

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

Norberto Decker

***QUEM APROVA, LEVANTE A MÃO: UM ESTUDO ANTROPOLÓGICO  
DAS RELAÇÕES ENTRE RELIGIÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE  
O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO  
ALEGRE (RS)***



PORTO ALEGRE

2013

NORBERTO DECKER

***QUEM APROVA, LEVANTE A MÃO: UM ESTUDO ANTROPOLÓGICO  
DAS RELAÇÕES ENTRE RELIGIÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE  
O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO  
ALEGRE (RS)***

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Antropologia Social.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Giumbelli

PORTO ALEGRE

2013

Decker, Norberto

*Quem aprova, levante a mão*: um estudo antropológico das relações entre religião e políticas públicas desde o conselho municipal de assistência social de Porto Alegre (RS). Norberto Decker. — 2013

Orientador: Emerson A. Giumbelli

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Porto Alegre, BR-RS, 2013.

1. Religião
2. Políticas Públicas.

NORBERTO DECKER

***QUEM APROVA, LEVANTE A MÃO: UM ESTUDO ANTROPOLÓGICO DAS RELAÇÕES ENTRE RELIGIÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE (RS)***

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Antropologia Social.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Giumbelli

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Patrícia Birman (UERJ)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Berenice Couto (PUC/RS)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Patrice Schuch (UFRGS)

PORTO ALEGRE, MARÇO DE 2013

*A minha família*

## AGRADECIMENTOS

A realização desta pesquisa de mestrado contou com o apoio fundamental de algumas pessoas. Dentre elas, Emerson Giumbelli. Sua paciência, companheirismo e sabedoria serviram como um guia de roteiro seguro ao longo do percurso. Tenho aprendido muito com você. É bastante gratificante estar e trabalhar ao lado de grandes pessoas. Sou muito feliz por tê-lo como orientador. Que tenhamos a oportunidade de compartilhar ainda muitas felicidades juntos. Estou ciente do privilégio que é crescer (*tornar-se gente*) ao lado de pessoas como você. Obrigado!

Agradeço o Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFRGS pelo rica e motivadora experiência intelectual que vivi ao longo dos dois últimos anos; os professores com quem cursei as disciplinas do curso, Arlei Sander Damo, Bernardo Lewgoy, Cláudia Fonseca, Daniela Knauth, Fabíola Rohden, Ondina Fachel Leal, Patrice Schuch, Ruben Oliven e Sergio Baptista; e a Rose Feijó. Um agradecimento especial aos professores Ari Oro, Carlos Steil e a todo o pessoal do NER. Estar cercado por pessoas competentes é um aspecto que facilita o sucesso de qualquer empreitada.

Aos meus colegas de mestrado, por terem feito parte, de alguma forma, desta etapa de formação.

Agradeço o CNPq pela concessão de bolsa de estudo, que me permitiu a dedicação exclusiva, durante o segundo ano do curso, para a realização desta pesquisa.

Um agradecimento especial ao pessoal do CMAS, Diva, Miriam e Jucemara, os conselheiros Ilka, Isabel, Adriano e João Virgílio.

Agradeço os membros da banca de argüição por terem muito prontamente aceitado o convite para discutir o trabalho.

Aproveito para agradecer os “Castro” e toda a “gauchada”. Especialmente, Eunice, que me recebeu de braços e coração abertos. Vocês são o que há de melhor em mim.

Esta dissertação é muito cara à generosidade e confiança de Ana Maria Volpato, pessoa responsável por boa parte da minha formação. Se eu conseguir um dia retribuir um pouco daquilo que aprendi com você certamente ficarei satisfeito.

Aos meus pais, Ana Lúcia e Luiz Antonio, pelo amor com que criaram seus filhos.

A Ana Paula e Murilo, pelo companheirismo.

Aos meus avôs, Maria da Glória e Ivo, Mariana e Norberto.

E, finalmente, à cidade de Porto Alegre, pela qual sou completamente apaixonado.

*Diga-lhe que, quando d.Carlos for um homem feito,  
ele deverá reverenciar os sonhos de sua juventude.*  
Schiller (1787)

## RESUMO

Este trabalho tem o interesse em focar as fronteiras e os vínculos entre política, estado, religião e ação social no contexto da formulação e implementação de políticas públicas num espaço híbrido marcado pela interação de atores religiosos e não religiosos. A partir da discussão sobre a atuação de entidades da sociedade civil e agências governamentais voltadas ao enfrentamento da pobreza e promoção da cidadania, discute-se a especificidade da participação religiosa na construção e ampliação de espaços democráticos como os conselhos setoriais de políticas públicas. Na tentativa de captar a interlocução de atores com interesses diferenciados, adota-se como cenário empírico desta pesquisa o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Porto Alegre/RS, definido como um espaço democraticamente regulado em que diversos setores da sociedade civil articulam-se com vistas à criação de um fórum de representação e deliberação capaz de incorporar a participação popular nos processos decisórios junto ao Estado. Salienta-se especialmente o sucesso de determinados segmentos religiosos na incorporação de valores e ideais seculares da sociedade, determinando, assim, sua forma de inserção e participação nos espaços laicos do Estado e da sociedade no âmbito da política pública de assistência social.

***Palavras-chave:*** religião, assistência social, participação, políticas públicas.



## **ABSTRACT**

This work is focused on the boundaries and links between politics, state, religion and social action in the context of formulation of public policies in a hybrid space where religion and non-religion actors interact. Based on a discussion about the acting of the institutions of civil society and government agencies aimed at the confrontation of poverty and promotion of citizenship, we propose a discussion about the specificity of the religious participation in the construction and enlargement of democratic spaces such as the councils of public policies. In attempting to capture the interlocution of actors with different interests, this study takes, as its empiric scenery, the municipal social assistance council (CMAS) from Porto Alegre/RS, regulated and defined as a democratic space where different actors from civil society are articulated in order to incorporate the popular participation in the decision processes within the State. Here, we point out specially the success of some religious segments in the incorporation of secular values and ideals, aspect that determinates their way of insertion and participation in secular spaces of State and society in the realm of the public policy of social assistance.

**Keywords:** religion; social assistance; participation; public policies.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 1 – ESTADO, RELIGIÃO E SOCIEDADE: UMA DISCUSSÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	28
1.1. GOVERNAMENTALIDADE E BIOPODER: UMA REFLEXÃO ACERCA DO ESTADO LIBERAL MODERNO.....	28
1.2. GOVERNO E SOBERANIA: PRÁTICAS DO HUMANITARISMO E A ESFERA DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO.....	33
1.3. O SECULAR E A SECULARIZAÇÃO.....	37
1.4. RELIGIÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERFACES.....	42
1.5. RELIGIÃO E ESPAÇO PÚBLICO NO BRASIL.....	46
<b>CAPÍTULO 2 – APROXIMAÇÕES ANTROPOLÓGICAS SOBRE UM ÂMBITO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: A PRESENÇA DOS RELIGIOSOS</b> .....	51
2.1. GOVERNO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	51
2.2. A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	62
2.3. FORMAS DE COMPOSIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL.....	67
2.4. CMAS EM PORTO ALEGRE.....	69
2.4.1. <i>Processo de inscrição de entidades e aprovação de convênios</i> .....	69
<b>CAPÍTULO 3 – A RELIGIÃO É ASSISTENCIALISTA? VISÕES E CASOS NO CMAS CONSIDERADAS NO QUADRO DAS TENSÕES QUE PERCORREM O SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL</b> .....	78
3.1. ESFERA PÚBLICA E OS SIGNIFICADOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	78
3.1.1. <i>Pobreza e cidadania como categorias em análise</i> .....	79
3.2. ASSISTÊNCIA SOCIAL E ASSISTENCIALISMO: IDENTIDADE E TENSÕES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.....	82
3.3. ASSISTÊNCIA E SERVIÇO SOCIAL: QUADRO GERAL DO(S) DESENVOLVIMENTO(S).....	85
3.4. VALORES RELIGIOSOS NA PROFISSÃO E NA AÇÃO.....	89
3.5. AFINIDADES NO ESPAÇO PÚBLICO: RELAÇÃO ENTRE RELIGIÃO E POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	93
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	104
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	112
<b>ANEXO A</b> .....	122



## INTRODUÇÃO

Entre os anos 2009 e 2010, realizei uma pesquisa etnográfica em duas instituições espíritas localizadas na cidade de Curitiba com o intuito de investigar as atividades de assistência social nelas empreendidas. Um aspecto que chamou minha atenção neste trabalho de cunho monográfico dizia respeito ao rumo que a ação social espírita vinha tomando nas duas últimas décadas ao se apropriar do conceito de cidadania e relacioná-lo ao de caridade. O trabalho de campo, na ocasião, circunscreveu-se aos espaços institucionais religiosos (centro espírita e organização não-governamental). A etnografia apontou para novas formas de atuação do espiritismo no espaço público, tais como a participação em fóruns organizados pela sociedade civil e em conselhos vinculados ao Estado. Percebeu-se, assim, a ocorrência de uma reavaliação das funções sociais da religião junto ao Estado na área das políticas sociais de combate à pobreza, indicando valores religiosos como uma das motivações de “participação cidadã”.

Foi com o intuito de explorar os apontamentos que obtive com a pesquisa na capital paranaense que se deu minha candidatura ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), motivado principalmente pela presença do Prof. Dr. Emerson Giumbelli e pela referência nacional e internacional do Núcleo de Estudos da Religião (NER) neste campo de investigação.

A finalidade desta pesquisa é investigar a interface das dimensões políticas e religiosas presentes na área da assistência social, um campo bastante profícuo para a compreensão dos processos sociais mediante os quais vem se construindo novos sentidos para conceitos como solidariedade e cidadania na sociedade brasileira contemporânea. O debate acerca da sociedade civil e de suas potencialidades como espaço de organização social necessita de uma reflexão sobre o significado das tensões entre os desdobramentos políticos e religiosos que norteiam a problemática da assistência social, na medida em que nela encontramos uma diversidade de agentes (e de motivações) comprometidos com a resolução das “questões sociais”.

Analisar os elos entre Estado e sociedade civil<sup>1</sup> no debate sobre as relações entre democratização e representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas

---

<sup>1</sup> A noção de “sociedade civil” usada neste trabalho é inspirada na teoria do Estado de Antonio Gramsci (1978). Não se concebe, dentro da perspectiva deste autor, a esfera estatal como um organismo de

demonstra ser um tema de crescente importância nas ciências sociais. A tentativa pretendida é estudar um fenômeno (*ainda*) em formação, isto é, a constituição da assistência social como política pública. O desafio é considerável se levarmos em conta que, segundo Raichelis (2011[1998]) historicamente a assistência social:

não foi concebida como área de definição política dentro do universo das políticas sociais, constituindo-se num *mix* de ações dispersas e descontínuas de órgãos governamentais e de instituições privadas, que exercem papel subsidiário na execução de programas e serviços assistenciais [...]. Nesses termos, a tradição acumulada da assistência social tem sido a da regulação *ad hoc*, do tratamento caso a caso, sempre sujeitos a manipulações personalistas e clientelistas a serviço de interesses imediatistas, quando não de práticas de corrupção no uso dos recursos públicos (Raichelis, 2011, p.21).

A Constituição Federal de 1988 representa um ponto importante deste percurso, pois a partir dela foram formulados mecanismos de participação da sociedade civil na elaboração e no controle da gestão das políticas públicas. Nesta conjuntura, a assistência social adquiriu um novo estatuto ao se incorporar às políticas de seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social<sup>2</sup>, configurando-se, deste modo, como uma política social pertencente ao gênero política pública.

O que se quer dizer com o termo “política pública”? Antes de tudo, conforme indica Potyara Pereira (2002), política pública não é equivalente à política estatal, uma vez que a palavra “pública”, que acompanha a palavra “política”, remete à expressão latina *res publica*, referente a uma coisa de todos, a algo que diz respeito simultaneamente ao Estado e à sociedade. Trata-se, na verdade, de uma ação coletiva com vistas a efetivar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos em sistemas legais. Em outras palavras, é uma:

---

coerção e dominação controlado exclusivamente pela classe dominante, tal como afirma a teoria marxista clássica. Segundo Gramsci, o Estado é composto de dois domínios: a “sociedade política”, o Estado em seu sentido estrito de coerção, e a “sociedade civil”, responsável pela elaboração e difusão das ideologias (sindicatos, partidos, igrejas, universidades, corporações, etc.). A relativa autonomia da sociedade civil funciona como elemento mediador da relação entre a estrutura econômica e a sociedade política, de modo que assim se possibilite a luta pela hegemonia e pelo consenso no interior da esfera estatal definida em seu sentido amplo, isto é, “sociedade política” mais “sociedade civil”.

<sup>2</sup> O conceito de seguridade social disseminou-se a partir da Segunda Guerra Mundial abrangendo um conjunto variado de políticas sociais. Seu surgimento ocorre no contexto dos Estados de Bem-Estar Social (*Welfare State*) de países centrais como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, França, Suíça, Austrália, dentre outros. Objetivava-se garantir através dele condições básicas de existência a todos os cidadãos nos quesitos renda, bens e serviços sociais, tratando-se, portanto, de um modelo pautado no reconhecimento do caráter universal da cidadania. É importante considerar, contudo, as variadas formas de adaptação histórica do *Welfare State*; dependendo do contexto em que ele foi aplicado, o sistema de seguridade social ganhou contornos ora mais restritos ora mais universalizados (Esping-Andersen, 1991).

[...] ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado. É o que preferimos chamar de controle democrático exercido pelo cidadão comum, porque é um controle coletivo, que emana da base da sociedade, em prol da ampliação da democracia e da cidadania (Pereira, 2002, p.222)

Através da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)<sup>3</sup>, instrumento que operacionalizou os artigos 203 e 204 da Carta Magna, estabeleceu-se a criação dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo (federal, estadual, municipal), medida que representou “uma espécie de estatuto de maioria jurídica” para o campo da assistência social definida então como política pública. A organização destes conselhos ocorreu em diferentes setores das políticas sociais e trouxe importantes inovações democráticas como a composição mista e paritária e o caráter deliberativo previsto na formatação legal que norteou a concepção destes espaços. Na área da saúde, política social que desempenhou um papel pioneiro neste processo, Antonio Ivo Carvalho (1995) afirma que os conselhos culminaram na transformação da tendência autoritária e clientelista do universo das políticas sociais; mesma opinião de Faleiros (1992), para o qual o autoritarismo, o paternalismo e o burocratismo, que marcaram durante décadas as relações entre o Estado e a sociedade civil, foram fatores determinantes para a compreensão reducionista do “público” em “estatal”, razão pela qual a esfera pública, segundo ele, mostrou-se praticamente inexistente na formação socioeconômica brasileira.

As primeiras políticas sociais instauradas no Brasil deram-se em governos autoritários, no período de 1930 a 1945 e no regime militar implementado em 1964, o que, de certa forma, determinou as características que elas vieram a ter durante todos estes anos. Entre a década de 30 e o final dos anos 70, o Estado brasileiro efetivamente construiu um vasto sistema de políticas sociais que se inseriram dentro da lógica do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). No entanto, muitos fatores fizeram com que a política social instaurada neste período não correspondesse às necessidades da população, de modo que mesmo os programas de caráter mais universal não contribuíram para a mitigação das desigualdades sociais. De acordo com Maria Helena Guimarães de Castro (2006), havia um desajuste entre, de um lado, a expansão institucional e quantitativa do setor, e, de outro, uma efetiva melhoria na qualidade dos

---

<sup>3</sup> Sancionada pelo presidente Itamar Franco pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

serviços oferecidos à população. E este descompasso ocorreu muito em virtude da própria característica das políticas sociais deste período, vale dizer: a) uma demasiada centralização do Governo Federal no que diz respeito aos recursos de financiamento e administração das políticas; b) a fragmentação e a sobreposição dos programas sociais; c) o caráter clientelista conferido à distribuição dos benefícios; d) a ausência de um sistema de avaliação dos programas sociais; dentre outras razões (2006, p.4).

Em sua tese, Renata Bichir (2011) destaca que as políticas sociais deste período instituíram aquilo que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) denominou “*cidadania regulada*”, uma vez que elas se destinavam somente para os indivíduos inseridos dentro do mercado de trabalho formal. A orientação das políticas sociais obedecia, portanto, mais a uma questão de mérito, por meio da inserção no processo produtivo, do que por uma ideia de necessidade ou de pertencimento a um grupo social.

É importante levar em conta também que a experiência dos conselhos não é inédita no Brasil. No campo específico da assistência social, Mestriner (2008, p.56-58) destaca que o presidente Getúlio Vargas realizou em 1937 a primeira regulamentação da área com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social.<sup>4</sup> (CNSS). Antes dele, porém, a autora recorda que Ataulpho Nápoles de Paiva, juiz da corte do Rio de Janeiro, tentara estabelecer, já em 1889, a Lei de Assistência Social como o primeiro ato do recém-inaugurado regime republicano, motivado sobretudo por sua participação no Congresso Internacional de Assistência Pública e Privada, realizado em Paris naquele ano. A intenção era implantar no Brasil o mesmo que fizera Léon Lefèbvre na capital francesa com o *L'Office Général de L'Assistance* – um órgão nacional de controle das iniciativas (públicas e privadas) de assistência social – numa tentativa de inaugurar uma organização racional e um saber técnico no processo de “auxílio” às populações carentes. Foi somente cinquenta anos depois, contudo, que o juiz brasileiro conseguiu, de fato, colocar em prática seu projeto, quando o então ministro da Educação de Getúlio Vargas, Gustavo Capanema, instalou oficialmente o Conselho Nacional de Serviço Social. Criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, o CNSS caracterizou-se basicamente por ser um conselho de auxílios e subvenções às ações promovidas por instituições privadas. A proposta de sua criação, por parte do presidente Getúlio Vargas, não era romper com a tradição do pensamento liberal, segundo a qual a proteção social estaria ligada preferencialmente ao universo privado.

---

<sup>4</sup> Decreto-Lei n° 525, de 01° de julho de 1938.

Embora tenha representado de certa forma uma inovação, a instalação do CNSS constituiu-se tão somente em uma política de incentivo ao auxílio social privado e filantrópico.<sup>5</sup>

Logo, a assistência social foi historicamente tratada no Brasil não propriamente como política, mas como uma forma de reconhecimento, por parte do Estado, do conjunto de iniciativas da sociedade civil na área dos “sem fins lucrativos” e do “voluntariado”, com base no princípio da subsidiaridade<sup>6</sup> existente entre o Estado e as entidades privadas, no qual aquele transfere para a sociedade as maiores responsabilidades no campo da proteção social, incumbindo-se tão somente da execução esporádica de ações emergenciais. Em outras palavras, o Estado brasileiro, ao longo do século XX, lançou mão do artifício da “delegação, manipulando subsídios, subvenções e isenções por meio do mecanismo de convênios e atribuição de certificados, numa pretensa relação de parceria ou co-produção de serviços sob o financiamento estatal” (Mestriner, 2008, p.21).

Com efeito, o Estado brasileiro procurou enfatizar os paradigmas da solidariedade e da filantropia. Assistência e filantropia, aliás, estiveram aqui quase sempre coadunadas, cabendo destacar o forte papel desempenhado pela Igreja católica na regulação das práticas filantrópicas desenvolvidas no país.

Palavra de origem grega (*philos*: amor; *antropos*: homem), filantropia faz referência ao amor do homem pelo ser humano, pela humanidade. Em sentido estrito, significa o sentimento voluntário de preocupação (ou de “compaixão”, em uma perspectiva religiosa) de uma pessoa para com o outro menos favorecido. Em sentido amplo, sinaliza o desejo de que todo ser humano tenha condições dignas de vida. O catolicismo entende a filantropia como caridade, benemerência. Sposati (1994, p.75) afirma

---

<sup>5</sup> Deve-se ressaltar também, como veremos no capítulo 2, o fato de Getúlio Vargas ter criado, em 1942, a Legião Brasileira da Assistência (LBA), órgão que marcou a inauguração do “primeiro-damismo” (através da figura de Darcy Vargas) no campo assistencial, característica esta que perdura até os dias atuais nas diferentes esferas do Estado (Mestriner, 2008, p.71).

<sup>6</sup> O princípio da subsidiaridade, como veremos no capítulo 3, é um dos princípios fundamentais da Doutrina Social da Igreja (DSI), responsável pela regulação das relações desta com o Estado, de um lado, e com a sociedade como um todo, de outro. Sua premissa é de que o Estado deve auxiliar os indivíduos que estejam passando por dificuldades em suas vidas, mas não deve impedi-los de solucionar seus problemas por si mesmos. O argumento baseia-se na anterioridade natural das pessoas e das populações frente ao Estado. Caberia ao poder estatal, então, (1) oferecer as condições e os estímulos necessários para que as pessoas consigam atingir de um modo autônomo seus objetivos; (2) orientá-las segundo os imperativos do bem comum e; (3) no impedimento da livre iniciativa, suprir suas carências no cumprimento de seus deveres. Leão XIII lança mão do princípio da subsidiaridade quando menciona o dever do Estado de intervir nos casos de exploração trabalhista. Pio XI foi o primeiro, no entanto, a referir-se explicitamente à função subsidiária do Estado. Paulo VI alarga este princípio à comunidade internacional quando afirma o dever da assistência aos países subdesenvolvidos (Mestriner, 2008, p.19-20).



inclusive que a palavra filantropia pode ser entendida como um resultado da laicização da noção católica da caridade. Se, de um lado, a filantropia atinge uma estrutura racionalizada e secular, a benemerência, de outro, funda-se na ação do dom, no sentimento de bondade entre os homens.

O conjunto de organizações sociais atuantes no Brasil remete-nos, na verdade, aos primeiros anos da história nacional. Tendo a cidade de São Paulo como exemplo, Mestriner (2008, p.40-41) recorda que a primeira instituição de assistência que ali se instalou foi a Irmandade da Misericórdia em 1560. Originária de Lisboa, a instituição pautava-se no modelo da esmola, distribuindo dotes aos órfãos e caixões para o enterro de pessoas pobres. Funcionando como enfermaria, albergue e hospital (já que aqui ainda não existiam médicos) seu atendimento abrangia homens livres e escravos. Outras organizações religiosas seguiram o mesmo modelo: o Convento de São Bento (1598), a Venerável Ordem de Nossa Senhora do Carmo (1594), a Ordem dos Frades Menores Franciscanos (1640), o Recolhimento Santa Tereza (1685). Destaca-se também a ação social religiosa da Santa Casa de Misericórdia, que construiu o primeiro hospital do país, localizado na atual cidade de Santos.

Em resumo, as práticas assistenciais repousaram sobre a lógica da filantropia caritativa, regulada inicialmente pela Igreja Católica, e depois pelo Estado, com base no princípio da subsidiaridade. A partir da Constituição de 1988, este contexto sofreu transformações: de ajuda ou auxílio esporádico, benévolo ou caritativo, a assistência social projetou-se como um direito social. Num aparente paradoxo, o Estado viu-se obrigado, então, a recorrer novamente às organizações da sociedade civil como uma primeira alternativa para o cumprimento de suas responsabilidades sociais não assumidas anteriormente.

O processo de democratização implicou igualmente na emergência de novos sujeitos sociais como importantes interlocutores no campo de elaboração e gestão das políticas públicas. Em uma conjuntura marcada pelo discurso do fortalecimento da sociedade civil, esses novos personagens redesenharam o cenário das lutas sociais no Brasil. Assim, tornaram-se expressivos os movimentos e organizações de mulheres, minorias étnicas, indígenas, ecologistas, em áreas como saúde, educação, arte, cultura, desenvolvimento comunitário, ambientalismo, etc. Um contingente bastante heterogêneo mobilizado por diversos valores e motivações, que movimenta recursos financeiros e materiais por meio de diversas fontes (governos, igrejas, associações, fundações, etc.) nacionais e internacionais. Está-se falando aqui das organizações sem

fins lucrativos, organizações não-governamentais (ONGs) ou ainda, das organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), - entidades de natureza privada, não obstante o uso frequente de recursos e benefícios advindos da esfera estatal.

Esse conjunto heterogêneo de iniciativas privadas, essa forma de expressão da sociedade civil expandiu-se de tal modo nas décadas de 1980 e 1990<sup>7</sup>, adquirindo crescente força e complexidade, que muitos autores fizeram alusão ao surgimento de um “terceiro setor”, privado porém público (Fernandes, 1994) – um setor não governamental e não lucrativo – como uma alternativa ao Estado e ao mercado. No campo da assistência social, as entidades do Terceiro Setor ganharam especial destaque pela longa experiência das organizações sociocomunitárias no trabalho de enfrentamento da exclusão social, bem como pela sobreposição de

movimentos inovadores, com propostas progressistas e emancipatórias, com o conjunto de organizações assistenciais tradicionais com ações ainda conservadoras e tutelares. Se tradicionalmente a sociedade civil sempre se fez presente produzindo ajuda social, por meio da benemerência, numa atitude de filantropia, hoje, quando da necessidade de luta por defesa e efetivação dos direitos, ela retorna com novo rigor (Raichelis, 2011, p.37)

Não se trata aqui apenas da filantropia no seu sentido tradicional, de cunho caritativo, religioso, mas também do surgimento da filantropia privada: um fenômeno igualmente relacionado à desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade, no qual este procurou transferir partes de sua responsabilidade para a sociedade civil organizada, em ações de parceria com as chamadas organizações não-governamentais, incluídas aí as fundações empresariais e associações corporativas (Paula; Rohden, 1998).

Neste contexto, foram convocadas pelo Estado e pelo empresariado diversas organizações sociais com vistas ao estabelecimento de parcerias em programas de desenvolvimento social junto a populações carentes. O alcance destes movimentos associativos indicava, como veremos, uma redefinição da relação Estado-sociedade, com a emergência de novas articulações entre o estatal, o público e o privado.

Para citar alguns casos paradigmáticos destas experiências descentralizadoras e participativas, lembra-se dos projetos de autogestão como os de orçamento participativo implementados por prefeituras democrático-populares, com destaque para os municípios

---

<sup>7</sup> O fortalecimento das propostas descentralizadoras e participativas não se restringiu apenas ao contexto brasileiro. Tratava-se, antes, de uma tendência global provocada pela crise dos Estados de Bem-Estar Social e pelas transformações nos setores produtivos dos países capitalistas centrais na década de 1970, processo que se caracterizou pela propagação de novos discursos e práticas sociais relacionados à ideia de divisão de poder (Raichelis, 2011, p.78).

administrados pelo Partido dos Trabalhadores (Damo, 2006) ou, a campanha da Ação pela Cidadania contra a Miséria e pela Vida (Giumbelli, 1994), que se baseou no ideário da solidariedade da sociedade civil. Compreende-se, então, o Terceiro Setor como um campo dotado de significativa complexidade e contradição: nele percebemos uma longa história de vinculação ideológica e comprometimento político-religioso, associado atualmente, porém, a um marco legal que tenta se desatrelar desta “tradição”.

No campo específico da assistência social, um dos mecanismos propostos pela Loas diz respeito à criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)<sup>8</sup>, bem como à fundação dos conselhos de assistência social nos níveis estadual, municipal e no distrito federal. Seguiram-se após a Loas, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em 2005. A partir desses marcos legais, surgiu uma crescente disputa pela direção da assistência social entre diversas forças políticas, provocando importantes mudanças nas referências conceituais e nas estruturas de organização, gestão e controle das ações assistenciais em todo o território nacional. A superação da cultura da filantropia e do assistencialismo, bem como a afirmação da assistência enquanto um direito compõem o cerne argumentativo de praticamente todos os sujeitos atualmente envolvidos nesta área. Assim, um dos desafios que inicialmente motivou a presente pesquisa era justamente compreender o significado dos espaços institucionais de participação social na gestão das políticas públicas, tendo como campo empírico o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Porto Alegre.

No início da década de 1990, predominava na literatura internacional o entendimento de que a criação de canais participativos era praticamente improvável no contexto da América Latina em virtude do perfil clientelista e paternalista de suas instituições e atores políticos, fatores que impediriam, em última instância, o fortalecimento da sociedade civil na região. Ao contrário dessas suposições, muitos pesquisadores vêm destacando, no entanto, a elaboração de mecanismos participativos em diversos setores da administração pública (Cortês, 1998; Dagnino, 2000).

---

<sup>8</sup> “Cabem ao CNAS as tarefas de aprovar a Política Nacional de Assistência Social, normatizar as ações de natureza pública – estatal e privada –, incluindo a definição dos critérios para a concessão de registros e certificados às entidades privadas sem fins lucrativos, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, aprovar critérios de transferência de recursos e a qualidade dos programas e projetos aprovados, aprovar e fiscalizar a execução dos programas do Fundo Nacional de Assistência Social, dar publicidade de suas decisões, pareceres e das contas do Fundo por intermédio do Diário Oficial da União, além de convocar a cada dois anos a Conferência Nacional de Assistência Social” (Raichelis, 2011, p.133-134)

Lembrou-se, acima, das experiências de Orçamento Participativo desenvolvidas no âmbito municipal, as quais já detêm uma considerável bibliografia em diversos ramos da pesquisa acadêmica (Souza, 2001; Dias, 2006, Damo, 2006). Contudo, no que diz respeito à criação de conselhos de políticas públicas e de direitos, particularmente focadas na esfera municipal, chama atenção o minguar, na produção antropológica, de uma literatura que trate, mesmo que tangencialmente, das implicações que o surgimento deste fenômeno sociopolítico tem no contexto democrático brasileiro.

Com a implementação, a partir dos anos 1990, de políticas descentralizadoras, os municípios viram-se cada vez mais envolvidos na gestão e elaboração de políticas públicas. A fim de receberem recursos financeiros da União, eles estabeleceram regulamentações administrativas para a criação de conselhos de direitos sociais. O funcionamento destes, por sua vez, é regulado por normas que prevêm a participação de atores da esfera estatal e privada, variando, no entanto, a proporção da representação de usuários dos serviços em relação aos seus demais integrantes. Na saúde, por exemplo, os representantes dos usuários somam 50% do conselho; na área da assistência social, eles compõem, junto com outros representantes, o segmento da sociedade civil, que deve ser paritário em relação à representação dos órgãos públicos (Côrtez, 2007, p.130).

Este trabalho encerra-se nos fóruns institucionalizados dos conselhos municipais de políticas públicas, que se destacam pelo alto grau de disseminação em todo o país, dentro das diversas áreas de política social. É importante que se tenha em mente, com isso, o fato de que a partir dos anos 1980:

cresceu gradualmente a importância da esfera municipal de governo [...] *que* passa, em muitos casos, a deter poder para estabelecer diretrizes políticas e planejar e supervisionar o uso dos recursos financeiros transferidos do nível federal para a esfera municipal de governo. Os conselhos municipais tornaram-se elementos-chave no contexto da descentralização, ao mesmo tempo que os governos municipais ampliavam seu papel político. As lideranças dos movimentos popular e sindical passaram a perceber esses fóruns como espaços de tomada de decisões, sobre as quais eles poderiam influir ou, pelo menos, como locais onde eles poderiam articular forças e amearhar aliados, visando a ampliar sua influência (Côrtez, 2007, p.132-133)

A bibliografia sobre políticas sociais contém uma considerável gama de estudos sobre identidade e cidadania centrados na avaliação das implicações de reivindicações por reconhecimento e respeito às diferenças na elaboração e implementação de políticas públicas. Contudo, há poucos trabalhos cujo foco de trabalho esteja centrado em temas

como cultura e religião no universo das políticas públicas. O presente trabalho tem a intenção de trazer contribuições justamente para esta discussão tendo como referência o contexto local do município de Porto Alegre e a interação deste com as diferentes esferas de poder. Na interface entre religião e políticas públicas, investiga-se o papel dos sujeitos envolvidos no campo das agências governamentais e das entidades da sociedade civil, defendendo-se a tese de que a crescente presença pública das religiões e a alteração demográfica no universo religioso (marcado atualmente por intenso trânsito e aumento da visibilidade pública de novas identidades) configuram a religião como um caso particular para se atestar a transversalidade dos processos de criação de políticas públicas no Brasil. Pelo fato de as instituições religiosas comporem o segmento da sociedade civil, faz-se necessário que a pesquisa as trate desde esta perspectiva mais ampla, de modo que, conforme alerta Joanildo Burity:

se em alguns momentos parecerá não estarmos lidando com a questão da religião, mas com questões gerais sobre cultura, ou sobre as lógicas estatal e da sociedade civil, entendemos se tratar de uma necessidade analítica incontornável para compreender os novos lugares em que a questão da religião se coloca na presente conjuntura” (Burity, 2008, p.18-19)

A participação nas disputas eleitorais tem sido a forma de manifestação mais evidente da relação entre religião e política. A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, no entanto, pôde-se observar maior ênfase na elaboração de parcerias com organizações locais para o desenvolvimento de programas sociais, fator que teve como uma de suas conseqüências, o aumento de interação entre igrejas e estado, tanto por meio de transferência direta de recursos financeiros para projetos sustentados por “ONGs religiosas”, quanto pela inserção de atores religiosos em conselhos de políticas públicas.

A reestruturação econômica ocorrida no início da década de 1990 redefiniu o papel do Estado na economia e no campo social, consagrando a lógica de mercado; processo que culminou no agravamento da pobreza e na dificuldade de acesso a bens e serviços públicos. Embora a criação do Plano Real tenha conseguido tornar, momentaneamente, mais suaves os efeitos desse processo com o controle inflacionário, a prática de medidas de cunho neoliberal trouxe conseqüências deletérias para o país já no final da década, como a ampliação do desemprego, a diminuição dos salários e o incremento da violência urbana. Neste contexto, Burity destaca que:

o perfil compensatório, a desregulamentação e despolitização das políticas sociais que se mantiveram ou foram reforçadas pelas novas tendências de reforma do estado para torná-lo mais eficaz, recolocaram na agenda a relevância das ações filantrópicas, tradicionalmente associadas às práticas e agências religiosas, mas agora levadas a cabo por diversos tipos de organização religiosa – não apenas a Igreja Católica e não apenas organismos de igreja [...]. Na medida em que os ajustes econômicos geradores de maior pobreza redefiniram para o estado um papel mais (auto-) limitado em suas atribuições (embora não em seu poder normativo), as igrejas vão sendo interpeladas mais aberta e insistentemente como parceiros das novas políticas sociais. E o papel que não mais lhes havia cabido ao longo do período republicano nas estratégias de desenvolvimento nacional começa a ser progressivamente redefinido (Burity, 2006, p.50).

