

1. Introdução

A legitimidade da atuação religiosa e política da Igreja¹, no campo da assistência social, é o resultado de um longo processo, que acompanha a própria história do Brasil. Como “parceira da Coroa Portuguesa” em todo o projeto colonial, a Igreja Católica instala-se no país, com um “mandato de atuação” no campo assistencial através das Irmandades e Santas Casas da Misericórdia. Esse, também presente na Metrópole Portuguesa e em outros espaços do Império Colonial, tem um amplo campo de atuação, desde o cuidado da saúde, de órfãos e desvalidos, até a presença junto a prisões e administração de cemitérios. (Sá, 1997; Abreu, 2001; Quiroga, 2008).

Obviamente, essa ampla atuação sócio-religiosa vai se transformando ao longo dos anos, sendo que o campo assistencial manteve-se como uma certa “marca registrada” da Igreja Católica e suas organizações, em sua atuação no país. Tal “marca” foi reatualizada após (e sob a influência da) a eleição de João XXIII e do posterior, Concílio Vaticano II, quando foi dada a partida para uma das maiores revisões religiosas que se tem notícia no catolicismo mais contemporâneo.

Neste período, a Igreja redefine seu *estar-no-mundo* e suas condições de conviver com as sociedades secularizadas. Autodenominando-se como a “Igreja do povo”, a “comunidade dos fiéis”, na América Latina, a “opção pelos pobres” e a inserção do laicato provocam uma mudança de foco das alianças tradicionais da Igreja com os grupos sociais e o Poder Político, em diferentes países, neles incluídos o Brasil.

Aqui, ampliando-se um processo de crescimento do laicato e da esquerda católica, já iniciado na década de 1950, expandem-se, em diferentes áreas urbanas e rurais, grupos e organizações ligados direta e indiretamente à Igreja. Dentre eles, um dos mais importantes, foi constituído pelas Comunidades Eclesiais de Base

¹ Para efeitos deste estudo, o termo Igreja se refere à Igreja Católica.

(CEBs) que, orientados pela Teologia da Libertação, politizam-se, mobilizando diferentes segmentos sociais, com ênfase nas camadas populares.

Entretanto, esta renovação da atuação católica de “opção pelos pobres” sofre uma reversão, com o desmonte das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) ordenado pelo papa João Paulo II no início dos anos 1980, sendo que hoje, o Brasil, embora mantenha-se como um dos "maiores países católicos do mundo", tem seus fiéis mais concentrados entre os brasileiros de rendas médias e mais altas, brancos, escolarizados, moradores de áreas mais nobres das cidades e suas capitais. A população dos mais pobres, negros, analfabetos, moradores das periferias, são, hoje, a clientela religiosa preferencial das denominações Pentecostais e Neopentecostais” (Jacob, Hess, Waniez, Brustlein, 2006, p.8).

No campo político brasileiro, na pós-redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 instituiu uma série de medidas ligadas à ampliação da participação da sociedade civil nas decisões relativas às políticas públicas, definindo o *controle social* como um mecanismo fundamental de acompanhamento das diferentes ações públicas, notadamente no campo social (saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, etc.).

Inicialmente, a concepção de controle social foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sob as massas². Carvalho (1995) trabalha a evolução do conceito de controle social, identificando quatro momentos diferenciados: o Estado controlando a sociedade; a sociedade apenas completando o Estado; a sociedade combatendo o Estado e a sociedade participando das decisões do Estado.

No entanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição é o da “participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas”. Esta última concepção tem como marco o processo de redemocratização da sociedade brasileira com aprofundamento do debate referente à democracia (Bravo, 2008).

A criação de mecanismos institucionais de participação popular, concomitante à formulação e implementação de políticas sociais públicas, foi uma conquista importante da sociedade civil no decurso da reconstrução da democracia

² É nessa acepção que, quase sempre, o *controle social* é usado na Sociologia, ou seja, no seu sentido coercitivo sobre a população.

no Brasil, cujos frutos aparecem não somente na Constituição Federal de 1988, como nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Esse processo apontaria para um possível rompimento com a forma hierarquizada e frequentemente autoritária que caracterizou, ao longo do tempo, as políticas públicas em nossa sociedade.

As experiências de constituição de novos espaços públicos colocaram como princípios para o funcionamento do Estado assuntos como transparência, visibilidade e controle, por parte dos grupos sociais concernidos pelas diferentes políticas. Conforme Tatagiba (1998), a interface entre Estado e sociedade, atuação dos atores democráticos e demandas de ampliação dos espaços de co-gestão, impõem ao Estado uma nova racionalidade, que tem como parâmetro um controle mais progressista, a partir da sociedade. Como um espaço intermediário entre dois pólos, estes espaços tornam a gestão pública permeável às questões emergentes na sociedade civil, limitando o Estado no controle exclusivo da agenda pública. Ou seja, “por meio da construção desses espaços públicos, a democratização do Estado não emerge apenas como resultado de uma disputa pública e aberta pelos seus recursos, mas também é engendrada quando se coloca a possibilidade de uma definição coletiva sobre o ethos que deve reger a vida pública”. (Tatagiba, 1998, p.12)

Neste contexto, dos atores democráticos, é que a Igreja Católica encontra espaço para o exercício de um novo papel: o de controle social e de executor da política pública de Assistência Social, seguindo os parâmetros da PNAS³.

