

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR RAIMUNDO SÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL EM SERVIÇO SOCIAL

MARFISA MARTINS MOTA DE MOURA

**O PÚBLICO E O PRIVADO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
E A ATUAÇÃO DA AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA EM TERESINA – PIAUÍ**

Recife

2017

MARFISA MARTINS MOTA DE MOURA

**O PÚBLICO E O PRIVADO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
E A ATUAÇÃO DA AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA EM TERESINA – PIAUÍ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Helena Lúcia Augusto Chaves.

Recife

2017

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

M929p Moura, Marfisa Martins Mota de
O público e o privado no Sistema Único de Assistência Social e a
atuação da Ação Social Arquidiocesana em Teresina – Piauí / Marfisa
Martins Mota de Moura. - 2017.

166 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves.

Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de
Pernambuco. CCSA, 2017.

Inclui referências e apêndices.

1. Público. 2. Privado. 3. Assistência social. I. Chaves, Helena
Lúcia Augusto (Orientadora). II. Título

361 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2018 – 021)

MARFISA MARTINS MOTA DE MOURA

**O PÚBLICO E O PRIVADO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
E A ATUAÇÃO DA AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA EM TERESINA – PIAUÍ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Aprovada em: 30/11/2017

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Helena Lúcia Augusto Chaves
(Orientadora e Examinadora Interna)

Prof.^a Dr.^a Ana Cristina Brito Arcoverde
(Examinadora Interna)

Prof.^a Dr.^a Mônica Rodrigues Costa
(Examinadora Interna)

Prof.^a Dr.^a Edistia Maria Abath Pereira de Oliveira
(Examinadora Externa)

Prof.^a Dr.^a Vivian Matias dos Santos
(Examinadora Externa)

Aos meus queridos pais, **José e Dorinha** (*In memoriam*), pelo exemplo de vida, de amor e de proteção, sempre.

Ao meu querido esposo, José **Leonan**, pelo estímulo, pelo amor, pela dedicação e pela confiança indispensáveis para a conquista deste trabalho.

Aos meus amados e queridos filhos, **José Leonan Júnior** e **José Vitor**, pela inspiração, pela confiança, pelo companheirismo e pela compreensão, nos momentos de ausência.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por se fazer presente em minha vida em todos os momentos como fonte de fé, sabedoria e inspiração, oportunizando-me mais este aprendizado.

À minha família – pais, irmãos, sobrinhos, cunhadas – pelo apoio, pelo carinho e pela confiança sempre dispensados. De forma particular, ao meu irmão **José Ferreira da Mota Junior** (*In memoriam*), pela confiança e pela admiração. A ele dedico esta conquista que por ele foi inconclusa, devido ao seu prematuro falecimento.

Aos amigos, pela confiança, pela força e pela constante dedicação em tornar essa jornada agradável.

À professora doutora Helena Lúcia Augusto Chaves, pela dedicação em todo o processo de orientação, com sabedoria e competência.

Aos professores do Doutorado, pelos seus ensinamentos e pelas oportunidades de dialogar teoricamente, contribuindo para o processo de formação, de forma particular, à querida **Anita Aline Albuquerque Costa** (*In memoriam*), grande exemplo de profissional e de pessoa.

Aos meus colegas do Curso de Doutorado, Iracilda Braga, Teresa Cristina Moura, Luciene Ferreira, Alina Maria, Andrea Alice, Marx Rodrigues, Paulo Mafra, Francisco Xavier, Evandro Alberto, Mariluska Macêdo, Juliana Barbosa, Maria José Rodrigues e Laise Maria pela solidariedade, pelo compartilhamento das ansiedades e das alegrias.

Às professoras doutoras Edistia Maria Abath Pereira de Oliveira, Vivian Matias dos Santos, Mônica Rodrigues Costa e Ana Cristina Brito Arcoverde, pelas valiosas contribuições no Exame de Qualificação, na Pré-Banca de defesa e por ter aceito continuar e participar da defesa Pública da Tese.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação do Curso de Doutorado em Serviço Social da UFPE, na pessoa da professora doutora Ana Cristina Vieira e I.E.S.R. Sá, e da professora doutora Maria dos Remédios Bezerra, pelo apoio institucional e pelas orientações essenciais ao bom desempenho acadêmico.

À secretária do Doutorado, pela atenção e pelo carinho sempre dispensados.

Ao presidente da Ação Social Arquidiocesana (ASA), aos técnicos e aos usuários que fazem essa entidade, pelo fornecimento de informações e documentações, fundamentais para a construção deste estudo.

Enfim, a todos os que contribuíram para a realização deste trabalho. Muito obrigada!

É preciso sonhar, mas com a condição de crer em nosso sonho, de observar com atenção a vida real, de confrontar a observação com o nosso sonho, de realizar escrupulosamente nossas fantasias. Sonhe, acredite neles!

(Lênin)

RESUMO

A presente tese trata de um estudo sobre o público e o privado no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a atuação da Ação Social Arquidiocesana (ASA) na prestação de serviços assistenciais, em Teresina, Piauí. O estudo tem por base uma pesquisa qualitativa, tomando como campo empírico a ASA, com o objetivo de analisar a relação entre a Assistência Social e a ASA no contexto do SUAS, refletindo sobre a relação que se estabelece no âmbito do público e do privado na atuação da ASA como entidade vinculada à Igreja Católica em Teresina, tendo como base o período de 2005 a 2016. A entrevista semiestruturada foi a principal técnica de pesquisa utilizada, que contou com a participação de nove entrevistados, escolhidos entre gestores, técnicos e representantes de usuários dos Serviços, Programas e Projeto desenvolvidos pela ASA. As análises empreendidas levam em consideração os avanços da Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social como direitos socioassistenciais respaldados na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica da Assistência Social, alterada pela Lei do SUAS, e a Política Nacional de Assistência Social, bem como nas relações entre o Estado e a Sociedade Civil, em uma imbricada associação entre o público e o privado no que diz respeito à garantia de direitos no SUAS e ao papel desempenhado pela sociedade civil organizada, especialmente as ONGs, ao estabelecer parcerias com o poder público para a efetivação da Política de Assistência Social. Os resultados demonstram que as relações entre Estado e Sociedade Civil organizada são dinâmicas e contraditórias, que têm avançado bastante nos últimos anos no aspecto da concretização dos direitos, mas que evidencia, embora expresse os preceitos modernos da sociedade contemporânea, a presença conservadora dos princípios e dos valores da ASA como entidade vinculada a Igreja Católica, portanto, de natureza confessional. Mostra que essas relações devem ocorrer com base em responsabilidades construídas conjuntamente, a fim de que tanto o Estado quanto a sociedade civil organizada, em suas respectivas competências legais, possam contribuir para o avanço da cidadania dos segmentos mais vulneráveis da sociedade a partir de ampla e dinâmica compreensão do viés público.

Palavras-chave: Público. Privado. Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Direitos.

ABSTRACT

This present thesis is about the study of the public and private in the Single System of Social Assistance and the work of the Archdiocesan Social Action (ASA) in the provision of care services in Teresina, Piauí. The study is based on a qualitative research, taking as an empirical field the Archdiocesan Social Action (ASA), with the objective of analyzing the relationship between Social Assistance and Archdiocesan Social Action in the context of the Single Social Assistance System, reflecting on the relation that is established in the scope of the public and private in the work of the Archdiocesan Social Action as an entity linked to the Catholic Church in Teresina, based on the period from 2005 to 2016. The semi-structured interview was the main research technique used, with the participation of nine Interviewed, chosen among managers, technicians and representatives of users of the Services, Programs and Project developed by ASA. The analyzes undertaken take into account the advances of Social Assistance from the perspective of the Single System of Social Assistance as socio-social rights, supported by the Federal Constitution of 1988, the Organic Law of Social Assistance, as amended by the SUAS Law, and the National Social Assistance Policy, as well as in relations between the State and Civil Society, in an imbricated relationship between the public and the private with regard to guaranteeing rights in SUAS and the role played by organized civil society, especially NGOs, in establishing partnerships With the public power for the implementation of the Social Assistance Policy. The results demonstrate that the partnership relations between the State and organized Civil Society are dynamic and contradictory, that have advanced a lot in the last years in the aspect of the realization of the rights, but it is evident that although it expresses the modern precepts of the contemporary society it is verified presence conservative of the principles and values of ASA, as an entity linked to the Catholic Church, therefore of a confessional nature. Finally, it also shows that these relationships must occur on the basis of jointly constructed responsibilities, so that both the State and organized Civil Society, in their respective legal competencies, can contribute to advancing the citizenship of the most vulnerable segments of society, from a broad and dynamic understanding of the public bias.