Processo que resultou, enfim, numa maior participação das igrejas e entidades religiosas nas questões acerca da promoção da cidadania e inclusão social, fenômeno social que, conforme apontado anteriormente, reclama maiores estudos por parte da antropologia brasileira.

Neste sentido, investigar como se dá a construção da legitimidade desta participação junto aos demais atores sociais envolvidos na área das políticas sociais e o lugar ocupado pelas organizações religiosas na redefinição da cidadania e das políticas sociais no bojo das relações entre estado, sociedade civil e mercado mostrou ser uma via interessante de pesquisa.

A questão das relações entre religião e políticas públicas não é um tema que se circunscreve somente ao contexto brasileiro. Não se trata de um fenômeno exclusivamente local e isolado, mas de um fato global decorrente, de um lado, das políticas neoliberais<sup>9</sup> e, de outro, da maior ênfase em iniciativas da sociedade civil. Neste contexto, o processo de reconhecimento político da presença das religiões

---

<sup>9</sup> Especialmente, do advento da “terceira via”, marcado pela combinação dos discursos neoliberal e social democrata, representado majoritariamente pelos governos de Bill Clinton, nos Estados Unidos, e Tony Blair, na Inglaterra. No Brasil, esta tendência se fez mais evidente a partir de 1995, quando o governo de Fernando Henrique Cardoso alinhou-se com a agenda pró-mercado (liberalização, privatização, desregulação) e com a linha de “modernização” do estado e de suas relações com a sociedade. O argumento do governo na área social centrou-se, então, no diagnóstico da crise do estado e no esforço do estabelecimento de parcerias com segmentos da sociedade civil. Sob esta perspectiva, caberia ao Estado apenas coordenar e regular os projetos sociais, cuja responsabilidade de execução competiria sobretudo à sociedade civil. Em suma, a proposição de uma terceira via no Brasil “mantém a referência de papel ativo do estado na área social, embora lhe retire a obrigação de atuar diretamente; assume o discurso da participação ampliada e institucionalizada de segmentos sociais no braço executivo do estado, mas disciplina-a por meio da adoção de procedimentos que demandam uma postura colaborativa ou consultiva [...]; propõe a descentralização dos programas sociais, mas retém forte poder regulador e de intervenção na execução e no direcionamento dos mesmos [...]; propõe-se a reforçar a dimensão pública do aparelho do estado, mas introduz mecanismos de gestão bastante semelhantes aos da esfera privada do mercado” (Burity, 2006, p.80)

adquiriu novos contornos, inclusive internacionais.<sup>10</sup> Este reconhecimento por parte de atores governamentais e não-governamentais pode estar apontando para uma “descoberta tardia”, relacionada mais a uma mudança de perspectiva (das pesquisas acadêmicas, inclusive) do que propriamente para uma intensificação das ações religiosas neste campo.

As mudanças nas relações entre Estado e sociedade que conduziram à legitimação da participação religiosa nos programas sociais apontam para dois importantes aspectos: 1) o crescente reconhecimento da pluralidade religiosa numa área cuja identidade era preponderantemente católica, gerando maior visibilidade de ações conduzidas por outros segmentos religiosos e; 2) o fato da população depositar grande confiança nas instituições com vínculos religiosos, atribuindo-lhes credibilidade para elaborar críticas e projetos na área social.

Este último aspecto remete-nos à pesquisa coordenada por Leilah Landim e Maria Celi Scalon “*Doações e Trabalho Voluntário no Brasil*” (2000), segundo a qual, mais da metade das doações feitas no Brasil são dirigidas às entidades religiosas, especialmente àquelas que trabalham com a assistência social. O estudo aponta ainda que, ao se comparar a tendência das pessoas a fazerem doações no Brasil e nos Estados Unidos, neste último, a propensão é mais forte entre aqueles que pertencem a associações ou a redes de socialidade determinadas, enquanto que no Brasil, as doações ocorrem especialmente por motivações religiosas.

---

<sup>10</sup> Em 1998, representantes de vários ministérios do exterior dos países europeus promoveram um encontro de discussão do tema “religião e governança” na União Européia. Os resultados deste encontro indicaram que “na era pós-moderna já utilizamos a palavra ‘governança’ para sugerir que as funções organizadas necessárias para que um povo governe a si próprio vão muito além do que os ‘governos’ podem efetivamente financiar ou fazer acontecer”, motivo pelo qual “agora parece ser cada vez mais provável que a ‘religião’ (entendida como ‘espiritualidade organizada’) terá um papel mais intenso na governança – e que, na verdade, a espiritualidade individual será um elemento crescentemente importante da liderança em todos os domínios”. O cenário da governança seria marcado pela tomada de decisões sobre políticas públicas de que seriam partícipes “múltiplas organizações, públicas, privadas e (principalmente) mistas. A religião organizada e não-organizada, portanto, deverá ter parte crescente na formação da política pública e na sua execução” (Cleveland e Luyckx, 1998:1 *apud* Burity, 2006, p.120-121). Um outro exemplo deste reconhecimento pode ser visto a partir da leitura do relatório realizado pelo Programa do Banco Mundial no Brasil com auxílio da Unidade da Sociedade Civil e ONGs do Departamento de Desenvolvimento Social do Banco Mundial, acerca das relações entre o Banco, o estado e a sociedade civil no país, que destacou a importância das igrejas (principalmente da Igreja católica) “cujas pastorais geralmente mantêm escritórios diocesanos locais ao redor do Brasil e têm tido também considerável peso no âmbito dos debates sobre políticas públicas nacionais” (Garrison, 2000 *apud* Burity, 2006, p.122)

Em resumo, o discurso de valorização da sociedade civil predominante, a partir da década de 1990, implicou no aumento da visibilidade de seus atores – religiosos e não-religiosos - nos espaços de representação junto ao poder público. Assim:

Não é estranho, então, que [neste contexto] a larga experiência das igrejas seja levada em conta. [...] a própria contribuição, principalmente da Igreja católica, para o fortalecimento da sociedade civil brasileira nos anos de resistência à ditadura e de construção da nova ordem democrática, com amplo e expressivo trabalho de base junto à população pobre e aos setores médios, confere-lhe uma fonte extra de legitimação a partir dos seus interlocutores laicos da sociedade civil (organizações não-governamentais, partidos, sindicatos, movimentos populares) (Burity, 2006, p.139)

As pastorais sociais e populares contribuíram significativamente para a própria articulação da sociedade civil no final dos anos 1970, com destaque para as ações sociais de católicos e protestantes históricos, atores sociais que ocuparam pioneiramente os espaços de representação da sociedade civil criados a partir dos mecanismos participativos previstos na Constituição de 1988.

Esta dissertação de mestrado estabelece como seu universo empírico de pesquisa o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Porto Alegre,<sup>11</sup> no intuito de perceber, desde o lugar da religião, os entrelaçamentos e as perspectivas entre as instituições políticas e as organizações laicas e religiosas da sociedade civil. Em virtude da posição historicamente assumida pela religião nas sociedades ocidentais modernas, analisar sua relevância na esfera pública pode apontar algumas pistas para a compreensão do tipo de sociedade em que atualmente vivemos.

Ao longo de catorze meses - de outubro de 2011 a dezembro de 2012 - participei de vinte e duas sessões ordinárias do CMAS, de dois encontros da Comissão de Normas, de oito reuniões ordinárias de Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS), de um encontro do Orçamento Participativo (OP) na temática da Saúde e da Assistência Social, de dez encontros de capacitação em CORAS, de dois seminários temáticos e de uma visita a entidade assistencial. Como método de pesquisa, lancei mão do método da observação participante destes eventos, reuniões e encontros públicos, através de entrevistas não-estruturadas e do uso do diário de campo. Ao final do estudo, foi aplicado também um questionário aos conselheiros do CMAS, com base em um

---

<sup>11</sup> A cidade destaca-se pelo debate avançado sobre democracia participativa (cf., por exemplo, a experiência do Orçamento Participativo), e por ser um dos primeiros municípios brasileiros a implantar, no campo específico da assistência social, o SUAS através da criação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).



estudo feito pelo IPEA junto a quase todos os conselhos nacionais de políticas públicas, inclusive o CNAS<sup>12</sup>.

Assim, utilizei-me do potencial heurístico da etnografia, enquanto método de pesquisa marcado pela imersão do pesquisador junto aos seus interlocutores, no intuito de descrever as estruturas do significado e da ação presentes em espaços sócio-culturais como o dos conselhos de políticas públicas. Numa tentativa de estabelecer as conexões entre as experiências da vida cotidiana dos atores envolvidos e as forças que atuam no nível macro, representadas pelo Estado e pelos domínios institucionalizados da sociedade civil, propõe-se, sob uma perspectiva local, uma reflexão acerca da ampliação dos espaços democráticos na sociedade brasileira contemporânea. O desafio, neste sentido, é ver se consigo efetivamente contemplar em minha análise a complexidade e as múltiplas perspectivas implicadas nos conselhos de políticas públicas.

A pesquisa faz uso de metodologia *qualitativa*, referenciada pela observação participante das reuniões, assembléias e eventos promovidos pelo CMAS. As conversas com os meus principais interlocutores deram-se no sentido de investigar, por meio do enfoque do *discurso* dos diversos atores envolvidos neste contexto, a construção da legitimidade da participação religiosa. Com efeito, entende-se *discurso* não meramente como uma forma retórica, mas como um elemento que configura um campo estratégico de relações, um modo de ação que articula atores e projetos sócio-políticos. Sigo as indicações metodológicas de Burity quando este afirma que:

O discurso não pode ser entendido como um processo meramente ideativo, pelo fato de que acedemos a ele por meio da materialização lingüística. O entendimento que procura distinguir entre elementos discursivos e não-discursivos nas práticas sociais sofre de uma grave deficiência conceitual e metodológica: a de imaginar/pressupor que existem processos sociais determináveis e efetivos fora de qualquer mediação simbólica. O juízo sobre a veracidade ou facticidade de um discurso a partir de uma oposição entre “o que se diz” e “o que se faz” ou entre sua dimensão lingüística e uma realidade material não lingüística é, se não uma rotunda quimera retórica [...], pelo menos um desvio analítico. Todo ato social é significativo e, nesta medida, toda a materialidade envolvida em sua *mise em scène* é parte integrante de sua *mise em sens*, para usar a distinção proposta por Claude Lefort. (Burity, 2006, p.126-127)

Um fenômeno social pressupõe, portanto, um processo discursivo marcado tanto por dimensões linguísticas (simbólicas) e não-linguísticas (materiais), quanto pela

---

<sup>12</sup> No ANEXO A, encontra-se o modelo de questionário elaborado para esta pesquisa. No ANEXO B, tem-se a sistematização de seus principais resultados referentes ao primeiro bloco. De um total de 44 conselheiros, 16 questionários foram respondidos.

superposição de um discurso a outro (nenhum discurso é estático ou deslocado de seu contexto histórico e social). Ao se mencionar o discurso religioso, governamental, ou das organizações da sociedade civil, procura-se chamar atenção “tanto para os processos sociais em curso nesses atos significativos, como para a maneira como sua simbolização afeta seu modo de existir socialmente, seu sentido, suas conseqüências” (idem, p.128).

Em suma, a proposta de uma *etnografia da participação* (Brites; Fonseca, 2006) de atores religiosos em um conselho de política pública implica no reconhecimento dos *processos de simbolização* mediante os quais sujeitos e organizações, orientados por diversos valores e interesses, interagem na esfera pública. O próprio modo pelo qual foi recortado, desde um ponto de vista local, o nosso objeto de investigação já estabelece como um de seus postulados o caráter empírico da imbricação entre entidades religiosas, organizações da sociedade civil e instâncias governamentais no campo das políticas sociais atualmente em curso no Brasil.

No primeiro capítulo, analiso as relações entre religião e política a partir de uma discussão sobre governamentalidade e biopoder, sua relação com práticas humanitárias e com a esfera dos direitos humanos, procurando, com isso, compreender como, no Brasil, os conceitos de “secular” e “secularização” participaram da própria definição do fenômeno da religião e de sua presença no espaço público. Algumas categorias, tais como caridade, filantropia e violência vão ajudar na análise do lugar das religiões nas sociedades modernas e do impacto da participação religiosa em espaços laicos organizados pelo Estado e pela sociedade.

No segundo capítulo, introduz-se a noção de “participação popular” com o objetivo de ter uma melhor compreensão da lógica operante em espaços como o dos conselhos de políticas públicas. Na área da assistência social, veremos a importância de alguns dispositivos legais no modo como foi projetada a política de assistência social na realidade brasileira. A partir dos dados empíricos da pesquisa de campo realizada no CMAS, propõe-se um debate um pouco mais aprofundado sobre a mediação de instituições e atores religiosos na proposição e execução de políticas públicas, tendo como base a composição dos conselheiros do CMAS e seus vínculos religiosos.

No terceiro e último capítulo, aproximo o tema da participação popular com a questão do envolvimento de instituições e agentes religiosos no espaço público. Assim, veremos aqui o modo como a assistência social e a profissão de Serviço Social conformaram-se ao longo de suas trajetórias históricas. Vislumbra-se, com isso, analisar a pertinência do tema da religião neste universo empírico, chamando atenção,

sobretudo, para a linguagem com que os projetos assistenciais sustentam-se na esfera pública, e a habilidade de determinados segmentos religiosos na realização desta tarefa. Por último, nas considerações finais, propõe-se uma breve reflexão sobre os temas da cidadania, democracia e políticas públicas e suas relações com o trabalho antropológico e a experiência etnográfica.

Como se notará ao longo da leitura deste trabalho, há um peso considerável concentrado na literatura, especialmente no âmbito do diálogo proposto entre a área de serviço social e as referências centrais da dissertação, situadas dentro das ciências sociais, e na antropologia, em particular. Assim, defende-se a religião aqui como um caso *bom para pensar* o modo pelo qual dimensões simbólicas da vida social participam da ação estratégica de distintos atores políticos. Considerar o campo das políticas públicas desde a perspectiva da religião pode elucidar o papel desta nas questões de luta por direitos e promoção da cidadania. Em suma, como afirma Burity (2008, p.35-36), elege-se a religião “como um lugar a partir do qual essas questões podem ser pensadas e como teste da coerência das práticas de inclusão social, de reconhecimento, de explicitação das diferenças numa ordem que se quer/descobre/ inventa como pluralista e democrática”.

## CAPÍTULO 1 – ESTADO, RELIGIÃO E SOCIEDADE: UMA DISCUSSÃO BIBLIOGRÁFICA

Este capítulo visa aproximar-se de uma problemática à qual alguns antropólogos brasileiros (mas não somente) vêm se dedicando com especial afinco nos últimos anos. Trata-se de investigar as fronteiras e os fluxos entre determinados domínios sociais – “cultura”, “religião” e “política” – com vistas a analisar as práticas que conformam as religiões no mundo das sociedades modernas contemporâneas. Em conformidade com a perspectiva de alguns autores<sup>13</sup>, não se adota aqui como objeto o que tradicionalmente nas ciências sociais ficou conhecido como a “esfera religiosa”; as questões propostas buscam, na verdade, perceber como alguns domínios sociais – neste caso, Estado e políticas públicas – vêm se constituindo através e/ou com a contribuição de práticas religiosas.

Com o intuito de pensar as relações entre religião e política, acredito ser relevante levar em consideração algumas sugestões lançadas pelo filósofo Michel Foucault, sobretudo no que diz respeito à questão do poder. Assim, entendo com ele que o poder é um *jogo* travado entre uma multiplicidade de correlações de força, que se submetem continuamente a transformações. Por isso, é importante levar em conta as *estratégias* que dão origem a essas correlações de força, na medida em que elas tendem a se refletir nos aparelhos do Estado, nas leis e nas hegemonias sociais [“poder é o nome dado a uma situação estratégica complexa numa sociedade determinada”(1977, p.89)]. Um ponto relevante nessa discussão, como se verá em seguida, refere-se à relação entre o global e o local: desde já, deve-se salientar que, como afirma Foucault, entre ambos não existe descontinuidade (não se trata de dois níveis de análise diferentes), mas também não há homogeneidade (um não é a projeção do outro ou a sua miniaturização).<sup>14</sup>

### 1.1. GOVERNAMENTALIDADE E BIOPODER: UMA REFLEXÃO ACERCA DO ESTADO LIBERAL MODERNO

---

<sup>13</sup> Em especial, destaco a proposta do Grupo de Trabalho “*Práticas e percepções da vida social e seus elos religiosos*” reunido na 28ª Reunião Brasileira de Antropologia em São Paulo em 2012.

<sup>14</sup> Cumpro sublinhar que acompanho Steil (2001a) na maneira como é usado o termo “globalização” neste trabalho. Adotamo-lo como um instrumento metodológico de pesquisa, como um conceito heurístico (Wallerstein, 1991), ou seja, como um modo de se aproximar da realidade social contemporânea. O mesmo vale para as noções de governamentalidade e biopoder.

Governar um Estado na era moderna, de acordo com Foucault, significa inserir a economia no âmbito geral do Estado (uma novidade se comparado com o Antigo Regime ou com a Antiguidade). Dentro desta nova ciência de governo, o enfoque não se dá exatamente na obediência e na imposição de leis, mas na disposição das coisas, utilizando-se as leis sobretudo como táticas. Surge daí o problema da população, um dos principais fatores responsáveis pelo “desbloqueio” da arte de governar, bem como uma nova forma de poder, sinalizada pelo conceito de governamentalidade. Este se refere às instituições, procedimentos, mecanismos, táticas e reflexões cujo objetivo é o controle da população. Se, na época clássica, temos o poder soberano capaz de “fazer morrer” ou de “deixar viver”, com a modernidade temos um poder regulamentador capaz de “fazer viver” ou de “deixar morrer”. Esta nova técnica de poder não vai mais ter o corpo como seu principal alvo (de repressão, por exemplo), mas a vida dos homens, o homem como ser vivo. Trata-se, em suma, de uma biopolítica da espécie humana, que elege a população como um problema científico, político e biológico, procurando mensurá-la estatisticamente mediante o controle dos processos de natalidade, morbidade, longevidade, etc.

Cumprir notar, conforme sublinha Foucault (2002), que não se trata de uma substituição de um poder pelo outro: a soberania e sua série centrada no corpo, na disciplina, no organismo e nas instituições não desaparece frente ao poder regulamentador assentado na população, nos processos biológicos e no Estado. Deve-se prestar atenção, ao contrário, no modo em que ambos atualmente encontram-se articulados, ou seja, através da noção de *norma* (norma da disciplina e da regulamentação) e do nascimento da sociedade de normalização.

A questão central, no entanto, não reside propriamente na constituição dos Estados modernos, mas sim na questão da frugalidade dos governos. A partir do século XVIII, surge a ideia de um governo frugal – liberalismo – e a do mercado como um espaço de produção de verdade. A razão governamental vai concentrar seu interesse na constituição de um poder público capaz de responder à questão fundamental do liberalismo, isto é: “qual o valor de utilidade do governo e de todas as [suas] ações numa sociedade em que é a troca que determina o verdadeiro valor das coisas?” (2008, p.63-64).

Nikolas Rose (1999), por sua vez, também se dedica ao estudo das estratégias, táticas e técnicas através das quais se dá o governo das populações e dos indivíduos nas sociedades ocidentais, preocupando-se, antes de tudo, em distinguir a ideia de governo

da noção de dominação. Para o autor, um dos valores fundamentais da nova prática de governo é a liberdade. Mas não estaríamos aqui, ao lidarmos com a ideia de governo e de liberdade, caindo em um paradoxo? A respeito disso, Rose pondera da seguinte forma:

Freedom appears, almost by definition, to be the antithesis of government: freedom is understood in terms of the act of liberation from bondage or slavery, the condition of existence in liberty, the right of the individual to act in any desired way without restraint, the power to do as one likes. The politics of our present, to the extent that it is defined and delimited by the values of liberalism, is structured by the opposition between freedom and government. As Barry Hindess points out, liberalism “is commonly understood as a political doctrine or ideology concerned with the maximization of individual liberty and, in particular, with the defence of that liberty against the State”. It is because this dialectic is at the centre of so much of the politics of our present that the problem of freedom lies at the heart of contemporary analytics of governmentality. But the critical force of these investigations does not arise from the familiar paradox that to make humans free it has been necessary to subject them to all manner of compulsion, from the authority of their parents through compulsory schooling to regulations on food hygiene, sewerage and criminal activity (1999,p.62)

Para se governar é necessário, portanto, tornar as pessoas livres. É elucidativa a distinção feita por Isaiah Berlin (1969; apud Rose, 1999, p.67-68) entre “liberdade positiva” e “liberdade negativa”, pois enquanto esta se caracteriza pela ausência de qualquer forma de interferência na ação dos indivíduos (que agem orientados segundo seu próprio desejo), aquela se baseia no esforço dos governantes em tornar as pessoas livres por meios coercitivos em nome da justiça, da racionalidade e do progresso social. Foi desta última forma, segundo Rose, que uma série de “despotismos” – educação compulsória, saúde pública e políticas moralizantes – vieram a identificar-se com a noção de liberdade, concebida a partir de então como uma norma de civilidade. Com isso, resgata-se o entendimento de Foucault, de acordo com o qual o liberalismo não se caracteriza essencialmente por um período histórico ou por uma doutrina específica, mas sim por um determinado *ethos* de governar. A cidade, a família e a escola são, por excelência, os primeiros lugares onde a liberdade é problematizada e colocada como tecnologia de poder. Seriam como laboratórios ou máquinas para se chegar à civilização, trazendo em si as noções de *espaço público* e espaço privado, valores-chave para o pensamento liberal.

Aihwa Ong (2003) acrescenta que para se compreender a constituição da cidadania é necessário a identificação dos variados domínios em que “cultura”, “raça”, “etnia”, “gênero”, “religião” são problematizados e inseridos em tecnologias de governos. É

importante, portanto, analisar essas tecnologias (políticas, programas, códigos, canais e práticas) que objetivam instalar e promover valores particulares (liberdade, protagonismo, emancipação e desenvolvimento sociais, etc), que produzem e constituem as subjetividades do homem moderno.

A formação de um sujeito liberal e a ideia de um mercado livre pressupõem uma determinada forma de ação econômica que, para lembrar Max Weber (2004), encontra suas raízes em uma ética religiosa de matiz protestante. Assim, Aihwa Ong (2003), em seu estudo etnográfico com os imigrantes asiáticos na Califórnia, sinaliza que a associação entre a ideia do indivíduo burguês e a ética protestante é operacionalizada pelos agentes da governamentalidade, de tal forma que o indivíduo do liberalismo e a própria concepção estadunidense de sujeito livre configuram-se como um produto da governamentalidade, assentada em alguns pressupostos religiosos e culturais. Em outras palavras, o estudo do governo das populações é o estudo das diversas técnicas que agem sobre o corpo, a mente e a vontade, de modo a formar indivíduos e famílias “governáveis”. O olhar do analista deve focar, então, nas técnicas de poder (instruídas em grande medida pelas ciências humanas) que definem algumas categorias (desviantes sexuais, criminosos, pobres, vulneráveis, etc.) em oposição ao que é considerado “normal” dentro da sociedade, ou seja, às normas sociais que definem os tipos ideais de indivíduos (cidadãos) de uma nação.

A análise de Ong procura justamente apontar para a tensão entre a ética individualista das técnicas biopolíticas do Estado moderno e a ética religiosa e cultural dos imigrantes cambojanos por ela examinados. Em linhas gerais, investiga-se como tecnologias relacionadas à ética, ao corpo, à religião, ao trabalho e ao gênero constituem categorias particulares através da ação de alguns profissionais (os *experts* da subjetividade, segundo a terminologia de Rose), e das autoridades locais responsáveis pela problemática do governo e por determinadas micropolíticas (médicos, professores, igrejas, filantropistas, trabalhadores sociais, etc.). Trata-se, em outras palavras, de atores sociais que traduzem discursos dominantes em micropráticas, formalizando e classificando determinadas categorias (“vulnerável”, “pobre”, “refugiado”, etc.) com o intuito de alocar os sujeitos em categorias mais “desejáveis”.

Embora a instituição do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare-State*) tenha supostamente o objetivo de atenuar as desigualdades sociais, Ong sustenta que a maneira pela qual os “pobres” inserem-se na sociedade civil acaba, na maior parte das vezes, disseminando ainda mais preconceitos associados a categorias como pobreza,

raça e cidadania. Assim, seu argumento é que formas globais estariam articuladas a situações específicas, numa relação em que discursos e práticas são constantemente redefinidos, configurando tais casos como um problema eminentemente antropológico. Trata-se de *global assemblages*: um fenômeno global teria a capacidade peculiar de se descontextualizar e recontextualizar em variados domínios culturais, produzindo, com isso, resultados comparáveis. É relevante, todavia, prestarmos atenção para os dois termos da expressão, já que:

In relationship to “the global”, the assemblage is not a “locality” to which broader forces are counterposed. Nor is it the structural effect of such forces. An assemblage is the product of multiple determinations that are not reducible to a single logic. The temporality of an assemblage is emergent. It does not always involve new forms, but forms that are shifting, in formation, or at stake. As a composite concept, the term “global assemblage” suggests inherent tensions: global implies broadly encompassing, seamless, and mobile; assemblage implies heterogeneous, contingent, unstable, partial, and situated (2003, p.12).

Se o liberalismo é definido como uma política de governo que se fundamenta em atores sociais livres e racionais orientados por uma lógica de mercado, chama-se atenção para o fato que sua atual denominação (neoliberalismo) tem-se mostrado dotada de uma alta capacidade de expansão e mobilidade, requerendo, ao menos para fins de análise antropológica, ser compreendido conjuntamente com suas *assemblages* nos sistemas sociais em que é implantado.

O conceito de biopoder, portanto, diz respeito a três aspectos centrais: a) é um modo de discurso de verdade sobre os seres vivos; b) refere-se a uma gama de autoridades profissionais (grupos filantrópicos, pesquisadores sociais, médicos, feministas, etc) que proferem esta verdade e traçam as estratégias de intervenção social e; c) relaciona-se aos modos de subjetivação em que os indivíduos atuam sobre si próprios – práticas do *self* (Rabinow, 2006, p.37). Acredito ser relevante, dentre outras razões, lançar mão deste conceito na medida em que meu olhar está dirigido justamente para um dos elementos-chave do biopoder: as tecnologias de poder que adotam os humanos como seres vivos enquanto seu alvo ou objeto preferencial. Lembrando que a noção de problematização desenvolvida por Foucault (2011) é centrada em dois eixos (o do *discurso*, onde se articulam poder e saber, e o das *práticas*), a problematização da política de assistência social a partir das práticas conselhistas de participação popular poderia apresentar questões como: a partir de quais práticas, por meio de que tipos de



discurso se tentou dizer a verdade sobre o sujeito alvo da assistência social (sujeito vulnerável)? A partir de que práticas discursivas constituiu-se, como objeto de saber possível, o sujeito assistido? Vale acrescentar que uma outra perspectiva de pesquisa poderia vislumbrar as relações sujeito/verdade sob uma outra ótica: não a do discurso em que se diz a verdade sobre o sujeito, mas a do discurso de verdade que o sujeito “assistido” é capaz de dizer sobre si mesmo.

## 1.2. GOVERNO E SOBERANIA: PRÁTICAS DO HUMANITARISMO E A ESFERA DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO

Giorgio Agamben (2007) propõe um diálogo bastante profícuo com a teoria de Foucault ao afirmar que o primeiro paradigma político do Ocidente liga-se à expressão *sacer*, à figura do sagrado (aquém ou além propriamente do religioso). Centrando sua análise, sobretudo, no dogma da sacralidade da vida, o autor chama atenção para a relação entre as diversas declarações e convenções de direitos dos homens e a emergência do conceito de Estado-nação. Para Agamben, os direitos dos homens sinalizam a entrada da *vida nua* ou vida sacra (vida matável e insacrificável do *homo sacer*) no universo jurídico e político do Estado moderno, representando o fundamento da soberania nacional e seu elo com o conceito de cidadania.

Para compreender o atual contexto biopolítico, o filósofo revisita a tese de Hobbes, propondo a substituição da ideia de *contrato* pela noção de *bando*, pois seria esta justamente o elemento que ligaria a vida nua e o poder (o *homo sacer* e o soberano). Esta substituição permitiria, segundo ele, a democracia enfrentar a questão do poder soberano e vislumbrar uma política não-estatal nas sociedades modernas. Sua tese é que, na modernidade, a sacralidade da vida separou-se da ideologia do sacrifício; o termo *sacer* atualmente liga-se mais à história do *homo sacer* do que à do sacrifício. Em suas palavras:

A sacralidade da vida, que se desejaria hoje fazer valer contra o poder soberano como um direito humano em todos os sentidos fundamental, exprime ao contrário, em sua origem, justamente a sujeição da vida a um poder de morte [...]. Não a simples vida natural, mas a vida exposta à morte (a vida nua ou a vida sacra) é o elemento político originário [...]. O que temos hoje diante dos olhos é, de fato, uma vida exposta como tal a uma violência sem precedentes, mas precisamente nas formas mais profanas e banais. O nosso tempo é aquele em que um *weekend* de feriado produz mais vítimas nas auto-estradas da Europa do que uma campanha bélica (2003, p.91;96;120-121)

As declarações dos Direitos do Homem representariam, assim, a transformação da soberania de origem divina para a soberania nacional (passagem do “súdito” para o “cidadão”). A figura do refugiado, para o autor, é problemática porque significa justamente a ruptura desta associação entre homem (nascimento) e cidadão (nacionalidade), colocando em xeque a soberania moderna, na medida em que, para ser reconhecido como “homem de direitos”, o refugiado necessita estar deslocado do contexto de cidadania, razão pela qual sua definição política é de difícil análise. O atual momento seria marcado, em sua opinião, por um período de separação entre o humanitário e o político (entre os direitos do homem e do cidadão), de modo que, com a crise do Estado-nação, os direitos do homem também entrariam em declínio, tornando urgente a tarefa de revisão dessas próprias categorias. Uma delas concerne à própria noção de “povo” e de “exclusão”, pois, de acordo com Agamben:

O “povo” carrega desde sempre, em si, a fratura biopolítica fundamental. Ele é aquilo que não pode ser incluído no todo do qual faz parte, e não pode pertencer ao conjunto no qual está desde sempre incluído... Quando a partir da Revolução Francesa, o Povo torna-se o depositário único da soberania, o povo se transforma em uma presença embaraçosa, e miséria e exclusão surgem pela primeira vez como um escândalo em todos os sentidos intolerável... Nesta perspectiva, o nosso tempo nada mais é que a tentativa de preencher a fissura que divide o povo, eliminando radicalmente o povo dos excluídos. Esta tentativa mancomunada, segundo modalidades e horizontes diversos, direita e esquerda, países capitalistas e países socialistas, unidos no projeto – em última análise vão, mas que se realizou parcialmente em todos os países industrializados – de produzir um povo uno e indiviso. A obsessão do desenvolvimento é tão eficaz, em nosso tempo, porque coincide com o projeto biopolítico de produzir um povo sem fratura. (idem, p.183)

Didier Fassin (2005), por sua vez, apresenta outro aspecto bastante importante nesta discussão. O argumento é que, no domínio da razão humanitária, é o corpo que atribui direitos. Mais do que um biopoder, trata-se de uma biolegitimidade. Em sua proposta de uma economia moral da ilegitimidade, Fassin sustenta que os dominados empregam seu corpo como fonte de direitos, sendo necessário investigar os argumentos morais em que se baseiam as decisões políticas ligadas a esse contingente. O autor chega a afirmar que se trata de “decisões patéticas” na medida em que nelas se associam a ideia de escassez de recursos, casos de vida ou morte e aproximação estreita com o *sofrimento* do outro, mesclando em ordem crescente de relevância valores de justiça, piedade e compaixão. Caridade pública e razão humanitária implicariam, em última análise, numa sentimentalização da relação de assistência devido à imposição, por parte do Estado, de uma espécie de “confissão laica” (ou exame de consciência) àqueles que

pedem sua ajuda. Neste ponto, Fassin discorda do argumento de Agamben, segundo o qual política e humanitarismo estariam se separando. Para ele, ao contrário, haveria uma evidente associação entre ambos tanto nos espaços governamentais quanto não-governamentais. Além disso, as organizações humanitárias seriam responsáveis pela imposição de um regime de verdade – a das vítimas – inaugurando uma nova distinção entre sujeitos (as testemunhas das mazelas e desgraças do mundo) e objetos (os desafortunados e miseráveis).

A ideologia dos movimentos humanitários está fortemente ligada à questão da pobreza, a qual, durante muito tempo, dizia respeito a preocupações éticas e religiosas. Contudo, a partir do século XIX, conforme aponta Jacqueline Ferreira (2010), a caridade cristã gradativamente foi sendo diluída pelas noções de política social, interesse coletivo e pela intervenção estatal, de forma que se observa uma coexistência da filantropia religiosa com princípios laicos da assistência pública e privada. A ideia de humanitário, baseada no princípio de igualdade e universalidade dos direitos humanos, não concebe a assistência mais como doação, mas como uma questão de responsabilidade social, em suma, um direito. Neste sentido, é interessante perceber o modo como se relacionam movimentos humanitários e religiosos no Brasil:

O humanitário aqui não tem a mesma visibilidade que na Europa – o que pode ser explicado pelo fato de que no contexto local a assistência ao outro de forma desinteressada é marcada pelo campo religioso, sobretudo pela Igreja Católica, que construiu sua visibilidade e seu reconhecimento social nesse domínio [...]. Assim, no Brasil, o ideal de prestar ajuda ao outro sem distinção é englobado pela religião, enquanto na Europa esse papel é assumido pelas organizações humanitárias (2010, p.30-31)

A autora lembra ainda que durante as décadas de 1970 e 1980, a sociedade civil passou por profundas transformações com a emergência de novos movimentos sociais (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra, comunidades eclesiais de base, organizações de defesa de minorias étnicas e sexuais, etc) que lutavam em nome dos direitos civis e políticos, culminando no surgimento de novos sujeitos políticos no contexto de redemocratização do Estado nacional. Na década de 1990, como veremos nos capítulos seguintes, muitos desses movimentos acabaram se transformando em organizações não-governamentais (ONGs), mantendo fortes vínculos e parcerias com igrejas, entidades governamentais e organizações internacionais comprometidos com a resolução das “questões sociais”. Com isso, tornou-se bastante ambígua e de complexa análise a relação entre Estado e ONGs no país, pois, “de uma parte, as ONGs têm

projetos que exigem uma parceria com os Estados que administram as populações beneficiárias. De outra, os estados necessitam de mediadores tais como as ONGs para a implantação de projetos de desenvolvimento ou para a obtenção de financiamentos, o que significa que as fronteiras entre o Estado e a definição do que é ou não governamental é muito variável” (idem, p.34).<sup>15</sup>

Neste contexto, a ajuda humanitária não se restringiu mais ao atendimento a pessoas refugiadas em situação de guerra – desenho original do movimento – atuando hoje em diferentes frentes de ação com pessoas classificadas como potencialmente vulneráveis (moradores de rua, populações indígenas, crianças e adolescentes, deficientes físicos, etc.) na defesa e promoção dos direitos humanos.

