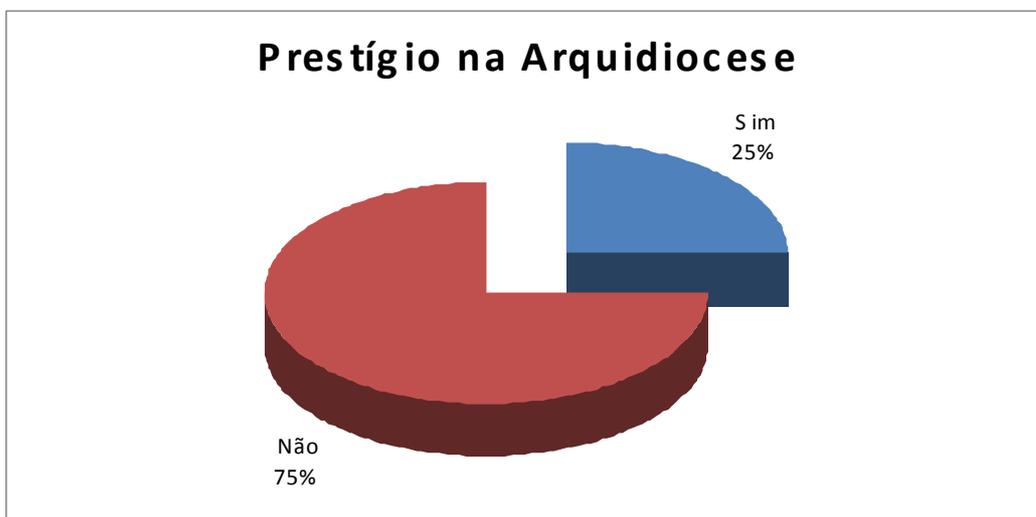


Gráfico 9 - Consolidação dos dados desta pesquisa.

Os gráficos acima demonstram as inúmeras dimensões de ganhos materiais e não materiais gerados pela participação na esfera pública de controle social. Se as propostas presentes na elaboração política da “democracia participativa”

apontavam para motivos “nobres” de “descentralização” “partilha de poder”, “criação de consensos”, “maior possibilidade de acompanhamento das ações públicas”, “maior presença dos usuários” etc., na prática, os aspectos destacados pelos representantes têm um caráter bem mais concreto e de certa forma “utilitário”. Trata-se de uma busca de informações não tanto privilegiadas (posto que seja publicizadas nas assembleias), mas informações antecipadas que permitam às instituições um maior e mais rápido acesso às trilhas através das quais fluem os serviços, convênios e financiamentos.

Assim, a presença nos Conselhos facilita o acesso aos editais de financiamentos além de obter maior prestígio na área social dada à visibilidade possibilitada pela interlocução nestes espaços públicos. Entretanto, para os representantes sua participação não tem impacto no âmbito diocesano.

Na verdade, escapa a esses representantes a dimensão da importância de sua participação para a própria Igreja. Isto porque além de manterem informada a hierarquia quanto aos rumos da Política, os relatos e informes participativos são fundamentais à adequação das entidades e seus projetos face às exigências da política e “suas visitas técnicas”. Todos esses fatores são necessários à manutenção dos registros das entidades e, em última instância, da própria Mitra.

4.1.5.

Concepções acerca do Conselho Municipal de Assistência Social/RJ na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social

A existência de Conselhos não foi uma novidade no Brasil. Carvalho (1995) e Gohn (1995) diferenciam três tipos de Conselhos que se constituíram no século XX. Primeiro, tivemos a experiência dos Conselhos Comunitários criados nos anos 60 e 70 por iniciativa dos governos, na intenção de mediar relações com os movimentos sociais. Eram conselhos consultivos e, em muitas das vezes auxiliares do governo na execução de serviços para as comunidades.

Outra experiência foi a dos Conselhos Populares dos anos 70 e 80, criados pelos movimentos sociais, por setores da esquerda e por setores de oposição ao regime militar. Caracterizavam-se pela autonomia e auto-gestão, tendo como

referência a democracia de base. Na década de 90 a inovação se deu com os Conselhos temáticos institucionalizados (saúde, educação, habitação, assistência social e outros) e os de segmentos sociais (da criança e adolescente, da mulher, do idoso, do negro), especialmente por seu papel deliberativo.