Keywords: Public. Private. Social Assistance. Single System of Social Assistance. Rights

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Participação em conselhos, fóruns e redes, em âmbito estadual	104
Quadro 2 – Participação em conselhos, fóruns e redes, em âmbito municipal	104
Quadro 3 – Participação em fóruns e redes	106
Quadro 4 – Serviços executados pela ASA, na área de Assistência Social, em parceria com o poder municipal	112
Quadro 5 – Serviços executados na área de Assistência Social pela ASA com outros parceiros	115
Quadro 6 – Perfil dos atores sociais quanto ao cargo e/ou à função e o tempo de envolvimento com a ASA	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAE	Associação de Pais e Amigos Excepcionais
ASA	Ação Social Arquidiocesana
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEB	Centro Eclesial de Base
CEP	Comitê de Ética na Pesquisa
CERIS	Centro de Estatística Religiosa e Investigação Social
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos no Brasil
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSI	<i>Cáritas Secours Internacional</i>
FDCA	Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direito da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FMS	Fundação Municipal de Saúde
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
JAC	Juventude Agrária Católica
JEC	Juventude Estudantil Católica
JOC	Juventude Operária Católica
JUC	Juventude Universitária Católica
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MLAL	Movimento de Leigos para a América Latina
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

NOB	Norma Operacional Básica
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PCS	Programa Comunidade Solidária
PMT	Prefeitura Municipal de Teresina
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSDB	Partido Social Democrático do Brasil
SAS	Secretaria de Assistência Social
SCFVC	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitário
SEMCASPI	Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas
SEMTAC	Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Comunitária
SEMTAS	Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social
SEMTCAS	Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social
SERSOM	Serviço Social dos Servidores Municipais/ Serviço Social do Município
SINPAS	Sistema Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Tecnologia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WCF	<i>World Childhood Foundation</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A ASSISTÊNCIA SOCIAL, A IGREJA CATÓLICA E A AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA: OS FUNDAMENTOS DA HERANÇA CONSERVADORA	19
2.1	A questão social: contradições de uma realidade em movimento	19
2.2	A Igreja Católica e a Assistência Social: construção de respostas à dinâmica da questão social	45
2.3	O público e o privado na Assistência Social no interior da relação entre Estado e sociedade civil: atuação das Organizações Não Governamentais	54
3	A ASSISTÊNCIA SOCIAL PÚBLICA NO CONTEXTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	65
3.1	A proteção social e a Assistência Social no Brasil	65
3.2	A relação público e privado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social	70
3.3	A Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	72
3.3.1	O Sistema Único de Assistência Social em Teresina	82
4	A AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL: da perspectiva assistencial/privatista para a perspectiva dos direitos públicos na prestação de serviços socioassistenciais do SUAS	94
4.1	A Ação Social Arquidiocesana: origem, trajetórias e características institucionais	94
4.2	Relação entre a Assistência Social e a ASA e a interface com a política pública	109
4.3	Relação entre a Assistência Social e a ASA na prestação dos serviços socioassistenciais - perspectiva assistencial ou direito: o olhar dos atores institucionais e sociais quanto à execução da Assistência Social pela ASA	122
4.3.1	Os atores sociais: quem são os sujeitos do estudo?	123
4.3.2	A ASA na execução da Assistência Social enquanto instituição de natureza privada e ações públicas	129
4.3.3	A regulação da Assistência Social como política pública e a atuação da ASA	139
4.3.4	O processo de efetivação da relação da ASA com a Assistência Social em Teresina: encontros e desencontros	147
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
	REFERÊNCIAS	159
	APÊNDICE A.....	165

1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objetivo analisar a relação entre a Assistência Social e a Ação Social Arquidiocesana (ASA) no contexto do Sistema Único de Assistência Social, refletindo sobre a relação público e privado na atuação da Ação Social Arquidiocesana como entidade vinculada à Igreja Católica em Teresina, Piauí.

É nesse âmbito que se inserem as indagações que permeiam este estudo, como: as tendências doutrinárias da Igreja Católica estão presentes na atuação da ASA no desenvolvimento dos serviços socioassistenciais do SUAS? Como se expressa a perspectiva conservadora nas ações da ASA? Como os princípios e as diretrizes regulados pelo SUAS – de universalidade, participação, direitos – estão sendo absorvidos no âmbito da ASA? Como a ASA tem contribuído para a gestão da Assistência Social, na perspectiva dos princípios previstos pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pelo Sistema Único de Assistência Social?

Para tanto, faz-se necessário compreender a relação entre a Assistência Social e a Igreja Católica por meio da ASA no pós-SUAS, refletindo como as tendências doutrinárias da Igreja Católica e a perspectiva assistencial assumem vertente conservadora; ou/se e como ocorre a sua superação pela afirmação da perspectiva do direito. Cabe salientar que essa relação se dá em meio a uma dinâmica complexa e contraditória da realidade social que aponta para encontros e desencontros nos seus percursos históricos.

A ASA, implantada por Dom Avelar Brandão Vilela, então arcebispo de Teresina, em 13 de junho de 1956. Consiste em uma organização da sociedade civil, com fins filantrópicos, que surgiu para servir aos que se encontram em estado de vulnerabilidade social¹, mediante ações direcionadas à promoção humana das populações empobrecidas da Arquidiocese de Teresina. Nessa perspectiva, há 61 anos, a ASA vem criando, incentivando e apoiando programas, projetos e serviços sociais, objetivando combater a exclusão social, por meio de ações que transformem, em oportunidades de vida digna, as duras realidades de miséria, fome, desemprego, analfabetismo, doenças, discriminação, exploração, desesperança e morte junto às populações periféricas em Teresina.

¹ O termo refere-se a situações que envolvem pessoas com redução de capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos, vítimas de forma de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando a sua existência (BRASIL, 2004).

Do exposto, o processo de investigação teve como campo empírico de pesquisa, a ASA – entidade vinculada à Igreja Católica que desenvolve programas e projetos voltados para a Assistência Social. É situada no Edifício Paulo VI, na Avenida Frei Serafim, n. 3.200, Centro da capital, Teresina.

A motivação deste estudo decorre da experiência de estágio supervisionado em Serviço Social, no ano de 1991, do nosso exercício profissional como assistente social na ASA, entre os anos de 1994 a 2004, no Projeto Periferia. E, também, da experiência acadêmica da autora na realização da pesquisa de Mestrado em Políticas Públicas, investigando a relação de parceria entre o poder público municipal e a Ação Social Arquidiocesana, tendo como ponto de encontro de análise a Casa de Zabelê. Assim, surgiu a necessidade de continuar o estudo, examinando sobre a relação que se estabelece no âmbito do público e do privado na atuação da ASA como entidade vinculada à Igreja Católica em Teresina, refletindo sobre o caráter conservador ou do direito na atuação da ASA no contexto da Assistência Social no município de Teresina, compreendendo de forma analítica como se tem construído essa relação entre Assistência Social e Ação Social Arquidiocesana, bem como possibilidades e limites, encontros e desencontros, aproximações e distanciamentos.

Partindo das referidas experiências de trabalho no âmbito da organização da sociedade civil, sentiu-se a necessidade de melhor compreensão acerca do caráter público e privado da ASA no âmbito do SUAS, com ações de complementaridade na área da Assistência Social. Do exposto, observa-se que essa relação toma expressões diversas, ora de conflitos, ora de cooperação. Faz-se necessário tomar o marco legal do SUAS e dos seus princípios para perceber que alterações ocorreram no redesenho das relações da ASA com a Assistência Social.

Desse modo, com o objetivo de analisar se a atuação da Ação Social Arquidiocesana na Assistência Social, como entidade vinculada à Igreja Católica, reproduz o conservadorismo e/ou a efetivação dos direitos estabelecidos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005), privilegiou-se a utilização de um estudo qualitativo no processo de investigação que, conforme Minayo (2006), não pode pretender o alcance da verdade, com o que é certo ou errado; deve ter como preocupação primeira a compreensão da lógica que permeia a prática que se dá na realidade. Esse tipo de abordagem preocupa-se fundamentalmente com um nível de realidade que não pode ser quantificado, pois trabalha com o universo de significados, de motivos, de aspirações, de crenças, de valores e de atitudes. O processo de pesquisa qualitativa comporta a utilização de múltiplas formas de coletas de dados.

Para tanto, neste estudo, percorreu-se um caminho metodológico que envolveu o seguinte processo: inicialmente, procedimento bibliográfico que, em conformidade com Alves-Mazzoti e Gewandsnajder (2004), compreende o aprofundamento da literatura pertinente ao tema, em que se busca aprofundar as categorias Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social, Igreja Católica, Conservadorismo, Direitos, SUAS, a dinâmica relacional que as envolvem. Assim, tem-se uma revisão profunda que possibilitou as análises teóricas acerca das categorias de análise e do objeto em questão. Tem-se como parâmetro a seguinte Questão: a ASA, como entidade prestadora de serviços assistenciais, tem, na sua atuação, desenvolvido os princípios e as diretrizes da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS ou tem reafirmado a perspectiva doutrinária/conservadora presente na identidade/natureza de Igreja Católica?

Em seguida, realizou-se o levantamento e a leitura dos documentos referentes aos serviços, projetos, estatuto da entidade, dos relatórios da ASA; Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, dentre outros, pertinente à aproximação com a temática e com as categorias do estudo em questão, tendo em vista realizar a revisão documental no sentido de compreender e analisar a relação que se foi construindo entre a ASA e a Assistência Social.

E, por fim, realizou-se a pesquisa de campo, que buscou o aprofundamento da realidade particularizada do estudo mediante a utilização de entrevistas. Para a coleta e apreensão dos dados utilizou-se a entrevista semiestruturada. Nesse sentido, foi realizada entrevista, com questões abertas e fechadas, como técnica que possibilita a investigação da realidade social do sujeito entrevistado e interpretações sobre determinada realidade (GASKEL, 2003), com objetivo de construir dados sobre o conteúdo da pesquisa (Apêndice A).