Há, no entanto, várias visões e posicionamentos críticos em relação ao humanitarismo no âmbito global. Saillant (2010) ressalta pelo menos quatro autores com perspectivas contrárias a esta ideologia: Noam Chomsky, Bernard Hours, Giorgio Agamben e Mariella Pandolfi. Em linhas gerais, estes afirmam que o humanitário é uma nova forma de neocolonialismo a serviço da lógica capitalista de predação. Para Hours, por exemplo, no contexto da ajuda humanitária “as populações vulneráveis seriam reduzidas a simples receptores de ajuda, ‘recipientes vazios’, nos quais as necessidades, que raramente são formuladas pelos atores, se tornariam necessidades técnicas”. (Hours, 1998, p.38 *apud* Saillant, 2010, p.58-59). O humanitarismo estaria, assim, perpassado por sentimentos de compaixão e pela ideologia terceiro-mundista, determinando, por isso, seu perfil neocolonialista.<sup>16</sup>

Sob uma perspectiva relativamente parecida, Delma Pessanha Neves (2010) sublinha que a defesa dos sujeitos como portadores de direitos acabou propiciando diversas “versões de vitimização” – presente na ideia de carência das práticas filantrópicas de voluntarismo militante. Ter-se-ia, assim, uma “sociedade de vítimas” (expressão cunhada por Guillaume Erner, 2006) em que se encontram disseminadas variadas categorias referentes à noção de falta: “excluídos”, “sem terra”, “população de

---

<sup>15</sup> Para uma compreensão mais apurada acerca da trajetória histórica da formação das ONGs no Brasil e sua interface com a sociedade (igrejas, universidades, etc.) e com o Estado, vide Steil, 2001a, 2001b; Landim, 1993.

<sup>16</sup> Salta aos meus olhos aqui a interessante questão da vulnerabilidade e da diferença, pois, conforme diz Saillant (2010), o que significa precisamente superar a vulnerabilidade social? Não se corre o risco de promover a produção de iguais (espelhos de si)? Evitar a dependência em proveito da autonomia (empoderamento) é um discurso atualmente muito forte no universo da assistência social pública e privada. Discurso este que se opõe ao modelo do assistencialismo e da caridade, já que se propõe a instalar a dignidade humana no universo social atendido.

rua”, “jovens em situação de risco”, etc. É neste ponto que se dá o deslocamento de “pobres” e “injustiçados” para a categoria “cidadãos”, movimento marcado pela associação entre instituições filantrópicas (baseadas na ideologia da solidariedade e na utopia voluntarista, herdadas do militantismo cristão) e Estado (para o qual a conquista da governança dá-se mediante a incorporação dos valores da cidadania, democracia e solidariedade como seus instrumentos de ação política). Percebe-se aqui uma determinada produção de moralidades (a figura do “pobre a ser moralizado”) em que, conforme apontam os Comaroff (1991), práticas religiosas e valores morais surgem como legado de uma cultura missionária.

A discussão sobre o tema da religião nesse campo do humanitarismo nos leva, portanto, a um debate mais amplo sobre o lugar da religião na sociedade moderna e, mais especificamente, às questões acerca da secularização e do secular.

### 1.3. O SECULAR E A SECULARIZAÇÃO

A religião sempre se mostrou um fenômeno sociocultural de imprescindível relevância às ciências sociais; desde Comte, Durkheim, Marx e Weber, diversos autores colocaram em evidência a importância deste tema para a compreensão das sociedades modernas. Há em comum entre eles a opinião de que, com a emergência da modernidade, algumas funções desempenhadas pela religião nas sociedades tradicionais (a coesão social, por exemplo) deslocar-se-iam para outras instituições e referências simbólicas, fator que culminaria no decréscimo ou, até mesmo, no desaparecimento das religiões. O processo de mudanças provocado pela modernidade e a consequente perda da relevância ideológica e social da religião nas sociedades modernas ficou então genericamente conhecido como secularização.

De acordo com Cannel (2010), a teoria clássica da secularização remonta à sociologia de língua inglesa representada pelos trabalhos de Thomas Luckmann, Peter Berger, Talcott Parsons, dentre outros. Embora a discussão em torno desse tema tenha sofrido consideráveis mudanças, Cannel destaca a presença de autores contemporâneos bastante influentes, como Steve Bruce, cujas posições em torno da secularização reiteram o clássico pensamento, segundo o qual haveria uma crescente indiferença em relação às religiões no mundo ocidental. Argumento que começou a sofrer as primeiras críticas com a publicação de *A General Theory of Secularization* (1979) de David Martin e *Public Religions in the Modern World* (1994) de José Casanova.

Esta última obra, aliás, representa uma importante contribuição aos estudos dedicados ao tema da secularização e suas variações históricas. Nela, propõe-se que não se confunda os três sentidos de secularização, definidos assim pelo autor: a) secularização como declínio da crença e da prática religiosas nas sociedades modernas; b) secularização como deslocamento da religião para o domínio da vida privada e como pré-requisito para a consolidação das democracias liberais modernas; c) secularização como diferenciação das esferas seculares (economia, política, ciência, etc.) ou como emancipação da influência religiosa nos assuntos de ordem pública. A separação dessas três dimensões é fundamental, de acordo com Casanova, para o exame da validade de cada uma delas nos diferentes modelos de secularização, superando-se, com isso, o impasse criado pelo debate que reconhecia a teoria tradicional da secularização (no primeiro sentido apontado acima) aplicar-se bem ao contexto europeu, mas não aos Estados Unidos. Modelos, aliás, que não contribuem para a compreensão do fenômeno em outras partes do mundo, motivo pelo qual o autor sugere a *historicização* e a *contextualização* das categorias “secular” e “religioso” com vistas à aquisição de uma perspectiva global de secularização.

Para Talal Asad (2003), a origem do Estado moderno é marcada pelo estabelecimento de uma argumentação secular (entendida como a incorporação de uma razão universal) e pela marginalização de todas as crenças religiosas. O secularismo não se definiria precisamente pela diferenciação das esferas seculares e religiosas, mas, sobretudo, pela instituição do poder soberano dos Estados nacionais modernos, aspecto que, em última análise, remete a Foucault e a seu conceito de governamentalidade. O secularismo é visto como parte de um projeto moderno conduzido pelos sujeitos que estão no poder e pelo desejo histórico da Europa ocidental de moldar o mundo segundo sua imagem – sendo justamente a assimetria de poder entre o Estado secular e o que é por ele definido como “religião” o elemento articulador do poder soberano dos Estados nacionais contemporâneos.

Vale ressaltar que, para o autor, o sagrado é uma parte fundamental tanto do que vem a ser definido como “religião” quanto daquilo que é tido como “secular”. Desta forma, poderíamos entender os direitos humanos como um mito secular contemporâneo promovido por agências seculares do Estado e da sociedade civil. É interessante ressaltar também que a própria concepção de “direitos inalienáveis”, conforme lembra Bangstad (2009), relaciona-se mais propriamente aos Estados modernos do que aos

indivíduos, na medida em que estes estão sujeitos aos limites e definições legais ratificadas por e entre aqueles (um argumento, aliás, que já foi visto em Agamben).

Surgem, então, questões bastante instigantes nesse debate, tais como: haveria uma modernidade não ocidental (ou não secular)? Ou a diferenciação das instituições (seculares e religiosas) é precisamente o que define uma sociedade moderna? Neste ponto, Casanova (2006) concorda com o antropólogo Talal Asad, na visão de que o secular não seja definido como uma emancipação do “poder controlador” das religiões; repensar o secularismo significa aqui uma reavaliação crítica dos diversos padrões de diferenciação e associação entre o religioso e o secular. A “secularização”, como um conceito representativo de um processo histórico, pode até fazer sentido no contexto das transformações da Cristandade ocidental, porém, quando deslocada para outros contextos e generalizada como um processo universal, torna-se problemática em virtude de não levar em consideração as diferentes dinâmicas de estruturação das relações entre as esferas religiosa e secular.

A perspectiva de *múltiplas modernidades* rejeita, portanto, uma noção essencialista do processo de modernização e a ideia de uma ruptura radical das “tradições”. Neste processo, elas obrigatoriamente passam por transformações, mas pouco se observa, segundo Casanova, a possibilidade delas imprimirem a própria institucionalização moderna, quer dizer, as tradições acabam sendo forçadas a responder e a ajustar-se a condições modernas, mas no processo de sua reformulação neste contexto, elas acabam contribuindo também para a configuração de formas particulares de modernidade (Casanova, 2006, p.14). Além disso, ele ressalta que não há qualquer razão que justifique a supressão das religiões da esfera pública dentro dos regimes democráticos liberais; alegação, aliás, bastante perigosa, na medida em que a restrição do “livre exercício da religião” pode conduzir à restrição do livre exercício dos direitos civis e políticos dos cidadãos com motivação religiosa, bem como ao enfraquecimento da esfera da sociedade civil democrática.

Neste sentido, Talal Asad e sua proposta de uma antropologia do secular oferecem importantes reflexões ao debate sobre os processos de secularização. Suas obras *Genealogies of Religion* (1993) e *Formations of the Secular* (2003) trazem grandes desafios e representam um verdadeiro convite para a antropologia inserir-se no debate majoritariamente dominado pela sociologia, filosofia e ciência políticas. Analisando os conceitos de “secular”, “secularização” e “secularismo” como produtos de desenvolvimentos historicamente contingentes, Asad problematiza a alegação de o

secular ser um elemento imprescindível à modernidade. A separação radical entre “religioso” e “secular”, entre “encantamento” e “desencantamento” é, diz ele, fruto de um pensamento dicotômico oriundo da ideologia ocidental moderna, que reserva ao passado tudo aquilo que diz respeito às religiões. Seu interesse na obra de Foucault, aliás, encontra-se justamente neste aspecto de produção de poder e de ideologia, especialmente na tarefa de investigar o modo como certas práticas fazem-se conceitualmente possíveis, desejadas e obrigatórias – inclusive as práticas cotidianas através das quais a experiência subjetiva é disciplinada (Asad, 2003 *apud* Cannel, 2010, p.91).

A obra *Rethinking Secularism* (2011), organizada por Craig Calhoun, Mark Juergensmeyer e Jonathan VanAntwerpen, traz significativas contribuições para os estudos que se dedicam a analisar o modo como os termos “religião” e “secularismo” aparecem na atual esfera pública<sup>17</sup>. Através da problematização da divisão estabelecida entre “religioso” e “secular”, propõe-se, neste livro, um debate acerca das múltiplas formas de secularismo presentes em distintos contextos sociais, políticos e culturais, com vistas a apreender os diferentes processos de constituição do “secular” na modernidade. Oriundos de variados campos de conhecimento, os autores da coletânea ampliam o debate proposto inicialmente pelo filósofo Charles Taylor sobre as relações entre secularismo e modernização.

Assim, Taylor aponta, aqui, para o fato de a dinâmica do processo de secularização ocidental ter se caracterizado pela emancipação das esferas seculares diante do controle eclesiástico. Produto do desencantamento e da repressão dos elementos mágicos da religião, a secularidade ocidental define a vida social como exclusivamente relacionada à ordem *imanente* (ou secular), relegando a ordem transcendente a uma invenção humana, a algo supérfluo ou meramente acessório. Trata-se, então, de uma *era* na qual as pessoas concebem sua existência segundo um imaginário e uma razão seculares; a crença em Deus, ou em qualquer outra forma de transcendência, é vista como *uma* opção dentre outras possíveis.

José Casanova, por sua vez, destaca a tese do “declínio” ou da “privatização” da religião no mundo moderno como um dos componentes centrais às teorias de secularização. Ele enfatiza que a naturalização e a universalização do secular tiveram importantes implicações também nas ciências sociais, que descartaram as variedades de

---

<sup>17</sup> Até o final desta seção, todos os autores citados compõem a coletânea organizada por Calhoun, Juergensmeyer e Vanantwerpen (2011).



experiência do secular, elegendo a religião como objeto privilegiado de suas interpretações e explicações. Deste modo, o autor assevera que a tese da secularização como um processo único e linear permanece relativamente incontestada, de modo que a proposição de uma antropologia reflexiva do secular ainda se encontra em seus primeiros passos de desenvolvimento. A fim de ampliar a compreensão das dinâmicas do secular e do secularismo, o sociólogo sugere a produção de maiores análises voltadas às civilizações não-ocidentais e um exercício crítico das categorias seculares da sociedade ocidental.

Em seu artigo, Craig Calhoun segue justamente esta indicação de Casanova ao examinar a concepção (secular) de cidadania empreendida no Ocidente, criticando a tese liberal segundo a qual a prática e o discurso religiosos devem ser excluídos da esfera pública. Repensar o secularismo, de acordo com ele, não implica necessariamente na rejeição da ideia de neutralidade do Estado quanto às religiões, mas consiste, por exemplo, em considerar o papel das instituições religiosas na conformação de uma sociedade civil global, de modo a evitar-se, com isso, a perspectiva de um domínio público dominado pela razão (secular), no qual a religião teria pouca ou nenhuma participação.

Rajeev Bhargava também não rejeita a tese do secularismo político ao sugerir uma perspectiva centrada nas práticas normativas dos Estados nacionais, especialmente daqueles localizados em contextos não-ocidentais. O secularismo é visto não a partir de uma abordagem anti-religiosa, mas como uma forma de prevenção à homogeneização e institucionalização da dominação religiosa. Não se trata, segundo o autor, de refutar, mas sim de reabilitar o secularismo, na medida em que não se procura uma alternativa a ele, mas uma concepção alternativa de secularismo, através da qual se combata e se supere a doutrina liberal que projeta a instalação de um Estado secularizado no qual a religião é excluída de seu papel na vida pública.

Peter Katzentein traz o conceito de estados civilizacionais para pensar as múltiplas manifestações de capitalismo e democracia na modernidade. Para o autor, a moderna civilização global compõe-se de uma mistura de elementos religiosos e seculares, em que o nacionalismo acaba por desempenhar o curioso papel de uma “religião secular”. Desta forma, é possível reconhecer uma série de articulações entre secularismo e religião nas políticas internacionais e um conjunto de elementos de motivação religiosa nas relações (seculares) entre estados soberanos, como nos casos da promoção global dos direitos humanos (com raízes no missionarismo protestante do

século XIX) e da “guerra do terror” fomentada pelo forte (e “religioso”) senso de identidade nacional estadunidense.

Ao traçar as intersecções entre o religioso e o secular nas ações humanitárias desenvolvidas por ONGs ao redor do mundo, Cecelia Lynch também critica a aplicação de interpretações exclusivamente “religiosas” ou “seculares” nos estudos das políticas globais de secularismo, em virtude de elas impedirem a percepção da ética religiosa e da ação no mundo secular (ou da ética secular e da ação no mundo religioso) como elementos que se entrelaçam no contexto das relações internacionais contemporâneas. Seu trabalho desenvolvido na Somália, no Iraque e na Palestina junto a ativistas de ONGs religiosas, que reclamam para si uma identidade secular (revelada em depoimentos como “Sim, sou muçulmano, mas sou secular”) aponta para a intersecção de contextos locais com discursos globais e para o caráter instável das noções de secular e religioso no domínio dos atuais movimentos humanitários.

Em resumo, creio ser relevante reter deste debate a sugestão de Peter van der Veer de se analisar o secularismo menos como um *processo* e mais como um *projeto* histórico, perspectiva esta que ajudaria os pesquisadores a compreender o fato de o secularismo não implicar necessariamente numa postura anti-religiosa, na medida em que, em diversos contextos observados, a religião mostrou ter desempenhado um importante papel na mediação e organização de “projetos emancipatórios”, bem como na construção de noções como de “cidadania” e “identidade nacional”. Em seguida, veremos como, no Brasil, deu-se a construção da legitimidade da presença da religião no espaço público (a partir de sua relação com as políticas públicas) e de que maneira a própria categoria (*religião*) foi definida.

#### 1.4. RELIGIÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERFACES

Nesta conjuntura de aproximação entre Estado e religiões, estudos recentes vêm apontando para o interesse de agências governamentais e organizações não-governamentais em firmarem parcerias com instituições religiosas nas atividades voltadas à promoção da cidadania e inclusão social, com especial destaque para o campo das políticas públicas. Com efeito, Burity (2007) sustenta que as mudanças associadas ao campo religioso brasileiro contemporâneo indicam uma maior presença pública das religiões (inclusive das minoritárias) e que o processo de valorização da cultura local e regional permite aos governos e agências internacionais identificarem as

religiões como um importante aliado na execução de projetos e programas de desenvolvimento social.

Trata-se, então, para o autor, de analisar os “encontros” entre atores religiosos e laicos e o modo como é regulada a presença religiosa no espaço público, tendo em vista, por exemplo, a crescente visibilidade da participação de organizações religiosas em conselhos e fóruns da sociedade civil de implementação e fiscalização de políticas públicas. A abertura aos grupos religiosos no espaço público, no entanto, como ele adverte, não impede o surgimento de contradições e dúvidas a respeito desse processo, ainda mais quando essa participação ocorre somente no sentido de admitir ou tolerar as práticas e valores das instituições religiosas, desde que as mesmas estejam “circunscritas num espaço separado e [sejam] tomadas como um dado com o qual não se dialoga nem questiona, apenas se confere representatividade e legitimidade” (2007, p.15-16).

Três aspectos explicariam, de acordo com Burity, o crescimento da presença das religiões na esfera pública. Primeiramente, o contexto internacional caracterizado atualmente por uma demanda de reconhecimento da multiculturalidade inerente a muitas sociedades nacionais, fenômeno que vem gerando uma diferenciação cultural e religiosa na constituição das identidades nacionais e uma pressão para que essas diferenças sejam incluídas no cenário político. O segundo aspecto diz respeito ao modo como, no Brasil (mas não somente nele), Estado e sociedade civil, a partir dos anos 1980, redefiniram as esferas pública e privada num contexto marcado “de um lado, pelo movimento do Estado na direção de transferir à sociedade a execução dos programas sociais, e de outro lado, pelo movimento da sociedade civil demandando maior participação e poder decisório no desenho e implementação das políticas públicas” (idem, p.21). Por último, destaca-se a reabilitação das organizações religiosas como parceiras do Estado, processo esse que ocorre:

num cenário em que [as igrejas] são associadas às ideias de uma sociedade civil proativa, enraizada no local, disposta a celebrar parcerias com o Estado nas políticas públicas e são associadas a uma capilaridade social que ativa ou participa da formação de redes sociais, bem como são possuidoras de um “capital moral” que lhes confere credibilidade e respeito por parte das populações alcançadas pelas políticas governamentais (Burity, 2007, p.22)

Deve-se estar atento, portanto, às modalidades das atividades religiosas no campo das ações sociais, dentro das quais se pode destacar a filantropia, que, apesar de

rejeitada pelos discursos de mudança estrutural da sociedade e do “limbo analítico” a ela reservada durante muitos anos, foi novamente descoberta como elemento de mobilização social, readquirindo visibilidade particularmente nos contextos marcados pela ausência das políticas sociais do Estado e pelos altos índices de desigualdade social e pobreza. É importante, contudo, levar em consideração o tipo de filantropia de que se está tratando, na medida em que se ainda existem manifestações dessa em um caráter mais “clássico”, isto é, de pequenas iniciativas mantidas por congregações, centros espíritas ou terreiros dentro do perfil tradicional de caridade, tem-se também formatos mais institucionalizados da filantropia conduzidos por ONGs e variadas associações civis de perfil religioso atreladas a discursos da cidadania e da participação.<sup>18</sup>

Vêm-se assim importantes transformações nos padrões de relação entre Estado e sociedade civil no campo das ações sociais, ligadas atualmente à lógica da atuação em rede e à participação institucionalizada, com destaque para os conselhos de políticas públicas e fóruns de atores não-governamentais, que contam com a participação de diversos atores religiosos. Estar-se-ia, desta forma, “às voltas com a construção de uma cena de um novo lugar para a política, a partir daqueles segmentos que enfatizam a centralidade da ação social como expressão da sua identidade religiosa e da cidadania” (Burity, 2007, p.44). Neste aspecto, Oro (2008) aponta para a interessante apropriação feita por sujeitos de variados segmentos religiosos da cidade de Porto Alegre acerca do termo cidadania (“ajudar o próximo”, “amar uns aos outros”, “amor e solidariedade ao próximo”, “ajudar os necessitados”), que coloca em evidência a relevância da motivação religiosa nas ações sociais e a estreita associação entre religião e política neste campo de pesquisa.

Vale acrescentar também que a participação de atores religiosos dentro dos espaços de representação da sociedade civil, na política partidária, na mídia e em manifestações culturais (bem como a discussão sobre a legitimidade dessa participação nesses espaços) é um fenômeno que, segundo Burity (2008), não se restringe a contextos particulares, mas se dá em uma escala global, de modo que o paradigma clássico da secularização, de acordo com o qual as religiões na modernidade perderiam espaço para as outras esferas da sociedade (política, economia, ciência, etc.), marginalizando-se no mundo da vida privada, carece de evidências empíricas frente à

---

<sup>18</sup> cf. Decker, Norberto. *Caridade e Assistência Social Espírita: imbricações do “auxílio” e da “ação cidadã”*. Monografia. (Graduação em Ciências Sociais) – DEAN/UFPR, Curitiba, 2010.

observação da crescente presença pública das religiões no cenário das sociedades contemporâneas.<sup>19</sup>

Cumprir recordar que o entendimento segundo o qual as religiões vieram a ser desqualificadas ou deslocadas do debate público nos remete à própria relação entre modernidade e religião, caracterizada por duas demandas convergentes em seus efeitos: a defesa da secularização do espaço público e a privatização da prática religiosa, bem como o estabelecimento do “princípio de comedimento” por meio do qual a igreja afastar-se-ia voluntariamente do espaço público devido a discrepâncias intransponíveis dos universos temporal e espiritual. (Burity, 2006, p.29)

A emergência global das religiões, como o próprio autor indica, pode se dar de variadas formas: através, por exemplo, do “espectro aterrorizante” (como é o caso do Islã na Europa, concebido como o “outro radical”) ou da defesa de temas e questões essenciais a todas as religiões, como justiça, paz e solidariedade. Neste sentido, creio ser relevante destacar que:

Articulando ou deixando-se cruzar por questões de etnicidade, identidade nacional/racial/de gênero/etária, classe social e reivindicações políticas, a contemporaneidade dos fenômenos religiosos, apesar do tom dramático e por vezes apocalíptico com que é descrita, encontra numerosas formas de expressão e acomodação menos espetaculares, pela via do envolvimento nas instituições representativas, nos formatos institucionalizados de participação popular e em distintas redes da sociedade civil. No processo, vão surgindo “reconhecimentos”, “valorizações” e diálogos” entre atores laicos e religiosos, não somente na esfera nacional (e subnacional) como também no plano internacional e global. Organismos multilaterais e bilaterais, uma certa “sociedade civil global” de crescente importância, vão abrindo espaço a novas formas de conversação com os atores religiosos (Burity, 2008, p.85-86).

O desafio que se coloca, então, à antropologia é analisar o lugar da religião nas sociedades modernas contemporâneas e os efeitos da participação religiosa nos espaços laicos governamentais e da sociedade civil. Não se trata, porém, de investigar se essa participação deveria (ou não) fazer-se presente na esfera pública, mas sim de conferir sentido a esta presença e de avaliar o seu impacto junto aos demais atores nela implicados. Propõe-se, portanto, um exercício comparativo dos percursos contemporâneos das religiões e suas repercussões nos debates sobre, por exemplo, inclusão social e promoção de direitos no contexto global. Em outras palavras:

---

<sup>19</sup> No Brasil, o caso da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida é um exemplo desta reabilitação das religiões no campo das ações sociais (cf. Giumbelli, 1994).

O desafio da contemporaneidade nas relações entre religião e política não é reafirmar o modelo de separação da Igreja-Estado (a própria expressão torna-se cada vez mais caduca, ante a diferenciação do campo das religiões para além do cristianismo no Ocidente) ou a neutralidade das instituições republicanas. É incorporar a conflitividade das lógicas culturais e, entre elas, religiosas, ao cotidiano dos debates públicos, do governo e da representação política (idem, p.105)

Em síntese, trata-se de analisar como a esfera pública pode se tornar (ou não) mais inclusiva (e não estritamente neutra) no que diz respeito ao reconhecimento das identidades nela presentes. Uma tarefa, aliás, bastante delicada e complexa: “ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade [...]: eis aí um trabalho tão promissor quanto árduo e incerto. Aqui, nenhuma convicção de posse da verdade, religiosa ou não, fará o truque” (ibidem).

### 1.5. RELIGIÃO E ESPAÇO PÚBLICO NO BRASIL

A maior parte da bibliografia sócio-anropológica contemporânea que vem analisando a presença das religiões no espaço público, como indica Paula Montero (2009), a faz sob a perspectiva do “mercado”, isto é, a partir da ideia de que o espaço público seria organizado pela disputa de diversos atores na captação do interesse de seus “consumidores” potenciais. Com este pressuposto, deduz-se que a religião estaria “fora de seu lugar”, pois, inserindo-se na esfera pública, ela mesma acaba tornando-se uma mercadoria, na medida em que incorpora uma lógica pertinente aos espaços profanos de consumo de massa. As organizações religiosas, ao não se limitarem ao universo privado, vêm ocupando, de acordo com a autora, diversos setores da sociedade, como as indústrias de entretenimento e o campo das políticas públicas, de modo que “a natureza dessas impertinentes derivações do domínio religioso para além das fronteiras que lhe foram designadas como próprias pelo modelo secular republicano ainda não foi bem estudada em sua forma, estrutura e dimensões” (2009, p.8).

Montero enfatiza também que se há o deslocamento da relação entre religião e esfera pública para o campo normativo, trata-se, na verdade, da ainda influente presença do paradigma weberiano de secularização na antropologia e sociologia da religião, paradigma esse que, no entanto, vem sofrendo muitas críticas (Casanova, 1994; Montero, 2003), em virtude de sua suposição teleológica de que o processo de modernização implicaria na transferência da religião para o domínio da vida privada e

na elaboração de um sentido ético orientador das ações políticas e econômicas. Sendo assim:

[...] quando se observa, mesmo superficialmente, o cenário brasileiro, percebe-se rapidamente que o modo como as religiões se expandiram no espaço público não correspondeu a essa fórmula. A dimensão que a literatura definiu como “mágica”, isto é, irracional e emocional, por oposição ao que se concebeu como “crenças religiosas”, não apenas não declinou como estimulou a criação já no final do século XX de “novos movimentos religiosos” que ampliaram a noção mesma de campo religioso para novas dimensões da vida social. Além disso, longe de “privatizar-se”, as religiões, desde sempre, imiscuíram-se das mais variadas formas na construção e na gestão do espaço público. A presença histórica das igrejas cristãs nas áreas de educação, saúde, assistência social, etc., correspondeu a uma delegação consentida e pactuada pelo próprio Estado. A concessão pública de canais televisivos e de radiodifusão a confissões religiosas tampouco é um fenômeno recente. No campo da política também já nos habituamos à presença de bancadas religiosas no Congresso (Montero, 2009, p.8-9).

A noção weberiana de secularização é insuficiente, portanto, para dar conta dos fenômenos atuais de publicização das religiões, sugerindo-se, assim, um ponto de vista menos normativo que não conceba a secularização como uma condição *sine qua non* para o surgimento de um espaço público democrático. Entretanto, como a autora destaca, isso não quer dizer que Weber estivesse equivocado ao afirmar que, com a modernização, decorreu-se o processo de emancipação da esfera secular frente ao campo religioso, culminando na separação entre Estado e Igreja. O ponto de maior interesse, na verdade, encontra-se em investigar como se deu historicamente este processo de separação em contextos particulares com vistas a entender “como uma sociedade específica configura para si aquilo que ela entende como esfera civil” (idem, p.10).

A partir de autores como Jürgen Habermas (2003), que demonstram que o paradigma da secularização pode ser descartado nas análises sobre os processos históricos de surgimento das esferas pública e privada, Montero propõe um olhar mais atencioso ao modo como se deu a distinção dessas duas esferas no Brasil no contexto do amplo debate político-científico conduzido pelo Estado no final do século XIX em torno do reconhecimento do pluralismo religioso e do que poderia (ou não) ser definido como uma prática religiosa. Objetiva-se, com isso, compreender “onde, quando, como e pelas mãos de quem um sistema de classificações se move para tornar certas práticas

legítimas e aptas a serem incluídas naquilo que uma sociedade entende como ‘religião’” (idem, p.11).

Neste sentido, Giumbelli (2008) destaca a pertinência do projeto de Asad, sobretudo, em olharmos para a presença de atores religiosos em Estados seculares e para as definições seculares do religioso. Assim, o autor aponta que algumas formas de presença das religiões na esfera pública não ocorreram em contraposição à secularização, mas se deram no interior do sistema jurídico alçado por um Estado envolvido com os princípios de laicidade, cabendo destacar o papel histórico da Igreja católica na mediação das relações entre Estado e religiões no Brasil.

Paula Montero (2009), por sua vez, salienta a referência do catolicismo na constituição do imaginário político nacional. De acordo com ela, termos como “caminhada”, “comunidade”, “libertação”, “pobre”, que compõem um vocabulário comum na mobilização política dos movimentos sociais, encontram sua origem no modo de organização das instituições católicas, sublinhando-se, inclusive, o argumento de André Corten (1996), a partir do qual se pode pensar a própria categoria “participação”, central às ações conduzidas pela sociedade civil desde o final dos anos 1970, como uma alusão ao discurso teológico e ao seu “efeito de piedade”.<sup>20</sup>

Fatores como esse demonstram uma certa desigualdade na forma como é reconhecida a legitimidade da ação das religiões no espaço público, uma vez que a Igreja Católica ainda detém grande poder simbólico e político na transformação de valores em sistemas normativos. Além disso, Montero salienta que o sistema jurídico republicano, ao não ter reconhecido inicialmente as práticas não cristãs como “religiosas”, transferiu essas para o domínio da filantropia, o que resultou na disseminação da prática “religiosa” no conjunto da sociedade. No caso do espiritismo, por exemplo, Giumbelli frisa que a categoria “caridade” foi fundamental para a definição das práticas terapêuticas mediúnicas como “religiosas”.

O princípio da caridade, aliás, é um importante elemento de legitimação das ações públicas no Brasil devido a sua “imagem especular reversa da feitiçaria” (Montero, 2008, p.14). Ou seja, a caridade, ao não operar na lógica do dom e do contra-

---

<sup>20</sup> A este respeito, é interessante notar, como afirma Steil (1998), que a igreja Católica (e mais especificamente a igreja da libertação) fez uma aposta na secularização, enquanto um meio de inserção na sociedade moderna, adotando as regras racionais do jogo político e social. Assim, “se a ação cristã tem que ser ‘política’, não é porque o cristianismo tem uma contribuição a oferecer ao secular, mas porque o ‘político’ na sua forma racional moderna abarca toda a esfera social, tanto do conhecimento como da prática. De modo que já não se trata de formar os sindicatos católicos, os partidos católicos, as associações católicas e estabelecer uma cristandade ou neocristandade católica, mas de participar anonimamente nos sindicatos, partidos e associações laicas” (1998, p.64).



dom, supõe a igualdade entre os seres humanos e a noção de “compaixão”, tratando-se de um sistema de dádivas que não requer, *a priori*, qualquer forma de contraprestação, ao contrário da lógica egoísta e pecuniária inerente à feitiçaria. No espiritismo, a noção de caridade, como demonstra Giumbelli (2008), associou-se à ideia de “cidadania” e à atividade de assistência social, através das quais os indivíduos “pobres” tornaram-se “sujeitos de direitos” e não mais objeto de esmola ou benemerência. Por meio da ampliação das iniciativas religiosas para o domínio da assistência social e da re-significação do termo caridade, Montero (2008) destaca a relevância do discurso religioso nos processos de legitimação das políticas de “ação social” empreendidas no Brasil principalmente no contexto de redemocratização dos anos 1980.

A respeito do caráter laico e/ou religioso do Estado e da sociedade brasileiros, Patrícia Birman (2012) lança uma importante reflexão a partir da questão da violência na cidade do Rio de Janeiro. A autora afirma que os sentidos e as transformações pelas quais passaram as categorias “violência” e “crime” no Brasil fizeram com que ambas funcionassem como elementos importantes para a compreensão do modo de governo das populações das cidades. A noção de violência, por exemplo, “se impôs como uma das justificativas centrais para reordenações dos espaços da cidade, desdobrando-se em políticas de repressão, de controle, de vigilância e também de medidas sócio-morais dos sujeitos que seriam seus alvos preferenciais” (2012, p.211).

Em virtude da participação e mediação de atores religiosos na problemática da “violência”, uma de suas questões é saber como os dispositivos elaborados para governar a cidade articulam-se com o religioso e com o secular. O atributo diferencial dos atores religiosos seria, neste sentido, a habilidade destes em “realizar rituais e engendrar por meio desses uma disposição subjetiva contrária à violência” (idem, p.213), operando como um verdadeiro “cimento” da sociedade brasileira.