Tem-se na fala dos conselheiros e/ou ex-conselheiros do CMAS a noção do papel do Conselho:

O papel do Conselho de assistência hoje, eu acho que o principal papel dele é realmente mostrar primeiro quando a coisa não está funcionando e segundo eu acho que é informar a população do direito dela. Pelo menos desse que fortalece um pouco mais essa questão do usuário. Eu acho fundamental o papel do Conselho de Assistência. Agora não deixando fugir isso, é importante o controle do dinheiro público.(Entidade E)

Diante do Sistema Único de Assistência Social e do Plano Nacional de Assistência Social, os conselheiros perceberam as seguintes alterações na dinâmica do CMAS:

Olha, eu não participava da gestão do conselho antes de 2004, então eu não sei como funcionava o conselho sem a SUAS. Eu sei como funcionava com o SUAS a partir de 2004, eu estava lá dentro participando. Eu via que todos estavam empenhados em fazer que o SUAS fosse respeitado, fazer com que o SUAS fosse realmente implantado na cidade do RJ. Muitas coisas que constam no SUAS já acontecia de fato no Rio. Na prefeitura do RJ teve outros nomes, outras nomenclaturas, todos já conheciam. Muitas coisas já aconteciam no Rio, dentro do conselho de Assistência tinha sim este empenho de defender o SUAS (Entidade B)

Eu não sei propriamente na dinâmica do Conselho, acredito que tenha tido em função de que mudanças dos CRAS, né, a descentralização da política é, porque em cada pequena área nossa hoje em dia tem um CRAS. No Lins de Vasconcelos tem um espaço, ali tem dois pertinho um do outro. Se eles estão tão eficientes ai é uma outra questão, mas enquanto proposição da política no Rio de Janeiro ele avançou neste sentido. O gestor da época com todos os seus prós e contras que cada um diz dele, mas ele fez uma mudança que aconteceu no Rio de Janeiro de criar todos esses pólos, concursos públicos para Assistentes Sociais.Olha, teve as conferências, na época eu mesma era conselheira e fui na Conferências municipal, estadual e fui também na nacional. Eu nunca participei na nacional foi a 1ª vez. Na época eu fui uma das indicadas a ir, fiz lá minha propaganda, porque eleição você tem que escolher por que você quer ir, tem poucas vagas, na época a minha fala sensibilizou lá quem tinha que votar. Ai, eu fui para Brasília em 2005 quando teve a implantação do SUAS. Então eu vejo assim: ainda não está claro ou pelo menos para mim, o conceito de controle social e a questão do financiamento. O financiamento eu vejo ainda como um ponto de interrogação em função da Sociedade Civil (Entidade A).

Eu acho que ela não é associada assim no contexto geral. Eu acho que esta política trás um ganho que é a focalização na família. Eu acho isso importante no sentido de que você não desvincula as pessoas do seu núcleo familiar. Se você potencializa este núcleo familiar com emprego, com segurança, com oportunidade de lazer, com oportunidade de que as pessoas vivam este relacionamento tendo oportunidade de se formarem em uma família que esta fortalecida é claro que isso vai gerar um cidadão mais competente com maior habilidade de atuar no seu contexto e na sociedade. Então eu acho que essa focalização é uma coisa interessante na política de assistência. Agora o que você percebe é, por exemplo, não há tais metas para você atingir e ai os recursos acabam ficando disperso, você não tem um direcionamento. Eu acho que a política nacional peca um pouco sobre isso, se você não tem algumas metas a serem atingidas no sentido de promoção humana, no sentido de fortalecimento, no sentido de capacitação, o que for feito muitas vezes ele ganha uma dimensão enorme de visibilidade de propaganda, mas se você for dimensionar aquilo em relação ao número de pessoas que necessitam daquele tipo de oportunidade nem sempre os dados batem né? (Entidade C)

O que a gente esperava é que a LOAS realmente fosse cumprir o (co)financiamento da assistência pelas três instâncias do governo, isto não aconteceu até hoje. E sem a pactuação das três instâncias a gente não chega a lugar algum. O Estado tem que pactuar com o co-financiamento porque o Município já co-financiou e se você não tem isso, você não tem política completa. Fica o paralelismo de ações. (Entidade E)