Os eixos das questões da referida entrevista versaram sobre: *A concepção da ASA sobre a Assistência Social*. Nesse eixo, trabalhou-se a concepção, compreensão da legislação NOB/SUAS (2012); *Como se tem caracterizado a execução da Assistência Social, de seus limites e de suas possibilidades*. Essa questão apresenta a seguinte caracterização de informações: refletir sobre a compreensão de concepção, organização/estruturação dos serviços, conhecimento/compreensão acerca da concepção de Assistência Social, da tipificação dos serviços socioassistenciais e orientações técnicas, capacidade técnica e política; *A atuação da ASA tem contribuído para a execução da Assistência Social, na perspectiva do SUAS*. Essas questões serão mensuradas mediante níveis de participação da ASA no processo de planejamento das ações: como os atores sociais envolvidos na execução

da Política de Assistência Social percebem a atuação da ASA no âmbito dos serviços e programas e as contribuições ou empecilhos advindos dessa ação?

Considerando o pressuposto de que a realidade social tem por base as condições materiais de existência do homem, a qual se dá no âmbito relacional do processo de produção e reprodução social de vida dos homens em sociedade, foi selecionado o método dialético para fundamentar esta pesquisa. Segundo Tonet (2013), nesse processo, evidencia-se o movimento histórico do homem para produzir as referidas condições materiais da sua própria existência. Do exposto, o presente estudo fundamentou-se no método dialético. Nessa perspectiva, parte do pressuposto que a realidade social tem por base as condições materiais de existência do homem que se dá no âmbito relacional do processo de produção e reprodução social de vida dos homens em sociedade. Nesse processo, evidencia-se o movimento histórico do homem para produzir as referidas condições materiais de sua existência (TONET, 2013).

Dessa forma, o procedimento metodológico parte da compreensão de método como uma forma de leitura da realidade, que se consubstancia numa teoria social, conforme designa Yazbek:

O método consiste como um “[...] conjunto explicativo totalizante, ontológico, e, portanto, organicamente vinculado ao pensamento filosófico, acerca do ser social na sociedade burguesa, e a seu processo de constituição e de reprodução [...]”, e ainda, “[...] como a trajetória teórica, o movimento teórico que se observa na explicação sobre o ser social [...]” (YAZBEK, 2000, p. 23).

E ainda, segundo Yazbek (2000, p. 23), faz-se “[...] apreensão do ser social a partir de mediações”. Nessa perspectiva, parte-se da leitura da realidade, com foco na essência dessa mesma realidade, no desfilamento das suas contradições e dos seus movimentos.

Desse modo, para compreender e analisar se a atuação da Ação Social Arquidiocesana na Assistência Social, como entidade vinculada à Igreja Católica, reproduz o conservadorismo e/ou a efetivação dos direitos preconizados pelo SUAS, faz-se necessário conhecer o processo histórico da relação entre Igreja Católica e Assistência Social, partindo de um exercício dialético do real e das mediações que constituem o objeto de estudo, de modo que o movimento histórico e a realidade presente possam apontar para o conhecimento da atuação da ASA no SUAS, respondendo se essa atuação corresponde à manutenção do conservadorismo e/ou à efetivação dos direitos.

Nesse sentido, para análise e tratamento dos dados apreendidos, na perspectiva do método histórico dialético, e com vistas à aproximação teórica da totalidade social do objeto

de estudo proposto, parte-se da realidade empírica de como a história humana vem se processando, da constatação do seu inerente e complexo movimento dialético e do pressuposto de que o método de conhecimento da realidade deve emergir do próprio movimento do real, para justamente guardar fidelidade ao seu movimento (PONTES, 2000).

A forma de conhecer o modo de ser dos fenômenos sociais que compõem o real processa-se mediante aproximações sucessivas ao movimento do objeto (real), que se pode apreender da seguinte afirmação de Marx: “[...] o concreto é concreto porque é síntese de muitas determinações [...] por isso o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese como resultado, não como ponto de partida [...]” (PONTES, 2000, p. 39).

Nesse intuito, o presente estudo, ao buscar analisar a atuação da ASA e dos seus sujeitos, parte do movimento histórico do real, das relações que se construíram em seus determinantes históricos, bem como dos princípios e valores e das orientações ideopolíticas e sociais subjacentes à realidade social. Portanto, parte-se da realidade empírica por meio da qual se inserem os sujeitos sociais envolvidos, como afirma Tonet:

O ponto de partida constitui-se da realidade social, dos indivíduos, reais e ativos, que se encontram em determinadas condições materiais de vida, condições essas, por sua vez, que já são o resultado da atividade passada de outros indivíduos e que continuam a ser modificadas pela atividade presente. Indivíduos cujo primeiro ato, imposto pela necessidade de sobrevivência, é a transformação da natureza, ou seja, o trabalho. Deste modo, está identificado o trabalho como ato humano que por primeiro deve ser examinado. (TONET, 2013, p. 81):

Como partícipes deste estudo, foram selecionados atores sociais representantes da ASA e usuários dos serviços executados pela Entidade. A referida escolha aconteceu de forma intencional, tendo como critério o tempo de permanência na instituição, tanto para os gestores e trabalhadores, quanto para os usuários dos serviços. Desse modo, as entrevistas, para a conformação da pesquisa de campo, foram realizadas junto aos sujeitos, assim definidos: dois gestores institucionais da ASA (presidente e secretária executiva), dois trabalhadores da ASA e cinco usuários, totalizando nove sujeitos entrevistados.

Do exposto, evidencia-se que, a partir do método, há que se realizar as mediações necessárias que advêm da realidade empírica para análise do objeto de estudo e dos seus sujeitos. Dessa forma, compreende-se que o processo dialético do conhecimento apreende a realidade empírica que tem representação caótica do real ao concreto (real pensado), combinando representações ideais com observações empíricas. Nesse sentido, conforme Pontes:

Os experimentos ideais (representações) referem-se ao movimento que a razão opera para apreender reflexivamente o movimento das categorias histórica-sociais, desentranhando-as de sua forma imediata de aparecer no pensamento, como fatos isolados. Dos experimentos ideais, retorna-se às observações empíricas, ou seja, ao contato com os dados do real, aonde se iniciou todo o processo. Nesse movimento, a razão vai capturando (sempre por abstração e aproximativamente) as determinações e desocultando os sistemas de mediações que dão sentido histórico-social e inteligibilidade aos fenômenos sociais objeto de estudo. (PONTES, 2000, p. 40):

Para tanto, o estudo buscou realizar aproximações a partir das determinações históricas e sociais dos sujeitos e suas mediações, a saber:

1. Como a ASA, organismo da Igreja Católica, executa a Política de Assistência Social no âmbito do SUAS: orientações legais (leis, convênios, parceria, outros), teóricas (concepção de Assistência Social, SUAS, concepção de direitos), e ideopolítico (princípios do SUAS, princípios da ASA, doutrinas religiosas da Igreja Católica, limites e possibilidades da atuação), dentre outros.
2. Relação entre a Assistência Social e a ASA na prestação dos serviços socioassistenciais: que serviços executam, natureza dos serviços, serviços em conformidade com a tipificação dos serviços socioassistenciais (Resolução nº 109, 2009), acesso e perfil dos usuários aos serviços.
3. Como a ASA organiza a sua estrutura e suas funções para a execução da Assistência Social na perspectiva do SUAS: atribuições dos gestores e da equipe técnica, condições das estruturas organizacional e física para a realização dos serviços, capacidade técnica, vínculos de trabalhos dos técnicos e demais trabalhadores.

É relevante, destacar que nesse processo as aproximações são sucessivas, possibilitando um diálogo entre a realidade empírica e os fundamentos teóricos, resultando em constantes e novas aproximações teóricas.

No que se refere aos aspectos éticos da pesquisa, o estudo foi realizado em consonância com a Resolução nº 466/12, do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) que versa sobre os procedimentos éticos a serem adotados na pesquisa envolvendo seres humanos.

A presente tese está estruturada em três capítulos. O primeiro, intitulado “A Assistência Social, Igreja Católica e a Ação Social Arquidiocesana: os fundamentos da herança conservadora”, aborda a questão social intrínseca ao movimento da realidade, como objeto dessa relação que se faz necessária à intervenção pública e privada por meio da Assistência Social, bem como a construção de respostas dadas à dinâmica da questão social, e

como se configura o público e o privado na Assistência Social no interior da relação entre Estado e sociedade civil.

O segundo capítulo, denominado de “A Assistência Social Pública no contexto do Sistema Único de Assistência Social”, discorre sobre a Proteção Social e a Assistência Social no Brasil; a relação público/privado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social e a construção da Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, particularizando a sua construção em Teresina, em um cenário em que se consolida a participação da sociedade civil no compartilhamento de responsabilidade com a gestão das políticas públicas, como expressa Silva:

A busca de consolidação de novos processos de desenvolvimento pautado na necessidade e na participação da sociedade civil, em que as Organizações Não Governamentais (ONGs) têm ampliado o nível de conscientização e o fortalecimento dos esforços do município no processo de implementação das políticas públicas. (SILVA, 1996, p. 210).

No terceiro capítulo, intitulado “A Ação Social Arquidiocesana e a Assistência Social: da perspectiva assistencial/privatista para a perspectiva dos direitos/pública na prestação de serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social”, é analisada se a atuação da ASA como entidade vinculada à Igreja Católica, desenvolve ações públicas e privadas no SUAS. Para tanto, aborda a Ação Social Arquidiocesana: origem, trajetórias e características institucionais, a relação entre a ASA e a Assistência Social: interface com a política pública como direito e a prestação de serviços socioassistenciais do SUAS: reflete alterações da perspectiva assistencial privada para a perspectiva dos direitos públicos? Neste capítulo, configura-se o olhar dos atores sociais quanto à execução da Assistência Social pela ASA.

E, por fim, as Considerações Finais, em que são retratados pelo estudo os resultados, avanços e desafios para a efetivação dos direitos socioassistenciais do SUAS, pela ótica da ASA.