Durante as últimas décadas, disseminou-se a ideia de que a violência seria um problema do qual a cidade como um todo estaria sofrendo, problema este cujas fontes dar-se-iam nas chamadas zonas de precariedade onde residem os “indesejáveis” da sociedade. Coexistiram ali ações armadas de combate a estas populações bem como iniciativas com fins sociais e pedagógicos, promovidas por ONGs numa tentativa de civilizar/moralizar seus habitantes. Embora muitas vezes antagônicas, essas duas políticas (“de guerra” e “de paz”), de acordo com a autora, aliaram-se no que ficou

conhecido como “pacificação” das favelas cariocas (loais circunscritos às margens<sup>21</sup> da sociedade).

Investigar as práticas de governo em suas margens implica em acompanhar e mapear redes e fluxos bastante complexos. As fronteiras e os vínculos entre motivações religiosas e laicas nem sempre são de fácil distinção, já que ambas podem se inscrever tanto no Estado quanto fora dele; suas atividades podem ser classificadas como seculares, mas também como religiosas. Birman sintetiza de uma forma bastante satisfatória este quadro complexo quando afirma que:

O reconhecimento das populações de favelas e periferias da cidade como regiões morais que demandam tratamentos específicos tem, em consequência, dado lugar a inúmeras projetos nos quais as carências sociais são conjugadas a faltas morais e espirituais. Longe de termos os vários serviços e agências do “estado” secular nitidamente separados daqueles da “sociedade”, vemos que os primeiros estão continuamente submetidos a práticas religiosas e morais que moldam, adaptam e agem em suas instituições de forma a dar aos seus serviços as faces religiosas que consideram necessárias. Essas políticas no seu conjunto parecem operar no sentido de transformar aqueles considerados inimigos da sociedade em pessoas a salvar/civilizar. Assim, as figuras de alteridade associadas à violência, e situadas nas favelas e periferias, são objetos de políticas públicas cujos projetos não podem ser definidos como exclusivamente seculares, nem como puramente religiosos mas como fruto de uma conjugação ativa e performativa dos dois aspectos (idem, p.218-219).

Educar/civilizar/moralizar os “indesejáveis” da sociedade coloca um grande desafio para as ciências sociais, em geral, e para antropologia, em particular, qual seja: analisar como atores (religiosos e não religiosos) envolvidos em projetos de desenvolvimento social articulam categorias como cidadania e democracia, investindo-lhes múltiplos sentidos e significados nas práticas de gestão das populações marginalizadas através de dispositivos acionados pelo Estado. O esforço, portanto, dá-se no sentido de averiguar as práticas sociais, morais e religiosas acionadas em nome de tais categorias.

---

<sup>21</sup> De acordo com Veena Das e Deborah Poole (2004), “margens” são os lugares onde o Estado deve permanentemente restabelecer seus modos de ordem e jurisdição. Não se trata apenas de lugar no sentido territorial, já que são “lugares de prática em que a lei e outras tecnologias do Estado são colonizadas por outras formas de regulação que emanam da pressão das necessidades da população com vistas a manter sua sobrevivência econômica e política” (2004, p.8). Resgata-se com o conceito de “margem”, inclusive, o argumento de Talal Asad (2004) de que não devemos conceber o Estado como um objeto fixo. É significativa a pertinência desta noção para o trabalho de Birman, na medida em que, como ela afirma, “é preciso analisar com que poderes civilizados e incivilizados, pertencentes a redes do Estado e da sociedade, participam e com quais diferenciais de poder agem no plano das interrelações políticas e religiosas” (2011, p.217)

## **CAPÍTULO 2 – APROXIMAÇÕES ANTROPOLÓGICAS SOBRE UM ÂMBITO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: A PRESENÇA DOS RELIGIOSOS**

Neste capítulo, veremos como acontece a participação religiosa no contexto local do município de Porto Alegre desde o Conselho Municipal de Assistência Social, procurando colocar em evidência o modo como interagem os variados atores envolvidos neste espaço de participação social, deliberação, fiscalização e proposição da política pública de assistência social. Nesta parte do trabalho, discorro sobre alguns aspectos relevantes para a compreensão de espaços como o dos conselhos de políticas públicas a partir da discussão de categorias-chave como “participação popular”. No que concerne à assistência social, vamos ver como alguns dispositivos legais foram indispensáveis para a conformação atual da política de assistência no Brasil. Com base nos dados empíricos da pesquisa de campo efetuada no e a partir do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Porto Alegre, faço algumas aproximações entre o meu tema (a presença de atores religiosos em Estados seculares e as definições seculares do religioso) com o universo estudado, com o intuito de avaliar como instituições e atores religiosos realizam a mediação na proposição e execução de políticas públicas.

### **2.1. GOVERNO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve, no Brasil, um esforço para a criação de mecanismos administrativos e políticos que visassem à participação da população na elaboração e execução de políticas públicas. Os conselhos municipais e os variados exemplos de “orçamento participativo” compõem as formas mais conhecidas de “experiências participativas”. No entanto, é preciso estar atento para o fato de que, embora todas sejam cunhadas pelo mesmo nome, práticas participativas como a dos conselhos guardam uma enorme variedade de formatos e dinâmicas.

É importante salientarmos que os conselhos de políticas públicas, segundo Beatriz Heredia e Moacir Palmeira (2012), tornaram-se objeto de estudo das ciências sociais principalmente no que diz respeito à discussão sobre os desafios e os empecilhos para o “funcionamento ideal” destes espaços democráticos. Não descartando o mérito

dessas agendas de pesquisa, Palmeira salienta que algumas questões acabaram não merecendo a mesma atenção. O caso do “Conselhão” do município de Santa Mariana no Ceará (Barreira, 2012), por exemplo, demonstra que os conselhos funcionam para além de seus objetivos mais formais, implicando, muitas vezes, em um espaço em que se cultivam certos modos de sociabilidade. Para uma boa parte de seus participantes, as reuniões representam um momento de troca de informações. A contribuição de pesquisas etnográficas que não estejam centradas na questão do modelo ideal de funcionamento destes dispositivos faz com que dirijamos nosso olhar para outros aspectos relevantes. Como afirmam Heredia e Palmeira (2012), podemos conceber os conselhos como espaço e fonte de poder para os quais convergem interesses em disputa e como espaço de constituição de carreiras e grupos políticos.

No estudo “Conselhos Municipais e Políticas Sociais”, elaborado pelo IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) e Comunidade Solidária, analisado por Heredia e Palmeira (2012, p.21), propõe-se a seguinte classificação das práticas conselhistas: 1) *Conselhos de Programas*, voltados a programas governamentais emergenciais (Conselhos de Alimentação Escolar e de Emprego, etc.); 2) *Conselhos de Políticas*, também conhecidos como conselhos gestores ou setoriais, previstos em legislação e estruturados nacionalmente como política pública (os Conselhos de Saúde, de Educação, de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente, dentre outros); 3) *Conselhos Temáticos*, de iniciativa municipal ou estadual, não possuem uma estrutura nacional

Embora sejam úteis em uma primeira aproximação, Heredia e Palmeira frisam que classificações como essa não conseguem captar a complexidade das relações sociais empreendidas nestes espaços, o nível de autoridade e de capacidade dos conselhos de rearranjar o poder local. Por isso, para os autores, são imprescindíveis estudos que tomem como objeto os próprios contextos sociais em que estão inscritas estas experiências, na medida em que “é aí que elas podem ser compreendidas em termos de seus significados e seus efeitos” (idem, p.27)

Neste trabalho, procurei estar atento para as transformações de significado pelas quais a ideia de “participação”, seu funcionamento e sua prática passaram nos últimos anos. Considero também que a construção de um arcabouço legal não representa necessariamente o marco zero das práticas participativas. Observei que o CMAS de Porto Alegre sustenta-se, em grande medida, através de experiências anteriores de

organização coletiva, tais como as associações de bairro, organizações comunitárias, partidos políticos, sindicatos, igrejas, etc.

Apesar de o conceito “participação popular” usualmente significar a incorporação da população nas decisões e ações públicas, o discurso da participação não está necessariamente vinculado às iniciativas engendradas pelo poder público. De acordo com Heredia e Palmeira:

O projeto participativo antecede em muitos casos o impulso dado pela Constituição de 1988; ele é elaborado particularmente no âmbito dos movimentos sociais e políticos referentes à Igreja Católica, como as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) e a CPT (Comissão Pastoral da Terra). Geralmente, com contornos pouco definidos, essas propostas são absorvidas, reelaboradas e implementadas por partidos políticos que passam a controlar a prefeitura. (Heredia, Beatriz M. A de.; Palmeira, Moacir, 2012,p.32).

A própria ideia de participação, aliás, pode tornar-se uma referência obrigatória na política municipal. No caso do Estado do Ceará, Irllys Barreira (2012) entende que o discurso da “participação” operou como uma rede de comunicação interativa e conflitiva entre grupos, líderes e políticos locais. No Rio Grande do Sul, onde o Orçamento Participativo de Porto Alegre tornou-se um símbolo nacional de prática exitosa, Odaci Coradini (2012) assinala que a legitimidade da participação dificilmente é ignorada pelos politicamente interessados.

Há de se notar igualmente os variados desdobramentos quanto à atuação e importância dos conselhos para a população e administração local, já que, enquanto uns têm apenas uma existência formal, outros, por seu turno, conseguem mobilizar diversos grupos locais politicamente importantes. É preciso, portanto, como indica Beatriz Heredia, estar atento para a hierarquização existente no universo dos conselhos: “as hierarquias existentes entre os conselhos são reveladoras dos conflitos existentes e dos jogos de interesse que têm lugar nas diferentes instâncias que compõem o poder local” (2012, p.36). Em alguns casos, lembra a autora, é possível afirmar que os conselhos tornam-se tão relevantes na conformação da política local quanto os espaços tradicionais de poder, como a Prefeitura e a Câmara de Vereadores.

De todo modo, é importante retermos a ideia de que em todos os casos de experiência participativa:

O que está em jogo por caminhos distintos são tentativas de institucionalizar a participação, mesmo que seus significados flutuem. O essencial é que as decisões não sejam tomadas sem que as assembléias sejam ouvidas. Nesse sentido, essas experiências participativas estão procurando consolidar um modelo de organização social no qual não se tem uma

máquina administrativa de um lado e o sistema representativo de outro. Mas, antes disso, fazer com que haja potencialmente participação da população nas tomadas de decisão e, segundo, que a participação da população altere a própria máquina administrativa (Heredia, Beatriz M. A de.; Palmeira, Moacir, 2012,p.43).

Minha pesquisa de campo no CMAS começou em 20 de outubro de 2011, na cerimônia de posse dos novos conselheiros (gestão 2011-2013) e de entrega de certificados para a gestão passada. A cerimônia, prevista inicialmente para começar às 17 horas, sofreu um atraso de cerca de trinta minutos por conta da participação do prefeito em uma audiência da copa de mundo de futebol de 2014. Durante este tempo, os conselheiros novos e antigos foram chegando e, aos poucos um certo clima de cordialidade foi tomando conta do recinto. Muitos abraços e conversas em um tom bastante amigável. Alguns, no entanto, eram mais discretos, procurando sentar em um dos bancos do auditório e ali permanecerem até alguém conhecido vir cumprimentá-los.

Com a chegada do prefeito, deu-se início à cerimônia. A mesa foi composta por três autoridades: o presidente da FASC (Fundação de Assistência Social e Cidadania), a presidente do CMAS da gestão 2009-2011 e o prefeito de Porto Alegre, que, de imediato, fez a entrega dos certificados aos conselheiros da última gestão. Estes foram chamados, um a um, em um ritual frenético de aplausos, beijos e sorrisos. A cada nome chamado, muitos aplausos, que, apesar do número considerável de conselheiros (na ocasião, contabilizei ao menos trinta), não se tornaram exaustivos.

Finalizada a entrega dos certificados, a presidente do CMAS (do biênio 2009-2011) salientou a importância da implantação do SUAS na capital. Em sua opinião, o Sistema Único “conferiu uma cara nova” à política de assistência social, já que se trata agora de “uma política de direito associada não mais a um partido, mas a uma política de Estado”, cabendo ao CMAS o controle desta política pública. Em seguida, falou o presidente da FASC, que apontou a importância da relação entre o órgão e o CMAS. De acordo com ele, esta relação foi fundamental para a ampliação das unidades próprias de atendimento da FASC (a cidade atualmente conta com 21 CRAS e 9 CREAS)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> “O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social... Realiza, ainda, sob a orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados,

Depois disso, o prefeito da cidade tomou a palavra. Seu discurso teve a intenção de mostrar a complexidade e a dificuldade envolvidas no trabalho da assistência social já que nela, como ele afirmou, “trabalha-se com pessoas que, na maior parte das vezes, perderam seus vínculos familiares e sociais”. Para sustentar seu argumento, o prefeito lembrou-se da rua onde reside em Porto Alegre, a qual, “historicamente”, segundo ele, sempre foi conhecida pela presença de moradores de rua, motivo pelo qual seus vizinhos vêm constantemente interpelá-lo, “mais em razão do incômodo causado por esta presença do que pela preocupação da construção de uma política pública voltada a esta população. É mais fácil dar esmola, para aliviar a consciência, do que propor melhorias efetivas na vida destas pessoas”. A assistência social seria a área de maior dificuldade de diálogo com a sociedade, justamente pelo fato de “entrar em conflito com os valores médios da sociedade”. Portanto, não se trata apenas de falta de vontade política, mas de “resistências encontradas no próprio seio da sociedade. Talvez, por isso, esta área tenha sido uma das últimas a se estruturar como política pública no Brasil”, acredita ele. Ao fim da fala do prefeito, a cerimônia (que durou aproximadamente noventa minutos) terminou e todos os presentes foram convidados para um coquetel servido numa sala ao lado do auditório do CMAS.

Quatro dias depois, em uma reunião que teve como principal pauta a eleição da nova diretoria executiva do CMAS, o fato que mais chamou minha atenção foi o tom agonístico que perpassou a formação desta. Se na primeira oportunidade que tive com meus interlocutores, houve o ritual de aplausos, beijos e abraços, neste segundo encontro, notei uma radical mudança. Se, antes, o clima era de fraternidade, agora, era de conflito, de disputa de poder. A estrutura do CMAS de Porto Alegre é composta por 44 membros titulares e respectivos suplentes, divididos da seguinte forma: 20 servidores públicos representantes do Poder Executivo Municipal, e 24 membros da sociedade civil (três representantes de entidades prestadoras de serviços de assistência social, com atuação no município, um (1) representante dos trabalhadores ou profissionais do setor, dois representantes de entidade de organização de usuários, 17 representantes de usuários das CORAS e um (1) representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA). A diretoria executiva do CMAS é eleita por meio do voto da

---

recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos” (PNAS, 2004, p.35). Os CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social - são responsáveis pelo atendimento à *proteção social especial*, que trata de situações de maior complexidade como negligência e abandono, ameaças e maus tratos, violações físicas e psíquicas e discriminações sociais.

maioria dos membros titulares do Conselho, para cumprir um mandato de dois anos. São previstos cinco funções ou cargos: i) Presidente; ii) 1º Vice-Presidente; iii) 2º Vice-Presidente; iv) 1º Secretário e; v) 2º Secretário. Normalmente, o governo indica dois nomes e a sociedade civil três para compor a diretoria executiva. A atual gestão do CMAS é composta da seguinte forma: 1) *Entidades Prestadoras de Serviço*: Mitra da Arquidiocese de Porto Alegre, Associação dos Moradores do Núcleo Prisma e Arredores, Fraternidade Cristã Espírita; 2) *Entidade Representante de Trabalhadores do Setor*: Conselho Regional de Serviço Social - CRESS 10ª Região, União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA; 3) *Entidades de Representação de Usuários*: Associação Cultural e Beneficente Ilê Mulher, Associação Clínica Psicopedagógica Especializada, as 17 CORAS (os conselheiros de CORAS são eleitos em suas próprias regionais); 4) *Governo*: Departamento Municipal de Água e Esgoto, Departamento Municipal de Habitação, Departamento Municipal de Limpeza Urbana, Fundação de Assistência Social e Cidadania, Gabinete de Programação Orçamentária, Secretaria Especial de Acessibilidade e Inclusão Social, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal da Cultura, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico, Secretaria Municipal da Coordenação Política e Governança Local, Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio, Secretaria Municipal da Juventude, Secretaria Municipal da Saúde.<sup>23</sup>

Um dos fatores que gerou polêmica nesta reunião foi o fato de o governo ter aberto mão de um nome para a Diretoria Executiva. Uma das conselheiras do CMAS, então, sugeriu que o representante extra da sociedade civil deveria ser escolhido em

---

<sup>23</sup> No que concerne ao “usuário”, este conceito é explicitamente tratado na Resolução 24/2006 do CNAS quando, em seu art.1º, resolve: “definir que os usuários são sujeitos de direitos e público da PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário. §1º Serão considerados *representantes* de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social. §2º Serão consideradas *organizações* de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso” (CNAS, 2006)



separado. Alguns representantes do governo e outros da sociedade civil não concordaram com a proposta, enquanto que aqueles que a defendiam, ficaram perplexos com a divisão da própria sociedade civil. Um desses, inclusive, chegou muitas vezes a ameaçar abandonar a plenária, já que assistia ali, em suas palavras, a “uma batalha de egos”. “Fico pensando no público-alvo, no carente, na família que precisa de atendimento. Vamos tratar da assistência social, e não deixá-los tristes, pois se eles vissem isso, ficariam muito consternados”, dizia ele. Ao fim de um longo e tenso debate, formularam-se duas propostas: a primeira propunha que a sociedade civil se reunisse em separado (proposta que recebeu onze votos); a segunda sugeria que os interessados em participar da Diretoria Executiva deveriam escrever, na plenária e de forma aberta, seus nomes no quadro branco (proposta vencedora com vinte e cinco votos).

Oito pessoas colocaram-se à disposição e tiveram dois minutos, cada uma, para expor as razões de sua candidatura. Em seguida, discutiu-se se o voto seria aberto ou fechado, sendo este último a forma escolhida. Os votos foram, então, depositados numa espécie de urna e, depois, somados. Concretizou-se, assim, o que para mim ainda não estava claro, mas que, para os demais presentes, já estava desenhado, ou seja, o fato de a presidência ter sido escolhida indiretamente pelo governo (alguns afirmaram que era uma jogada política a qual todos já sabiam que iria acontecer). Ao fim desta segunda reunião, levantei algumas questões, que, embora não fossem o escopo específico desta pesquisa, provocaram, naquele momento, determinado interesse e curiosidade, tais como: por que tamanho interesse em ocupar o cargo da presidência do CMAS? Qual sua relevância no cenário político mais amplo? Quais as implicações de ser presidente do CMAS?

Um outro momento relevante de minha pesquisa de campo aconteceu no segundo semestre de 2012 quando o CMAS propôs encontros de capacitação em todas as CORAS de Porto Alegre numa parceria com a CODES (Coordenadoria de Desenvolvimento Social) da PUC/RS. O projeto *“Fortalecimento dos Espaços de Controle Social na Política de Assistência Social”* teve como responsável técnica a professora Inês Amaro da PUC/RS e contava ainda com dois seminários temáticos nos meses de setembro e novembro. O seminário de abertura, realizado em auditório da PUC, contou com a participação da professora Berenice Rojas Couto do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/RS e da assistente social, antropóloga e funcionária da FASC, Simone Rita dos Santos. A proposta deste primeiro seminário era

discutir a Política de Assistência Social no meio urbano e rural nos dias atuais (sobretudo, no que se refere ao processo de implantação do SUAS no Brasil) e as questões acerca das Comunidades Tradicionais, quilombolas e indígenas e o papel da assistência social junto a essas comunidades.

As capacitações foram divididas em quatro módulos: I- Histórico da Política de Assistência Social; II- SUAS e seus níveis de proteção; III- Rede Socioassistencial e tipificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; IV- Controle Social, atribuições do CMAS e das CORAS. Os dois primeiros módulos concentraram-se nos meses de outubro e novembro em todas as CORAS, e os dois últimos ficaram para março e abril de 2013. Como projeto piloto, decidiu-se que as CORAS Sul e Centro-Sul teriam os quatro módulos ainda em 2012. Cada capacitação contou, ao menos, com um representante da Faculdade de Serviço Social da PUC (responsável pela elaboração e exposição do conteúdo), por uma funcionária da CODES e pela assessora técnica do CMAS. Participei, ao todo, de dez encontros em que pude conhecer praticamente todas as CORAS do município.

Três pessoas (assessora técnica do CMAS, conselheiro da CORAS Cristal e eu) ficamos responsáveis de fazer uma rodada de apresentação do projeto de capacitação ao longo do mês de setembro nas CORAS. Momento que considerei bastante oportuno para conseguir ter uma noção mais ampla do universo de atores sociais envolvidos na implementação da política de assistência social em Porto Alegre.

A reunião da CORAS Partenon, realizada no Instituto Leonardo Murialdo (entidade católica), foi uma das em que estive presente. Por se tratar de um período de campanha eleitoral (setembro), muitos candidatos a vereador vislumbraram nestes espaços uma oportunidade de divulgação de suas propostas. Neste encontro, houve três candidatos que falaram por cerca de cinco minutos cada. Márcio da CARRIS (Companhia Carris Porto-Alegrense), coordenador do núcleo do povo negro da empresa de transporte coletivo urbano; Antônio Matos, militante social do movimento negro e criador da creche da Tuca (modelo de creche comunitária) e, Gisele, líder comunitária da Vila Izabel. Um dos conselheiros presentes lembrou a importância de se ter um representante da região na Câmara dos Vereadores, especialmente os que trabalham em prol da política de assistência social. Ao fim do processo eleitoral, nenhum dos candidatos elegeu-se. Menciono este aspecto especialmente no sentido de chamar atenção para os variados atores e interesses envolvidos em espaços como os da CORAS.



"Santinhos"  
distribuídos na reunião  
da CORAS Partenon  
durante as eleições  
municipais de 2012 em  
Porto Alegre.

Ainda em setembro, nesta rodada de apresentação, fui à reunião conjunta das CORAS Cruzeiro, Glória e Cristal. Nela, solicitou-se a realização de um abaixo-assinado pedindo a implantação de três novos equipamentos de atendimento à população desta região: um CREAS Glória, um CRAS no bairro Belém Velho e um CRAS nas imediações da Vila Gaúcha. Os conselheiros apontaram a necessidade de ampliar a capacidade de atendimento para os moradores das três regiões, que, juntas, representam cerca de 10% da população municipal. O alto índice (68,6%) de população residente em vilas já é suficiente para configurar a situação de vulnerabilidade e risco social em virtude das grandes áreas irregulares de moradia. O documento termina afirmando que:

Preocupantes são os altos índices de violência (homicídios 24,19%) se comparados ao município em sua totalidade. Desses homicídios, 40% deles são de jovens adolescentes. Evidencia-se o analfabetismo, que chega a 15,7% do total da população, no território das três regiões. Vivemos numa região que demanda potencialmente a ação de tantas outras interfaces públicas devido as suas características de politização, de crítica e de participação ativa de todos os atores da assistência social das regiões Glória, Cruzeiro e Cristal. Na tentativa de fortalecer as ações que atualmente são prestadas e ao mesmo tempo não tem contemplado em sua íntegra as demandas tão peculiares desta região, analisamos e propomos através deste documento maior investimento na política pública de assistência social em todos os seus aspectos, como novos equipamentos para a ampliação da capacidade de atendimento (CORAS Cruzeiro, Glória e Cristal, Porto Alegre, 07 de agosto de 2012)

Depois de um mês de coleta de assinaturas, os conselheiros da região entregaram o documento no I Módulo de Capacitação nas mãos do presidente do CMAS, que,

embora tenha louvado a iniciativa, lembrou de que não se trata de um processo fácil. “Vai ser preciso muita força e articulação para conseguir a demanda”, aponta ele. O documento foi aprovado em plenária do CMAS e, concomitantemente, encaminhado à FASC para análise.



Conselheiros das CORAS Glória, Cruzeiro e Cristal no ato da entrega do documento de solicitação de novos equipamentos ao presidente do CMAS durante o I Módulo da Capacitação CODES/CMAS em outubro de 2012

No final de novembro de 2012, houve o segundo seminário na PUC acerca do tema: “Controle Social na Política de Assistência Social, Lei de Acesso à Informação e responsabilização do conselho e dos conselheiros”, que contou com a apresentação da Controladoria Geral da União (CGU). O presidente do CMAS considera este tema muito relevante no sentido de saber se o espaço dos conselhos está conseguindo “cumprir efetivamente seu papel. Trata-se apenas de capacitação, mobilização, ou é preciso algo mais? Porque os usuários não estão presentes nas CORAS? Porque só as entidades participam destes espaços? É impressionante constatar que os conselhos do interior, de cidades pequenas, estão totalmente na mão do poder, não estão fazendo controle social”.

Fábio do Valle, chefe da Controladoria-Regional da União no Estado do Rio Grande do Sul, em sua exposição, lembrou que o conselheiro é um auditor. Para ele,

“o Brasil é uma sociedade deficiente em empoderamento, controle social e combate à corrupção. A estrutura do controle social ainda é muito deficitária se compararmos com os países desenvolvidos. Débil é a nossa vontade de combater a corrupção. No Brasil, há oito auditores por 100 mil habitantes, enquanto que em países como Dinamarca e Holanda, que têm os menores índices de corrupção, há

100 auditores por 100 mil habitantes. Isso nos leva à questão do custo do controle social e da necessidade da participação popular, visando romper a desconexão entre representantes e representados, já que não há uma forma de apartar poder político de poder público” (trecho extraído do seminário em 26.11.2012)

Uma das conselheiras de CORAS, então, ao fim da exposição, comentou que “enquanto sociedade civil nós cobramos, mas o problema é que não chegamos a lugar nenhum, não dá em nada. O que você está dizendo é o que, de fato, nós queremos”. A resposta do palestrante foi a de que se o:

“exercício da atividade do conselheiro é desrespeitado, isso implica que a sociedade ainda não materializou o poder dos conselhos. Algo similar ao que acontece com o Ministério Público e seus promotores, pois o que estes levam aos seus mandatários é também muitas vezes desrespeitado. Há um baixo nível de empoderamento. O conselheiro é fraco porque a sociedade ainda não o empoderou. E mesmo quando há algum anseio político, como disse Lulu Santos, ele se dá com passos de formiga e sem vontade. A questão do coletivo aqui ainda é muito frágil”.



Seminário de Abertura do  
Processo de Capacitação  
“Fortalecimento dos  
Espaços de Controle Social  
na Política de Assistência  
Social”



Capacitação nas CORAS  
Sul e Centro-Sul.

Módulo IV – “O que é  
controle social?”.



Seminário de  
encerramento com a  
CGU.

Qual é a  
responsabilidade do  
conselho e dos  
conselheiros?

Em seguida, veremos como a Assistência Social projetou-se como política pública no país, chamando atenção para o papel e a importância assumida pelos conselhos para a estruturação e execução dessa política no território nacional.

## 2.2. A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 afirma que o “poder do povo” é exercido de duas formas: por meio da participação (democracia participativa) e/ou através de eleição (democracia representativa). É isto o que prevê o Art.1º da Carta Magna: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A democracia participativa acontece nas três instâncias de

poder: no Poder Legislativo, ela se dá através do sufrágio universal (voto direto e secreto), plebiscito, referendo e iniciativa popular que vise à proposição de leis; no Poder Judiciário, ocorre por meio da ação popular e do Tribunal do Júri (entidade soberana no julgamento de crimes contra a vida); no Poder Executivo, uma das expressões de participação advém dos conselhos de políticas públicas, os quais, em sua maior parte, são compostos por 50% de representantes do Poder Executivo e 50% da sociedade civil (por isso são chamados de paritários). Enquanto instâncias de deliberação (com poder de decisão), os conselhos visam formular e controlar a execução das políticas públicas. No campo da assistência social, as decisões são tomadas formalmente no espaço dos conselhos e das conferências, por meio de atos administrativos como as Deliberações e as Resoluções. Vale mencionar que, em conselhos, estas últimas têm força de lei (CNAS, 2006a, p.12).

O SUAS (Sistema Único de Assistência Social), previsto na PNAS (Política Nacional de Assistência Social) de 2004 e na NOB/ SUAS (Norma Operacional Básica) de 2005, é um mecanismo de organização da Política de Assistência Social válido para todo o país, que define as responsabilidades de cada esfera de governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), com vistas a consolidar o sistema descentralizado e participativo regulamentado pela LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) de 1993. O SUAS normatiza os padrões de serviços da rede socioassistencial com base em alguns eixos estruturantes, tais como: a) *matricialidade sóciofamiliar*, que estabelece a centralidade da família no âmbito das ações da política, concebendo-a como instrumento privilegiado de proteção; b) *descentralização político-administrativa*, que permitiu a criação de um Comando Único (núcleo político que coordena as ações da política de assistência social em cada esfera de governo); c) *territorialização*, com base no conceito de território do geógrafo Milton Santos, território aqui é concebido como espaço habitado, fruto da interação entre os homens e síntese das relações sociais; d) *intersectorialidade*, que procura enfatizar a necessária articulação entre as diversas políticas públicas (idem, p.11)

Em suma, o SUAS: i) definiu as funções da assistência social (proteção social, vigilância social, defesa dos direitos socioassistenciais); ii) estabeleceu o papel das esferas de governo de acordo com o tipo de habilitação previsto na NOB/SUAS e; iii)

reordenou a proteção social em básica, especial de média complexidade e alta complexidade.<sup>24</sup>

Os recursos financeiros desta política pública funcionam por meio de fundos, em que devem estar tanto os recursos próprios como as transferências de outras instâncias do governo, já que, de acordo com o Art. 30 da LOAS:

é condição para os repasses aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I- Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II- Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III- Plano de Assistência Social.

Baseada nos princípios da descentralização e da participação popular, a Assistência Social foi construída como uma política pública de abrangência nacional, em que as diferentes esferas de governo foram estimuladas a tomar suas decisões, a captar recursos humanos e financeiros e a assegurar o controle social das ações públicas.

Por parte do Estado, dois eventos foram inaugurais no campo assistencial brasileiro: a criação do CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social) em 1937 e da LBA (Legião Brasileira de Assistência) em 1942. O período da chamada “Era Vargas”, no entanto, ficou marcado pela centralização do poder, em que a participação popular ainda não era muito bem vista. Entre o fim da Era Vargas e o início do regime militar, em 1964, a participação popular aconteceu somente através do voto secreto e universal; neste período, a LBA difundiu-se pelo país mediante a criação das Comissões Municipais, incentivando o voluntariado feminino e a iniciativa das primeiras-damas. Cumpre observar que a maior parte das Escolas de Serviço Social foram criadas nesta época (CNAS, 2006b, p.11-12) .

Até meados dos anos 1980, a assistência social teve uma posição complementar às demais políticas, não possuindo um objetivo próprio e específico. Foi somente no final desta década que o Estado brasileiro reconheceu que a proteção social dar-se-ia de duas formas: i) contributiva (proteção social para as pessoas que pagam a Previdência Social) ou; ii) não-contributiva (que não remete a trabalho com carteira assinada ou à

---

<sup>24</sup> O leitor interessado em saber como vem se caracterizando a implementação e o funcionamento do SUAS no Brasil ver COUTO, 2011.



contribuição para a Previdência Social). Momento inaugural em que a proteção social colocou-se como um direito de todos os cidadãos, não somente dos trabalhadores.

A Constituição Federal de 1988, em síntese, estabeleceu a unidade nacional da política de Assistência Social (não somente federal), definiu a Assistência Social como dever do Estado (não mais como política complementar e isolada, sem um objetivo próprio), garantiu-a como direito de cidadania (não como ajuda ou favor eventual), e organizou a estrutura da política com base no princípio da descentralização e da participação.

A LOAS, aprovada em dezembro de 1993, marca o período a partir do qual se deu o início da gestão pública e participativa da Assistência Social, por meio da: i) inserção dos conselhos deliberativos e paritários nas esferas nacional, estaduais, do DF e municipais e; ii) realização das Conferências municipais, do DF, estaduais e nacional de Assistência Social. Três instrumentos legais foram determinantes para a regulamentação da política entre 1993 e 2003: a LOAS, a primeira PNAS de 1998 e as NOBs de 1997 e 1998.

A partir da aprovação da NOB de 1998, o repasse de recursos federais teve como condição a criação dos conselhos e dos fundos em cada esfera de governo. Com esta exigência, deu-se início ao que comumente ficou conhecido como a fase CPF, ou seja, a relação articulada entre Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social (CNAS, 2006b, p.24)

É interessante notar que, durante a década de 1990, houve uma disputa de sentido quanto ao significado e aos modos de “participação” da sociedade dentro da política de assistência social. Houve os que, de um lado, lutaram pelo espaço dos conselhos, entendendo-os como uma força de intervenção nos rumos da política e os que, de outro, defendiam uma sociedade civil mais voltada à realização de ações organizadas, não concentrando seus esforços propriamente no debate acerca dos rumos da política pública.

Em 1995, o Governo Federal extinguiu a LBA, criando, em seu lugar, o programa “Comunidade Solidária” e a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS). O “Comunidade Solidária” visava fortalecer a ação dos atores a partir dos princípios da solidariedade e da responsabilidade social privada. O Governo Federal sofreu bastante crítica com esta medida, já que, com isso, acabou criando um “duplo comando” na esfera federal (Comunidade Solidária e SEAS), contrariando o princípio do Comando Único previsto na LOAS. As deliberações da I e II Conferências Nacionais

de Assistência Social, realizadas em 1995 e 1997, respectivamente, exigiram a extinção do *Comunidade Solidária* (CNAS, 2006b, p.23).

Os conselhos não possuem a responsabilidade de executar as ações dos Planos de Assistência Social; este dever é do Poder Executivo (do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS, na esfera da União; das Secretarias Estaduais de Assistência Social, na esfera dos Estados; e das Secretarias Municipais ou congêneres, na instância dos Municípios). A execução das ações obedece aos princípios da subsidiaridade (uma instância de poder mais ampla não deve realizar aquilo que pode ser exercido pelo poder local) e da cooperação (articulação da União, dos Estados, dos municípios e do DF).