Proteção básica, proteção especial eu acho importante, isso para mim foi o ponto forte. A questão da centralidade na família, isso para mim foi um salto muito grande envolver outras pessoas e poder dividir um pouco o trabalho em modalidades para termos uma clareza do papel de cada um dentro da rede, só que no papel é bonito e na prática a operacionalização disso é muito difícil. Os próprios recursos e suas destinações e as competência de cada um. O que é do Governo Municipal, Governo Estadual, Governo Federal. Então o ponto fraco é a não efetivação desta política. Por exemplo: o Governo Estadual do Rio de Janeiro, que eu me lembro, não sei da participação dele no co-financiamento, absolutamente, ele não cumpriu o que esta na política e ai ficou por isso mesmo, e quem cobra do Governo. As instituições é quem saíram perdendo, deixava de receber aquele recurso que estaria previsto para desenvolver aquela ação, então fica tudo capenga, a política na teoria é bonita mais na prática muitas vezes não consegue aplicar porque as pessoas não cumprem as suas partes (Entidade D)

Os relatos expressam a superficialidade de conhecimento no que tange aos aparatos legais e norteadores da política pública de Assistência Social. Em nenhum relato foi pontuada a institucionalização da primazia da responsabilidade estatal na condução da política em cada esfera de governo. Por outro lado, verificamos a falta de capacitação para os conselheiros, o que dificulta o exercício do controle social. Segundo Bochetti e Stein (2008) as dificuldades próprias dos Conselhos de Direitos e de Política Social perpassam:

... pela representação exercida de forma individual, alheia à compreensão de que a representação é da entidade de classe, e deve ser orientada por princípios e interesses éticos coletivos e pela ausência de capacitação, principalmente dos conteúdos para acompanhamento financeiro de programas e projetos (p.15).

4.1.6. O exercício do Controle Social

Os conselhos são lócus de exercício do controle social, se constituindo em um avanço, mas na prática, é um processo que ainda está em construção. A nova cultura trás inúmeros desafios evidenciados nos depoimentos abaixo:

Na cultura brasileira o clientelismo faz parte da nossa identidade, então pensar no controle social para mim é mais do que você só pensar na participação da Sociedade Civil através das Instituições ou do usuário dentro dos Fóruns das reuniões abertas ao Conselho. Para mim também é uma mudança de mentalidade que vai nortear uma postura diferente sobre o que seja algo de interesse público, algo de interesse coletivo, algo de interesse particular ou institucional. Acho que a gente não conseguiu avançar e quem tenta focar nisso realmente fica isolado porque o pirão é pouquinho para alimentar tanta gente. Na verdade tem que ocorrer uma grande devassa na questão financeira e a gente não tem bom domínio sobre essa questão do orçamento (Entidade F)

O controle social é um grande desafio na mão da sociedade civil, somos um país onde o que impera é a cultura da cordialidade, se você for cordial você tem tudo comigo. Então você na verdade recupera aquela coisa toda do arquetípico de que se você for o escravo certinho, bondoso você vai ter tudo de bom da casa grande, então isso esta dentro da nossa estrutura, da nossa subjetividade que é na verdade um tataravô da política do jeitinho (Entidade G)

O papel de controle mesmo do orçamento público, do dinheiro público, da utilização desse dinheiro, mas, o que eu te digo é que fica prejudicado exatamente porque a informação não chega. Ela não chega total (Entidade E)

Um dos principais entraves no exercício do controle social é a falta de capacitação para os conselheiros. Fato que dificulta o monitoramento das ações, principalmente, no que tange ao orçamento público. A seguir, os relatos sobre capacitações:

A grande experiência, a grande capacitação é adquirida no dia a dia. Você vai tomando contato com as situações, você passa a entender que precisa compreender

aquilo, buscar a lei e as portarias para obter informação. Não houve capacitação neste período. Busquei inicialmente no próprio espaço do Conselho, né? (Entidade C)

A capacitação de Conselheiros já não existe há muito tempo dentro do Conselho. (Entidade E)

No tempo em que estive lá, eu não me recordo de ter tido nenhum treinamento específico, não. Havia sim as apostilas que a gente recebia para ler esses materiais todos que a gente tem guardado aí para pesquisa. Davam muitos materiais, mais um treinamento, um curso específico, não estou me recordando de ter tido esse treinamento. Eu lembro que para as conferências a gente se prepara muito através de grupos, então acaba tendo algum tipo de treinamento, mais dizer assim que para ser conselheiro eu tenho que aprender como é esta rotina como eu fiz isso, foi muito mais no exercício mesmo (Entidade A)