Nessa direção, o presente estudo tem a preocupação de contribuir com as reflexões acerca da relação entre a Assistência Social e a ASA, entidade de cunho religioso, compreendendo de forma analítica como tem se caracterizado essa relação, evidenciando sua natureza privada no âmbito da ação pública, contradições, aproximações e distanciamentos, na execução dos direitos socioassistenciais, pós-implantação do SUAS.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL, A IGREJA CATÓLICA E A AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA: OS FUNDAMENTOS DA HERANÇA CONSERVADORA

2.1 A questão social: contradições de uma realidade em movimento

A relação entre a Assistência Social, a Igreja Católica e a Ação Social, ora objeto desta subseção, faz-se nos movimentos da dinâmica sócio-histórica impulsionada pela emergência do fenômeno da questão social no mundo e no Brasil. Nesse sentido, a abordagem sobre a questão social implica compreendê-la a partir das transformações históricas, sociais, políticas e culturais da realidade que apresentam determinações e manifestações diversas no seu processo de construção e enfrentamento. Desse modo, torna-se imprescindível configurá-la na relação entre Estado e Sociedade, em especial, na relação com a Igreja Católica que se faz tanto na ordem mundial como na brasileira e local.

Nesse processo de apreensão da questão social, a presença do conservadorismo e seus desdobramentos, faz-se a partir dos valores e das práticas culturais que conformam as perspectivas de análises presentes nas concepções da questão social. Assim, entende-se por conservadorismo clássico o pensamento que se instala com o esgotamento do ciclo revolucionário burguês, suas estratégias e a preservação da ordem estabelecida. E que, portanto, é apreendido na determinação do espaço histórico-temporal.

Isso quer dizer que a burguesia passa a estabelecer uma nova relação com o conservadorismo, conforme acentua Machado:

Nos primeiros conservadores, a recusa da revolução expressava um repúdio à revolução burguesa [...]; nos conservadores que trabalham nas condições pós-48, com evidencia da inviabilidade da restauração, o conservadorismo passa a expressar o repúdio a qualquer revolução – ou seja, o pensamento conservador passa a se definir explicitamente como contrarrevolucionário. É assim que ele tem substantivamente mudada a sua função social: de instrumento ideal de luta antiburguesa, converte-se em subsidiário da defesa burguesa contra o novo protagonista revolucionário, o proletariado. (MACHADO, 1997, p. 58)

Posto isso, reafirma-se o pensamento conservador, segundo Escorsim Netto, como:

O pensamento conservador [...] não é um “estilo de pensamento” intemporal, a-histórico, encontrável em qualquer tempo e em qualquer sociedade, nem se confunde com quaisquer formas intelectuais e comportamentais que valorizam, sancionam e defendem o existente – formas a que cabe a denominação de tradicionalismo. Antes, o pensamento conservador é uma

expressão cultural [...] particular de um tempo e um espaço sócio-históricos muito precisos: o tempo e o espaço de configuração e da consolidação da sociedade burguesa – configuração que deve ser tomada como “uma rica totalidade de determinações e relações diversas” [...] e em que operaram movimentos e tensões em todas as esferas e instâncias sociais. (ESCORSIM NETTO, 2011, p. 40).

Portanto, é no bojo dessas contradições e tensões que irá emergir a questão social. Assim, a compreensão da questão social, segundo Pereira (2000, p. 134), tem origens com o advento da Revolução Industrial, no século XIX, com a bipolarização da sociedade entre burgueses e proletários, com a consequente concentração de riqueza e a socialização da pobreza.

A questão social, assim nomeada pela primeira vez por volta de 1830, tem origem na Europa, a partir das grandes transformações sociais, políticas e econômicas advindas da Revolução Industrial, tem como fundamento o reconhecimento de um conjunto de novos problemas vinculados às modernas condições de trabalho urbano.

Salienta-se que a expressão questão social demarca as características dos desdobramentos e das determinações oriundos de nova sociabilidade do trabalho na lógica do capitalismo. Ocorreram, nesse meio tempo, novos processos sociais: migrações, urbanização, metropolização, proliferação das favelas, emprego, desemprego, fome, miséria, promiscuidade, abandono, dominação e exploração. Enfim, o pauperismo da maioria da população.

Denota-se que os diferentes períodos históricos apresentam conceitos que manifestam as características próprias da realidade da época, sendo, portanto, as compreensões conceituais, expressões dessa realidade, como retrata Ianni (1992, p. 87), ao estabelecer que ela [...] reflete disparidades econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais. Nesses termos, a questão social sempre coloca em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal.

Para configurar esse quadro, recorre-se as contribuições de teóricos que analisaram e interpretaram a questão social no sentido de entender como foi se constituindo frente aos processos históricos e como ela se manifesta na atualidade, desdobrando-se em velhas e novas expressões das desigualdades que emergem com as relações de produção capitalista.

A questão social apresenta caráter diverso que denota sua complexidade e suas formas. Desse modo, segundo Ianni, a categoria assim se apresenta:

[...] uns dizem desemprego, subemprego, marginalidade, periferia, pobreza, miséria, menor abandonado, mortalidade infantil, desamparo, ignorância, analfabetismo, agitação, baderna, violência, caos, subversão [...] harmonia, trabalho e capital, conciliação de empregados e empregadores, paz social, pacto. E os que dizem movimento social, pauperismo, greve, protesto toma de terras, ocupação de habitação, saque, expropriação, revolta, revolução. (IANNI, 1992, p. 92).

No referido texto, denota-se que a compreensão da problemática apresenta enfoques diferentes e contraditórios, e a busca do equacionamento da questão por muitos teóricos. Por vezes expressando rebeldias e desordem e, por vezes, sendo a constatação de problemas sociais em um contexto de harmonia entre o capital e o trabalho. Nesse sentido, estão postas as suas contradições, mas se evidencia o seu mascaramento diante da realidade.

Na busca por configurar esse fenômeno, Castel (*apud* PEREIRA, 2000, p. 134) defende:

[...] “a questão social é a questão da sociedade salarial”, que se evidencia pelas manifestações das transformações da problemática do emprego. Em Castel, a questão social “afirma-se pelas desigualdades sociais, as injustiças e a exploração da força de trabalho”.

Assim, ainda em Castel, a referida questão “[...] configura-se a partir da tomada de consciência das condições de existência das populações que são ao mesmo tempo, os agentes e as vítimas da revolução industrial” (CASTEL *apud* PEREIRA, 2000, p. 134).

Para tanto, situa-se o referido fenômeno vinculado diretamente à generalização do trabalho livre em um cenário sócio-histórico que se movimenta em torno das grandes transformações econômicas, sociais e políticas, ocorridas na Europa do século XIX e desencadeadas pelo processo de industrialização. Portanto, experimentado pelo período industrializante ocorrido na Inglaterra, a qual desencadeou o fenômeno da pauperização massiva da população trabalhadora.

Pela primeira vez na história registrada, *a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas*. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente dos seus membros que, além de não terem acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos até das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente. (NETTO, 2012, p. 202, grifos do autor).

Salienta-se que se tratava de um fenômeno diverso e sem precedência das e nas sociedades anteriores, demarcando o que passou a denominar-se como questão social. No

entanto, o seu reconhecimento dá-se a partir dos desdobramentos sociopolíticos provocados pela classe trabalhadora que passou a colocar na cena histórica os problemas sociais decorrentes do seu estado de pauperização, constituído pela desigualdade econômica e social, bem como pelo desemprego, fome, doenças, desproteção e desamparo na velhice, entre outros.

No bojo dessa questão, aliam-se à classe dominante, o Estado e a Igreja Católica. Nesse momento, verifica-se a atuação coercitiva e vigilante da classe dominante sobre a classe trabalhadora no intuito de conter a marcha organizativa dos trabalhadores e alinhar a direção da expansão do capital.

Mesmo sendo evidenciada e reconhecida a questão social, que passa a ser assumida pelos ideólogos conservadores laicos e confessionais, desconecta-se de suas verdadeiras raízes estruturais, estes tendem a naturalizá-la, não a reconhecendo como constitutiva da sociedade capitalista (NETTO, 2012). No entanto, a questão social consiste na sociabilidade erguida sob o comando do capital, e, portanto, a sua supressão decorre da extinção do capitalismo (NETTO, 2012).

Na verdade, essa realidade consiste na esteira da consolidação do pensamento conservador clássico, por se compreender que se constituía em uma ameaça à nova ordem societária burguesa, como expõe Ortiz, no que se refere ao surgimento do conservadorismo:

Contudo, seu alvo de ataque redireciona-se, quando em meados do século XIX, a classe trabalhadora transforma-se em sujeito político com vistas à construção de uma nova ordem societária. Se antes o combate era contra os liberais e socialistas, agora os conservadores voltam-se com toda força contra os trabalhadores e suas reivindicações, as quais são por eles [os conservadores] entendida como problema de natureza moral. (ORTIZ, 2010, p. 90).