Em 2004, foi aprovado a nova PNAS e no, ano seguinte, a NOB-SUAS. A PNAS/2004 coloca em evidência a concepção de controle social através da participação popular na gestão política e administrativa das políticas públicas de caráter democrático e descentralizado<sup>25</sup>. No SUAS, os espaços privilegiados desta participação (não sendo os únicos, porém) são as conferências e os conselhos paritários. É atribuição dos conselhos realizar:

a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (CNAS, 2006, p.51-52)

Um dos desafios mais recorrentes quando se fala da construção da política pública de assistência social, mas não somente desta, conforme aponta Côrtez (2007), é garantir a participação efetiva dos usuários nos conselhos como sujeitos não mais sub-representados, ou seja, enquanto atores cujo protagonismo é estimulado no próprio processo de estruturação da política. Abaixo, vamos ver como este conjunto de instrumentos e mecanismos operam dentro da Assistência Social feita no município de Porto Alegre com base na pesquisa realizada a partir de seu conselho municipal. Antes disso, contudo, introduz-se uma discussão que vai orientar a análise de alguns dos dados

---

<sup>25</sup> Uma nova versão da NOB/SUAS foi publicada em 03 de janeiro de 2013. A Resolução CNAS nº130/2005, que aprovou a NOB/SUAS 2005 foi revogada pela Resolução CNAS nº33/2012, que aprova a NOB/SUAS 2012.

obtidos, que tem a ver com a composição dos elementos que entram na constituição do CMAS, com foco específico nas formas de presença do religioso.

### 2.3. FORMAS DE COMPOSIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL

Um ponto relevante diz respeito ao fato de que as práticas assistenciais foram fundamentadas na chamada rede de solidariedade composta, em sua grande parte, pelas entidades sociais privadas e não-lucrativas, que vêm realizando historicamente as intervenções na área assistencial. Fundamento este que, conforme antecipei anteriormente, opera com base no princípio da subsidiaridade da Doutrina Social da Igreja Católica (DSI), segundo o qual é preciso que:

se otorgue siempre prioridad em la provisión de transferências y servicios a la más pequeña unidad social (família, comunidad local, iglesia, etc.), y que se recurra a formas de responsabilidad pública y colectiva solo despues de haber alcanzado los limites de la potencialidad de esas pequeñas unidades (Offe, 1995,p.88 apud Raichelis, 2011, p.235-236).

Como se observou ao longo deste trabalho, a Igreja Católica deteve durante séculos um papel preponderante na prestação de serviços assistenciais no Brasil. A separação entre Estado e Igreja, a partir da Constituição Republicana de 1891, não significou que os canais de comunicação entre ambos estivessem encerrados. Desta vez, ao invés de subvenções às obras religiosas, começou a realizar-se subvenções indiretas denominadas de auxílio a obras de assistência.<sup>26</sup> Uma das razões que permitiu Offe (1995) indicar a circularidade presente no princípio da subsidiaridade, uma vez que, para empreender ações assistenciais, muitas entidades (religiosas e não-religiosas) dependem do repasse de recursos públicos.

Embora a Constituição Federal de 1988 afirme a assistência social como política pública e dever do Estado, ela não deixa, como adverte Sposati (1994), de adotar o princípio da subsidiaridade, já que se mantém a perspectiva de que a “família é a primeira responsável pela atenção às necessidades na incapacidade do cidadão e só após

---

<sup>26</sup> Para aprofundamento na questão das relações entre Estado e Igreja no Brasil neste período, ver Iamamoto e Carvalho (1982), Silva (2006), Leite (2011) e Giumbelli (2002).

a comunidade. O Estado ocupa, no caso, a terceira esfera de ação, que só comparece na suplementação das anteriores” (Sposati, 1994,p.2 *apud* Raichelis, 2011, p.237-238).

Seria este o elemento que justifica a transferência de recursos e incentivos do Estado para as entidades sociais privadas, por meio de certificados, isenções e subsídios, sem, muitas vezes, a contrapartida do controle público. Para destacar a heterogeneidade deste universo composto pelas entidades privadas, Raichelis relembra a denominação trazida ao Brasil pelo antropólogo Rubem Cesar Fernandes (1994) – *Terceiro Setor*, categoria que faz referência a uma gama diversa de atores e de formas de organização. Este autor assegura que a expressão “Terceiro Setor” advém do inglês (*third sector*), de uso corrente no vocabulário sociológico dos Estados Unidos da América, onde paralelamente também se usam expressões como “organizações sem fins lucrativos” e “organizações voluntárias”. Rubem Fernandes (1996;1997) relembra que a lei inglesa ao tratar destas organizações as classifica como *charities*, o que alude a um *ethos* religioso na medida em que remete à idéia de trabalho como doação (de si). Na Europa continental, de acordo com ele, teve-se a preponderância da expressão “organizações não-governamentais” (ONGs), termo criado pela Organização das Nações Unidas, que justificou a participação dessas entidades em seu interior com o argumento de que, apesar de não representarem Estados, tratavam-se de organizações que vinham adquirindo relevância política no cenário internacional. Por meio da ONU e de seus programas de cooperação internacional, multiplicaram-se na Europa ocidental (principalmente nas décadas de 1960 e 1970) ONGs cujos fins eram a promoção do desenvolvimento nos países de Terceiro Mundo. O projeto destas ONGs européias funcionaram, em geral, através de parcerias com instituições criadas nos países “em desenvolvimento” (Fernandes, 1997, p.26).

Na América Latina, segundo o autor, essas organizações e suas práticas remetiam à discussão sobre a “sociedade civil”.<sup>27</sup> Na sua acepção clássica, “sociedade civil” designa instituições privadas (as empresas, inclusive), que livremente interagem na sociedade, limitadas e unificadas, porém, pelas leis do Estado. Nas lutas contra os regimes ditatoriais, a partir dos anos 1960 e 1970, houve uma retomada deste conceito no continente latino-americano, tendo-se como destaque a literatura hegeliana de esquerda, em especial, o marxismo de Gramsci, referências que contribuíram para

---

<sup>27</sup> Relembre-se que o conceito de “sociedade civil” teve um papel relevante para a filosofia política moderna. Sua significação remete aqui a um estagio intermediário entre a natureza (pré-social) e o Estado, onde se daria completamente a socialização por meio do reconhecimento e do cumprimento de leis universais.

que os intelectuais de esquerda defendessem a autonomia da sociedade civil em relação ao Estado. Na busca pela democratização, o termo “sociedade civil” associou-se à noção de cidadania.

Nesta conjuntura, as identidades dos diferentes agentes sociais passaram por algumas mudanças, dentre as quais se procurou valorizar relações mais horizontais em detrimento das mais hierarquizadas. Houve também uma descentralização das ações, haja vista a existência de vários canais de comunicação, especialmente, das redes sociais. Notou-se aqui um duplo processo: de um lado, o Estado tendeu a transferir para o segmento organizado da sociedade civil recursos e incumbências, a fim de que este fornecesse bens e serviços de ordem pública e, de outro, houve uma relativa autonomização da sociedade civil no que se refere às estratégias de resolução de seus problemas, como a pobreza, enfatizando a atuação das redes sociais. Esboçou-se, a partir dessas redes, como nota o autor, uma:

ambiciosa, porém pragmática, articulação entre ampliação da cidadania, reforço da malha associativa, reconstrução dos laços de solidariedade e reciprocidade entre indivíduos e grupos e reinvenção da cultura democrática para combinar pluralismo e diferença com ética e ênfase na inclusão econômica, social, cultural. (Fernandes, 1997, p.4)

## 2.4. CMAS EM PORTO ALEGRE

De acordo com a Lei Complementar 352 de 1995, o Sistema Municipal de Assistência Social de Porto Alegre é composto pelas ações e serviços prestados pelo órgão gestor (no caso, a FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania) e pelas organizações beneficentes sem fins lucrativos de assistência social. A participação popular é prevista através de mecanismos como as CORAS – Comissões Regionais de Assistência Social, que são instâncias de caráter consultivo que propõem sugestões e acompanham a implantação da política pública em suas regionais.<sup>28</sup>

### 2.4.1. Processo de inscrição de entidades e aprovação de convênios

---

<sup>28</sup> AS CORAS estão divididas de acordo com as 17 regiões definidas pelo Orçamento Participativo (OP): Centro, Centro Sul, Cristal, Cruzeiro, Eixo Baltazar, Extremo Sul, Glória, Humaitá/Navegantes, Ilhas, Leste, Lomba do Pinheiro, Nordeste, Noroeste, Norte, Partenon, Restinga e Sul.

Ao longo dos dois meses seguintes de pesquisa, além das plenárias, comecei a acompanhar mais de perto também as reuniões realizadas pelo CMAS e pelas CORAS que visavam esclarecer aos novos conselheiros a Resolução 154/2010, que alterou a normatização do pedido de inscrição, acompanhamento e fiscalização das entidades no CMAS. Nela, são previstos dois tipos de inscrição: a) inscrição de entidades de assistência social ou; b) inscrição de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.<sup>29</sup> Ambos ocorrem em três modalidades: i) entidade de Assistência Social com atuação no município de Porto Alegre; ii) serviços, programas, projetos e benefícios de entidade de assistência social com atuação em mais de um município e; iii) serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de entidades de atuação não preponderante na assistência social.

O processo de inscrição começa quando a entidade solicita requerimento em sua respectiva CORAS, que deve visitar e apresentar a entidade em plenária e deliberar. A Resolução 154 estabelece que, todo ano, até o dia 30 de abril, as entidades deverão apresentar ao CMAS: i) Plano de Ação; ii) Relatório de Atividades do ano anterior; iii) Frequência de 70% de participação nas reuniões de CORAS (sob pena de não poder receber o requerimento de manutenção da inscrição), dentre outros documentos. Vale lembrar que, conforme Art.6º desta normativa “a inscrição dos serviços, programas, projetos e benefícios no CMAS é o reconhecimento público das ações realizadas pelas entidades e organizações sem fins econômicos, no âmbito da política de Assistência Social”.

---

<sup>29</sup> De acordo com a Resolução 109/2009 do CNAS, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, os *serviços* dividem-se da seguinte forma: I- Serviços de Proteção Social Básica: a) serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas; II- Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) serviço especializado em abordagem social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias; e) serviço especializado para pessoas em situação de rua; III- Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) serviço de acolhimento institucional nas modalidades abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem e residência inclusiva; b) serviço de acolhimento em República; c) serviço de acolhimento em família acolhedora; d) serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências. De acordo com a PNAS/2004 e com a LOAS, *programas* de assistência social “compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais”. Os *projetos* socioassistenciais dizem respeito a ações realizadas nos dois níveis de proteção social (básica e especial), com princípio, meio e fim e cujos objetivos visam à qualificação, autonomia e emancipação das famílias, grupos populares e indivíduos. Os *benefícios* socioassistenciais, por sua vez, tratam de transferência direta de valores monetários, podendo ser de natureza continuada (como o Benefício de Prestação Continuada, BPC) ou eventual (como nas calamidades públicas).

Para que uma instituição seja classificada como de assistência é necessário que não haja qualquer tipo de remuneração de sua Diretoria. Além disso, como afirmou a assessora jurídica do CMAS, Jucemara Beltrame, em diversas reuniões com os conselheiros “a assistência social não pode ser cobrada, ela tem que ser gratuita e isso tem que estar no estatuto das entidades inscritas no CMAS. Na assistência social, não pode ter sócio contribuinte”. Em outras palavras, ela disse que na assistência social não pode haver contribuição do usuário, o serviço tem que ser gratuito, na medida em que é entendido (e defendido) como um direito. Questionamentos como “Quando não há fins lucrativos, como é que você paga os técnicos?” feitos por alguns conselheiros nestes encontros chamaram minha atenção. A pergunta basicamente refere-se à questão das doações e da captação de recursos financeiros.

A LOAS define que a assistência social é realizada pelas instituições beneficentes. Para uma entidade ser considerada beneficente ela deverá possuir algumas características, dentre as quais: a) não distribuir lucros ou dividendos a seus participantes; b) não constituir patrimônio de indivíduo ou de sociedade sem caráter filantrópico ou sem fins lucrativos, reconhecida pelo órgão competente de Assistência Social; c) não ter finalidade precipuamente recreativa, esportiva ou comercial. Desta forma, vemos que para uma entidade ser de assistência social, ela precisa atender a exigência mais ampla de não possuir fins lucrativos.

O fato de uma instituição ter, ou não, fins econômicos emana, em sua maior parte, do interesse em receber subsídios fiscais, imunidade e subvenções estatais. Com vistas a obter o título de filantrópica e de utilidade pública, a entidade precisa não ter fins lucrativos e, conseqüentemente, seus membros diretores não podem ser remunerados em suas funções. Segundo Sposati:

Documentos como o certificado de filantropia e a declaração de utilidade pública permitem o acesso indireto ao fundo público através de doações de pessoas físicas ou jurídicas às associações filantrópicas. Mas garante também, a condição de estar imune da tributação, conforme disciplina o artigo 150 da Constituição” (Sposati, 1994,p.55 *apud* Guimarães,2002, p.33)

As exigências para a obtenção do Título de Utilidade Pública e o Certificado de Filantropia são quase as mesmas: é necessário que a entidade seja constituída no país, esteja funcionando pelo menos há três anos, não remunere seus membros, apresente relatórios conforme estabelecido pelo órgão fiscalizador e publique receitas e despesas.

Como lembra Guimarães (2002), a Receita Federal classifica as entidades sociais em beneficentes e assistenciais. Enquanto entidade assistencial, é necessário passar por todo o processo burocrático, mas, ao obter o Certificado de Filantropia e de Utilidade Pública, a entidade adquire um conjunto de isenções fiscais, isenção da taxa de contribuição patronal, etc. Podemos, assim, perceber que a assistência social pode configurar-se como um espaço fértil de disputas, uma delas concernente à própria definição do que vem a ser, ou não, qualificado como “assistência social”. Uma das vantagens da inscrição no CMAS, neste sentido, é a possibilidade de obter convênio junto à Prefeitura Municipal e à FASC.

Logo no primeiro encontro de esclarecimento da Resolução 154 aos diversos conselheiros de CORAS, a assessora técnica do CMAS, Almadiva Gomes do Valle, frisou que, para ela, era “um avanço termos estas entidades de assistência social pura. Isso faz com que a Sopa da Tia Mariazinha não seja mais classificada como de assistência. Afinal de contas, qual é a mudança que esta atividade, a sopa, proporciona, de modo continuado, permanente e planejado, na vida das pessoas? Isso é assistencialismo!”.<sup>30</sup> Em suma, a ideia era destacar que toda entidade de assistência social é uma entidade social, mas que nem toda entidade social é de assistência social.

Assim, ao longo das plenárias dos meses seguintes (até o fatídico dia 30 de abril de 2012), observei com maior atenção os pedidos de inscrição e manutenção de entidades no CMAS, que emitia o parecer da Comissão de Normas (em sua maior parte, favoráveis) e da Assessoria Jurídica do CMAS. Muitas entidades tiveram que readaptar sua modalidade de inscrição ou readequar seu estatuto, gerando bastante burburinho entre as CORAS de Porto Alegre. As questões centrais diziam respeito a que modalidade dar-se-ia a inscrição de uma determinada entidade, se ela era de assistência social, de educação ou de saúde. Neste sentido, a União Sul Brasileira em Educação e Ensino (USBEE), entidade ligada à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), por exemplo, teve que ser reclassificada como entidade de atuação não preponderante de Assistência Social. Entende-se por área de atuação preponderante

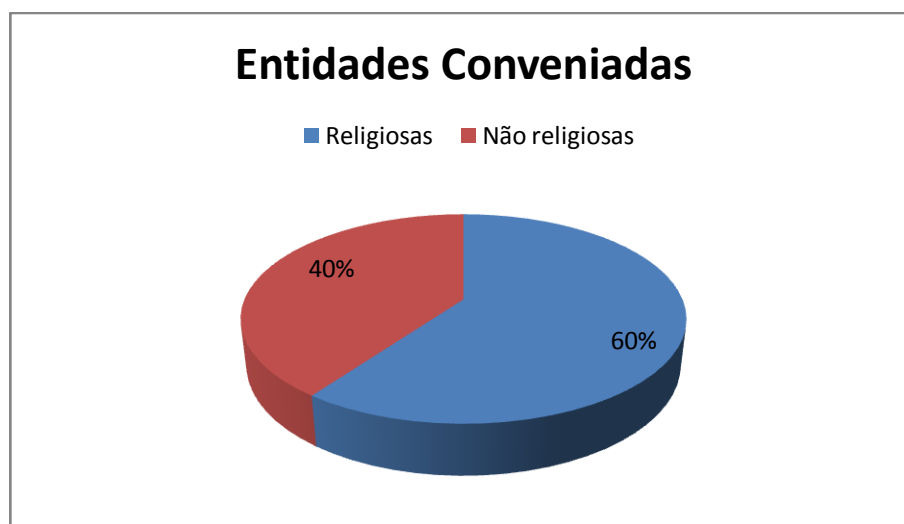
---

<sup>30</sup> Vale acrescentar que nesta reunião de capacitação da Resolução 154 foram constituídos os membros das Comissões do CMAS para o biênio 2011-2013. O CMAS é composto pelas seguintes comissões: Comissão de Política (reuniões semanais às sextas-feiras das 9h às 12h), Comissão de Normas (segunda-feira das 14h às 16h e quarta-feira das 9h às 12h), Comissão do Bolsa-Família (duas horas antes de cada plenária), Comissão de Finanças (sexta-feira às 17h). As reuniões da Diretoria Executiva acontecem uma vez por semana às quintas-feiras e as Plenárias quinzenalmente, às segundas-feiras, das 16h às 18h na Rua Sete de Setembro, n.730, no centro da capital gaúcha.



aquela definida como atividade econômica principal no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do Ministério da Fazenda.<sup>31</sup>

Concomitante a este processo de inscrição, deu-se a avaliação dos convênios firmados entre a FASC e as entidades da sociedade civil que recebem recursos do Fundo Municipal e do Fundo Nacional de Assistência Social. No município, existem, atualmente, cerca de 452 convênios, e, de acordo com a FASC, há uma expectativa de aumento de 40% para o ano de 2014, chegando a aproximadamente 700 convênios. Do número total de instituições conveniadas observa-se que a relação entre entidades religiosas e não-religiosas obedece aproximadamente ao seguinte quadro:



Fonte: Relação de Convênios FASC 2011

Como não tive acesso à lista completa das entidades *inscritas* no CMAS, pois ainda se encontrava em formulação por conta da elaboração do Censo SUAS 2012, a análise ficou centrada na relação de entidades conveniadas. Assim, observei que, dentre o universo total das entidades religiosas conveniadas, há um forte predomínio católico, acompanhado pela presença de instituições oriundas do protestantismo histórico e do espiritismo kardecista.

#### TABELA 1 – ENTIDADES RELIGIOSAS CONVENIADAS<sup>32</sup>

<sup>31</sup> A implicação imediata disto é que a entidade solicitará ao seu órgão gestor específico (Ministério da Educação, Ministério da Saúde ou Ministério do Desenvolvimento Social) o certificado de assistência CEBAS. No entanto, creio que a implicação maior da defesa de entidades de “assistência social pura” configura-se na tentativa de se fazer, por exemplo, com que apenas as entidades com preponderância na assistência social ocupem assentos no CNAS, o que poderia, talvez, provocar mudanças consideráveis na composição deste espaço.

<sup>32</sup> O método utilizado para a definição da natureza religiosa das entidades conveniadas obedeceu a sua definição estatutária (no caso daquelas em que tive acesso no CMAS). Nos demais casos, sobretudo naqueles em que tive dúvida, os sites institucionais foram consultados.

## a) CATÓLICAS

Ação Social Dom Orione
ACOMPAR
Associação de Assistência à Cristã Deficiente
Associação Brasileira Cultural e Beneficente
Associação Comunitária Santa Rita de Cássia
Associação Educacional Nossa Senhora de Fátima
Associação Educadora São Carlos
Associação Inter-Comunitária de Atendimento Social
Associação de Literatura e Beneficência
Associação Luisa Ferrari
Associação Madre Tereza de Jesus
Associação Missionária e Beneficente São José
Associação de Mulheres Nossa Senhora Aparecida
Associação Nossa Senhora do Perpétuo Socorro
Associação Servos da Caridade (Educandário São Luiz)
Casa do Menino Jesus de Praga
Casa de Nazaré
Centro de Reabilitação São João Batista
Clube de Mães Barbara Maix
Congregação das Irmãs Servas da Imaculada Conceição de Virgem Maria
FAV Casa Marista da Juventude
Fundação Fé e Alegria do Brasil
Fundação O Pão dos Pobres de Santo Antônio
Instituto Cultural São Francisco de Assis
Instituto Pobre Servos da Divina Misericórdia
Instituto Pobres Servos da Divina Providência
Instituto Santa Luzia
Irmandade Nossa Senhora dos Navegantes
Lar Dom Bosco
Lar Santo Antônio dos Excepcionais
Lar São José

Mitra Arquidiocese Paróquia São José do Muriá
Mitra Paróquia Menino Deus Nossa Senhora Medianeira
Mitra Nossa Senhora Aparecida
Murialdinas de São José
Obra Social Imaculada Coração de Maria
Pequena Casa da Criança
Sociedade Beneficente Nossa Senhora da Saúde
Sociedade Educação e Caridade
Sociedade Literária Caritativa Santo Agostinho
Sociedade Humanitária Padre Cacique
SOME Sociedade Meridional de Educação
União Sul Brasileira de Educação e Ensino

b) PROTESTANTES

Ação Social Aliança do Rio Grande do Sul
Ação Social de Fé
Associação Cristã de Moços
Associação Educacional e Beneficente Emanuel
Associação Evangélica Luterana de Caridade
Clínica Esperança Amparo da Criança
Comunidade Evangélica Luterana São Paulo
Comunidade Evangélica de Porto Alegre
Instituto Adventista Sul RioGrandense de Educação e Assistência Social
Lar Esperança de Porto Alegre

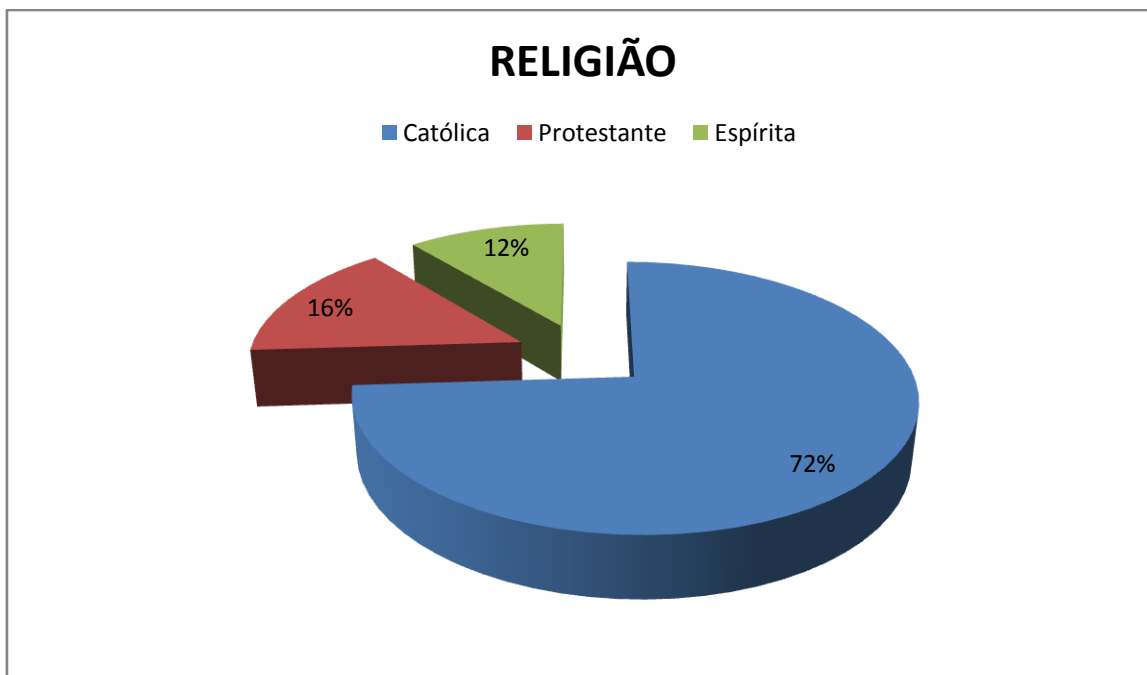
c) ESPÍRITAS

Aldeias SOS do Brasil
Fraternidade Cristã Espírita
Grupo Espírita Cultura da Paz
Instituto Espírita Dias da Cruz
Instituto Espírita Irmão da Boa Vontade

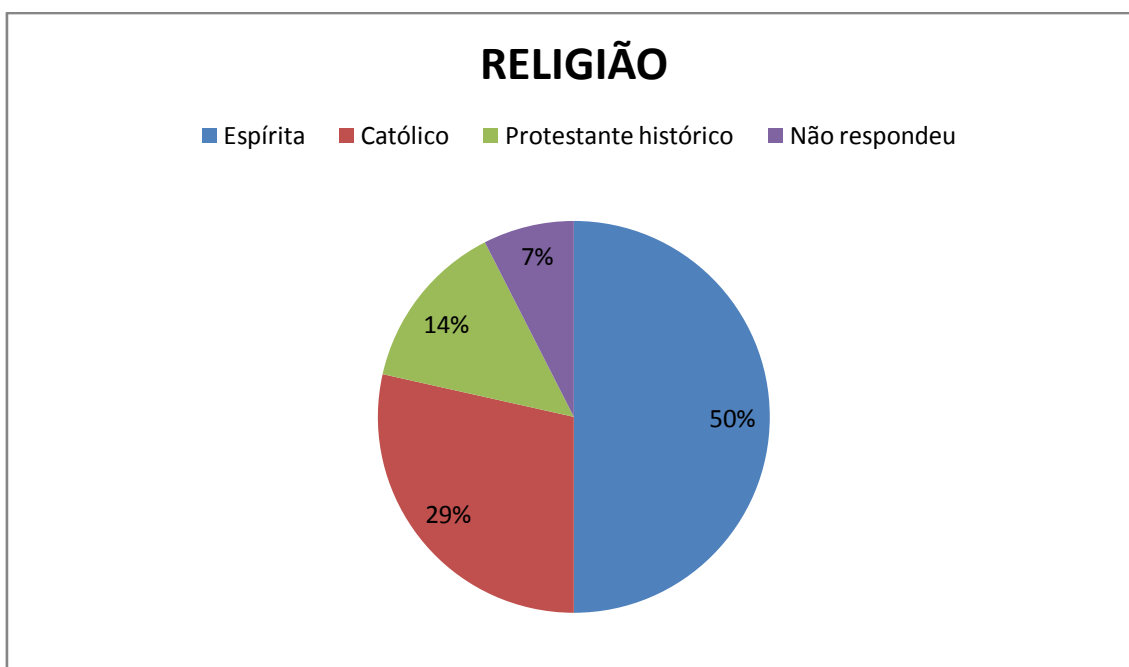
Núcleo Espírita Fraternidade
S.O.S. Casa de Acolhida

Fonte: Relação de Convênios FASC 2011

Deste universo de 61 entidades, 44 delas são católicas, 10 protestantes históricas e 7 espíritas:



Cumpramos observar que o atual presidente do CMAS é um representante da Mitra Arquidiocese de Porto Alegre e que há, como vimos, a presença de outras instituições e pessoas religiosas entre os conselheiros. Neste sentido, é interessante notar que quando indagados sobre “qual sua religião ou culto”, os dezesseis conselheiros que responderam ao nosso questionário de pesquisa apontaram para o seguinte quadro de pertencimento:



Constata-se, assim, a presença da religião no CMAS; resta saber, então, como ela é concebida pelos atores que compõem este espaço. A maior parte dos trabalhos referentes à assistência social e, mais especificamente, aos seus profissionais chama a atenção para o caráter feminino de sua prática. O que também se pôde notar na própria estrutura do CMAS, pois, tendo como referência o quadro de conselheiros titulares e suplentes das duas últimas gestões, observou-se que, em sua composição, há uma forte presença feminina (aproximadamente 75%). No entanto, a relação entre religião, profissão e assistência social ainda não conta com um número de análises significativo. Embora tenha sua origem ligada à igreja católica, a influência da religião na assistência social parece ter ficado somente no passado ou, se ainda persiste, é considerada como algo a ser superado. Afinal de contas, o tema da religião é pertinente nesta discussão? Questões como essa são propostas e discutidas no próximo capítulo.

### **CAPÍTULO 3 – A RELIGIÃO É ASSISTENCIALISTA? VISÕES E CASOS NO CMAS CONSIDERADAS NO QUADRO DAS TENSÕES QUE PERCORREM O SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL**

Neste capítulo, a proposta é aproximar ainda mais a temática da participação popular com a questão do envolvimento de instituições e atores religiosos em espaços públicos como o dos conselhos de políticas públicas. Inicialmente, faço uma breve problematização de categorias, tais como pobreza e caridade, para, em seguida, introduzir o modo como a assistência social e, igualmente, a profissão de Serviço Social conformaram-se ao longo de sua trajetória histórica. O objetivo desta discussão é analisar a pertinência do tema da religião no universo empírico e teórico da assistência social, chamando atenção, sobretudo, para a linguagem com que um projeto de assistência (público ou privado) sustenta-se na esfera pública, e a habilidade de determinados segmentos religiosos em realizar sua tradução.

#### **3.1. ESFERA PÚBLICA E OS SIGNIFICADOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O primeiro ponto que se pode destacar nesta discussão refere-se à interessante maneira como alguns atores religiosos incorporam a linguagem da prestação e execução de serviços e políticas sociais inspiradas no princípio dos direitos, não obstante a permanente tensão com os princípios da caridade e da filantropia, entendendo a assistência social como dever religioso (notadamente cristão), ao mesmo tempo, que como ação política.

Neste sentido, Scheliga (2010) destaca que existem diversas formas através das quais atores religiosos incorporam o significado da assistência social como ação emancipatória e direito social. Em seu estudo, o eixo da discussão centra-se justamente nas condições sociais de produção de significado da assistência social. Ela justifica a escolha da assistência como seu objeto de pesquisa por considerá-la como um “objeto privilegiado para observar e analisar os arranjos particulares que resultam em posicionamento prático-discursivo na esfera pública” (2010, p.22). Uma noção cara ao seu trabalho é a de “esfera pública” de Habermas, autor que a concebe como uma arena de mediação de sentidos em que as religiões, apesar de separadas do Estado,

desempenham papel relevante em sua constituição. Argumenta-se que, na esfera pública, o entendimento não ocorre necessariamente por meio de interações sociais fruto de um “diálogo harmonioso”, mas através de comunicações sustentadas por “acordos provisórios” e pela busca dos “melhores argumentos” (esfera pública como espaço de argumentação). Por isso, em seu bojo, é intrínseca a existência de *controvérsias*, já que a própria esfera pública política é definida por Habermas como um espaço de produção de discursos de “regimes de verdade”.

Neste sentido, Scheliga (2010) indica que a perspectiva de qualquer pesquisador interessado no universo das políticas assistenciais deve dirigir-se para os códigos em circulação e para as práticas de comunicação. Cumpre enfatizar, neste aspecto, o quão controverso podem ser alguns códigos, como o da gratuidade, conforme veremos em seguida no caso que envolveu o Ministério Público, o CMAS e a Associação Beneficente Emanuel.

Um aspecto em comum que este trabalho compartilha com o de Scheliga é o interesse em produzir etnografias de eventos públicos, proposta inicialmente apresentada pelo Núcleo de Antropologia da Política (NuAP), que reuniu pesquisadores da UnB e do Museu Nacional (UFRJ). Acompanhar eventos públicos também nos permitiu identificar os agentes de maior destaque na formação das opiniões e projetos na área da assistência social, quais seriam “os procedimentos adotados para veicular determinadas concepções de assistência e quais noções organiza[m] seus discursos” (idem, p.60). Partilhamos com a autora a ideia de que produzir uma etnografia é estabelecer relações que coloquem em evidência as práticas e, principalmente, o senso prático que as informa, conscientes de que ao centrarmos nosso olhar sobre um determinado objeto, deixamos todo um outro universo de lado. Em seguida propõe-se uma breve historicização de categorias-chave de nosso universo de pesquisa, como pobreza, caridade, assistência e cidadania.

### *3.1.1. Pobreza e cidadania como categorias em análise*

Scheliga (2010) recorda que a prática da caridade e da assistência nos remete a uma série de categorias, dentre elas, a do *trabalho* e a da *pobreza*. Mas como podemos definir o fenômeno da “pobreza”? Antes de tudo, é importante notar que o significado atribuído a ela não se dá de modo unívoco. Por um lado, podemos vislumbrar uma perspectiva homogênea que associa pobreza à noção de carência, ou seja, a

incapacidade de se ter o essencial para se viver, e, por outro, percebemos um traço polissêmico da categoria ao longo de seu percurso histórico, que entende pobreza como o oposto de riqueza. No século XIX, conforme aponta Ezequiel (1998), esta situação começa a se alterar, na medida em que a pobreza passa a integrar o universo das questões sociais a partir da relação, muitas vezes conturbada, entre patrões e empregados. Por isso, para o autor, nos estudos acerca da pobreza deve-se estar atento à conjuntura histórica e social, haja vista que “a pobreza na Idade Média não tinha o mesmo sentido que passaria a ter após a Revolução Industrial, nem tampouco os pobres do Brasil colonial equiparar-se-iam aos operários do Brasil - República” (Ezequiel, 1998, p.96).

De origem latina, “pobreza” sofreu algumas sensíveis modificações em seu sentido seminal. Michel Mollat (1989) afirma que ela deixou de ser uma qualidade, um adjetivo, para se transformar em uma condição da pessoa, um substantivo (a pessoa que é pobre passa a ser um pobre), e, finalmente, tornou-se plural (“os pobres”). A definição dada ao termo deve, por conseguinte, ser ampla, uma vez que:

O pobre é aquele que, de modo permanente ou temporário, encontra-se em situação de debilidade, dependência e humilhação, caracterizada pela privação dos meios, variáveis segundo as épocas e as sociedades, que garantem força e consideração social: dinheiro, relações, influência, poder, ciência, qualificação técnica, honorabilidade de nascimento, vigor físico, capacidade intelectual, liberdade e dignidade pessoais. (Mollat, 1989, p.5 *apud* Ezequiel, 1998, p.97-98)

Vale lembrar que a Idade Média, de acordo com Laura de Mello e Souza (1982), é um período chave para a compreensão das transformações pelas quais o fenômeno atravessou até chegar a sua concepção moderna. Isso porque, primeiramente, o pobre era o *pobre de Cristo*, morador das vilas e objeto de ajuda dos mosteiros. Com as transformações do sistema feudal, esta situação começou a se modificar. A crescente urbanização, monetarização e a crise da propriedade rural feudal fizeram com que a pobreza ficasse cada vez mais ligada às cidades, de tal modo que cabia ao Estado e também à Igreja a doação das esmolas.