Este estudo situa-se na análise do novo contrato de política pública de Assistência Social e do 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 interesse pelo tema está vinculado à minha trajetória profissional na Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro/Pastoral do Menor. Entre as atividades profissionais que realizei, destaco uma de grande relevância para a construção desta proposta: a representação da Arquidiocese do Rio de Janeiro, nas instâncias

³ A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) foi aprovada em setembro de 2004, após processos de pactuação entre governo e sociedade civil. Ela fundamenta e define funções para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regulando seu funcionamento para todo o território brasileiro, através de sua Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2005.

de controle social, no Conselho Municipal de Assistência Social (como observadora no período de 2003, 2004, 2005 e 2008), Conferências e Fóruns Municipais de Assistência Social, Fórum e Comissão Estaduais de Erradicação ao Trabalho Infantil e de Proteção ao Adolescente Trabalhador. Em 2004, chamou minha atenção o aumento presencial e participativo das instituições católicas nas arenas públicas de negociação e controle social.

Trata-se de um estudo de caráter exploratório⁴, que terá como foco a trajetória das Instituições Católicas no Conselho Municipal de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro no período de 2004-2008.

O referencial teórico escolhido passa pela discussão sobre democracia participativa, gestão pública democrática, hegemonia e controle social, tendo como cenário de fundo uma breve recuperação histórica da Igreja Católica no Brasil.

Com este tratamento conceitual, foi possível apreender o contexto sócio-histórico em que surgiram os Conselhos, em geral, e o da Assistência Social, em particular, bem como as condições participativas da Igreja Católica. Estas constituíram-se em nosso foco de análise, vale dizer, o objeto deste estudo centrou-se na participação das Instituições Católicas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) Rio de Janeiro.

O CMAS estruturou-se seguindo as premissas da Lei Orgânica de Assistência Social, e foi regulamentado pela Lei Municipal Nº 2469, como instância colegiada de gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social e, como tal, constitui-se em espaço de representação da sociedade política e da sociedade civil na definição e no controle social dessa política setorial.

Várias questões estimulavam nosso estudo: As Instituições Católicas conhecem a Política Nacional de Assistência Social? Que questões estimulam a participação das entidades católicas? Um de seus interesses na representatividade seria a possibilidade de conhecimento dos editais de financiamento para área social? A participação dá prestígio social à Instituição? Existe uma hierarquia

⁴ Segundo Gil (1999), a pesquisa exploratória tem como objetivo “proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato [...] quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” (p.73). Desta forma, este tipo de pesquisa possibilita constituir a primeira etapa de uma investigação mais ampla.

interna entre as Instituições Católicas, mesmo entre aquelas que compõem o quadro das pastorais sociais da Arquidiocese do Rio de Janeiro? Os representantes das Instituições Católicas e/ou pastorais sociais articulam o poder da Igreja com o poder científico sendo profissionalizados e tecnicamente formados? Essas são algumas das indagações que este estudo pretende focar.

A pesquisa foi estruturada em duas partes;

1ª- Uma primeira fase de caráter documental, na qual foram examinadas as atas das assembleias do CMAS, relatórios das Conferências Municipais de 2003, 2005 e 2007, publicações acerca do Conselho, bem como documentos das diversas eleições da sociedade civil no período focado. Além disso, observamos, como ouvintes, o funcionamento do Conselho através da participação em suas assembleias mensais.

Ao final desta primeira fase, analisamos a participação da Sociedade Civil, especificamente, das Instituições Católicas no CMAS no período de 2004-2008, nela identificando possíveis informantes constituídos por entidades com presença (como titular ou suplente) em mais de uma gestão. Foram aí selecionadas as entidades que seriam entrevistadas na segunda parte da pesquisa.

2ª- A segunda fase foi constituída pelas entrevistas com conselheiros e/ou ex-conselheiros governamentais e da sociedade civil. Como indicamos anteriormente, o critério de escolha dos entrevistados foi pautado pela condição de mais de uma gestão do CMAS nos anos mais recentes. Foram assim realizadas doze entrevistas semi-estruturadas, sendo: quatro representantes de Instituições Católicas; três da esfera governamental e cinco representantes da Sociedade Civil.

Este trabalho de sistematização do processo de estudo foi dividido em três capítulos. No capítulo I, procurou-se reconstruir a história da Assistência Social com as interfaces com a Igreja Católica, enfatizando a história da Assistência Social, a legitimação da Igreja Católica neste campo e a atuação da arquidiocese do Rio de Janeiro.

No capítulo II, apresentam-se os conceitos teóricos que fundamentam este estudo, tendo como base a Democracia Participativa e os Conselhos de Políticas como instrumentos no Controle Social. Foram aí examinados o processo de construção da democracia e seus aportes legais, dando ênfase na

operacionalização dos Conselhos de Direitos e Políticas Públicas como espaços formais de participação social, tendo como referência o exemplo do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro.

No capítulo III, concentramos o resultado da pesquisa empírica realizada. A partir da literatura existente, foi privilegiada uma breve história do CMAS, além das análises e interpretações das entrevistas e das observações das assembleias do Conselho.

Esta dissertação encerra-se com as considerações finais, onde registramos alguns dos aspectos por nós considerados como mais relevantes na trajetória de pesquisa realizada.