Nesse momento, faz-se sentir, no trato da questão social, os traços do conservadorismo clássico apontado por Escorsim Netto,

Quando afirma que depois de 1848, o conservadorismo, confrontando com a “questão social” e o movimento revolucionário de base operária, rendeu-se à irreversibilidade do desenvolvimento capitalista e assumiu uma perspectiva especialmente contrarrevolucionária, oferecendo alternativas reformistas para preservar a ordem estabelecida e, incorporando, em sua tendência predominantemente, a racionalidade instrumental-positivista, mobilizou-se para elaborar a representação teórico-metodológica da sociedade burguesa. (ESCORSIM NETTO, 2011, p. 69),

No processo de consolidação do pensamento conservador clássico, tem-se uma tendência bastante polêmica entre os conservadores laicos e confessionais, que é a anticapitalista romântica:

[...] não dispõe de nenhum potencial crítico-positivo em face da sociedade burguesa; sua crítica à ordem não é radical no sentido marxiano; seu aparente radicalismo ético, que reduz a crítica social à crítica cultural, dissolve as concretas determinações econômico-políticas próprias da ordem burguesa; e esta dissolução impede qualquer movimento progressista na direção de uma outra forma de sociabilidade. (MACHADO, 2004, p. 54).

Alguns pensadores, considerados anticapitalistas românticos, consideram a inevitabilidade do desenvolvimento da sociedade capitalista, não defendem a sua extinção, porém, almejam que a ordem burguesa mantenha alguns elementos, como a comunidade e a família, tal como no feudalismo (ORTIZ, 2010)

Nessa conjuntura que se instala no século XIX, a presença da Igreja Católica faz-se a partir de uma releitura das mazelas sociais, pois já enxergava as mazelas expostas. Contudo, transformava-as em problemas sociais de ordem moral e cristã, tratando-as no plano das relações pessoais, ou, quando muito, no plano de uma ordem jurídica baseada em direitos e deveres para os cristãos. Assim, interpretava a questão social, requerendo que a Igreja renovasse a sua postura, comprometendo-se com uma intervenção concreta nos conflitos sociais. Essa interpretação da questão social pela linguagem filosófica concebia a sociedade como organismo doente a ser curado. Daí a noção de males sociais, que não era somente dela. Nem mesmo a noção de problemas sociais fazia parte das suas preocupações iniciais com o social (SILVA, 2008)

Diante do exposto, salienta que a moralidade dos chamados “problemas sociais”, na verdade, expressões da “questão social”, faz parte de uma estratégia conservadora que se inscreve em meio aos acontecimentos pós-1948, conforme afirma Barroco:

Estamos afirmando que o tratamento moral da “questão social” é uma resposta política de várias forças sociais ao potencial emancipador das lutas proletárias; uma reação de caráter conservador que perpassam pelas estratégias do Estado capitalista, pelo projeto social da Igreja Católica [...]. (BARROCO, 2001, p. 83).

Nessa perspectiva, a posição da Igreja com relação à questão social se faz sentir, primeiramente, como resposta aos problemas vividos na Europa e, depois, estendendo-se por todo o mundo. Ressalta-se que, nesse processo de renovação, a Igreja Católica viu-se diante

de um grande desafio: intervir concretamente nos conflitos sociais, rompendo com a postura de omissão.

Nessa postura de renovação, cria os mecanismos para a sua inserção na sociedade, como as Encíclicas Papais *Rerum Novarum* de Leão XIII, em 1891, e a *Quadragesimo Anno* de Pio X, em 1931 (SILVA, 2000).

A Encíclica Papal *Rerum Novarum*, de Leão XIII, configura-se como a mais expressiva no processo de renovação da Igreja Católica, aponta direção às práticas sociais da Igreja, a partir do seu reposicionamento no mundo:

Leão XIII inicia sua encíclica falando em sede de inovação frente a um quadro social danoso, que reconhece ser fruto estragado da industrialização. As novas relações de trabalho geradas pela industrialização alteraram as condições de vida e de trabalho e representaram um desafio para a Igreja e para toda a sociedade. Uma tarefa difícil porque implicava em saber discernir qual o efetivo direito das classes que estavam envolvidos nesse novo processo de trabalho, isto é, a classe dos proletários e dos capitalistas. Mas medidas mereciam serem tomadas em “auxílio dos homens das classes inferiores atentando a que eles estão pela maior parte numa imerecida situação de infortúnio e miséria. (SILVA, 2008, p. 74).

Denota-se que a Igreja, no final do século XIX, dá início à forte intervenção no meio social, sendo mais evidentes e definidas as suas contribuições. Assim, com a promulgação da Encíclica *Rerum Novarum* chama atenção do mundo e, especialmente dos católicos para a questão operária, segundo afirma Aguiar:

[...] que, a não se apelar para a religião e para a Igreja, é impossível encontrar-lhe uma solução eficaz”. E “é a Igreja, efetivamente, que haure do evangelho doutrinas capazes ou de pôr termo ao conflito ou a menos de suavizar, expurgando-o de tudo o que tenha de severo e áspero [...] (AGUIAR, 2011, p. 28).

A Igreja, por meio da Encíclica *Rerum Novarum*, reconhece as injustiças sociais e a gravidade das condições sociais da classe operária, mas sua orientação tem por base a união entre a religião, os governantes, os senhores ricos e os próprios operários e recomenda a sujeição do indivíduo pobre à essa condição de classe, enfatizando que nem todos poderiam ser iguais na sociedade. Nesse momento, faz-se visível a postura de omissão da Igreja Católica, ao mesmo tempo em que conclama a todos para intervir na questão social, resguarda os privilégios dos patrões e naturaliza a desigualdade social.

Frente à questão operária que se instala, vista pela Igreja como trágica e perturbadora, o papa Leão XIII aponta como causa da situação decadente dos operários o liberalismo e o socialismo², reiterando a intervenção do Estado como solução para tais problemas, como afirma a Encíclica *Rerum Novarum*:

Assim, como, pois por todos os meios, o Estado pode tornar-se útil às outras classes, assim também pode melhorar muitíssimo a sorte da classe operária, e isto em todo rigor do seu direito, e sem ter a temer a censura de ingerências; porque, em virtude mesmo do seu ofício, o Estado deve servir o interesse comum. (AGUIAR, 2011, p. 28).

E o pontífice, por meio da Encíclica *Rerum Novarum*, continua a conclamar: “[...] é a concordância das classes e não a luta entre elas [...]” (AGUIAR, 2011, p. 28), o que denota postura de conciliador entre as classes sociais e de não reconhecimento dos conflitos expostos pela relação de contradições entre capital e trabalho. Afirma, portanto que:

O princípio primeiro a pôr em evidência, é que o homem deve aceitar com paciência a sua condição; é impossível que na sociedade civil todos sejam elevados ao mesmo nível. Continua afirmando: “o erro capital na questão presente é crer que as duas classes são inimigas natas uma da outra, como se a natureza tivesse armado os ricos e pobres para se combaterem mutuamente num duelo obstinado”. Após a condenação desse erro, o pontífice diz: [...] as duas classes estão destinadas pela natureza a unirem-se harmonicamente e a conservarem-se mutuamente em perfeito equilíbrio. (AGUIAR, 2011, p. 28-29).

Acerca da posição da Igreja em relação à classe operária, reconhecendo-a como perturbada e ameaçadora, Aguiar (2011, p. 28) enfatiza que “[...] dentro de uma ação de Igreja, o papa pede aos operários católicos que se associem. E diante da situação, afirma: ‘lembrem-se todos de que a primeira coisa a fazer é a restauração dos costumes cristãos...’”. Assim, está posto o avanço da posição da Igreja de se recolocar na sociedade frente à perda de espaços decorrentes das alterações que vinham se processando no mundo com as transformações econômicas, políticas e sociais. E a Igreja, sentindo-se ameaçada, passa a construir estratégias para amenizar os antagonismos decorrentes da questão operária.

² A Igreja Católica da época tem essas correntes teóricas, com fortes preceitos ideológicos e políticos ameaçadores à relação de classes harmônicas pelo bem do desenvolvimento do capital, pois acredita que elas incitam o ódio entre as classes sociais (SILVA, 2008)

Por outro lado, a Encíclica *Rerum Novarum* expressa suas contradições nos postulados que visam à renovação de sua intervenção frente à compreensão de indivíduo e do mundo, conforme expressa Silva:

Mesmo assentadas ideologicamente em perspectivas doutrinárias que favoreceram precisamente ao capital, a encíclica negava ou aprovava direitos hoje considerados conquistas dos trabalhadores e denominados direitos sociais. Nesse ponto da mensagem papal, a encíclica começa por negar o direito de greve, porque provocava danos às classes sociais que deviam viver em perfeita comunhão, admitindo a necessidade do descanso semanal remunerado, todavia condicionando-o à prática da religião e às exigências do trabalho desempenhado; estabelece a diferença entre o trabalho da mulher e da criança [...] e que o salário não deve ser insuficiente para assegurar a subsistência do operário sombrio e honrado. (SILVA, 2008, p. 76).

Do exposto, salienta-se que as ideias de restauração dos costumes, da reforma social são elementos invocados pela Igreja da época, tornando-se objetos da Encíclica *Quadragesimo Anno*, promulgada por Pio XI, 40 anos após a *Rerum Novarum*, isto é, em 1931. Nessa Encíclica, o pontífice conclama a necessidade de duas coisas: a reforma das instituições e a emenda dos costumes, como expõe Aguiar:

É preciso erradicar o individualismo gerado pelo tipo de economia liberal e impedir o crescimento do comunismo, que foi condenado solenemente por Pio XI na Encíclica *Divini Reemptoris*, de 1937. E reconstruir a sociedade. Essa reconstrução implica na mudança da moral, dos costumes. É necessário recristianizar a sociedade. AGUIAR, 2011. P. 29).

Assim, desencadeia-se a recristianização da sociedade, expressa pelas respostas dos católicos mediante formação de grupos que organizaram lutas contra a situação operária por toda a Europa, buscando, por meio de suas ações, reconstruir a sociedade. Nesses termos, trata-se de reconstrução sem questionamento aos fundamentos da sociedade de classe, mas na afirmação referente à harmonia entre as classes sociais.

