



Geovana Silva

**INSTITUIÇÕES CATÓLICAS E CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL/CMAS NO RIO DE JANEIRO:
Articulações e hegemonia no controle social**

Dissertação de Mestrado

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

Orientadora: Prof^a. Ana Maria Quiroga

Rio de Janeiro
Abril de 2010



Geovana Silva

**INSTITUIÇÕES CATÓLICAS E CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL/CMAS NO RIO DE JANEIRO:
Articulações e hegemonia no controle social**

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

Prof^a. Ana Maria Quiroga

Orientadora

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof^a. Sueli Bulhões da Silva

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

Prof. Luiz Cavalieri Bazílio

UERJ

Mônica Herz

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

Rio de Janeiro, 15 de Abril de 2010

Todos os direitos reservados. É proibida reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Geovana Silva

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade Castelo Branco, em 1998. Especializou-se em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Candido Mendes, em 2003. Atua há 10 anos na Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro/Pastoral do Menor na área da Infância e adolescência. Sou membro do Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil e de Proteção ao Adolescente Trabalhador. Tem um artigo publicado na Revista PUC Online.

Ficha Catalográfica

Silva, Geovana

Instituições Católicas e Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS no Rio de Janeiro: Articulações e hegemonia no controle social/ Geovana Silva; orientadora: Ana Maria Quiroga. – 2010.

118 f. : il. (color.) ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2010 .
Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Democracia participativa. 3. controle social. 4. Religião. 5. Igreja Católica. I. Quiroga, Ana Maria. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Aos meus pais, Maria da Glória e Jovan, minha tia Heloisa Helena: a vocês que me ensinaram a dizer adeus às pessoas que amo, sem tirá-las do meu coração.
Obrigada por tudo!

Agradecimentos

O percurso de elaboração desta dissertação contou com o apoio de muitas pessoas, que em momentos distintos e de formas variadas contribuíram para sua produção. Dentre elas, às quais expresso minha mais profunda gratidão e meu respeito, quero agradecer especialmente;

À minha querida orientadora, Professora Ana Maria Quiroga, pelo empenho, carinho e dedicação na arte de partilhar seu saber e por ter me instigado sempre à crítica e ao conhecimento.

À minha família, aporte afetivo fundamental da minha existência. Obrigada Eliane, Jorge, Hugo e Maria Laura pela paciência nos longos momentos de ausência.

À Vânia Maria e Matheus, por vibrarem com as minhas conquistas.

À Adriana Soares Dutra, pelas aulas e incentivos quando o mestrado ainda era um sonho.

Aos amigos da Pastoral do Menor (Regina Leão, Maria Carmen, Maria Christina Sá, Alexandra Marisa, Cristiana Tafure, Aparecida, João Carlos, Maria Escóssia e Élide...) pelos momentos fraternos.

À professora Sueli Bulhões e ao Márcio Souza, que me deram orientações nos primeiros momentos do mestrado.

À Carla Barrígio, por ter sido uma grande amiga e companheira nas horas de aflição.

Às minhas novas amigas Flávia, Mariana, Jorgina e Adriava Severo: aprendi com vocês as diferentes formas de amar os amigos.

À CAPES, pela concessão da bolsa de mestrado na PUC/Rio, fundamental para garantir as condições necessárias ao estudo e à reflexão, num ambiente propício à minha formação;

Enfim, desejo agradecer a todos com os quais tenho compartilhado minha trajetória profissional e acadêmica, especialmente aos que mantêm o compromisso e a esperança em construir uma sociedade melhor e um sistema político mais amplo e inclusivo.

Resumo

Silva, Geovana; Quiroga, Ana Maria. **Instituições Católicas e Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS no Rio de Janeiro: articulações e hegemonia no controle social.** Rio de Janeiro, 2010. 118p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação versa sobre 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. Pela nova política, a atuação das entidades católicas é integrada às redes sócio-assistenciais de prestação de serviços, além de estar prevista a possibilidade de integrar as instâncias de controle social como entidades executoras da própria política. Obviamente, esse novo status as situa como entidades “reguladas pelo Estado” ou, como indica a política, “atuando sob comando único do Estado em suas diferentes instâncias”. Nosso objetivo, com esse estudo, é analisar o 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. O referencial teórico escolhido passa pela discussão sobre democracia participativa, gestão pública democrática e hegemonia, controle social e história da Igreja Católica no Brasil. Com este tratamento conceitual, foi possível apreender o contexto sócio-histórico em que surgiram os Conselhos, as condições participativas da Igreja Católica no Rio de Janeiro. Para tal abordagem, o presente estudo utiliza como fontes de pesquisa atas, registros de assembléias, regimentos internos do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro. Além disso, participamos com observação direta de 14 sessões do Conselho, entre reuniões ordinárias e extraordinárias, no período de setembro de 2008 a outubro de 2009. O universo empírico da pesquisa contou ainda com 12 entrevistas semi-estruturadas com conselheiros que integram (e/ou integraram) o CMAS. Os resultados apontam para uma democratização com inúmeros bloqueios onde a Sociedade Civil tem

dificuldades, seja de acesso e/ou compreensão da complexidade relativa à dinâmica governamental e à gestão pública da política. Quanto às instituições católicas, a participação no CMAS é legitimada pela sua longa trajetória na Assistência Social, além de um nível relativamente alto de profissionalização de seus representantes. Apesar de os conselheiros serem sujeitos com longa experiência participativa, sua grande maioria reconhece os limites de intervenção no controle social. Ao nível concreto do conselho, as instituições católicas atuam de forma aparentemente fragmentada, sendo que a articulação hegemônica é feita pelo poder eclesiástico local.