Olha, quando eu entrei senti muita falta disso, de uma capacitação inicial para conselheiro, dando uma visão geral do Plano Nacional da Assistência Social, nos papéis do conselho, a questão administrativa do conselho... O Plano de ação, o plano de prestação de contas, essa parte operacional. Eu acho isso fundamental para que você exerça seu papel de fato. Você tem que ter uma capacitação básica para entender qual o fluxo, quais as necessidades e aonde você pode se aprofundar. Acabou a gente escutando ao longo das discussões do conselho, mais uma capacitação específica teve no final, uma capacitação sobre o orçamento. Não teve nenhuma capacitação dando as diretrizes da política, era cada uma estudando por si a aprendizagem era na prática (Entidade D)

Diante destes fatos, compactuamos com Behring (1991) quando afirma que “há uma forte incompatibilidade entre a doutrina da democracia e sua vida real e um contexto histórico com fortes traços antidemocráticos, ou seja, de incertezas para a democracia” (p. 102).

4.1.7. Instituições Religiosas e suas participações

Nas assembleias do CMAS percebemos a participação de diversas instituições religiosas, principalmente, quando tinham que pegar os certificados de renovação de registro no Conselho. Nos demais momentos, constatamos que as entidades espíritas e neopentecostais freqüentavam as assembleias como meramente ouvintes, sem contribuições nas discussões sobre a política de assistência.

Destacamos a presença expressiva de católicos neste espaço, na condição de conselheiros e de ouvintes. As religiosas (freiras) expressavam muito mais suas opiniões acerca dos assuntos, sempre falavam questionando aumento de per capita, financiamentos e atrasos no repasse de recursos dos serviços prestados para rede de proteção municipal. Perceberemos a seguir a percepção dos conselheiros acerca da representação dos religiosos:

Eu acho que a gente tem um marco, as instituições religiosas elas vêm de uma tradição, na questão da assistência pouco também o seu perfil. Eu acho que as instituições religiosas deixaram de ser aquelas instituições assistencialistas, né, e passaram a ser instituições que trabalham com a promoção, com trabalho assistencial. Muitas delas já largaram e vem acompanhando essa discussão da política, para romper com o passado e se não, também não receberiam recursos, não estaria adequado à política e esse é um trabalho de conscientização mesmo do próprio Conselho, da assembléia aproximando essas instituições (Entidade D)

Conselho foi criado exatamente para ele cidadão comum ter acesso à informação para participar, reivindicar em prol do povo dele [...] Eu acho importante à participação das instituições religiosas desde que façam um trabalho sério. As instituições podem ser de Umbanda, Candomblé, Católica, seja qual for nenhuma tem que ser banida. Se elas desenvolvem a Política de Assistência Social baseado na lei. Se essas instituições pautam-se na lei são credenciadas para este trabalho. Agora se você for paternalista, teologista, aí não da pra defender (Entidade H)

Então, veja bem, eu acho que a participação das instituições religiosas não é mais questão religiosa. Ela já ultrapassou essa fronteira dependendo da religião ela até recebe certo distanciamento. Dependendo da religião sim, no caso das instituições católicas, ligadas a igreja católica, você já tem uma tradição muito grande como eu falei da questão da Teologia da Libertação. São instituições que vem numa batalha muito grande pela questão social, então é tão natural ter estas instituições dentro do conselho porque elas fazem parte dessa luta à vida inteira. Algumas instituições Neopentecostais, elas são vistas com outros olhos, porque elas não vêm nessa luta ferrenha por direitos, tem outras concepções [...] Então eu vejo as instituições religiosas atuando de acordo com a política de assistência, elas são ligadas às igrejas, mas elas recebem crianças e adolescentes de qualquer religião, ou seja, de qualquer credo (Entidade I)

Não só os católicos como também os evangélicos [...] Honestamente os católicos ainda estão mais fortalecidos pela sua história. Já tem uma estrutura pré-definida, né, que seja pelos financiamentos. Os evangélicos estão começando, eu não vi uma fala que seja “Eu estou aqui defendendo o bloco católico ou eu estou aqui defendendo o bloco evangélico”. Eu não vi isso. Isso ainda não se manifestou a participação dessas entidades religiosas elas não se processam, elas não se dão pela defesa do seu segmento religioso, mas elas se dão pela defesa do interesse do grupo o qual elas pertencem, seja criança, seja adolescente, seja idoso. Agora não tenho dúvida que o grupo católico que é bem forte (Entidade J)

A participação das Instituições Religiosas no CMAS segue a lógica da operacionalização da Política Pública de Assistência Social, banindo as práticas puramente religiosas e assistencialistas. Os católicos ainda são considerados os mais fortes pela história e pela estrutura estabelecida. Entretanto, o representante da entidade C pondera:

As Instituições Religiosas Católicas deveriam primeiro aprender a participarem dentro e aí depois participarem fora ou ao mesmo tempo participarem dentro e fora. Por exemplo, eu estou aqui, estou falando dessas dificuldades da Política Nacional de direcionar recursos para efetivamente buscar alcançar metas. Se você vê as instituições religiosas, fazem à mesma coisa sem que elas se juntem e tracem uma meta, já que nós somos, digamos ligada a arquidiocese, todos trabalham, vou usar um pouco esse exemplo da população de rua que é muito claro, todos nós trabalhamos com população de rua que tal fazermos uma ação complementar, alguns vão caminhar nessa linha, outros nessa e outros naquela. E no final de determinado tempo nós teremos gerado uma contribuição efetiva na área da criança e do adolescente, na área da família, mas, eu acho que nós tal qual a Política Nacional somos muito dispersos cada um sai fazendo um pouquinho de ação. Quando vejo essas instituições lá no Conselho eu vejo instituições que estão trabalhando mais no sentido de obter os recursos previstos em determinados editais. Eu percebo isso de uma forma geral, as pessoas ali buscando aquele edital que vai possibilitar aumentar suas metas, muito mais porque assim a Instituição uma política ampla é até assim digamos fazer uma análise das agendas de reuniões do conselho você vê que é muito isso quase que assim o conselho como órgão que vai liberar recursos, liberar possibilidades. (Entidade C)

Outro depoimento corrobora com a questão de manutenção do status filantrópico e de utilidade pública das Instituições Católicas:

A participação das instituições católicas sempre foi, pelo tempo em que eu estive lá, nunca foi de briga por uma política pública de assistência social, sempre foi na defesa dos seus registros, eu sempre vi interesse nisso aí, registro do conselho, lutando pela manutenção do registro deles, não vi construções coletivas [...](Entidade E)

4.1.8.

Participação das Instituições Religiosas Católicas no CMAS/RJ

As Instituições Católicas são reconhecidas e referendadas pela sociedade civil carioca pelas interfaces com a história da assistência social, o que foi evidenciado pelos conselheiros e/ou ex-conselheiros entrevistados:

A teologia da libertação teve um papel muito importante num período em que a América Latina vivia sob o jugo de ditaduras militares. A igreja foi o único espaço onde a sociedade pode se fazer representar, tanto que várias Instituições, vários Movimentos Sociais naquele período histórico são movimentos muito importantes hoje ainda dentro da igreja. Então a sociedade não é uma coisa estática, ela se move o tempo inteiro, e aí, esta participação social que foi abrindo espaço na realidade é um trabalho feito pela sociedade civil muito antes da ditadura, a gente veio conquistando este espaço e chegamos ao ponto em que foi o que aconteceu, passamos a fazer parte dele. É um processo histórico (Entidade I)

...Cáritas todos esses grupos são muito antigos né, na história da filantropia e que tiveram uma contribuição muito grande na própria ausência do poder público na questão da formação do ensino superior, e aí realmente existe uma construção muito mais forte que é essa manobra da igreja católica. (Entidade E)

Elas participam não como conselheiras e sim como ouvintes, a gente sempre vê lá umas freirinhas, sempre estão lá, elas são participantes só que a participação poderia ser maior, nas presenças e qualidade, porque muitas delas vão ouvir, elas não contribuem colocando sugestões e considerações são poucos que vão para botar a cara á tapa, se candidatar, sendo conselheiros, porque como conselheiros é que pode se impor, colocar suas idéias. Eu vejo esta questão na participação das instituições religiosas. A maioria participa como ouvinte, e vão como ouvintes mesmo, elas não se colocam (Entidade B)

Eu via muitas pessoas da Igreja Católica participando, eu acho que até mais do que outras religiões, tinham umas irmãs que trabalhavam em abrigos. Como ouvinte eu me lembro de algumas irmãs, que tinham abrigos e das dificuldades, elas sempre levantavam e falavam bem, questionavam, criticavam com um posicionamento firme no conselho, isso era bem positivo (Entidade D)

A atuação das Instituições Católicas no CMAS é uma atuação política responsável [...](Entidade M)

Primeiro elas tem um histórico na assistência, e, na verdade elas fazem a assistência nesse país, as instituições religiosas fazem nesse vazio deixado pelo estado. Entidades católicas, espíritas são as que mais vão ao conselho [...] Eu acho que é um papel importante neste cenário de miséria e exclusão, as instituições católicas tem o aval e respeito da sociedade para desenvolverem um trabalho de promoção social. (Entidade L)

As propostas das Conselheiras do segmento católico nunca foram questionadas porque sempre usaram da ética e faziam parte das Comissões importantes dentro do Conselho. Elas estavam ali para defender a assistência, o trabalho da assistência, elas não estavam ali defendendo a Igreja Católica . Estavam ali cumprindo o papel delas desenvolvendo ali as suas funções na política de assistência. (Entidade M)

4.1.9.