Do exposto, salienta-se o traço expressivo do conservadorismo, que se configura como anticapitalista romântico. Essa perspectiva romântica é divergente entre diferentes autores marxistas que dão suporte à afirmação de Löwy:

O romantismo é uma forma cultural que se manifesta em vários terrenos e em vários níveis da atividade cultural; que critica [reage contra] a civilização industrial capitalista, burguesa, em nome de certos valores, culturais, sociais, religiosos, morais, estéticos, do passado pré-capitalista ou pré-industrial, ou pré-moderno [...]. (LÖWY, 1988, p. 130).

Este traço comparece na tendência conservadora da Igreja Católica, conforme destaca Löwy:

O Elemento dominante da tradição católica é mesmo conservador. Por outro lado, a partir já do fim do século XIX, de certa maneira, a Igreja procura se reconciliar com a sociedade burguesa, com o capitalismo, mas é uma reconciliação a medias: a Igreja aceita essa sociedade, mas continua mantendo um relacionamento com uma certa distância crítica. Não há realmente uma identidade total. Sempre persiste uma espécie de desconfiança e crítica, é verdade que sempre muito limitada. (LÖWY, 1988, p. 148).

Apesar de não questionamento das estruturas por parte da Igreja Católica, sua posição repercutiu expressivamente na ação voltada para a organização operária e para a luta por uma legislação social, por meio dos documentos papais e do episcopado e da ação organizada pelos cristãos. Essa abordagem assenta-se explicitamente em uma concepção de homem de inspiração neotomista³. Destaca-se que essa renovação ganhou terreno do Estado com implementação de uma legislação social, servindo de referência para os demais países.

É relevante evidenciar que a Igreja Católica estava se sentindo ameaçada pela descristianização da sociedade, e buscava restabelecer, pela via da cristianização, o combate às ameaças geradas pelo conflito capital-trabalho, que se constitui como motor da questão social. E, ainda, revela-se no pensamento da Igreja Católica a preocupação com uma reforma da sociedade dada à decadência da moral e dos costumes, produzidas pelo liberalismo e pelo comunismo⁴, expressando fortemente uma tendência conservadora do anticapitalista romântico⁵

³ O Neotomismo consiste em uma retomada da corrente filosófica expressa por São Tomaz de Aquino, teólogo que viveu no Século XIII (1225-1274) e elaborou os postulados do Tomismo, que expressa com destaque aspectos da visão de pessoa humana, conceito de sociedade e bem comum e questão ética, entre outros. (AGUIAR, 2011). A filosofia de São Tomaz de Aquino, a partir desse século, retomada pelo papa Leão XIII, por meio da Encíclica *Aeterni Patris*, restaura a filosofia tomista, que tinha uma intenção evidente, segundo Thonnard: “Unir os pensadores católicos para a conquista do pensamento moderno tal é, ao que parece, o propósito da igreja ressuscitando o tomismo...”, (AGUIAR, 2011, p. 56). Essa corrente marcará por muito tempo a história da filosofia e do homem.

⁴ Essas Teorias Sociais serão refutadas pela Igreja porque o comunismo postula um projeto societário erigido por uma compreensão materialista do homem, sendo interpretada como uma doutrina totalitária, com princípios incongruentes com o conceito de pessoa humana, e o liberalismo como uma doutrina individualista, respectivamente.

⁵ O romantismo tratou de resgatar as forças irracionais oprimidas, lutou por elas, porém, não advertiu que o mero fato de lhes prestar uma atenção deliberada significa uma irracionalidade inevitável [...] quando o clima geral é racionalista, até os elementos irracionais têm que ser submetidos à reflexão racional para serem entendidos. Assim, o romantismo pode ser interpretado como uma recompilação ou um resgate de todas as atitudes e modos de vida definitivamente religiosos, reprimidos pela marcha do racionalismo capitalista, porém uma recompilação e uma conservação no plano da reflexão” (MANNHEIM *apud* IAMAMOTO, 1992, p. 23).

Com o agravamento das condições de exploração da classe trabalhadora, no decorrer do século XX, a pobreza e todo o conjunto de problemas a ela associados cresciam devastadoramente, o desemprego alcançava proporções alarmantes tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, porque não havia condições de absorção da mão de obra (MARTINELLI, 1997). Era a consolidação da fase monopolista do capital que se caracterizava pelo fortalecimento dos monopólios, com o desenvolvimento de mecanismos de absorção do excedente e, com isso, garantindo a manutenção do crescimento.

Do exposto, salienta-se que a fase dos monopólios recoloca em patamar mais alto o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, desvelada pela crítica marxiana, como salienta Netto. Ressalta-se que a fase dos monopólios demarcará características mais intensas e contraditórias do processo de acumulação capitalista. Netto assinala a presença das seguintes características na fase monopolista:

a) Os preços das mercadorias produzidas pelos monopólios tendem a crescer progressivamente; b) as taxas de lucro tendem a ser altas nos setores monopolizados; c) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa média de lucro[...] e as tendências ao subconsumo; d) o investimento se concentra nos setores de maior concorrência, uma vez que a inversão nos monopolizados torna-se progressivamente mais difícil (logo a taxa de lucro que determina a opção do investimento se reduz); e) cresce a tendência a economizar trabalho “vivo”, com a introdução de novas tecnologias; f) os custos de venda sobem, com um sistema de distribuição e apoio hipertrofiado - o que por outra parte, diminui os lucros adicionais dos monopólios e aumenta o contingente de consumidores improdutivos (contrarrestando, pois, a tendência ao subconsumo) (NETTO, 2006, p. 21).

Enfim, essas características apontadas por Netto demarcam a fase do capitalismo monopolista ou imperialista. O autor chama atenção quanto às implicações desses vetores na dinâmica econômica e social. Ele assinala dois elementos típicos da monopolização que fazem o seu ingresso aberto no cenário social:

O primeiro, deles diz respeito ao fenômeno da supercapitalização [...] e a busca de resposta para a sua superação, por um lado, a emergência da indústria bélica, que se converte em ingrediente central da dinâmica imperialista, de outro, a contínua migração dos capitais excedentes por cima dos marcos estatais e nacionais; [...] o segundo elemento a destacar aqui é o parasitismo que se instaura na vida social em razão do desenvolvimento do monopólio, trata-se de um parasitismo que deve ser tomado de dois ângulos. Por um, ao engendrar a oligarquia financeira [...] e ao divorciar a propriedade da gestão dos grupos monopolistas, o capitalismo monopolista traz à tona a natureza parasitária da burguesia, por outro lado,

[...]monopolização dá corpo a uma generalizada burocratização da vida social, multiplicando ao extremo não só as atividades improdutivas, *stricto sensu*, mas todo um largo espectro de operações que, no “setor terciário”, tão-somente vinculam-se a formas de conservação e/ou de legitimação do próprio monopólio. (NETTO, 2006, p. 22-23).

Logo, nessa lógica do capitalismo monopolista, ressalta-se o tratamento das refrações da “questão social” pelo Estado tendo por base os vetores da invariabilidade das leis naturais, e da coesão moral e social aos problemas sociais⁶, conforme aponta Netto:

Entre o público e privado, os problemas sociais recebem a intervenção estatal: de uma parte, a direção estratégica do processo econômico-social e político: de outra, a rede institucional de “serviços” que incide sobre as “personalidades” que se revelam colidentes, porque vítimas, com aquela.[...] O “tratamento” dos afetados pelas refrações da “questão social” como individualidades sociopáticas funda instituições específicas – o que ocorre é a conversão dos problemas sociais em patologias sociais (NETTO, 2006, p.51)

Essa dinâmica do processo social, ela não opera senão nos espaços das lutas de classes, com seus sujeitos históricos-sociais em movimento. Assim, A classe trabalhadora, diante da esmagadora condição de expropriação e de exploração avança no seu amadurecimento organizativo, conforme afirma Martinelli (1997, p. 93-94):

Na relação capital – trabalho, o avanço do movimento operário e o amadurecimento de seu processo organizativo mantinha a classe dominante em estado de permanente ansiedade. Ao longo do século XIX, os trabalhadores europeus haviam transitado da prática sindical, *stricto sensu*, para a prática Política, desenvolvendo, nesse caminhar, importantes estratégias de luta e elevando seu reconhecimento como [...] passou a considerar mais atentamente as pautas de reivindicações dos trabalhadores, rendendo-se, inclusive, à realidade de negociação coletiva. A pressão dos trabalhadores era encarada com mais seriedade, sendo ponderável sua influência sobre a organização do processo de trabalho.

Desse modo, evidencia-se um tensionamento envolvendo as relações sociais entre trabalhadores, burguesia e Estado, que aterrorizam a classe dominante e constituem-se em ameaça ao desenvolvimento e à expansão do capitalismo. Nessa perspectiva, na fase dos monopólios, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com suas funções econômicas⁷, reforçando o caráter político e econômico do Estado, que explica o desempenho

⁶ Ve o pensamento de Comte e de Durkheim acerca do tema.

⁷ Para aprofundamento da questão das funções do estado na fase do capitalismo monopolista, remetemos para leitura dos autores: Mandel (1976), Lefebvre (1978), Poulantzas (1980), Offe (1984).

de uma multiplicidade de funções, dentre elas, atua como um instrumento de organização da economia, operando notadamente como um administrador dos ciclos de crise. Segundo afirma Netto (2006, p. 26), “[...] O Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o ‘comitê executivo’ da burguesia monopolista – opera para proporcionar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista.

