

RELIGIÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ETNOGRAFIA DA PARTICIPAÇÃO RELIGIOSA NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE.

Norberto Decker

A finalidade desta pesquisa em andamento 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 civilⁱ no debate sobre as relações entre democratização e representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas demonstra ser um tema de crescente importância nas ciências sociais. A tentativa que se pretende fazer aqui 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 de transformação 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 socialⁱⁱ, 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 nos indica 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:

[...] 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)ⁱⁱⁱ, 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. No entanto, é importante considerar que 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 1938 a primeira regulamentação da área com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social.^{iv} (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. 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.^v

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^{vi} 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 ao longo do último século.

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 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). Cabendo destacar 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, vê-se que 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 entre o estatal e o privado. A partir da Constituição de 1988, este contexto sofreu significativas transformações: de ajuda ou auxílio esporádico, benévolo ou caritativo, a assistência social concretizou-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 nunca anteriormente assumidas.

O processo de democratização implicou também 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. Estamos falando aqui das organizações sem fins lucrativos, organizações não-governamentais (ONGs) ou ainda, das organizações da sociedade civil de interesse público - Oscip (Landim, 1993, p.5), 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^{vii}, 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 sugere, 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 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)^{viii}, 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 a presente pesquisa se propõe a realizar consiste na avaliação do significado dos espaços institucionais de participação social na gestão das políticas públicas no Brasil, tendo como espaço empírico analisado o Conselho Municipal de Assistência Social 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).

Destacamos acima as 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 provocado no contexto democrático brasileiro.

Com a implementação, a partir dos anos 1990, de políticas descentralizadoras, os municípios se viram 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:

creceu gradualmente a importância da esfera municipal de governo [...] *que* passam, 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 amear 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. Este 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 – nacional e internacional. 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)

Em outras palavras, sustenta-se a religião como um caso *bom para pensar* o modo pelo qual dimensões simbólicas da vida social participam da ação estratégica de distintos atores políticos. Analisar o campo das políticas públicas sob a perspectiva da religião pode elucidar o papel desta nas questões de enfrentamento da pobreza, luta por direitos e promoção da cidadania. Em suma, 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” (idem, p.35-36).

RELIGIÃO E POLÍTICA

O novo arranjo das relações entre religião e política nos remete às experiências de engajamento social e político das instituições religiosas desenhadas desde os anos 1950. O movimento ecumênico, que aproximou católicos e protestantes, e as modalidades de ação social das pastorais e das comunidades eclesiais de base (no campo católico), bem como os projetos de desenvolvimento social em comunidades pobres (no caso dos protestantes históricos) desempenham forte relevância neste debate. Com o processo instaurado pela Constituinte, a participação política dos grupos religiosos (notavelmente, cristãos) ganhou maior visibilidade, trazendo à tona a presença das religiões na esfera pública.^{ix}

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: (a) como se dá a construção da legitimidade desta participação junto aos demais atores sociais envolvidos na área das políticas sociais; (b) a relação entre a participação de atores religiosos na esfera pública e as disputas político-ideológicas que marcaram o país nas décadas de 1980 e 1990 e; (c) o lugar ocupado pelas organizações religiosas na redefinição da cidadania e das políticas sociais no bojo das relações entre estado, sociedade civil e mercado, mostra 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^x e, de outro, da maior ênfase em iniciativas da sociedade civil. Neste contexto, o processo de reconhecimento político da presença das religiões adquiriu novos contornos, inclusive internacionais.^{xi} 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.

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 seculares - 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.

Com vistas a avaliar o significado político e as conseqüências da institucionalização dos espaços de participação da sociedade civil no campo das políticas sociais, apresento para o debate deste Simpósio, em suma, as seguintes questões: (1) as experiências promovidas pelos conselhos de políticas públicas poderiam estar indicando a emergência de uma nova sociedade civil repolitizada?; (2) qual é o papel e o lugar ocupado pelas religiões nestes espaços de participação democrática?; (3) a prática dos conselhos promove a construção de uma esfera pública afirmativa de direitos na área específica da assistência social?^{xii}

NOTAS

ⁱ A noção de “sociedade civil” advém da teoria do Estado de Antonio Gramsci (1978). Sua perspectiva faz sentido neste trabalho na medida em que nela não se concebe a esfera estatal como um organismo de 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, nesta perspectiva, 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”.

ⁱⁱ O conceito de seguridade social disseminou-se a partir da Segunda Guerra Mundial abrangendo um conjunto variado de políticas sociais. Seu surgimento se dá 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. Trata-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). No Brasil, o conceito de seguridade social, como veremos, aparece pela primeira vez, enquanto política e direito social, somente a partir da Constituição de 1988.

ⁱⁱⁱ Sancionada pelo presidente Itamar Franco pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

^{iv} Decreto-Lei nº 525, de 01º de julho de 1938.

^v Deve-se ressaltar também 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 distintas esferas do Estado brasileiro (Mestriner, 2008, p.71)

^{vi} O princípio da subsidiaridade 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 se referir explicitamente à função subsidiária do Estado. Paulo VI alarga este princípio à comunidade internacional quando afirma o dever da assistência aos países subdesenvolvidos. Vemos assim a consagração do princípio da subsidiaridade com um dos elementos fundamentais da DSI (Mestriner, 2008, p.19-20).

^{vii} 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, “seja no âmbito de sua transferência da esfera federal para estados e municípios, seja no deslocamento de parcelas de poder decisório do Estado para a sociedade” (Raichelis, 2011, p.78).

^{viii} “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)

^{ix} 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 se afastaria voluntariamente do espaço público devido a discrepâncias intransponíveis dos universos temporal e espiritual. (Burity, 2006, p.29)

^x 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)

^{xi} 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)

^{xii} Acrescento ainda os apontamentos de recentes trabalhos, de acordo com os quais a América Latina estaria passando, nos últimos anos, por um círculo virtuoso pautado em crescimento econômico e democracia, bem como por um novo padrão desenvolvimentista de Estado (Draibe, 2007). Assim, creio que também seja interessante investigar o impacto das políticas sociais na promoção do crescimento econômico brasileiro, com base na discussão deste novo modelo progressista de Estado.

REFERÊNCIAS

- BURITY, Joanildo A. *Redes, parcerias e participação religiosa nas políticas sociais no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 2006
- _____. Cultura, identidade e inclusão social: o lugar da religião para seus atores e interlocutores. In: *Debates do NER*, Porto Alegre, ano 9, n.14, 2008.
- CARVALHO, Antonio Ivo. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadão e controle social*. Rio de Janeiro, Fase/Ibam, 1995
- CÔRTEZ, S.M.V..” 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
- _____. 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
- 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.
- 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 , p. 73 e seguintes

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

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

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

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

GIUMBELLI, Emerson. Faces e Dimensões da Campanha contra a Fome. Rio de Janeiro, Iser, 1994.

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

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

MESTRINER,Maria Luiza. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. São Paulo, Cortês, 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

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

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

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.