Foi também na Idade Média, como lembra Scheliga (2010), que surgiu uma primeira distinção entre “caridade” e “assistência”. Enquanto esta passou a denotar práticas ligadas ao *princípio da universalização* da ajuda, aquela ficou conhecida por ações (principalmente esmolas) que funcionam com base no *princípio da distinção*.



Salienta-se também que a modernidade, de acordo com Robert Castel (2005), foi responsável pelo surgimento de uma nova concepção da categoria “assistência”, vinculada, a partir daí, ao código do *trabalho*. A assistência moderna, desta forma, seria caracterizada por três aspectos centrais: os esforços para supressão da mendicidade, as crescentes intervenções coercitivas contra vagabundos e ociosos, e a garantia de trabalho para os pobres. Foi justamente a esta noção de assistência, lembra Scheliga, que se associaram as ideias de *direito* e de *cidadania*. Em resumo, com a modernidade, quem passou a garantir a prestação do direito à assistência e o ingresso no trabalho foi o Estado-nação. É isso, justamente, o que vincula o entendimento mais recente da assistência como uma “prerrogativa da cidadania”, como um direito de qualquer cidadão pertencente a um Estado (2010, p.79).

A partir do século XX, a assistência social promovida no contexto europeu esteve ligada principalmente à problemática do desenvolvimento. Como indica a autora:

tendo por parâmetros a eficiência dos projetos e a ‘boa governança’, a promoção de ações de enfrentamento à pobreza passou a ser avaliada a partir de indicadores de resultados cada vez mais precisos e específicos, demandando das agências promotoras dos projetos maior disciplina quanto à estruturação de metodologias de trabalho, cronogramas de execução e divulgação de seus resultados (idem, p.81-82).

A década de 1950 ficou também conhecida como o período que marcou as primeiras iniciativas de “profissionalização” das práticas assistenciais, muito sob a influência da noção de “Desenvolvimento Comunitário” difundida pela Organização das Nações Unidas (ONU) e por outras organizações internacionais. O objetivo destes projetos era unir os esforços da sociedade civil aos interesses dos governos, capacitando-a na contribuição para o progresso do país.

Neste aspecto, Landim (1993) destaca que, com as críticas e questionamentos ao conceito de “desenvolvimento comunitário”, este passou a ganhar um novo sentido, que estivesse mais relacionado à autonomia em relação ao Estado e às organizações da sociedade, especialmente às igrejas, de modo que houvesse um deslocamento de sentido e de termos: “do assistencialismo à educação popular; do desenvolvimento comunitário à assessoria e apoio aos movimentos populares” (Landim, 1993, p.105 *apud* Scheliga, 2010,p.87).

A assistência social, a partir das relações entre Estado e sociedade civil, acumula interesses contraditórios numa disputa travada por diferentes grupos sociopolíticos.

Neste sentido, Raichelis (2011) afirma que a “assistência social tem se configurado como um campo de luta no qual são engendrados e contrapostos diferentes valores e concepções, conquistas e concessões, avanços e recuos” (2011, p.162-163). Por isso, seria importante, em sua opinião, considerar a contradição da existência de práticas assistencialistas ao lado de práticas emancipatórias no campo de pesquisa, já que “as ações assistenciais podem significar tanto a tutela e a reiteração da subalternidade, quanto um lugar de reconhecimento e de acesso ao protagonismo. E, mais ainda, pode ser tudo isso junto” (Raichelis, 2011, p. 163).

### 3.2. ASSISTÊNCIA SOCIAL E ASSISTENCIALISMO: IDENTIDADE E TENSÕES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

De uma forma corriqueira, a assistência social é concebida por muitos como uma prática assistencialista, em virtude da própria concepção de ajuda e de doação a ela relacionada. As principais críticas ao assistencialismo, dentro do Serviço Social, dão-se em virtude de seu caráter pontual e fragmentado, que visa somente compensar as desigualdades sociais, reforçando e reproduzindo, por isso, a exclusão social. Aspectos estes que, conforme vimos, não combinam com os pressupostos colocados pela LOAS. Se o objetivo da assistência social for tão somente suprir, em alguma medida, os problemas das pessoas de baixa renda, então, como afirma Potyara Pereira:

[...] nesse caso ela não é realmente uma política, é uma antítese da política, principalmente da política social, porque ela não está vinculada a uma problemática, ela não tem um serviço que lhe seja próprio, ela não tem uma proposta, ela não possui sistematicidade, ela não possui continuidade, ela não possui previsibilidade, ela não tem garantia legal, ela não tem recursos previamente estimados e alocados. Os recursos são sempre de campanhas, de doações e às vezes de fontes duvidosas que vêm para a assistência (Pereira, 1995, p.36 *apud* Guimarães, 2002, p.17).

Nos anos 1990, sobretudo a partir da LOAS, o repúdio ao chamado “assistencialismo” disseminou-se no campo da assistência social. Tal sentimento, conforme destaca a PNAS (2004)

deve sobrelevar a prática do controle social, o que, nessa área em particular, adquire uma relevância crucial, já que o atributo torpe de campo de favores políticos e caridade, agregado historicamente a esta área, deve ser minado pelo estabelecimento de um novo estágio, feitos de estratégias e determinações que suplantem política e tecnicamente o passado (PNAS, 2004, p.14)

Pode-se afirmar que um dos objetivos centrais da assistência social é promover a integração das minorias e restabelecer os vínculos sociais. Ao viabilizar dispositivos democráticos, a assistência social, conforme lembra Pedro Simões (2005), não deixa de ter um sentido de manutenção da coesão social. O tema da religião, especificamente, torna-se mais problemático neste campo a partir do advento da profissionalização das ações assistenciais, em razão da tensão criada entre, de um lado, ações motivadas por valores religiosos e morais e, de outro, racionalização dos recursos e mensuração dos resultados no processo de cientificação da assistência social. Afinal de contas, “trabalhar na assistência social, precisa de qualificação técnica?”

Neste sentido, Castel (2005) afirma que, à medida que as sociedades foram adquirindo um caráter mais complexo, com a modernidade e a urbanização, algum grau de tecnificação e especialização foi necessário à prática da assistência, não mais deixada exclusivamente para a família e a comunidade (sociabilidade primária), mas tornando-se uma ocupação sobretudo da Igreja e do Estado (sociabilidade secundária). Com a institucionalização da prática da assistência social, esta acabou adquirindo também um significado político e religioso. Castel recorda que os primeiros núcleos de especialização de assistência remetiam ao pároco e ao oficial municipal. Assim, percebe-se que, embora ainda não houvesse uma formação profissional específica, algum nível de especialização era exigido. Especialização que visava, sobretudo, uma qualificação para a prática<sup>33</sup>.

A construção de uma expertise profissional, diz Simões (2005), deu-se com o intuito de distinguir a prática assistencial das ações caritativas e voluntárias. As fronteiras e as tensões entre religião, trabalho voluntário e o fazer profissional ganharam, assim, maior evidência.<sup>34</sup> A competência profissional está, portanto,

---

<sup>33</sup> Entendo as iniciativas de capacitação como as do CMAS, conforme vimos no capítulo 2, projetadas exatamente sob esta forma, isto é, como “qualificação para a prática”, ou seja, como uma atividade voltada para um público bastante amplo e heterogêneo - não composto, portanto, somente por assistentes sociais, mas também por pedagogos, psicólogos, líderes comunitários, religiosos, agentes públicos, etc.

<sup>34</sup> Cumpre notar que, de acordo com o autor, “os trabalhos assistenciais voluntários e religiosos não experimentam, de forma necessária, estes mesmos dilemas, questionamentos e precauções. A existência ou não de fronteiras entre a religião (os valores e crenças religiosos) e a prática assistencial não são problemáticas nessas iniciativas. Os estudos mostram que os valores religiosos são muito importantes para a prática assistencial voluntária, não só no Brasil (Fernandes, 1992; Landim, 1993; Novaes, 1995; Giumbelli, 1995; Fernandes, 1996; Pierucci e Prandi, 1996; Landim e Scalon, 2000), mas também nos Estados Unidos, por exemplo” (Bellah et al, 1985; Regnerus, Smith e Sikkink, 1999) [2005, p.19]. Vale lembrar ainda, neste contexto, da importância do Cristianismo na constituição das práticas assistenciais. Neste sentido, o autor diz que “o Serviço Social surgiu no momento de modernização da Europa, exatamente quando a secularização estava se espalhando por todos os setores da sociedade e os “consensos religiosos” estavam sendo cada vez mais restritos a crenças privadas. Com isso, o papel

diretamente ligada à racionalização da “ajuda” ou do “auxílio social” com vistas à elaboração e disseminação de técnicas e conhecimentos, tornando possível seu aprendizado.

Nesta discussão, a dificuldade em traçar uma linha clara de separação entre o que é “assistencialismo” e o que é “promoção social” ou entre a “caridade cristã” e a “solidariedade social” é notada por Regina Novaes em seu artigo “Hábitos de doar: motivações pessoais e as múltiplas versões do espírito da dádiva” (s/d). Isso se dá porque as ações voluntárias de doação (de tempo, de bens materiais ou de dinheiro) têm, por parte de seus agentes, motivações e representações que tornam possíveis as conexões entre a lógica da reciprocidade (com intuítos religiosos ou humanitários) e a lógica da cidadania. Rubem César Fernandes (1997) afirma ainda que práticas dessa natureza em tais contextos são difíceis de serem contabilizados ou isolados, dado a sua informalidade.

Landim e Scalon (2000) apontam também que, com o início dos anos 1990, procurou-se estimular uma cultura moderna da filantropia e do “voluntariado”, onde se articularam agências do governo (“Comunidade Solidária”) e fundações ligadas ao setor privado. Estas vinculações objetivavam um modelo em que as ONGs, as associações de voluntariado e as fundações desenvolvessem uma autonomia e uma complementaridade nestas práticas orientadas pela idéia de “sem fins lucrativos”. Neste sentido, é interessante o argumento de Marcelo Camurça (2003) segundo o qual, a partir do momento em que a “caridade” deslocou-se do campo da crença religiosa para o domínio cívico-social (gerando modalidades modernas de sua prática, como o “voluntariado”), quando ela se afastou das esferas das relações pessoais para adentrar o campo público das normas, regras e contratos sociais, teve-se como consequência a supressão do “estado pré-moderno” desta prática, marcado pelo “clientelismo” e “assistencialismo”.

Uma outra classificação bem diferente daquela proposta por Rubem Fernandes (terceiro setor) a este conjunto das entidades privadas sem fins lucrativos foi proposta

---

proeminente das igrejas em muitas das formas originais do Serviço Social foi a principal resposta da Igreja para a secularização. As igrejas entenderam que tinham de reconstituir sua legitimidade, por meio do serviço às pessoas e não mais em exibições de poder ou privilégio. Dessa maneira, acreditava-se que eles poderiam competir com o movimento socialista, numa ação mais efetiva entre as massas prejudicadas do que por meio da simples pregação. Com isso, a religião tornou-se, na sua expressão interior e subjetiva, uma matéria de crença pessoal e, na sua expressão exterior e objetiva, a demonstração de cuidado pessoal com outras pessoas” (idem, p.45)

por Neto (1991). Há, para ele, três tipos de entidades: i) entidades tradicionais da caridade: movidas pelo ideário da filantropia e da misericórdia e com caráter paternalista e assistencialista, relacionam-se às igrejas e outras organizações sociais com acesso ao fundo público, desempenhando um papel complementar às políticas governamentais; ii) entidades de promoção de desenvolvimento social: a partir das novas concepções de assistência social das décadas de 1950 e 1960, estas se caracterizam por aliar o sentimento filantrópico com técnicas modernas de gestão administrativa, tendo boa abertura e diálogo com os principais atores envolvidos no contexto – iniciativa privada, agências do Estado e organizações de cooperação internacional; iii) entidades de manutenção de clientelas eleitorais: estas são caracterizadas pela captação de fundos por meio da ocupação direta de cargos públicos e por repasses de recursos para instituições assistenciais apadrinhadas em uma típica relação de troca de favores por lealdades políticas (Neto, 1991 *apud* Raichelis, 2011, p.238-239).

Concordo com Raichelis quando ela afirma que o desafio apresentado à assistência social é o de “constituir-se como política e o de realizar-se como pública”. Como vimos anteriormente, a questão da participação sofreu significativas transformações ao longo do tempo. Com a Constituição Federal de 1988, o tema da institucionalização da participação adquiriu novos fundamentos advindos das lutas sociais das décadas anteriores. Neste contexto, foram redefinidas as relações entre o espaço público-institucional e as ações da sociedade, entendendo ambos não como polaridades que se excluem, mas como fatores inerentes de um processo conflituoso em que há, ao mesmo tempo, antagonismo e complementaridade. Característica esta, vale destacar, inerente à própria concepção de esfera pública, na medida em que “é nesta que os projetos políticos se explicitam e confrontam, que as diferenças podem ganhar visibilidade, não para serem anuladas, mas para serem reconhecidas e submetidas ao escrutínio público e à correlação das forças políticas em jogo” (2010, p.279-280). Na sequência, veremos como foi desenhado este processo no contexto da assistência social e, mais especificamente, na própria constituição do Serviço Social como profissão.

### 3.3. ASSISTÊNCIA E SERVIÇO SOCIAL: QUADRO GERAL DO(S) DESENVOLVIMENTO(S)

Durante o Estado Novo (1930-1945) o Serviço Social começa a ensaiar sua profissionalização, sobretudo através de iniciativas do laicato da Igreja Católica que desenvolvia seus trabalhos sob a égide dos princípios da justiça e da caridade presentes na Doutrina Social da Igreja. Silva e Silva (2011) lembra que foi justamente esta origem confessional o elemento que conferiu legitimidade à prática profissional da assistência social na sociedade brasileira. Foi também neste período de fundação das grandes instituições como a LBA e o CNSS que o mercado de trabalho de Serviço Social ampliou-se, deslocando seu eixo para as esferas do Estado e do setor privado.

Na era do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), o Serviço Social envolveu-se com os projetos de desenvolvimento nacional promovidos pela ONU e por outras organizações internacionais. A lógica operante nestes empreendimentos era a de que o “desenvolvimento de comunidade” implicava na integração dos esforços da população aos planos de desenvolvimento, que visavam à modernização sócio-estrutural através de uma mudança cultural controlada sob o lema de unir o povo ao governo (2011, p.44-45).

No início dos anos 1960, duas vertentes aparecem no Serviço Social (idem,p.47). A primeira, mais conservadora, entende os objetivos profissionais e os objetivos institucionais de “desenvolvimento” como convergentes, na medida em que se visa à integração social. No plano epistemológico, começam a ter papel preponderante linhas da psicologia (psicanálise), sociologia (positivismo e funcionalismo) e filosofia (fenomenologia) em detrimento dos preceitos da Doutrina Social da Igreja. Os valores que esta corrente defende ainda são de caráter humanista e sua proposta de profissionalização dá-se mediante avanço técnico que busque a integração do indivíduo em uma sociedade pressupostamente harmônica (comunidade como unidade consensual).

A segunda vertente é reflexo da aproximação de alguns profissionais com a esquerda cristã nos esforços de conscientização e politização que visavam provocar mudanças estruturais na sociedade. A concepção de comunidade aqui é outra: trata-se agora de uma realidade permeada por relações de antagonismo e de dominação, sendo dever da prática profissional o questionamento do *status quo*. Neste contexto, salienta-se a participação de assistentes sociais nos Movimentos Eclesiais de Base (MEB), entidade ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e em trabalhos de alfabetização e sindicalização (idem, p.46-48).

Durante o regime militar (1964-1985), o Serviço Social teve como horizonte a eliminação da chamada “resistência cultural” visando à integração da população aos planos de desenvolvimento nacional e regional. Assim, no primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, I PND (1972-1974), as políticas sociais funcionavam como elo de integração social numa relação harmônica entre Estado e sociedade civil. Entre outras ações, destacam-se a criação do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Na década de 1970, o marxismo começa a penetrar no Serviço Social mediante uma parte dos profissionais que estavam insatisfeitos com a transformação da profissão num mero instrumento de aceleração de desenvolvimento econômico.

No II PND (1975-1979), a questão não se concentra mais somente no crescimento econômico, mas também no tema da distribuição de renda, numa ideia a partir da qual era preciso propor políticas redistributivas “enquanto o bolo cresce”. No III PND (1980-1985), as ações tinham como meta a expansão de diversas áreas (educação, cultura, saúde, habitação popular, etc.) com o objetivo de superar as práticas assistencialistas e fragmentadas na área das políticas sociais. Como destaca Silva e Silva (2011, p.57-58), foi neste contexto que se deu a proposta da participação da população na formulação dos programas sociais e que uma parte dos profissionais de Serviço Social começou a debater o aspecto político da profissão, com vistas a desmistificar a suposta ideia de neutralidade a ela associada.

Sendo assim, percebemos que a trajetória do Serviço Social não se dá de forma linear e homogênea ou isenta de confrontos e forças antagônicas. A partir de 1985, segundo a autora, a assistência social foi tratada como um meio de administrar a miséria e como forma de ampliar a legitimidade social do governo. Vale destacar que foi neste período que:

Para efetivar as grandes reformas, criam-se as grandes comissões setoriais responsáveis pelas proposições mais gerais de mudanças nos campos da Previdência Social; Assistência Social; Sistema Nacional de Habitação, Saneamento, Saúde e Educação, tudo orientado pelo discurso da cidadania e por princípios como: a) descentralização administrativa, com forte vertente de municipalização; b) integração dos serviços e benefícios sociais, em face de determinadas clientela; c) participação popular no processo de decisão, implementação e controle dos programas sociais; etc. (2011,p.70-71)

Na década de 1990, destaca-se (além da aprovação da LOAS, é claro) a orientação neoliberal do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), momento em

que, como sublinha Silva e Silva, a assistência social perdeu um pouco o seu *status* de direito do cidadão e dever do Estado para adquirir novamente o caráter de ações emergenciais. Os programas assistenciais eram elaborados agora pelo Ministério da Previdência e Assistência Social através da Secretaria de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A criação do programa Comunidade Solidária teve como eixo estruturador as ações coletivas baseadas no ideário da solidariedade e da parceria entre sociedade civil e Estado. As ações sociais ficavam sob a responsabilidade dos Estados e Municípios por meio, sobretudo, de parcerias com ONGs e com as comunidades, que, em última instância, definiam as prioridades e executavam os programas. Além da criação de um duplo comando, como já vimos no capítulo anterior, as críticas a este programa afirmavam que os esforços de descentralização e de parceria ali estabelecidos tinham o grave risco de significar tão somente a transferência de responsabilidade de uma esfera a outra, além “da possibilidade de comprometimento da conotação global e da articulação exigida para o êxito das políticas de combate à pobreza” (idem,p.89). Em 2003, o Comunidade Solidária foi substituído pelo *Programa Fome Zero*, década em que, como também já foi visto no capítulo anterior, foram aprovados importantes marcos legais no campo da assistência, como a PNAS (2004) e a NOB/SUAS (2005). Ainda que a Loas tenha significado um grande avanço na área, foi somente com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e com a Norma Operacional Básica de 2005, que o SUAS efetivamente começou a entrar em operação.

O governo Lula foi responsável pela consolidação, ampliação e aperfeiçoamento da rede de proteção social criada pelo governo FHC. As questões da fome e da pobreza entraram de vez na agenda política e os investimentos destinados à área assistencial, particularmente, aos programas de transferência de renda, cresceram significativamente. Neste sentido, a primeira grande iniciativa do governo foi a criação em 2003 do *Fome Zero*, que, devido a sua falta de articulação com outras políticas sociais, teve que ser redimensionado junto com os demais programas de transferência de renda a partir da criação do *Programa Bolsa Família*. O Ministério de Segurança Alimentar foi incorporado ao Ministério de Assistência Social, que a partir de então, transformou-se no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome comporta a Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC), a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Secretaria Extraordinária para a



No que tange ao processo de institucionalização do Serviço Social enquanto profissão viu-se, em resumo, dois movimentos principais. O primeiro objetivou trazer para as ações de caridade um *status* profissional. Embora ainda se mantivesse ligada à Doutrina Social da Igreja (DSI), esta vertente trouxe aspectos científicos relevantes principalmente da sociologia e da psicologia para a discussão teórica, deslocando a base de legitimação dos serviços assistenciais da Igreja para o Estado e para as organizações do setor privado. O segundo movimento teve a intenção de modernizar a prática profissional rompendo definitivamente os vínculos com a Igreja no esforço de tecnificação e ampliação do universo profissional. Destaca-se aqui a influência de correntes do marxismo na academia e as assessorias diretas aos movimentos populares como elementos de transformação no conteúdo da profissão. Esta vertente ficou conhecida pela expressão “projeto profissional de ruptura” (Silva e Silva, 2011,p.95).

Mas poderíamos nos questionar se as características centrais da assistência social transformaram-se radicalmente com a profissionalização e a cientifização do Serviço Social. Quais são as razões empíricas que confirmam (ou não) a permanência da mediação da religião neste universo?

### 3.4. VALORES RELIGIOSOS NA PROFISSÃO E NA AÇÃO

Algumas ocupações são constantemente questionadas quanto ao caráter do profissionalismo implicado em suas atividades. Existe um consenso, como aponta Simões (2005b), de que os principais critérios para se classificar uma atividade como profissão são, dentre outros: a) elaboração de um Código de Ética; b) a construção de um saber próprio; e c) a existência de agências que regulem o funcionamento do serviço e que certifiquem o conhecimento adquirido (2005b,p.150). Mesmo cumprindo com esses requisitos, algumas profissões, no entanto, continuam a ser constantemente questionadas em relação ao aspecto profissional de suas intervenções, especialmente, de acordo com o autor, nos casos de Serviço Social, Educação e Enfermagem. Entende-se que essas atividades podem ser cumpridas por qualquer pessoa minimamente qualificada, dependendo mais de atributos pessoais (sobretudo por sentimentos como de amor ao próximo, altruísmo, dedicação, comprometimento, etc.) do que de um

---

Erradicação da Extrema Pobreza, que abriga o recém-lançado *Programa Brasil sem Miséria*. (Cf. Bichir, 2011, p.83-84).

conhecimento específico. Neste sentido, ele chama atenção para a existência de valores religiosos nestas práticas profissionais.

No caso do Serviço Social, por exemplo, Gentilli (2001) indica que a assistência social é muito mais ligada a uma “ética comprometida” do que a um saber técnico específico. Karsch (1987) acrescenta que a prática profissional não se caracteriza especialmente pelo seu trabalho técnico e científico, mas pelos princípios ligados a sua ética profissional. Alguns autores ingleses e estadunidenses chegam inclusive a relacionar a ação profissional com o trabalho pastoral. Para Reese e Brown (1997), o trabalho com doentes terminais indica a necessidade de maiores discussões acerca de aspectos espirituais, tarefa que envolve clérigos mas também assistentes sociais. Price (2001), Furman e Fry (2000) vêem o trabalho de assistentes sociais e de pastores como complementares (em vez de competidores) na busca de uma colaboração mútua na qual se evite a duplicidade de serviços.

Um dos aspectos que faz com que a profissão ainda seja muito ligada ao ideário religioso é o entendimento de que o altruísmo é um atributo relevante “para aqueles comprometidos com a ajuda aos desfavorecidos” (Wakefield, 1993). Sendo assim, um dos dilemas enfrentados diz respeito justamente ao esforço de transformar as ações afetivas e ligadas a valores (religiosos ou não) em ações técnicas e instrumentais. Este seria o motivo pelo qual o Serviço Social viveria em permanente tensão entre arte e ciência, entre a ética do compromisso e a ética da responsabilidade (Simões, 2005b,p.154).

Na situação brasileira, a entrada do Serviço Social na burocracia do Estado e nas grandes empresas implicou numa determinada readequação funcional. No entanto, segundo o autor, “mesmo com o estabelecimento de um programa curricular (elaborado nos anos sessenta) que buscava responder a esta demanda, o Serviço Social brasileiro não conseguiu se submeter inteiramente ao quantitativismo e à objetividade próprios da burocratização dos serviços sociais” (idem,p,155) de modo que a entrada de correntes científicas como o positivismo e o funcionalismo em seu bojo não significou o fim da subordinação a valores religiosos. O elemento em comum a todas estas profissões é o fato de elas estarem mediadas por valores com base mais em uma ética da convicção do que em uma ética da responsabilidade. Salienta-se, com isso, a permanente tensão ou ambigüidade entre valores e afeto, de um lado, e esforços de racionalização e tecnificação, de outro.

Simões, então, indaga-se sobre qual seria o melhor modo para entendermos este paradoxo. Recupera-se aqui a tese de que, com a modernidade e a racionalização do universo social, as ações baseadas em valores seriam uma manifestação de irracionalidade, já que não seriam capazes de estabelecer relação entre meios e fins. É isto o que propõe Weber quando afirma que “quanto mais [se] considere o valor próprio da ação (atitude moral pura, beleza, bondade absoluta, cumprimento absoluto dos deveres) tanto menos [se] refletirá sobre as conseqüências dessa ação” (Weber, 1994,p.16 *apud* Simões, 2005, p.157). Com efeito, há uma expectativa de que o homem moderno fundamente suas ações com base em uma ética secularizada e não mais religiosa, do mesmo modo que o racionalismo econômico tornou-se autônomo de sua base - a ética calvinista.

De um modo geral, há a recomendação de que os assistentes sociais não lancem mão de seus valores (religiosos, por exemplo) em suas práticas profissionais, questão esta nem sempre de fácil resolução. Como destaca Simões, a discussão acerca do juízo de valor fica mais evidente nos casos em que há uma diferença cultural, étnica e religiosa significativa entre assistentes sociais e usuários, notadamente nos casos envolvendo imigrantes e refugiados. Sendo assim, o autor sustenta que:

exatamente porque budismo, confucionismo, hinduísmo, islamismo e as seitas fundamentalistas têm visões de mundo e valores tão distintos da ética protestante, dos preceitos liberais ou do caritativismo católico, é que se torna possível perceber como a prática profissional está impregnada de referenciais valóricos tipicamente ocidentais (*idem*,p.160).

Este seria um dos motivos das acusações de etnocentrismo e intolerância que a prática assistencial algumas vezes sofre. Em outras palavras, haveria, por isso, uma necessidade em se trabalhar com elementos culturais, com a *visão de mundo* dos grupos atendidos, de modo a evitar a imposição dos valores pessoais e/ou profissionais nas práticas assistenciais, o que, em última instância, conduziria a uma perda de legitimidade e de prestígio frente às populações atendidas. Simões salienta que uma sugestão como essa pode parecer um pouco deslocada da realidade brasileira, mas se houvesse, segundo ele, uma rápida análise dos casos envolvendo evangélicos-pentecostais e grupos de matriz afro ver-se-ia, facilmente, a pertinência de tal problemática.

Estas sugestões, é importante destacar, não se restringem apenas aos conflitos entre diferentes valores religiosos, mas dizem respeito também às questões envolvendo valores religiosos e não-religiosos, uma vez que:

é importante reconhecer que o crucial não é caracterizar todos os assistentes sociais como religiosos ou não-religiosos, mas como lidar com os dilemas que podem ocorrer quando um assistente social não religioso está em contato com um cliente religiosamente orientado ou quando ocorre o contrário [...] enquanto a diversidade de religiões e a hipocrisia do dogma justifica a posição ‘secular’, excluir a religião hoje é ser igualmente dogmático (idem, p.161).

Não se trata, todavia, conforme o próprio autor salienta, de validação de outras crenças e práticas, mas de reconhecer essas como legítimas com o intuito de apreender os impactos da religião no comportamento das pessoas. Em suma, uma atitude compreensiva, sintetizada no conceito de empatia. A questão, portanto, é como introduzir o tema da religião nas discussões sobre assistência social, em geral, e na área de Serviço Social, especificamente. Como lembra Amato von Hemert (1994), os assistentes sociais não poderão “prover serviços éticos e profissionais se nós impedimos pesquisas e treinamento interpretando questões privadas e opcionais relativas à religião” (1994,p.10 *apud* Simões, 2005, p.166). Sugere-se então que temas como o da religião e espiritualidade sejam vistos pelos assistentes sociais como elementos gerais da cultura humana, de modo que eles comparem e contrastem diferentes crenças e ações religiosas entre si. Em outras palavras, é recomendada uma discussão sobre o reconhecimento cultural (a religião aqui seria apenas um dos aspectos a ser considerado), através de temáticas como as da origem social dos assistentes sociais, de identidade étnica e da preponderância sexista na profissão, com vistas a instrumentalizar a própria prática profissional.

No entanto, há uma série de críticas que alguns autores fazem a este tipo de posição. Uma delas é que a ciência, enquanto abordagem racional e requisito para a construção de uma profissão, distingue-se do conhecimento advindo das religiões e que a ênfase no tema da religião e da espiritualidade acaba por negligenciar necessidades sociais básicas, sem contar também a perspectiva conservadora inerente a muitas delas (Loewemberg, 1988). Em geral, essas críticas dão ênfase para a diferença entre valores profissionais e valores religiosos, sendo, por isso, necessária a separação entre a moralidade pública e a moralidade privada, fundamento do Estado laico, ainda mais nos casos de religiões fundamentalistas (Sanzenbach, 1989 e Midgley e Sazenbach,1989).

Por isso, esta corrente defende a manutenção do rompimento do Serviço Social com as referências religiosas de sua origem, de modo que o foco não se dê na moralidade dos indivíduos, mas que ocorra com base em conhecimentos profissionais de pesquisas e práticas científicas. Em outras palavras, para que o Serviço Social avance é preciso que a religião mantenha-se fora do alcance e do escopo da profissão.

De qualquer modo, concordo com Simões (2005) no que concerne à necessidade de qualificar os profissionais de Serviço Social (bem como os agentes da assistência social, de um modo geral) para que possam, independentemente de suas crenças, atuar em questões que envolvam elementos culturais (sobretudo religiosos e de pertencimento étnico), tarefa que obviamente requer treinamento, conhecimento e reflexão mais aprofundados.

### 3.5. AFINIDADES NO ESPAÇO PÚBLICO: RELAÇÃO ENTRE RELIGIÃO E POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Vimos anteriormente que, com a modernidade, sobressaiu-se o entendimento de que religião e política seriam dois aspectos da vida social que a ciência deveria analisar e descrever como separados entre si. A religiosidade seria, com efeito, uma área indefinida de conhecimento devendo ser vista como algo a ser superado e não como um meio através do qual se conseguiria obter uma explicação racional.

Contra esta perspectiva de impropriedade da religião no contexto da modernidade, a socióloga Hervieu-Léger (1987) destaca que o processo de construção da racionalidade moderna deu-se no próprio interior do pensamento religioso. A retomada de discussões acerca da secularização e o aumento do interesse pela religião não significam, porém, como ela adverte, um indicativo de retorno a princípios religiosos da ordem social.

Por isso, para Pereira Neto (2001;2006) a proposta de uma discussão sobre sociedade civil e sua participação na organização social tem que obrigatoriamente travar contato com os desdobramentos políticos e religiosos que perfazem este universo. De acordo com ele, o campo da assistência social seria pertinente nesta discussão por três principais fatores: i) por se caracterizar como um espaço em que são normalmente discutidos elementos de solidariedade, responsabilidade social, compromisso social e espiritual; ii) por seu campo apresentar uma variedade de agentes e motivações envolvidos na resolução das “questões sociais”; iii) e por também apresentar uma

presença significativa de atores e instituições religiosas voltados à discussão de problemas de caráter público, num período em que a religião é tida como restrita à ordem do privado.

No Brasil, já destaquei que a assistência social é caracterizada por ações de variadas origens (religiosas e não-religiosas). No campo das religiões, vimos que se destacam as iniciativas da Igreja Católica por meio das atividades de suas paróquias e organizações sociais, e as ações provenientes do espiritismo kardecista e do protestantismo histórico. Em Porto Alegre, no campo espírita, é comum que se aponte o Instituto Dias da Cruz, a Aldeia S.O.S e a Fraternidade Cristã Espírita como entidades-referência na prestação de serviços assistenciais (no campo protestante, o mesmo vale para, por exemplo, a Associação Evangélica Luterana de Caridade).