No entanto, no ambiente de crises que assolavam a Europa e os Estados Unidos e o pós-primeira grande guerra mundial, era notório que as transformações societárias apontavam para necessidade de novas estratégias para o atendimento à questão social e às suas inúmeras expressões.

Em decorrência do avanço da organização do movimento operário, a questão social passa a ser compreendida analiticamente como fruto das desigualdades da sociedade capitalista, como expressa Netto:

As vanguardas operárias acenderam, no seu processo de luta, à consciência política de que a “questão social” está *necessariamente* colada à sociedade burguesa: somente a supressão desta conduz à supressão daquela. A partir daí, o pensamento revolucionário passou a identificar, na própria expressão “questão social”, uma tergiversação conservadora e a só empregá-la indicando este traço mistificador. (NETTO, 2012, p. 202-203).

Assim, o movimento operário encontra as bases para a consciência teórica e política acerca da questão social a partir de Karl Marx, em “O Capital”, como situa Netto:

É apenas com a publicação, em 1867, do livro primeiro d’*O capital*, que a razão teórica acedeu à compreensão do complexo de causalidades da “questão social”. Somente com o conhecimento rigoroso do “processo de produção capitalista” Marx pôde esclarecer com precisão a dinâmica da “questão social”, consistente em um complexo problemático muito amplo, irreduzível à sua manifestação imediata como pauperismo. A descoberta e a análise marxianas da *lei geral da acumulação capitalista*, sintetizada no primeiro d’*O capital*, revela a anatomia da “questão social”, sua complexidade, seu caráter de *corolário necessário* do desenvolvimento capitalista em todos os seus estágios. O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios deste desenvolvimento produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. *A “questão social” é constitutiva do capitalismo: não se suprime aquela se este se conservar* (NETTO, 2012, p. 205-206).

Nessa perspectiva, na sequência do pós-Segunda Guerra Mundial e no processo de reconstrução econômica e social do capitalismo, e da organização da classe trabalhadora, tem-se uma larga conjuntura de crescimento econômico, o que pareceu que a questão social era algo do passado, da periferia capitalista, como se a sua superação fosse uma realidade dada.

Nesse sentido, Carvalho e Iamamoto (2013, p. 135) ressaltam que “[...] a partir do aprofundamento do capitalismo na formação econômico-social, marcam o deslocamento da questão social de um segundo Plano da história social para, progressivamente, colocá-la no centro das contradições que atravessam a sociedade”. Sendo, pois, marcadamente apreendidas como constitutiva do modelo de produção e reprodução social.

Nesse debate, Rosanvallon (1998, p. 23) refere-se à questão social como “[...] as disfunções da sociedade industrial emergente”. O contorno da “nova” questão social torna-se mais expressiva. Ainda, segundo o autor pela desproteção do Estado de Providência frente às condições de segurança aos indivíduos. Assim, dando origem ao surgimento de fenômenos atuais de exclusão social que não se enquadram nas antigas categorias de exploração do homem. No entanto, destaca-se que inexiste uma nova questão social, mas expressões contemporâneas advindas das contradições e dos antagonismos inerentes ao modo de produção capitalista, nas relações entre capital e trabalho.

É na esteira desse processo que se insere a análise da questão social no Brasil com marcas particulares do contexto sócio histórico brasileiro. Faz-se relevante olhar para a formação social brasileira e analisar que, nos seus primórdios, várias expressões de desigualdades sociais eram evidenciadas, como a questão indígena, o escravismo e a exploração, a pobreza, as discriminações e os preconceitos rebatendo nas relações sociais de cada época histórica.

As marcas recentes do Brasil Colonial – mercantil e escravocrata – ainda se faziam significativamente presentes na realidade brasileira do final do século XIX, e que um novo cenário, bastante conturbado, delineava-se no Brasil, fortemente atingido pela crise econômica internacional, principalmente pela derrocada do café e a configuração de uma nova fase no modo de produção capitalista, caracterizado pela transição da base econômica agrária para uma economia urbana industrial.

A República, instalada no país em 1889, por meio de seus primeiros governantes⁸, implantou, entre outras, a seguinte medida: o estímulo à industrialização, facilitando a

⁸ A saber: Manoel Deodoro da Fonseca (1889-1890); Floriano Peixoto (1891-1894); Prudente de Moraes (1894-1898); e Campos Sales (1892-1902).

implantação de equipamentos industriais. Na sequência, os governantes da época repetiram o caráter autoritário e antipopular dos governos anteriores, reproduziram em seus mandatos a velha prática da aristocracia rural, com expressões do mandonismo, do clientelismo e do localismo regionais. No entanto, as mudanças econômicas que ocorreram no referido período foram características de uma elite conservadora reiterando práticas políticas com pequenas doses de modernização e mínimas de democratização, como expressa Nogueira:

No aspecto econômico, a mudança recaiu no fato de que aqueles latifundiários do passado metamorfoseados em burgueses – que escravizavam negros em seus engenhos de açúcar – preferiram o trabalho livre para fazer prosperar suas fazendas de café – novo filão de ouro da economia do país. Logo, juntaram-se aos abolicionistas inconformados com a lentidão das reformas e, para execução de suas manobras políticas buscaram apoio nos militares que, também, faziam parte da elite conservadora, associadas a alguns liberais progressistas, todavia, “um liberalismo aprisionado nos limites das oligarquias”. (NOGUEIRA, 1994, p. 145).

Do exposto, demarca-se uma república tumultuada, resultante de um golpe em que os seus formuladores não esboçaram um novo projeto para o país. Salienta-se o revigoramento da política dos governadores, baseado nos acordos e nas conciliações entre as classes dominantes, oriundas quase sempre dos mesmos grupos sociais e familiares, na maioria das vezes, escravocratas. As poucas divergências se localizavam nos dois partidos – liberal e conservador – assim mesmo por disputas de cargos e não por projetos de sociedade.

Associado a isso, tem-se um momento convulsionado pelos movimentos sociais e populares que, diante dos conflitos de diferentes naturezas, demarcam a emergência das primeiras lutas operárias no Brasil. Assim, frente ao conjunto de manifestações e aos problemas sociais da época, que indicam a existência de uma questão social latente, nos termos de Ianni: as raízes latentes da nossa questão social (SILVA, 2008).

Nesse âmbito, tem-se o expressivo posicionamento do ideólogo Rui Barbosa⁹ diante da latente questão social: apesar de declaradamente conservador, configura-se como cristão convicto, seu pensamento alinhava-se ao pensamento da Igreja Católica, do qual recebeu

⁹ Foi ministro da Fazenda da República comandado por Marechal Deodoro da Fonseca. Político liberal, humanista e pacifista, considerado um republicano renitente. Suas contribuições partem da defesa da saída do país do atraso por meio do federalismo, com o fim do centralismo político. Pretendia, também, favorecer a expansão da indústria por meio dos créditos mediante o aumento da circulação da moeda, tendo em vista pagar a mão de obra assalariada, que surgiu com a emergência do trabalho livre [...] fazia a defesa da proteção do indivíduo e da propriedade privada. Até esse momento, não se evidenciam suas preocupações com a questão social, que somente assumirá com partir do que ele chamou de revisionismo político (SILVA, 2008).

influência da Encíclica *Rerum Novarum*, de Leão XIII. Sua base religiosa inspirou-se nas ideias do cardeal Mercier, um cristão humanista. Convencido da existência da questão social no Brasil, o ideólogo afastou-se cada vez mais do liberalismo individualista, mas nunca ao ponto de se assumir um socialista, pois temia o conteúdo pernicioso dessa doutrina, uma vez que estava convencido de que ela levaria a nação à anarquia. Suas contribuições para o reconhecimento da questão social deram-se a partir da elaboração de legislação a favor da luta operária, como: a construção de casas para operários; taxaço de idade mínima e de salários para menores; higiene e segurança no trabalho; redução da jornada de trabalho para oito horas; e pela proibição do trabalho noturno. Esses aspectos serão assegurados na Constituição de 1891 (SILVA, 2008).

Anterior aos anos de 1930, a questão social se configurava (in)visível. Somente a partir do declínio do regime de trabalho escravo, em 1889, reflete-se maior visibilidade no Brasil, tornando mais acirrada a situação de pobreza e de miséria da classe de trabalhadores e de ex-escravos, atribuindo-a a caracterização e a intervenção como caso de polícia. A referida perspectiva considera os indivíduos como responsáveis pelas suas condições de pobreza e de miséria, retirando do Estado e dos Governos a responsabilidade. E, ainda, sendo tratados marginalizados pela sociedade, de forma repressiva e coercitiva, suprimindo o sujeito humano, levando-o a condições de desproteção social.

Dessa forma, esse cenário da realidade brasileira aponta para um quadro de múltiplos problemas sociais, o trabalho livre e a luta por condições de vida e trabalho geraram as diversidades e antagonismos na realidade da época, pondo essa realidade de forma aberta e transparente. Entretanto, a questão social recebe por parte dos setores dominantes e do governo um tratamento preconizado pela violência, repressão, assim a mesma é tratada como “caso de polícia”, como expressa Ianni a seguir:

Muito tempo depois, praticamente um século após a abolição da escravatura, ainda ressoa no pensamento social brasileiro a suspeita de que a vítima é culpada. Há estudos em que a “miséria”, a “pobreza” e a “ignorância” parecem estados de natureza, ou da responsabilidade do miserável, pobre analfabeto. Não há empenho visível em revelar a trama das relações que produzem e reproduzem as desigualdades sociais. (IANNI, 1992, p. 97).