Palavras-chave

Democracia participativa; controle social; religião; Igreja Católica.

Abstract

Silva, Geovana; Quiroga, Ana Maria (Advisor). **Catholic Institutions and City Council of Social Assistance /CMAS in Rio de Janeiro: articulations and hegemony on social control.** Rio de Janeiro, 2010. 118p. MSc. Dissertation - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis talks about the participation of the Catholic Institutions on the Social Assistance City Council/CMAS, understanding it as one of the fundamental spaces for determination and consolidation of the Unified System of Social Assistance/ SUAS and the National Politics of Social Assistance/ PNAS referring to the city of Rio de Janeiro during 2004-2008. On this new politics, the catholic institutions' actions can be integrated to the social-assistance networks for rendering of services, as well as to the social control as agents of the politics itself. Certainly, this new status positions them as entities "regulated by the State" or, as it says on the politics, "acting under one command of the State in their different locations". Our goal with this study is to analyze the new contract of public politics of Social Assistance and the role established by the catholic institutions, especially in relation to their actions in the compass of deliberative division, in other words, in the democratic realm of social control. The theoretical referential chosen verses about participative democracy, democratic public management and hegemony, social control and the history of the Catholic Church in Brazil. It was possible to learn about the social and historical context in which the Counsels was originated, the participative conditions of the Catholic Church in Rio de Janeiro. To develop this study, we used assembly documentation and internal regiments of the Social Assistance City Council in Rio de Janeiro. Besides, we participated on direct observation of 14 Council Sessions, among ordinary and extraordinary meetings between September 2008 and October 2009. The empirical universe of the research counted on 12 semi-structured interviews with counselors that integrate (and/or integrated) the CMAS. The results showed a type of democratization with innumerable boundaries in which the Civil Society has a hard time, having access and/or understanding the complexity of the governmental dynamics and the public management of the politics. As for the

catholic institutions, the participation on the CMAS is legitimated by its long trajectory on the history of Social Assistance, beside a relatively high level of the professionalization of their representatives. Although the counselors are actors with a long participative experience, the majority of them recognize the limitation of the interventions on the social control. On a concrete level of the council, the catholic institutions act in a fragmented way and the hegemonic articulation is done by the local ecclesiastic power.

Keywords

Participative democracy; social control; religion; Catholic Church.

Sumário

1. Introdução	14
2. Assistência Social e as interfaces com a Igreja Católica	20
2.1. Breve histórico da Assistência Social	20
2.2. Voltando atrás na história: a legitimação da Igreja Católica pelos diferentes tipos de caridade	34
2.3. A Igreja Católica e a questão social	40
2.4. A Igreja Católica no Rio de Janeiro: a arquidiocese e seus dirigentes	46
3. A Democracia participativa e os Conselhos de Políticas como Controle Social	56
3.1. O processo de reconstrução da democracia	56
3.2. Instrumentos de legitimação da democracia	59
3.3. Conselhos de Direitos e Políticas: espaços formais de participação social	60
3.4. Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro	64
4. Instituições Católicas no Conselho Municipal de Assistência Social: articulações e hegemonia	70
4.1. A representação da sociedade civil: Instituições Católicas no CMAS	70
4.1.1. Caracterização dos entrevistados	72
4.1.2. Vinculação das Instituições Católicas com a Arquidiocese e os espaços de Controle Social	76
4.1.3. Participação no Conselho Municipal de Assistência Social: alianças, entraves e parcerias	79
4.1.4. Participação das Instituições no CMAS: vantagens e prestígios	82
4.1.5. Concepções acerca do Conselho Municipal de Assistência Social/RJ na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social	85

4.1.6. O exercício do Controle Social	88
4.1.7. Instituições Religiosas e suas participações	89
4.1.8. Participação das Instituições Religiosas Católicas no CMAS	92
4.1.9. Algumas considerações sobre a representação das Instituições Católicas	93
5. Considerações finais	95
6. Referências bibliográficas	99
7. Anexos	109

Lista de quadros e gráficos

Gráfico 1 - Distribuição dos entrevistados por sexo- CMAS- 2004/2008	73
Gráfico 2 - Distribuição dos entrevistados por escolaridade- CMAS- 2004/2008	73
Gráfico 3 - Distribuição dos entrevistados por formação pós-graduada- CMAS – 2004/2008	74
Gráfico 4 - Distribuição dos entrevistados por profissão- CMAS- 2004/2008	74
Gráfico 5 -Distribuição dos entrevistados por áreas de atuação profissional - CMAS- 2004/2008	75
Gráfico 6 - Distribuição dos entrevistados por opinião sobre editais-CMAS- 2004/2008	83
Gráfico 7 -Distribuição dos entrevistados por opinião sobre financiamentos-CMAS- 2004/2008	83
Gráfico 8 - Distribuição dos entrevistados por opinião sobre prestígio na área social-CMAS- 2004/2008	84
Gráfico 9 -Distribuição dos entrevistados por opinião sobre prestígio na Arquidiocese-CMAS- 2004/2008	84
Quadro 1 - Encíclicas da Igreja Católica acerca da questão social	43 - 45

Lista de siglas e abreviaturas

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal para o Ensino Superior
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CESAM	Centro Salesiano do Menor
CIB	Centro Industrial do Brasil
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
FIBE	Federação das Instituições Benéficas
JUC	Juventude Universitária Católica
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDB	Movimento Democrático Nacional
PPC	Plano de Pastoral de Conjunto
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNB	Universidade Federal de Brasília