Algumas considerações sobre a representação das Instituições Católicas

Nas considerações sobre a representação das Instituições Católicas foi enfocado o caráter corporativo e de relevância para este grupo:

Eu acho que o movimento das Instituições Católicas é um movimento muito corporativo, muito fechado. Quando ele chega a ser uma expressão a nível coletivo, alguma coisa já foi costurada antes, mas sempre dentro do conteúdo do segmento. Porque o corporativismo existe. Não vejo isso só nos católicos. Não tem tanta Instituição católica assim não, participando não. Tem grandes Instituições Católicas que visam a defesa do território dela, o segmento dela, o público que precisa ser atendido. (Entidade F)

Olha uma coisa, agora que eu estou de fora e que eu questionei muito, eu levava sempre esta discussão desde que entrei a preocupação com o trabalho com a situação da rua, a questão das drogas, o tráfico e aí eu agora nesta última semana onde tinha várias matérias sobre o uso do CRACK, né, foi uma discussão onde minha instituição pode contribuir muito com os dados de pesquisas que a gente fez. Porque há anos a gente vem denunciando ao Ministério Público, há anos a gente vem denunciando dentro dos Conselhos, há muito tempo à gente vem falando sobre isso, e agora a ficha caiu. Eu acho que foi a contribuição que eu acredito que a minha fala lá dentro tenha tido algum tipo de eco de algum apelo que eu tenha feito, a gente distribuiu uma carta “Ecos da Lapa” falando da situação para o gestor municipal (Entidade D)

Eu deixei claro que o conselho poderia contar com a nossa instituição em qualquer momento. Muitas vezes eu representei a presidência do conselho em eventos, sendo comunicada na última hora. Nisto a instituição sempre me apoiou, ela queria mesmo estar dentro do conselho, para constituir este conselho. Minha gestão ficou marcada pela minha disponibilidade e participação a qualquer hora. A gente trabalhava na comissão de inspeção, dava orientação na área de assistência, como também auxiliávamos as instituições para se organizarem melhor para conseguirem a inscrição nos conselhos. Uma das minhas funções era visitar as instituições fazendo fiscalização, que é uma das funções do conselho. Então a gente foi bem presente, eu sinto muita falta desta parte, dos conselhos, porque eu gostava de fazer, porque também me fazia crescer enquanto profissional, enquanto pessoa, ajudar melhor a nossa cidade, apesar de ser uma cidade rica, é uma cidade pobre, precisa tanto ainda da área de assistência. Tantas pessoas precisam ainda deste apoio (Entidade B)

Eu, fazendo aqui a minha culpa, eu acho que não deixei uma marca digamos assim, consistente, não deixei. Porque, o primeiro ano que eu estive lá, foi mais um ano de aprendizado para mim, de entender os meandros de como a coisa funcionava de buscar entender um pouco aquilo, e aí, depois no segundo ano eu busquei participar um pouco mais intensivamente, talvez deixar como contribuição, digamos assim, sistematizar alguns processos que eram desenvolvidos lá especialmente eu participei da comissão das Instituições para que fossem conferidos as certificados de renovação ou não, então a minha contribuição talvez tenha sido mais nesse

digamos nesse assunto, nesse tema, mas, não foi tão ampla quanto a crítica que eu fiz a respeito do Conselho critiquei mais do que atuei (Entidade C)

Os discursos acima citados retratam a possibilidade dos católicos de atuarem na esfera social motivados por valores religiosos (e também profissionais), tendo mesmo sua identidade religiosa preservada, no novo *ethos* perpassando o cotidiano dos católicos militantes, eliminando, assim, a tradicional distância da esfera religiosa das questões terrenas. A solidariedade e apoio dos católicos ao poder público no enfrentamento das questões sociais escamoteiam as reais intenções desta relação colaborativa.