No questionário aplicado aos conselheiros do CMAS, foram freqüentes afirmações que obedeciam a esta lógica (religião relegada ao passado ou como algo a ser superado). Interessante, neste sentido, observar algumas respostas à questão que perguntava justamente acerca das razões que explicariam a expressiva participação de instituições religiosas na área da assistência social:

**Questão 21) Quais são as razões, em sua opinião, da participação maciça e histórica de instituições religiosas na área de assistência social?**

*(Resposta i) Obrigação moral de contribuir para o bem de todos os cidadãos, sendo que as religiões pregam o amor ao próximo, porém muitas religiões apenas apresentam esta imagem e não agem de maneira adequada. Portanto, é importante ter o cuidado em acompanhar o trabalho destas instituições e prestações de contas das verbas recebidas e trabalhos realizados.*

*(Resposta ii) A meu ver, a principal razão está na própria fundação do Estado brasileiro, essencialmente religioso. Lembrando que temos apenas 100 anos de Estado laico e uma forte herança cultural baseada nesta influência das instituições religiosas.*

*(Resposta iii) As razões da participação maciça destas instituições devem-se ao fato de que tanto a igreja católica quanto as igrejas protestantes, desde seus primórdios, praticam o que chamam de assistência social, que no meu entendimento é “assistencialismo social”, mas com o advento do SUAS estão procurando se adequarem aos serviços na área de assistência social.*

*(Resposta iv) Transição histórica, que ainda vivenciamos, da assistência social de favor (prestado por pessoas de boa vontade, religiões) para direito social.*

Quando indagados sobre o papel das entidades religiosas neste universo, alguns conselheiros responderam assim:

**Questão 20) Como você avalia a atuação e o papel das entidades/organizações religiosas neste conselho e, de um modo geral, na promoção da política pública de assistência social em Porto Alegre?**

*(Resposta i) Continua com uma visão antiga, conservadora e assistencialista, bastante resistente as novas políticas da assistência social. Passa ainda uma idéia antiga de que é mais fácil ocupar cargos relevantes no cenário político e através deles descumprir as regras do que adequar-se a nova realidade.*

*(Resposta ii) Penso que as entidades religiosas se adequam às exigências do CMAS para fins legais, mas trazem algumas práticas que não favorecem a autonomia e a auto-estima, uma vez que, em alguns casos, o indivíduo deve submeter-se a um credo para acessar seus direitos, além de visões de como devem se conduzir.*

A respeito da relação entre caridade, filantropia e assistência social, destacam-se os seguintes comentários:

**Questão 23) Em sua opinião, quais as relações (semelhanças, diferenças, etc.) entre caridade, filantropia e assistência social?**

*(Resposta i) Caridade é oferecer aos desprovidos, alguma ajuda que vai minimizar momentaneamente suas necessidades, mas não resolverá definitivamente o problema. Filantropia é a oficialização do auxílio aos necessitados, conservando-os nessa mesma condição uma vez que não desenvolve nesse cidadão o desejo de autonomia e independência.*

*Já Assistência, nos moldes atuais, se apresenta como um direito de todos, criando condições para que o público que necessita da política da Assistência Social, não apenas seja alvo dessa política, mas passe a ser um protagonista, e saia da condição de vulnerabilidade para ser um participante ativo na busca de uma melhor qualidade de vida.*

*(Resposta ii) Na minha opinião, a caridade é um conceito associado à religião, enquanto a filantropia é associada à entidade prestadora de assistência de caráter laico. Tanto uma quanto outra visam o bem estar do indivíduo, mas somente o conceito Assistência Social é amplo o suficiente para pensar a coletividade e buscar formas e políticas públicas para o atendimento das necessidades básicas de uma comunidade.*

*(Resposta iii) Caridade está mais no campo de um sentimento humanitário em auxiliar os outros. Considero que a filantropia está próxima da caridade, mas mais organizada na sua ação, podendo estar estabelecida em organizações, instituições, em geral, trabalho voluntário. Na assistência social, é um trabalho remunerado exercido por profissionais, que se qualificaram prá este fim. Trabalho oferecido pelo Estado no sentido de assistir as populações mais carentes e, penso eu, com o intuito de ajudá-las a sair da condição de assistidos, resgatando seus direitos básicos.*

A partir de algumas dessas respostas, percebe-se que o caráter secularizado da prática assistencial não é posto em dúvida. A religião fica relegada ao passado e ao assistencialismo. A questão da religião, portanto, a princípio, parece estar deslocada do contexto atual da política de assistência social.

É interessante notar que algumas controvérsias surgiram no processo de avaliação e aprovação dos convênios. Trago abaixo trechos das falas de conselheiros reunidos em plenária que discutiu o caso da Casa Lar Ação Social de Fé (entidade protestante), cujo convênio havia sido cancelado. A FASC, porém, procurou, ainda no ano de 2011, retomar a situação de conveniamento. Vale destacar que a instituição sofreu denúncias de maus tratos e acusações segundo as quais obrigava os usuários a professar a fé da instituição.

CONSELHEIRO A: *Fico preocupada com o reconvenimento de um lugar que maltrata as crianças. Este conselho é um órgão fiscalizador. Acho que devemos retomar o convênio apenas com as casas que não tiveram problemas [a entidade conta com sete casas ao todo].*

REPRESENTANTE DA FASC: *Nem todo mundo é mau, nem todo mundo é bom... Controle social é diferente de controle técnico... Quais as condições que o CMAS coloca para que este processo entre em andamento?*

CONSELHEIRO B: *Proteger o ECA [Estatuto da Criança e do Adolescente]. Devemos estudar o caso com mais calma.*

CONSELHEIRO C: *Esta instituição tem que ter uma avaliação mais profunda.*

CONSELHEIRO D: *A diretoria tem que ter alguma penalidade*

CONSELHEIRO E: *Mas nós devemos ver também que o caso foi bastante pontual. É preciso rever as questões burocráticas, mas aprovar é mais importante*

A aprovação de convênios obedece à seguinte ordem de análise: FASC (*parecer técnico*), CMAS e CORAS (*controle social*), voltando, por fim, para a FASC. Este processo tinha uma periodicidade anual, mas, a partir de 2014, CMAS e FASC concordaram que o mesmo ocorra a cada dois anos, dando o tempo necessário para que as CORAS também realizem o monitoramento das entidades de suas regiões.

Outra controvérsia surgiu já no final da pesquisa de campo, em dezembro de 2012, quando a assessora jurídica do CMAS informou, em reunião ordinária, que a



Associação Educacional e Beneficente Emanuel (outra entidade protestante) tinha acionado o Ministério Público em virtude de seu pedido de inscrição no CMAS ter sido negado por questões estatutárias e por ela reter parte do valor dos BPCs (Benefício de Prestação Continuada) de alguns de seus usuários. Recém-chegada da *Reunião Ampliada* do CNAS, realizada em Vitória-ES entre os dias 06 e 08 de novembro de 2012, ela lembrou que:

Houve sistemáticas tentativas de advogados vindo ao CMAS no começo deste ano pedindo para que estas alterações estatutárias não fossem feitas. Uma parte deste grupo estava lá no encontro; eles estão propondo um novo marco regulatório do CNAS. O “cabeça” deste grupo que eu chamo de “notáveis” é o representante da Cáritas Brasileira e é também conselheiro do CNAS.

O BPC é uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada a partir da LOAS. Ele se dirige às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade que comprovem não ter meios de manter sua própria manutenção e nem de tê-la pela sua família. Um dos pontos mais controversos diz respeito à autonomia do usuário no usufruto do benefício, tendo em vista o problema da apropriação que é feita por muitas entidades de parte ou do total do valor repassado, o que iria de encontro com um dos pressupostos da assistência social, já que se trata de uma política não contributiva. Há uma certa ambigüidade neste ponto porque o Estatuto do Idoso prevê, em seu Art. 35, a participação do idoso na manutenção da instituição.

O Ministério Público manifestou-se quanto a este imbróglio referente à Associação Educacional e Beneficente Emanuel da seguinte forma:

O Ministério Público do Rio Grande do Sul, por seu agente firmatário, nos autos do Procedimento Administrativo 01128.00109/2012, que tramita na Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos e investiga a suposta *exigência indevida* por parte do CMAS de não utilização do BPC de pessoas com idade inferior a 60 anos pela Associação Educacional e Beneficente Emanuel para a inscrição no conselho. Considerando que o art. 35, parágrafo 1º e 2º do Estatuto do Idoso é expresso ao permitir a participação do idoso no custeio da entidade filantrópica ou casa-lar, e que isto não altera o caráter de gratuidade do serviço, nem de entidade não lucrativa, nos termos da Lei 12.101/2009 e da Res. 16/2010 do CNAS. Considerando que dar interpretação divergente quando o BPC é para pessoa com deficiência menor de 60 anos, pelo fato de não haver legislação autorizativa é, ao contrário, fazer interpretação restritiva quando a lei não restringe, contrariando, assim, os princípios gerais do direito. Considerando que impedir instituição dessa natureza de utilizarem o BPC em benefício do próprio assistido pode significar até mesmo a inviabilização da continuidade dos serviços prestados, na

medida em que, por vezes não dispõem de outras verbas. O MP resolve, então, recomendar ao CMAS que não deixe de inscrever entidade assistencial sem fins lucrativos pelo simples fato de esta se utilizar de parte do BPC de assistido para a manutenção dele próprio e da instituição [...] (inquérito civil nº 01128.00109/2012, grifo meu)

Em plenária do CMAS de dezembro de 2012, foi formada uma comissão de visitas à entidade (composta por este pesquisador e por mais duas conselheiras do CMAS), com vistas a produzir um documento-resposta ao Ministério Público. A Associação Educacional e Beneficente Emanuel tem um aspecto ainda mais problemático por se tratar de uma instituição que tem duas casas de abrigo (feminina e masculina), sendo que a primeira tem convênio com a prefeitura e a segunda (alvo da denúncia recebida pelo CMAS), não. O indeferimento do pedido de inscrição no CMAS teria como implicação o desconhecimento também da casa feminina. Em seu sítio na internet, é interessante observar como a entidade concebe a situação em que se encontra:

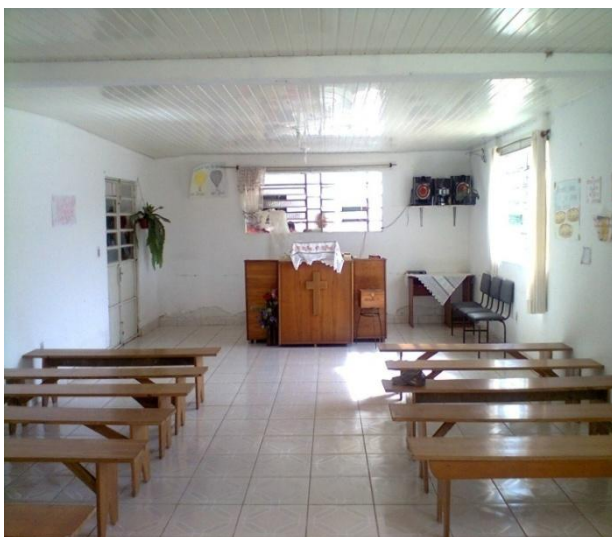
Associação Emanuel é um lar onde vidas que foram rejeitadas pela sociedade são amparadas incondicionalmente. Esta é uma obra Divina conduzida por um ex-morador de rua, Pastor Araudo Ulguim... Dá oportunidade de uma vida digna a todos os desvalidos e através da Palavra de Deus, vem ensinando aos seus abrigados a importância do amor de Deus em suas vidas. Com este amor aprendem a obedecer e respeitar as leis, ajudando nossa sociedade a tornar-se menos violenta. Esta instituição tem sofrido muito para manter suas portas abertas e atender atualmente os 600 moradores, em sua maioria encaminhados por setores de todos os órgãos do Estado e fora dele. A mesma reconhece que a situação de suas instalações é precária, fato que a impede de receber o atestado de Utilidade Pública Federal, documento com o qual amenizaria as dificuldades vividas. A precariedade impede-nos apenas de receber reconhecimento do governo, mas não de receber as vidas encaminhadas pelo mesmo” (www.emmanuel.org.br, consultado em 20.12.2012)



Pátio de frente da  
Associação Emanuel.



Prédio principal da  
entidade (casa  
masculina)



Capela localizada em seu interior. Em uma de suas paredes encontram-se cartazes com dizeres bíblicos como: "Considerai a Jesus Cristo apóstolo e sumo sacerdote da nossa confissão" (Hebreus, 3.1); "Assim, que se alguém está em Cristo, nova criatura é" (2 Coríntios 5-17), "o arrependimento produz a vida", dentre outros.

Na última plenária do ano foi aprovada, com base no relatório da comissão de visita, uma nova Resolução do CMAS 211/2012. Nela se estabelece o seguinte: as entidades que recebem parte do BPC de seus abrigados devem, a partir de agora, prestar contas dos recursos utilizados em prol dos beneficiários (tais como fralda, cama especial, roupas, remédios, etc.) ao Conselho, ficando vedada a utilização dos recursos

financeiros dos usuários para a manutenção da própria entidade. Até o fim desta pesquisa, o processo de inscrição da Associação Emanuel ainda não tinha sido completamente resolvido, embora se vislumbre a tendência de que, a partir desta nova normativa, a inscrição ocorra normalmente, com a condição do CMAS criar o instrumento de avaliação dos recursos do BPC para todas entidades que recebem parte do benefício.

Por último, chamo atenção para mais um pedido, agora de conveniamento, recusado pela FASC. Cumpre observar, sobretudo, os argumentos da recusa e a alternativa sugerida pelo órgão gestor. Trata-se da Avaliação do Plano de Trabalho da *Casa de Passagem Viva Esperança*, que se baseou nos seguintes itens:

1- De acordo com o Estatuto Social trata-se de uma Associação de Apoio e amparo a pessoas carentes, moradores de rua, indivíduos em situação de vulnerabilidade social e dependentes químicos
2- O plano de trabalho apresentado tem como histórico o atendimento de 18 internos
3- Têm como objetivos a reabilitação psicossocial, a reintegração familiar, retorno a sua vida profissional, oportunizar ao residente possibilidade de visualizar sua reinserção social
4- Como meta: elevar a auto-estima dos residentes; fazê-los perceber que terão condições físicas e psíquicas de re-estruturarem suas vidas; possibilitar que o maior número de residentes permaneçam o período necessário para sua reabilitação, prevenir ou reduzir o consumo de drogas e problemas associados, orientar sobre os efeitos e conseqüências do consumo
5- Etapas do Programa: laborterapia, espiritualidade, desintoxicação, meditação e fé, tarefas altruísta para o crescimento pessoal, tarefas ocupacionais, atividades externas e esportes
6- Estas etapas visam “banir os defeitos de caráter e as más atitudes que levam para o mundo das drogas...”

Fonte: Avaliação do Plano de Trabalho da *Casa de Passagem Viva Esperança*, 2011, CMAS

Abaixo, temos o parecer da FASC quanto à solicitação de conveniamento desta entidade:

A PNAS (2004) ampliou significativamente o conceito de usuários da Assistência Social, reconhecendo-os como cidadãos de direitos, sendo rejeitada a ideia de “carentes”, “necessitados” ou outros adjetivos que subjuguem a cidadania... O Plano de Trabalho da Associação Casa de Passagem Viva Esperança não está em consonância com a legislação da Assistência Social, considerando a PNAS, tipificação dos Serviços socioassistenciais (2009) e as Normas NOB/SUAS (2005 e 2010). Para conveniamento com a FASC, dentro da Proteção de Alta Complexidade, a modalidade possível é a de serviço de acolhimento institucional nos diversos ciclos de vida conforme apontada pela tipificação dos serviços socioassistenciais. Desta forma, sugerimos que a entidade avalie seu interesse no acolhimento institucional de assistência social, tendo como subsídios a legislação acima referida e as orientações do Conselho Municipal de Assistência Social. Posteriormente represente a FASC e ao CMAS um novo projeto, se assim o desejar (FASC/PMPA, 2012).

Com esses casos, observou-se quão complexa e controversa pode ser a definição de categorias como “gratuidade” e “assistência”, bem como a diversidade de atores e instâncias implicados no debate e na execução da política pública de assistência social.

Penso já ser possível indicar alguns apontamentos referentes ao eixo de nossa discussão sobre religião e espaço público. O primeiro ponto a ser considerado refere-se à própria sintonia, chamemos assim, entre as instâncias de argumentação referentes à área de assistência social e a participação de entidades religiosas desses três segmentos religiosos acima levantados – católico, espírita kardecista e protestante histórico. Conforme Pereira Neto (2006), a sintonia ocorre em virtude dessas religiões estarem há muito tempo familiarizadas com os ideais secularizados da sociedade, de modo que elas reconhecem com facilidade a relevância da ordem administrativa implantada pela prefeitura, determinando suas próprias dinâmicas de participação. De acordo com ele:

O compromisso social sugerido pelo conceito de cidadania veiculado pelo projeto da prefeitura é facilmente compreendido como princípio de ordem da sociedade, uma vez que esta é percebida como uma realidade determinada por relações políticas, especialmente no que se refere a definição de sua esfera pública. Há a facilidade de estruturar sentidos racionais que separem a esfera do sagrado da esfera mundana das relações políticas, mesmo que as mesmas sejam concebidas em relação. Mais do que isso, a realidade do campo da assistência social em Porto Alegre mostra que o projeto de participação política e de construção da cidadania da prefeitura é estreitamente dependente da prática militante de agentes religiosos que conferem ao seu trabalho social a necessidade de ‘inserção’ do agente junto às comunidades assistidas. Esse princípio de ação social religiosa implica numa maior aproximação da população necessitada, aprofundando os espaços de comunicação da mesma com o poder público (2006,p.128)

Embora haja esta proximidade, é importante também estar atento para o fato de que isso não implica numa completa harmonia entre a atmosfera política dominante na prefeitura e as motivações de agentes religiosos atuantes na área de assistência social. Há uma determinada perspectiva, observada inclusive junto aos funcionários do CMAS em variadas ocasiões, contrária à participação religiosa em espaços como dos conselhos, pois, mesmo que estejam alinhadas com o projeto municipal, as práticas religiosas teriam uma tendência a provocar ações de cunho clientelista e personalista, em desfavor, portanto, de aspectos mais democráticos. Acompanho Pereira Neto na tese de que, mesmo entre pessoas e grupos com “afinidades eletivas”, existem diferenças que colocam novamente em cena a resistência a ações orientadas por princípios não totalmente secularizados, ou seja, não circunscritos exclusivamente à racionalidade política e econômica moderna. Reatualizam-se, assim, os limites ideológicos que definem o lugar próprio da religião e da política nas sociedades contemporâneas. É interessante notar que o elemento fundamental que está em jogo aqui é o quê a “religião” pode designar: algo que praticamente desaparece na situação de cristãos tradicionais e espíritas, e que, na maior parte das vezes, se destaca em pentecostais e afro. No caso específico dos evangélicos pentecostais e afro-brasileiros, Pereira Neto sugere que:

a adesão religiosa a esses grupos dificulte uma identificação com os princípios de ação que a racionalidade burocrática pretende impor à ação no espaço público. Nas organizações religiosas de procedência popular, a separação entre a esfera política e a esfera religiosa não é tão perceptível, sendo a ação dos agentes orientada por uma forte presença dos sentidos religiosos, os quais, por seu turno, tem uma forte referência em laços comunitários. Desta forma, é possível prever dificuldades para que esse grupo legitime espaços de autoridade despersonalizados, onde os critérios de justiça estejam descolados das representações informadas pela experiência de modelos humanos e sagrados que a vida comunitária atualiza. Neste aspecto é possível prever a dificuldade destes grupos compartilharem a crença em sistemas de procedimentos constituídos sob a base racional-burocrática, cuja legitimidade é sustentada pela crença de que o sentido de sua existência é a promoção da justiça e da igualdade entre todos os indivíduos. Aqui a referência à comunidade deve ser minimizada em favor de princípios de sociabilidade que impliquem a crença num sistema de ordem social sustentado por um nível de realidade que ultrapassa a esfera das relações cotidianas.p.131-2

Todavia, cumpre notar que, embora não se tenha observado atores evangélicos pentecostais ou afro dentro do CMAS e das CORAS de Porto Alegre, isso não significa que esses atores não acionem outros canais e formas de participação na proposição e

gestão das políticas públicas<sup>36</sup>. Com esta discussão, portanto, o objetivo é chamar atenção para a pertinência em se considerar aspectos culturais responsáveis pela conformação dos espaços públicos de proposição e fiscalização de políticas públicas como o dos conselhos. Defendo, por fim, a tese de que para se avaliar as questões e as disputas de poder presentes nestes espaços não se deve levar exclusivamente em conta as lógicas política e burocráticas, mas também e principalmente as dimensões simbólicas do poder e os elementos sócio-culturais que o legitimam.

---

<sup>36</sup> Como exemplo, destaco a maior inserção e participação de atores afro dentro da área da alimentação e nutrição. No site do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), pode-se observar que a atual gestão é composta por conselheiros da sociedade civil representantes de entidades como: Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), Agentes de Pastoral Negros (APN), Rede de Mulheres Negras para a Segurança Alimentar e Nutricional (Mulheres Negras SAN), Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde, Fórum Nacional de Segurança Alimentar de Povos de Terreiro, etc. Seria interessante, nesta perspectiva, realizar uma análise comparativa do funcionamento e composição de vários conselhos, com vistas a perceber *onde* e *como* se dá a entrada privilegiada dos variados segmentos religiosos dentro do universo das políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“A arquitetura deste trabalho está enraizada no temporal. Todo problema humano deve ser considerado do ponto de vista do tempo”*

Ao realizar, mesmo que sumariamente, uma retomada histórica do processo de “institucionalização da participação” procurei chamar atenção para a atuação da sociedade civil na conformação da atual política pública de assistência social. Vimos que houve segmentos da sociedade civil que foram fundamentais na construção de espaços públicos como o dos conselhos gestores de políticas públicas. Percebemos também que a própria expressão “sociedade civil” passou por algumas transformações. Assim, se durante o regime militar (1964-1985), ela tinha uma função político-estratégica ligada às contrariedades enfrentadas junto ao Estado autoritário da época; após o período da (re)democratização, a expressão perdeu sua dualidade e antagonismo com o aparelho estatal, e, com isso, as marcas da diferenciação, do pluralismo e da institucionalidade ganharam maior ênfase no sentido de um aprofundamento de propostas participativas democráticas.

A partir deste contexto, como aponta Lüchmann (2005), a atuação da sociedade civil ficou marcada menos pelo confronto e mais pela negociação com o Estado, menos pelas ações coletivas e contestatórias e mais pela elaboração de mecanismos participativos, menos pela militância popular e mais pela presença em espaços de representação e gestão de políticas promovidas junto ao Estado. Dentro das variadas formas participativas, destacam-se os conselhos setoriais de políticas públicas, os quais, disseminados em todo o país, acabaram, talvez por isso mesmo, adquirindo diversos desdobramentos e causando diferentes impactos nos locais em que foram implementados.

Outro ponto que procurei realçar ao longo deste trabalho diz respeito aos dilemas e conflitos em torno do significado da participação da sociedade civil nos espaços públicos. Na década de 1990, vimos o aparecimento do discurso de ONGs motivadas pela ética da justiça e solidariedade social, da supressão das discriminações, do respeito ao meio ambiente, etc, em que ações filantrópicas (orientadas por valores altruístas) associaram-se a iniciativas de desenvolvimento social e de construção da



cidadania (Scherer-Warren, 1994,p.19). É isso o que se observou com a noção de “Terceiro Setor” – uma revalorização da filantropia somada ao ideário de promoção cidadã. Em outras palavras, a expressão diz respeito a todas as organizações sem fins lucrativos, que dependem de participação voluntária e cujas ações se dão num domínio não-governamental. Suas práticas dão seqüência às outras, já tradicionais, como a filantropia e o mecenato, mas frequentemente têm conteúdo político, uma vez associadas a políticas de inclusão e cidadania.

Tradicionalmente este campo de atuação restringiu-se às instituições filantrópicas, que em larga medida dependem da participação de voluntários. Caracterizou-se também como prática corrente em instituições religiosas (cujos voluntários atuam em retribuição a bens/serviços recebidos),e na militância política em tempos de disputa eleitoral. Todavia, como nota Fernandes (1997), essas práticas referem-se à participação de indivíduos em grandes instituições (Igreja, Estado), a quem cabe a definição do sentido e dos recursos a serem destinados em prol dos interesses coletivos. A politização dessa prática, ao associar-se à questão da cidadania, abriu o campo de atuação do “Terceiro Setor”, projetado, então, para superar a dicotomia entre sagrado e profano, público e privado, congregando pessoas e empresas na produção dos bens e serviços de interesse coletivo e modificando a relação dicotômica entre Estado, mercado e sociedade, através da ênfase nos valores políticos e econômicos presentes nas ações voluntárias sem fins lucrativos.

Uma proposta alternativa na tomada de decisões sobre as ações do Estado na prestação de serviços públicos dá-se mediante os conselhos setoriais de políticas públicas. Lüchmann (2005) relembra que estes se diferenciam dos *conselhos comunitários*, implementados ao longo da década de 1950 na América Latina e marcados pela ideologia desenvolvimentista e pela subordinação político-estatal; dos *conselhos populares*, ligados à atuação de movimentos sociais nas décadas 1970 e 1980 orientados por uma ideologia de oposição às regras da democracia liberal; *dos conselhos administrativos*, que não contam com amparo legal e não se relacionam a políticas públicas; e dos “*conselhos de notáveis*”, caracterizados por estarem presentes no interior do aparato burocrático estatal desde pelo menos os anos 1930 em diferentes esferas de governo.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Talvez foi com este sentido que a assessora jurídica do CMAS utilizou o termo “notável” quando se referiu ao conselheiro representante da Cáritas na atual gestão do CNAS, durante a Reunião Ampliada deste conselho, realizada no início de novembro de 2012 em Vitória/ES, conforme indicado no capítulo 3.

No caso da assistência social, a implantação do CNAS, conforme recorda Raichelis (1998), foi consequência das determinações da LOAS e se deu:

após longo processo de lutas que envolveu diversificado conjunto de agentes e entidades sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública, envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil (Raichelis, 1998,p.121 *apud* Lüchmann, 2005,p.215).

Neste contexto, várias ONGs, movimentos populares, associações comunitárias, igrejas e profissionais da área tiveram um papel importante para a construção da assistência social como política pública e direito social. No que concerne aos conselhos, é preciso, entretanto, segundo Lüchmann (2005, p.217) apontar para alguns de seus limites e obstáculos, tais como: a cultura autoritária, a falta de qualificação dos representantes tanto da sociedade civil quanto do Estado, vetos do governo inviabilizando as resoluções do conselho, falta de recursos e autonomia, conflitos de interesses na sociedade civil, fraca articulação com as bases e empecilhos burocráticos.

No Brasil, a assistência social foi organizada pela articulação de interesses entre Estado e sociedade, estruturando-se a partir de três eixos: i) atividade assistencial privada - realizada sob a égide da filantropia, conta com forte participação de organizações com vínculos religiosos e organizações comunitárias, que, de alguma forma, dependem de recursos públicos para a manutenção de suas atividades; ii) atividade assistencial paraestatal - representada pelo Sistema S, que congrega entidades como SESI, SESC, SEST, SENAR, SENAC, etc. e; iii) atividade estatal - iniciada com a implementação da LBA no país na primeira metade do século XX. (González,2000).

Entretanto, a entrada efetiva da assistência social na agenda política deu-se principalmente com o processo de (re)democratização, que culminou na elaboração da Carta Constitucional de 1988. Os atores que tiveram maior relevância nesta mobilização que visava garantir o direito à proteção social pública foram, como indicam Silva e Leão (2011), os representantes corporativos e acadêmicos dos profissionais de Serviço Social (com o apoio, é verdade, de outros profissionais bem como de algumas entidades filantrópicas). Mais especificamente, as autoras destacam que a *policy community* responsável pela luta da assistência social como direito dos cidadãos e dever do Estado foi representada pelos seguintes agentes: Frente Social dos Estados e Municípios, Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência Social,

Conselho Federal de Assistentes Sociais, os diversos Conselhos Regionais de Assistentes Sociais, e os professores e pesquisadores da PUC/SP e da UnB (2011,p.28-29).

Esta mesma comunidade política que lutou pela criação da LOAS foi responsável igualmente pelos esforços de construção dos espaços deliberativos de publicização da política de assistência social, incentivando os mecanismos propiciados pela estrutura dos conselhos, como visibilidade e controle social.

É interessante notar que a proteção social relacionada à política de assistência “ocupa-se do enfrentamento de vulnerabilidades, riscos, vitimizações, fragilidades e contingências ocasionadas a indivíduos e famílias na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de questões sociais, econômicas, políticas e de ataques à dignidade humana” (Silva; Leão, 2011,p.35). Dada esta abrangência, as autoras ressaltam que os conselhos não podem ser concebidos como órgãos revolucionários, mas sim como formas institucionais que visam à democratização da tomada de decisões nos negócios públicos. Sendo assim, seus maiores desafios permanecem relacionados ao rompimento com a tradição da privatização da coisa pública, herdada de uma história marcada por relações de tutela, clientelismo e coronelismo.

Cumprir lembrar que as diversas formas de participação popular, especialmente no caso das experiências de Orçamento Participativo e dos conselhos de políticas públicas, culminaram na construção de um novo significado para a política, concebida, a partir de então, como uma forma de sociabilidade (Telles, 1999).

A democracia, assim, não se caracterizaria apenas como um regime político, como uma forma determinada de governo, mas sobretudo, segundo Samira Kauchakje (2005), como um “regime de vida”, uma forma distinta de sociabilidade. É este o horizonte que marcou a criação dos diversos conselhos de políticas, a ponto de alguns autores afirmarem que estas experiências participativas “têm permitido que se possa vislumbrar o aprofundamento da cidadania e da civilidade nas relações societárias” (2005,p.245). Entretanto, é preciso estar atento para o fato de que a participação popular na gestão e no controle social de políticas públicas pode ter diferentes desdobramentos - podendo resultar em projetos mais conservadores como também em iniciativas de ampliação do espaço público no sentido da socialização da política e da valorização de mecanismos democráticos e projetos emancipatórios.

Com efeito, acho muito elucidativa a proposição de Rancière (1995) acerca dos termos “política” e “emancipação”, a qual, em alguma medida, procurei adotar como horizonte analítico neste trabalho. De acordo com o autor:

What is the political? Briefly and roughly speaking, I would answer: the political is the encounter between two heterogeneous processes. The first process is that of governing, and it entails creating community consent, which relies on the distribution of shares and the hierarchy of places and functions. I shall call this process policy. The second process is that of equality. It consists of a set of practices guided by the supposition that everyone is equal and by the attempt to verify this supposition. The proper name for this set of practices remains emancipation [...] So we have three terms: policy, emancipation and the political. If we want to emphasize their interplay, we can give to the process of the emancipation the name of politics (1995,p.63-64).

Procurei destacar sobretudo o fato de alguns segmentos religiosos obterem significativo êxito na indicação de seus representantes em diversas instâncias deliberativas como a dos conselhos. No caso da assistência social, pudemos observar, desde a experiência junto ao CMAS, a relevância de atores oriundos do catolicismo, protestantismo histórico e espiritismo kardecista. A importância da atuação desses agentes ocorre tanto no plano da representação política quanto no da execução de serviços assistenciais através das diversas entidades filantrópicas sem fins lucrativos. Notei que a afluência destes atores no universo das práticas da assistência social é um indicativo do reconhecimento público que lhes é conferido mediante sobretudo a adoção de uma linguagem afinada com os argumentos seculares que entendem a esfera pública como laica, porém não hostil à presença e participação das religiões em seu interior.

\*\*\*

Os temas da cidadania, democracia e políticas públicas vêm sendo alvo constante da reflexão de antropólogos, especialmente nos casos em que são convocados a atuar junto a projetos de pesquisa de intervenções institucionais (projetos de “desenvolvimento e transformação social”). Neste aspecto, Cláudia Fonseca (2005) salienta que é justamente nesta tensão entre os objetivos do universo acadêmico e os da “ciência aplicada”, nesta ambivalência de estar dentro e fora de uma situação, que podemos encontrar as reflexões mais originais e conseqüentes. É preciso lembrar, contudo, que os pesquisadores desta área não estão isentos das conseqüências de seus atos, já que, “por acadêmico que seja seu interesse, desde o primeiro dia de campo, o antropólogo está numa confrontação política e ética com suas próprias orientações

culturais. Diante de situações mais ou menos dramáticas, tem que fazer julgamentos e assumir posturas” (2005, p.20).

Neste contexto, os antropólogos têm sido reconhecidos como agentes hábeis na mediação das soluções dos problemas de comunicação entre povos de culturas diferentes. A noção de cultura, assim, apresenta-se como um trunfo para a disciplina. Muitos autores, apesar disso, deixaram de lado esta noção devido ao risco de leituras “culturalistas” que pudessem reduzir conflitos intergrupais ao aspecto puramente cultural, não considerando, assim, os aspectos políticos e históricos das interações sociais (Abu-Lughod,1991). Fonseca (2005) sugere, ao contrário, que devemos enfrentar as fragilidades do conceito, evitando, com isso, a repetição (mediante a criação de conceitos novos) dos mesmos erros de outrora. Para ela: “os avanços teóricos da disciplina dependem justamente da coragem de encarar malogros, incorporar críticas e ir em frente com novas tentativas de análise – mesmo sabendo que, com toda probabilidade, estas serão fadadas a se mostrar tão frágeis quanto as anteriores (2005, p.22-23).

O tema da alteridade cultural, além disso, é um tema que incomoda aos antropólogos, pois não se refere somente a atores exóticos e contextos distantes, mas diz respeito também a pessoas e indivíduos bastante próximos com os quais lidamos no nosso dia-a-dia. Com o intuito de tornar possível a comunicação, o papel do antropólogo seria o de oferecer um mapa ou guia para percorrer a distância que há entre “subjetividades variantes” (Geertz,1999), bem como o de ocupar os espaços conturbados (“entre lugares”) que ressaltam a diferença (Bhabha, 1998). Ocupar estes “entre-lugares” é de suma importância porque é justamente nestes espaços:

[...] que as experiências intersubjetivas e coletivas de nação, o interesse comunitário ou o valor cultural são negociados. De que modo se formam sujeitos nos “entre-lugares”, nos excedentes da soma das “partes” da diferença (geralmente expressas como raça/classe/gênero/[religião], etc.)? De que modo chegam a ser formuladas estratégias de representação ou aquisição de poder (*empowerment*) no interior das pretensões concorrentes de comunidades em que, apesar de histórias comuns de privação e discriminação, o intercâmbio de valores, significados e prioridades podem nem sempre ser colaborativo e dialógico, podendo ser profundamente antagônico, conflituoso e até incomensurável? (Bhabha, 1998, p.20)

Ao mencionar a categoria “cultura”, portanto, os antropólogos deveriam ir além da “diferença” para falar das desigualdades, e ressaltar o caráter político dos diversos

embates e interações sociais. Neste sentido, é interessante pensar que a própria noção de “cidadania” tornou-se, como afirma Barcellos (2005), a moeda de troca que vêm financiando boa parte dos trabalhos antropológicos. A tarefa da disciplina, dentro desta perspectiva, seria o de fazer uma reconstituição, uma reconstrução, estando, por isso mesmo, circunscrita a um determinado olhar e encerrada em um momento particular. É isso o que indica a epígrafe inicial do livro de Homi Bhabha e que me inspirou também nessas considerações finais: “a arquitetura deste trabalho está enraizada no temporal. Todo problema humano deve ser considerado do ponto de vista do tempo”. (Frantz Fanon, *Black Skin, White Masks*).

Para retomar a discussão inicial, acho importante salientar a ressalva feita por Veena Das e Deborah Poole, segundo as quais os antropólogos, embora tenham muito a apreender com as sugestões de Michel Foucault e Giorgio Agamben, precisam ter o cuidado em não aplicar compulsiva e insensatamente as categorias de análise desses autores nas situações empíricas concretas. A tarefa consiste em elaborar e reconstruir genealogias e histórias de socialidade particulares, com o objetivo de perceber o modo como diferentes desejos, esperanças e medos modelaram as diversas experiências do Estado biopolítico (2004, p.30).

Como adverte James Clifford (1998), é importante que os antropólogos ao menos se esforcem em não representar abstrata e a-historicamente os “outros”. O desafio proposto à disciplina é o da (re)construção de imagens concretas e complexas de seus “objetos” de estudo, levando-se em conta as relações de poder e conhecimento implicadas neste tipo de empreendimento, realizado por meio de relações históricas particulares de dominação e diálogo. Sendo assim, creio ser bastante elucidativa a sugestão de Clifford em considerar, a exemplo de Gilles Deleuze e Michel Foucault, as experiências de escrita etnográfica como uma “caixa de ferramentas” capaz de auxiliar o profissional envolvido no árduo aprendizado lingüístico implicado na observação participante.

Requer-se com isso, indubitavelmente, algum tipo de debate político-epistemológico acerca das noções de escrita e alteridade. Talal Asad (2008), neste aspecto, pondera que a etnografia não deve ser exatamente entendida como a experiência e a interpretação de uma “outra” realidade específica, mas, sobretudo, como um processo de *negociação* e *diálogo* entre sujeitos politicamente significativos. É neste sentido igualmente que Crapanzano (1980) compreende a etnografia como uma ação dialógica na qual os interlocutores negociam uma perspectiva compartilhada de

realidade e que Ingold (2011) afirma ser a antropologia não um estudo *sobre*, mas um estudo *com* as pessoas envolvidas *em* seu ambiente; uma prática de observação assentada em um processo participativo de diálogo. Trata-se de uma filosofia feita nas ruas (*we do our philosophy out of doors*) e cujo processo de educação e formação pede que a atenção seja dirigida a outras possibilidades e formas de ser. Em resumo, é preciso que se leve em consideração a transformação inerente ao conhecimento antropológico, pois, como diz Roy Wagner (2010), a lição mais elementar da disciplina (mas nem sempre simples) é a de que “o antropólogo não pode simplesmente ‘aprender’ uma nova cultura e situá-la ao lado daquela que ele já conhece; deve antes ‘assumi-la’ de modo a experimentar uma transformação de seu próprio universo” (2010, p.37).

Chamar atenção para a importância de um “olhar etnográfico” para questões como política, estado, religião e assistência é, em minha opinião, relevante, na medida em que os efeitos sociais e políticos da introdução de novas tecnologias em contextos marcados por “pessoas que navegam nos emaranhados contemporâneos de poder e conhecimento” precisam, como afirma Biehl (2011), de *investigações centradas nas pessoas*. O cuidado com a forma pela qual as políticas são elaboradas e geridas institucionalmente, bem como a atenção à forma com que estas se adaptam a contextos de desigualdade social precisam ser compreendidos como requisitos da própria formação profissional do antropólogo. Sua contribuição para o avanço do conhecimento produzido nesta área é trazer visibilidade a processos estruturais e a peculiaridades institucionais inerentes às sociedades modernas, tornando inteligíveis, assim, as novas configurações globais. Talvez seja este um meio possível, para recuperar o argumento de Agamben, de restituir o pensamento a sua vocação prática. Se consegui, mesmo que mínima e provisoriamente, cumprir com esta tarefa na presente dissertação, considero como exitosa a empreitada realizada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABU- LUGHOD, Lila. Writing against Culture. In: FOX, R.G. (Org). *Recapturing anthropology: working in the present*. Santa Fe: School of American Research Press, 1991.
- AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer. O poder Soberano e a Vida Nua*. BH, Editora da UFMG, 2007.
- ASAD, Talal. *Formations of the Secular: Christianity, Islam, Modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press 2003
- ASAD, Talal. Where are the margins of the State? In: DAS, Veena e POOLE, Deborah (eds). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.
- ASAD, Talal. “O conceito de tradução cultural na antropologia britânica”. In: DUARTE, João Ferreira. *A cultura entre tradução e etnografia*. Lisboa, Vega, 2008, p. 13-41.
- BANGSTAD, Sindre. “Contesting secularism/s: Secularism and Islam in the work of Tala Asad”. *Anthropological Theory*, 9 (2), 2009.
- BARCELLOS, Daisy Macedo. Antropologia em múltiplos planos. In: *HUMANAS*. Porto Alegre, v.26/27, n.1/2,2005
- BARREIRA, Irllys A.F. Participação: experiências, significados e redes de poderes em municípios cearenses. In: HEREDIA, Beatriz M.A. de; PALMEIRA, Moacir (orgs.). *Política, governo e participação popular: conselhos, orçamento participativo e outras experiências*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.
- BHABHA, Homi. *O Local da Cultura*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1998
- BHARGAVA, Rajeev. Rehabilitating Secularism. In: CALHOUN, Craig J; JUERGENSMEYER, Mark; VANANTWERPEN, Jonathan (eds). *Rethinking Secularism*. New York: Oxford University Press, 2011. 311p.



BICHIR, R.M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais; o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de Doutorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. UERJ, 2011

BICHIR, R.M. “O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda”. In: *Novos Estudos*, nº87, 2010

BIEHL, João. Antropologia no campo da saúde global. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 17, n.35, 2011.

BIRMAN, Patricia. “Cruzadas pela Paz: práticas religiosas e projetos seculares relacionados à questão da violência no Rio de Janeiro”. In: *Religião e Sociedade*, Rio de Janeiro 32(1), 209-226, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica de Assistência Social, n.8.742, de 07 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 08 de dezembro de 1993

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

BRASIL. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

BURITY, Joanildo A. *Redes, parcerias e participação religiosa nas políticas sociais no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 2006

BURITY, Joanildo A. Organizações religiosas e ações sociais: entre as políticas públicas e a sociedade civil. *Revista ANTHROPOLÓGICAS*, ano 11, v.18(2),2007.

BURITY, Joanildo A. Religião, Política e cultura. *Tempo social*, v.20 (2), 2008

CALHOUN, Craig. Secularism, Citizenship, and the Public Sphere. In: CALHOUN, Craig J; JUERGENSMEYER, Mark; VANANTWERPEN, Jonathan (eds). *Rethinking Secularism*. New York: Oxford University Press, 2011. 311p.

CAMURÇA, Marcelo. Caridade, a “religião civil” dos brasileiros? In: *Religião, ação social e política*. UFJF, 2003

CANNEL, Fenella. “The anthropology of secularism”. *Annual Review of Anthropology*, 39, 2010.

CARVALHO, Antonio Ivo. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadão e controle social*. Rio de Janeiro, Fase/Ibam, 1995

CASANOVA, J. *Public Religions in the Modern World*. Chicago, Chicago University Press, 1994.

CASANOVA, J. Rethinking Secularization: a global comparative perspective. *The Hedgehog Review*, 2006

CASANOVA. The secular, Secularizations, Secularisms. In: CALHOUN, Craig J; JUERGENSMEYER, Mark; VANANTWERPEN, Jonathan (eds). *Rethinking Secularism*. New York: Oxford University Press, 2011. 311p.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social –uma crônica do salário*. 5ª Ed.. Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTRO, M.H.G de. “Política Social em Brasil: Continuidades y Cambios”. *Seminário “Brasil y Chile: uma mirada hacia América Latina y SUS perspectivas”*, 2006

CNAS, MDS. *Orientação acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social*. Brasília, 2006<sup>a</sup>.

CNAS, MDS. *Implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na atuação dos Conselhos de Assistência Social*. Brasília, 2006<sup>b</sup>

CLIFFORD, James. “Sobre a autoridade etnográfica”. In: GONÇALVES, José Reginaldo S. (Org.). *A experiência etnográfica: antropologia e literatura no século XX*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1998, p. 17-62.

COMAROFF, Jean e COMAROFF, John. *Of revelation and revolution. Christianity, colonialism and consciousness in South Africa*. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

CORADINI, Odaci L. Conselhos regionais de desenvolvimento, orçamento participativo e confrontos entre concepções de “participação”. In: HEREDIA, Beatriz M.A. de; PALMEIRA, Moacir (orgs.). *Política, governo e participação popular: conselhos, orçamento participativo e outras experiências*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

CORTEN, André. *Os Pobres e o Espírito Santo: O Pentecostalismo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1996

CORTES, Soraya Maria Vargas. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities”. In: HOCHMAN, Gilberto (org.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007

CORTES, Soraya Maria Vargas. Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol.III, nº 1, 1998, p.6-17

COUTO, Berenice Rojas [et all]. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. - 2ed- São Paulo, Cortez, 2011

CRAPANZANO, Vincent. *Tuhami. Portrait of a Moroccan*. Chicago: The University of Chicago Press, 1980.

DAGNINO, Evelina. “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*, 2000, pp.61-102.

DAMO, Arlei Sander. “A Peça Orçamentária: os sentidos da participação na política a partir do OP porto-alegrense”. In: BRITES, Jurema; FONSECA, Cláudia. *Etnografias da participação*. Santa Cruz do Sul:EDUNISC, 2006

DAS, Veena e POOLE, Deborah. “State and its Margins”. In: DAS, Veena e POOLE, Deborah (eds). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.

DECKER, Norberto. *Caridade e Assistência Social Espírita: imbricações do “auxílio” e da “ação cidadã”*. Monografia. (Graduação em Ciências Sociais) – DEAN/UFPR, Curitiba, 2010.

DIAS, João Marcus Pires. *O Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo - Confrontos e Enfrentamentos no Circuito do Poder*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, 2006

DRAIBE, S.M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto (org.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro:Editora FIOCRUZ, 2007

ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As três dimensões políticas do Welfare State”. *Lua Nova*. São Paulo, Cedec, nº24, 1991, p.85-116

EZEQUIEL, Márcio. “Pobreza como objeto histórico: problemas empíricos e teóricos”. In: *Diálogos*, DHI/UEM, 1998.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores*. São Paulo, Cortez, 1992

FASSIN, Didier. *When Bodies Remember. Experiences and politics of AIDS in South Africa*. Berkeley: Los Angeles, University of California Press, 2007.

FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994

FERNANDES, Rubem César. O que é o Terceiro Setor? In: Ioschpe [et.al.]. *3º Setor: desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997

FERREIRA, Jacqueline. “O Humanitário no Brasil: entre o ideal universal e a cultura local”. In: FERREIRA, Jacqueline e SCHUCH, Patrice. *Direitos e Ajuda Humanitária: perspectivas sobre família, gênero e saúde*. RJ, Editora da FIOCRUZ, 2010.

FONSECA, Cláudia. Antropologia, e cidadania em múltiplos planos. In: *HUMANAS*. Porto Alegre, v.26/27, n.1/2,2005

FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade 1: A Vontade de Saber*. RJ, Graal, 1977.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da Sociedade. Curso no Collège de France*. São Paulo, Martins Fontes, 2002.

FOUCAULT, Michel. *O Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FURMAN, L. E. & FRY, S. “Clerics and Social Workers: collaborators or competitors?” In: *Aretê*, 24(1), p. 30-39, 2000.

GAUCHET, Marcel. *The Disenchantment of the World: A Political History of Religion*. Princeton, NJ. Princeton University Press, 1997.

GEERTZ, Clifford. Os usos da diversidade. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, n.10,1999.

GENTILLI, R. M. L. “Padrões de Profissionalidade da Prática do Serviço Social”. In: *Debates Sociais*. 59, ano XXXVI, p. 63-103, 2001.

GIUMBELLI, Emerson. A presença do religioso no espaço público: modalidades no Brasil. *Religião e Sociedade*. Rio de Janeiro, 28 (2), 2008

GIUMBELLI, Emerson. *Face e dimensões da campanha contra a fome*. Rio de Janeiro: ISER, 1994

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa*. Tese (doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

GRAMSCI, Antonio. *Obras escolhidas*. São Paulo, Martins Fontes, 1978

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro. *Entidades assistenciais: rede de serviços para a constituição de uma política de assistência social*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002

HABERMAS, Jünger. *Mudança Estrutural na Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HEREDIA, Beatriz M.A. de; PALMEIRA, Moacir (orgs.). *Política, governo e participação popular: conselhos, orçamento participativo e outras experiências*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

HÉRVIEU-LÉGER, Danièle. Religion, modernité, sécularisation. In: *Vers un nouveau christianisme?* Paris: CERF, 1987.

IAMAMOTO, Marilda V. e CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo, Cortez, 1982.

KARSCH, U. M. S. *O Serviço Social na Era dos Serviços*. São Paulo, Cortez, 1987

KATZENSTEIN, Peter J. Civilizational States, Secularisms, and Religions. In: CALHOUN, Craig J; JUERGENSMEYER, Mark; VANANTWERPEN, Jonathan (eds). *Rethinking Secularism*. New York: Oxford University Press, 2011. 311p.

KAUCHAKJE, Samira. Gestão e controle de políticas públicas: participação social no Brasil contemporâneo. In: *HUMANAS*. Porto Alegre, v.26/27, n.1/2,2005

LANDIM, Leilah *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro, Iser, 1993

LANDIM, Leilah e SCALON, Maria Celi. *Doações e trabalho voluntário no Brasil: uma pesquisa*. Rio de Janeiro, 7 Letras, 2000

LEITE, Fábio Carvalho. O laicismo e outros exageros sobre a primeira república no Brasil. In: *Religião e Sociedade*, Rio de Janeiro, 31 (1), 2011.

- LOEWENBERG, Frank M. *Religion and social work practice in contemporary American society*. Columbia University Press, 1988.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Sociedade civil e construção de espaços participativos de gestão pública no Brasil. In: *HUMANAS*. Porto Alegre, v.26/27, n.1/2,2005
- LYNCH, Cecelia. Religious Humanitarianism and the Global Politics of Secularism. In: CALHOUN, Craig J; JUERGENSMEYER, Mark; VANANTWERPEN, Jonathan (eds). *Rethinking Secularism*. New York: Oxford University Press, 2011. 311p.
- MARTIN,D. *On secularization: Towards a Revised Theory*. Aldershot, UK: Ashgate, 2005.
- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo, Cortês, 2008.
- MIDGLEY, J. & SANZENBACH, P. “Social Work, religion and the global challenge of fundamentalism”. In: *International Social Work*, 32 (4), p.273-87, 1989.
- MONTERO, Paula. Secularização e Espaço Público: a reinvenção do pluralismo religioso no Brasil. *Etnográfica*, 13(1), 2009.
- MONTERO, Paula. “Max Weber e os dilemas da secularização: o lugar da religião no mundo contemporâneo”. *Novos Estudos Cebrap*, 65, 2003
- NEVES, Delma Pessanha. “Políticas de ‘Vitimização’ e Direitos Sociais Seletivos”. In: FERREIRA, Jacqueline e SCHUCH, Patrice. *Direitos e Ajuda Humanitária: perspectivas sobre família, gênero e saúde*. RJ, Editora da FIOCRUZ, 2010.
- NOVAES, Regina. *Hábitos de doar: motivações pessoais e as múltiplas versões o “espírito da dádiva”*. s/d.
- ONG, Aihwa. *Buda is Hiding, Citizenship and the New America*, University of California Press, 2003.
- ORO, Ari Pedro. “Religião, Laicidade e Cidadania”. In: *Latinidade da América Latina. Enfoques sócio-antropológicos*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2008
- PAULA, Sérgio Goes de; e ROHDEN, Fabíola. “Filantropia empresarial em discussão: números e concepções a partir do Prêmio Eco”. In: LANDIM, Leilah (org.) *Ações em sociedade: Militância, caridade, assistência, etc*. Rio de Janeiro, Nau/ISER, 1998
- PEREIRA, Potyara A. P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza, PEREIRA, Potyara A. P.(org.). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro:UERJ, 2002

PEREIRA NETO, Francisco. Assistência social e caridade em Porto Alegre. In: FONSECA, Cláudia, BRITES, Jurema. *Etnografias da participação*. Santa Cruz do Sul:EDUNISC, 2006.

PEREIRA NETO, Francisco. *Assistência Social e Caridade. Religião, política e a construção da solidariedade em Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social UFRGS, Porto Alegre, 2001

PETER van der Veer. Smash Temples, Burn Books: Comparing Secularist Projects in India and China. In: CALHOUN, Craig J; JUERGENSMEYER, Mark; VANANTWERPEN, Jonathan (eds). *Rethinking Secularism*. New York: Oxford University Press, 2011. 311p.

PRICE, S. “Has something changed? Social work, pastoral care, spiritual counseling and palliative care”. In: *Progress in Palliative Care*, 9(6), 2001.

RABINOW, Paul e ROSE, Nikolas. O conceito de biopoder hoje. In: *Revista de Ciências Sociais*, n.24, 2006.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez, 6ª edição, 2011

RANCIÈRE, Jacques. Politics, Identification, and Subjectivization. In: RAJCHMAN, John (ed.). *The Identity in Question*. Routledge, London, 1995.

REESE, D. J. & BROWN, D. R. “Psychosocial and Spiritual Care in Hospice: Differences Between Nursing, Social Work and Clergy”. *The Hospice Journal*, 12(1), 29-41, 1997.

ROSE, Nikolas. *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

SAILLANT, Francine. “A Responsabilidade na Intervenção Humanitária: indiferença ou engajamento? In: FERREIRA, Jacqueline e SCHUCH, Patrice. *Direitos e Ajuda Humanitária: perspectivas sobre família, gênero e saúde*. RJ, Editora da FIOCRUZ, 2010.

SANZENBACH, P. “Religion and social work: it’s not simple”. *Social Casework*, 70 (9), 571-5, 1989

SCHELIGA, Eva Lenita. *Educando sentidos, orientando uma práxis: etnografia das práticas assistenciais de evangélicos brasileiros*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de São Paulo, 2010.

SCHERER-WARREN, I. “Organizações não-governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil”. *Cadernos de Pesquisa*, UFSC, Florianópolis, n.1, 1994.

SILVA, C.N. Igreja Católica, assistência social e caridade: aproximações e divergências. *Sociologias*. Porto Alegre, n.15, 2006.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. *O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do Projeto Profissional de Ruptura*. 7ªed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Geovana; LEÃO, Regina. Interfaces da Assistência Social com o processo democrático participativo. In: OLIVEIRA, Elizabeth Serra; VARGENS, Paula W. (orgs). *Aprendendo a aprender. Os caminhos da construção coletiva do fazer*. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio, 2011.

SIMÕES, Pedro. *Assistentes sociais e Religião: um estudo Brasil/Inglaterra*. São Paulo: Cortez, 2005a.

SIMÕES, Pedro. Valores Religiosos e Profissões. In: *Religião, Ação Social e Política. Praia Vermelha* n.12, 2005b

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: o papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, vol.15, nº4. São Paulo, 2001

SPOSATI, Aldaíza. “Sistema de Assistência Social: espaços público e privado”. (Paper produzido para o Seminário *Políticas Sociais no Brasil e na Alemanha: Sistema Previdenciário e Mercado de Trabalho*). Brasília, IPEA/Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1994.

STEIL, Carlos Alberto. Estado, Movimentos Sociais e ONGs: a Guerra-Fria e a globalização como cenários de compreensão da realidade social. In: *Humanas*, Porto Alegre, v.24, n.1/2, 2001a

STEIL, Carlos Alberto; CARVALHO, Isabel C. M. ONGs no Brasil: elementos para uma narrativa política. In: *Humanas*, Porto Alegre, v.24, n.1/2, 2001b

STEIL, Carlos Alberto. A Igreja dos Pobres: Da Secularização à Mística. In: *Religião & Sociedade*. Rio de Janeiro, v.19, n.2: ISER, 1998.

TELLES, V.S. *Direitos Sociais: afinal do que se trata*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

WAGNER, Roy. *A invenção da cultura*. São Paulo, Cosac Naify, 2010.

WAKEFIELD, J.C. “Is altruism part of human nature? Toward a theoretical foundation for the helping professions”. In: *Social Service Review*, 67 (3), p.406-459, 1993



WALLERSTEIN, I. *Geopolitics and geoculture*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Ed. Centauro. São Paulo, 2004

## ANEXO A

### QUESTIONÁRIO: O PERFIL E A PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE/RS (BIÊNIO 2011-2013)

Este questionário compõe a pesquisa intitulada “Religião e Políticas Públicas: uma etnografia da *participação* religiosa no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre”, conduzida pelo mestrando Norberto Decker Neto junto ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). São indicados o anonimato das respostas e a restrição de seu uso para os fins desta pesquisa.

**Observação:** para os fins exclusivos desta dissertação, analisamos somente as questões dos Blocos 1 e 4.

#### **BLOCO 1: CARACTERIZAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)**

**1) Sexo:**

1. ( ) Masculino      2. ( ) Feminino

**2) Cor/raça (marque apenas uma alternativa):**

1. ( ) Branca      2. ( ) Preta  
3. ( ) Amarela    4. ( ) Parda      5. ( ) Indígena

**3) Escolaridade:**

1. ( ) Ensino fundamental      2. ( ) Ensino médio  
3. ( ) Superior incompleto      4. ( ) Superior completo  
5. ( ) Especialização            6. ( ) Mestrado incompleto  
7. ( ) Mestrado completo        8. ( ) Doutorado incompleto  
9. ( ) Doutorado completo

**4) Atividade profissional:** \_\_\_\_\_

**5) Qual sua religião ou culto? R:** \_\_\_\_\_

**6) Faixa etária:**

1. ( ) até 20 anos            2. ( ) de 21 a 30 anos  
3. ( ) de 31 a 40 anos    4. ( ) de 41 a 60 anos  
5. ( ) mais de 60 anos

**7) Renda familiar mensal (média)**

1. ( ) Abaixo de R\$ 500,00                            2. ( ) De R\$ 500,00 até R\$ 1.500,00  
3. ( ) De R\$ 1.501,00 até R\$ 2.500,00    4. ( ) De R\$ 2.501,00 até R\$ 4.000,00  
5. ( ) De R\$ 4.001,00 a R\$ 8.000,00        6. ( ) De R\$ 8.001,00 a R\$ 12.000,00  
7. ( ) Acima de R\$ 12.001,00                    8. ( ) Não sabe

**8) Situação no conselho:**

1. ( ) Titular    2. ( ) Suplente    3. ( ) Não sabe  
4. ( ) Outros \_\_\_\_\_

**9) Setor de representação a que pertence:**

1. ( ) Poder público. Especificar: \_\_\_\_\_  
2. ( ) Usuário/organização de usuários (CORAS). Especificar sua representação nas CORAS: \_\_\_\_\_  
3. ( ) Entidade/organização da assistência social. Especificar: \_\_\_\_\_  
4. ( ) Trabalhador do setor da assistência social. Especificar: \_\_\_\_\_  
5. ( ) Não sabe.

**10) Há quanto tempo é conselheiro(a) deste conselho? (tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado).**

1. ( ) Menos de 1 ano                            2. ( ) De 1 a 3 anos  
3. ( ) De 4 a 6 anos                            4. ( ) De 7 a 10 anos  
5. ( ) Mais de 10 anos                        6. ( ) Não sabe/não se aplica

**11) Neste conselho, já representou outros setores?**

1. ( ) Não.  
2. ( ) Sim. Quais? (Pode-se marcar mais de uma opção):

( ) Poder público ( ) Sociedade civil. Especificar: \_\_\_\_\_

**12) Além deste conselho, você é ou foi conselheiro(a) de outros conselhos nacionais, estaduais ou municipais de políticas públicas?**

1. ( ) Não
2. ( ) Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho
3. ( ) Sim, sou conselheiro(a) de outros conselhos

Quais? (Pode-se marcar mais de uma opção):

1. ( ) Conselhos nacionais. Quais? \_\_\_\_\_
2. ( ) Conselhos estaduais. Quais? \_\_\_\_\_
3. ( ) Conselhos municipais/locais. Quais? \_\_\_\_\_

**BLOCO 2: ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS OU CONSELHEIRAS**

**13) Avalie o seu grau de articulação com os demais setores do conselho, segundo a tabela abaixo (marque com um “X” a coluna correspondente a cada setor):**

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/não se aplica
1. Poder público	( )	( )	( )	( )	( )
2. Usuários	( )	( )	( )	( )	( )
3. Entidades/organizações	( )	( )	( )	( )	( )
4. Trabalhadores	( )	( )	( )	( )	( )

**14) Com que frequência você consulta sua base de apoio para:** [Obs.: considere “base de apoio” o grupo representado pelo conselheiro(a)]

I – Definir/sustentar posicionamento no conselho:

1. ( ) Nunca
2. ( ) Raramente
3. ( ) Às vezes
4. ( ) Frequentemente
5. ( ) Sempre
6. ( ) Não sabe/não se aplica

II – Relatar os debates/deliberações do conselho

1. ( ) Nunca                      2. ( ) Raramente      3. ( ) Às vezes  
 4. ( ) Frequentemente    5. ( ) Sempre            6. ( ) Não sabe/não se aplica

III – Prestar contas sobre a sua atuação no conselho:

1. ( ) Nunca                      2. ( ) Raramente      3. ( ) Às vezes  
 4. ( ) Frequentemente    5. ( ) Sempre            6. ( ) Não sabe/não se aplica

IV – Construir/fortalecer articulações:

1. ( ) Nunca                      2. ( ) Raramente      3. ( ) Às vezes  
 4. ( ) Frequentemente    5. ( ) Sempre            6. ( ) Não sabe/não se aplica

### **BLOCO 3: FUNCIONAMENTO DO CONSELHO**

**15) Para você, com que frequência a atuação dos(as) conselheiros(as) corresponde aos interesses dos setores que eles representam?**

1. ( ) Nunca                      2. ( ) Raramente      3. ( ) Às vezes  
 4. ( ) Frequentemente    5. ( ) Sempre            6. ( ) Não sabe/não se aplica

**16) Em sua opinião, qual a influência do CMAS em relação a:**

	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Não sabe
1. Política Pública de Assistência Social do Município	( )	( )	( )	( )	( )
2. Entidades religiosas e de laicas assistência social	( )	( )	( )	( )	( )
3. Agenda da Prefeitura e do órgão gestor (FASC)	( )	( )	( )	( )	( )
4. Percepção da opinião pública sobre o tema	( )	( )	( )	( )	( )

**17) Em geral, os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os(as) conselheiros(as)?**

1. ( ) Não                                      2. ( ) Sim, parcialmente                      3. ( ) Sim, plenamente

**18) A linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os conselheiros?**

1. ( ) Não                                      2. ( ) Sim, parcialmente                      3. ( ) Sim, plenamente

**19) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho? (Marque no máximo três alternativas)**

1. ( ) Pouco tempo de discussão nas reuniões
2. ( ) Reuniões muito esparsas
3. ( ) Excesso de reuniões
4. ( ) Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
5. ( ) Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
6. ( ) Questões políticas alheias à agenda do conselho
7. ( ) Excesso de burocracia
8. ( ) Divergência nas opiniões dos conselheiros (Estado e sociedade civil)
9. ( ) Baixa prioridade política por parte da Prefeitura Municipal
10. ( ) Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros
11. ( ) O mandato de conselheiro(a) não é remunerado pelo governo
12. ( ) Insuficiência de quadro de funcionários
13. ( ) Outras \_\_\_\_\_

**BLOCO IV – QUESTÕES ABERTAS:**

**20) Como você avalia a atuação e o papel das entidades/organizações religiosas neste conselho e, de um modo geral, na promoção da política pública de assistência social em Porto Alegre?**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**21) Quais são as razões, em sua opinião, da participação maciça e histórica de instituições religiosas na área de assistência social?**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**22) Como você avalia o papel do poder público (Prefeitura e FASC) na condução da assistência social no Município?**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**23) Em sua opinião, quais as relações (semelhanças, diferenças, etc.) entre caridade, filantropia e assistência social?**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**24) O que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho e da política de assistência social em Porto Alegre?**

---

---

---

---

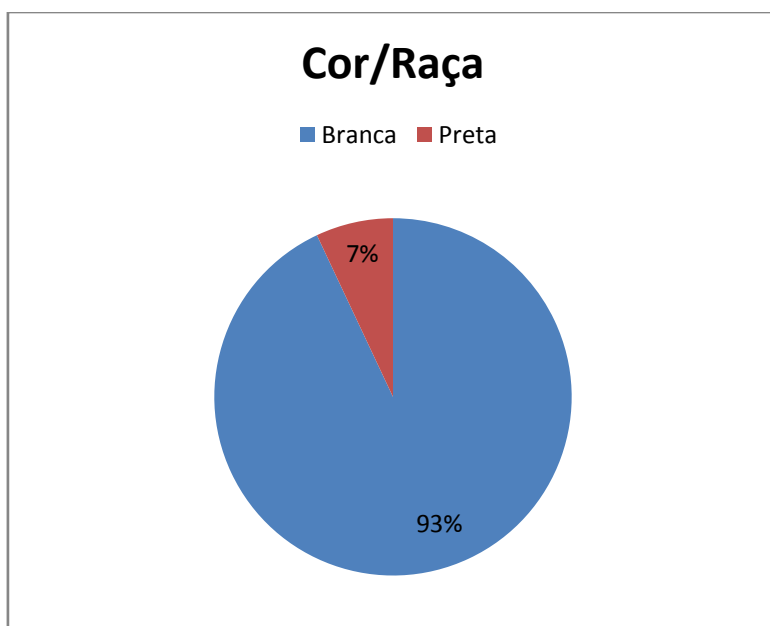
---

---



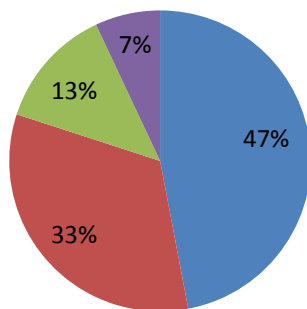
**ANEXO B**

**Observação:** Além dos dados apresentados no corpo da dissertação, destaco os seguintes resultados do questionário respondido pelos conselheiros do CMAS, referentes a cor, escolaridade, faixa etária, renda familiar e tempo de conselho. Por último, quadro comparativo de duas gestões no que diz respeito ao critério de sexo.



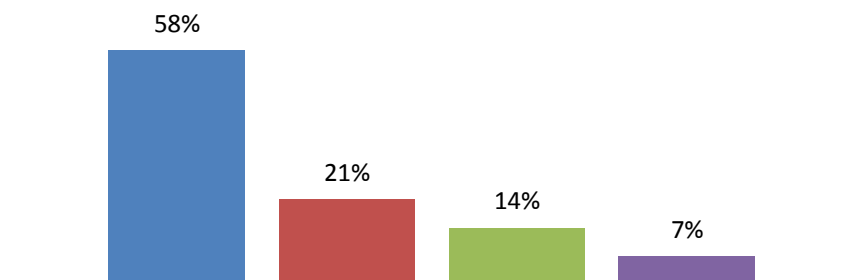
## Escolaridade

- Superior completo
- Especialização
- Ensino Médio
- Ensino Fundamental

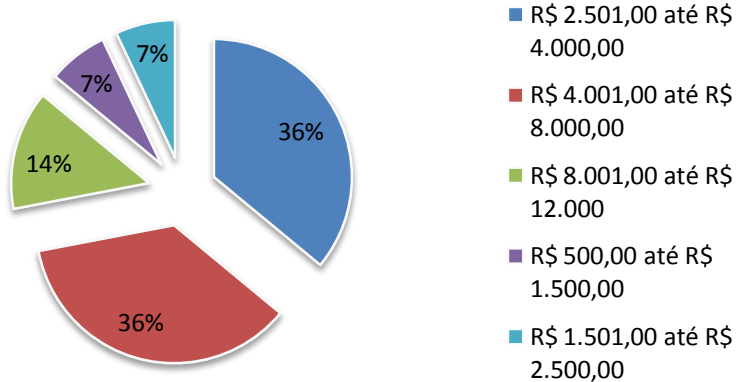


## Faixa Etária

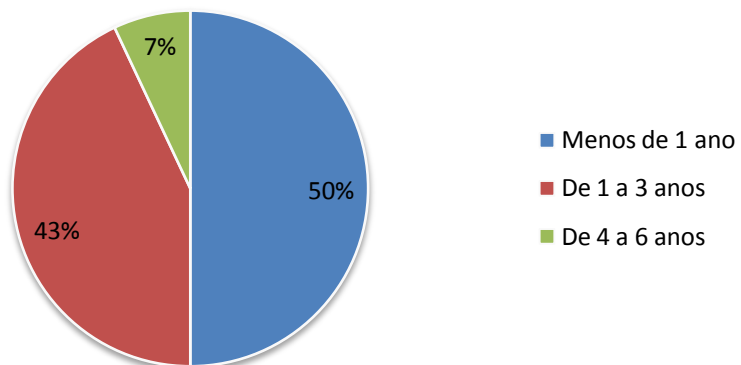
- 41 a 60 anos
- 31 a 40 anos
- mais de 60 anos
- 21 a 30 anos



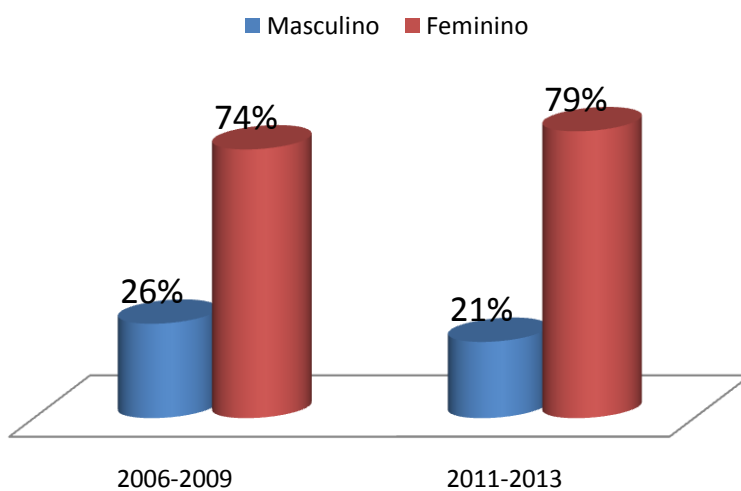
## Renda



### Há quanto tempo é conselheiro?



### Sexo



Fonte: Lista dos Conselheiros do CMAS – Gestão 2011-2013 (atualizada em 05.10.2012) e Gestão 2006-2009 (atualizada em 03.04.2009).