Dentre os aspectos apontados, ressalta-se, nessa concepção de Ianni, que a ênfase é na transferência de responsabilidades para o indivíduo frente à sua situação de pobreza, decorrentes de posturas que envolvem caráter moral. Nessa perspectiva, não se faz alusão às contradições decorrentes da relação de produção e de reprodução das desigualdades sociais,

das formas de exploração e de apropriação do trabalho humano e, menos ainda, da estrutura de sociedade de classe.

Nesse cenário de final do século XIX, a Igreja Católica no Brasil também se depara com o quadro agudo do processo de desenvolvimento capitalista, conforme configurado nesse estudo. No entanto, embora não reconhecendo a questão social como uma questão de Igreja, mas, sim, dos trabalhadores: um problema a ser enfrentado pela luta de classes. Nesse bojo, já começa a esboçar sua preocupação com a questão social aludindo à sua existência ao campo da ética e da moral, decorrentes da descristianização ou da secularização da sociedade pelos males sociais: a falta de fé e o ócio teriam como cura o trabalho e a religião. Assim, requeria um tratamento ético que minimizasse o peso da pobreza e a culpa pela riqueza. No entanto, evidencia-se que a questão social cada vez mais foi ocupando espaço nos temas discutidos e encaminhados pela instituição.

No cenário brasileiro, a década de 1930 reflete a expansão e a consolidação do capitalismo, inaugurando uma nova ordem do capital. Nesse cenário, com o avanço das condições de pauperização da classe trabalhadora e organização coletiva por meio dos sindicatos, configura-se a resistência da classe trabalhadora frente à sua condição de exploração. Nesse momento, para Cerqueira Filho (1982, p. 58), a questão social é conceituada “[...] como expressão concreta das contradições entre o capital e o trabalho no interior do processo de industrialização capitalista”.

Assim, a referida questão é concebida pelos setores dominantes e estatais como legítima apenas a partir dos anos de 1930, que requer uma intervenção política e controladora. Nessa perspectiva, é compreendida como caso de política, recebendo tratamento como “questão de política”. Do exposto, torna-se recorrente essa forma de tratamento, o que implica elementos de contradições no tratamento dado à intervenção pública e privada.

Ressalta-se que a questão social é percebida na relação capital e trabalho, inserida na luta de classes sociais, que requer intervenção na proteção legal das condições de trabalho da classe trabalhadora. Ao mesmo tempo, são criadas instituições e mecanismos que buscam desmobilizar a classe de trabalhadores nas suas formas de lutas, desconfigurando a organização dos trabalhadores pelo controle de suas instâncias organizativas e repressão política-ideológica.

Com o crescente processo de transformação econômica, política, social e cultural que assolam a realidade brasileira, reforçando as contradições e antagonismos da sociedade, intensificam as medidas impostas pelo Estado para dirimir os conflitos oriundos da relação capital e trabalho, e da degradação contínua das condições de vida da classe trabalhadora. No

entanto, identifica-se a intensificação e o aprofundamento da produção e reprodução da questão social.

Portanto, as expressões da questão social que demarcaram a realidade brasileira anterior aos anos 1920 e posterior aos anos 1930, expressam-se como problemas sociais sendo trabalhados por uma perspectiva de caráter moralizador do indivíduo, com fortes influências da Igreja Católica no seu processo de recristianização dos indivíduos e da sociedade, tendo por base as suas doutrinas sociais e as Encíclicas Papais *Rerum Novarum* e *Quadragesimo Anno*, já referenciadas anteriormente.

Então, é na esteira das mudanças ocorridas no Brasil nos anos de 1930 que deriva as significativas alterações no campo econômico, ideopolítico e sociocultural sem impactos na estrutura do país. Assim, tem-se, com o amadurecimento do processo de industrialização, a promoção da modernização e expansão das relações de produção capitalista no país. Tratou-se de um novo cenário que demarcou uma nova fase do capitalismo brasileiro com a transição da base econômica agrária para uma economia urbana e industrial. Do exposto, seria errôneo negar os efeitos sociopolítico e econômico da industrialização nascente, pois as ideias que estão na base do pensamento social, que ideologicamente cimentou a construção do “novo” Estado, eram prenes de conservadorismo e autoritarismo.

Nesse sentido, Cerqueira Filho (1982) afirma, ainda, que o processo de acumulação capitalista tem suas origens, ainda, anterior à década de 1930, nas complexas relações mercantis, deixando marcas nas ações dos empresários, organização das empresas e no comportamento do operário.

Nesse cenário, evidencia-se que a questão social se faz presente com novas nuances da realidade brasileira, refletindo as particularidades desse momento histórico. Para efeito deste estudo, abordar-se-á a partir da década de 1930, como se deu a consolidação do processo de industrialização e de implantação do sistema capitalista de produção.

O Brasil, entre os anos de 1930 e 1937, vivenciou o desabrochar da indústria brasileira, que trazia, além das inovações no mundo da produção, uma nova mentalidade capitalista para os negócios, tendo na pessoa de Getúlio Vargas, como representante das forças políticas das elites do pós-30, caracteristicamente compostas por forças heterogêneas e depositárias de seus interesses econômicos e políticos¹⁰ (ANTUNES, 1988). Logo, Getúlio

¹⁰ Getúlio Dornelles Vargas, foi presidente da República no Brasil nos períodos de 1930 a 1937, como governo provisório, e de 1937-1945, Estado Novo.

Vargas, após sua posse como Governo provisório, fruto da Revolução de 1930¹¹, promove medidas tendo em vista a expansão industrial brasileira. Pelo quadro de crise, pode-se deduzir a decadência das elites agrárias e a ascensão da burguesia industrial e financeira e um reordenamento das classes sociais.

As problemáticas sociais, características do pós-30, são marcadas pelas lutas de caráter econômico, que refletem as condições de trabalho da classe de operariado, mas que nem sempre eram reconhecidas como tal. Assim, a industrialização no Brasil trouxe consigo graves conflitos sociais, representados pelo aumento da pobreza, exploração de mão de obra, expulsão do homem do campo rumo às metrópoles industriais, etc., provocando o inchamento das cidades e culminando num processo desordenado de urbanização.

Nessa perspectiva, o reconhecimento da questão social pelo Estado¹² dá-se no âmbito do segmento dos trabalhadores, no processo de proteção ao trabalho e extremamente funcional à modernização do processo de produção, constituindo o cenário do desenvolvimento brasileiro.

Nesse período, o Estado brasileiro apresenta características marcadamente reguladoras na busca da produção do consenso, da coesão social e da hegemonia (SILVA, 2000). É um Estado intervencionista e repressivo, comprometido com a produção das condições de desenvolvimento do capitalismo e, conseqüentemente, provoca o retraimento das liberdades e das expressões populares.

Até aqui, o movimento operário foi se constituído como esteio para os avanços das forças capitalistas no país, demarcando a consolidação da classe operária brasileira, que, em seguida, expressa-se, politicamente como a caixa de ressonância da questão social brasileira. Mas, no entanto, é importante frisar, segundo Silva, a negação, inicialmente, no discurso oficial do ministro do Trabalho Lindolfo Collor (1937), com relação à questão social, como demonstra trecho do seu discurso: “[...] a questão social entre nós nada tem de grave ou de

¹¹ Para Antunes (1988, p.66), o referido momento histórico brasileiro, não expressa de fato um processo revolucionário, pois na verdade, o processo iniciado em 1930, assemelha-se ao que Lênin denominou de ‘reformismo pelo alto’. A transição que caracteriza esse período não foi revolucionária, pois 1930 marcou um momento de rearranjo do bloco no poder, rearranjo este feito pelo alto, excluindo qualquer participação efetiva das classes subalternas, e tendo um elemento conciliador bastante nítido.

¹² Nesse contexto sócio-histórico, o Estado brasileiro apresenta estratégias regulacionistas e desenvolvimentistas que não foram submetidas a pactos entre classes e partidos que disputam poder. Elas foram implementadas por uma elite conservadora, em geral com origens nas oligarquias agrárias, na burocracia estatal e nas forças armadas. Sendo as estratégias adotadas de cima para baixo, sem a participação da cidadania e das classes subalternas, facilitadas por altas taxas de crescimento econômico, rápida industrialização, geração de milhões de empregos e uma rede burocrática-corporativa de controle das classes e de proteção social.

inquietante; ela representa um fenômeno mundial e, é a demonstração de vida e progresso. O grave é ignorá-la”. (SILVA, 2008, p. 71).

Esse foi o tratamento, por excelência, que recebeu a questão social com desfiguração da base ideológica, na medida em que, ao contrário do que ocorreu na Europa, que só depois foi enquadrada no pensamento conservador, no caso brasileiro, a questão social se legitimou a partir de estratégias políticas de caráter conservador imantadas sob o discurso de proteção ao trabalhador e sua família, obscurecendo suas contradições e neutralizando a luta de classes.

A centralidade e a valorização da família constituíram-se em um traço forte no pensamento conservador, conforme expressa Escorsim Netto:

De um lado, os conservadores compreendem como a base moral da sociedade, locus precisamente de inculcação da tradição, já que, conforme Burke, “tomamos nossas leis fundamentais no seio de nossas famílias. De outro, os conservadores têm plena consciência do seu papel econômico e do seu peso, através da herança, na estabilidade social; como Burke (in Marcuse, 1972, p. 125) observou: “A segurança de conservar nossas propriedades em nossas famílias é uma [...] circunstâncias que, mais do que nenhuma outra, contribui para a eternização da sociedade”. (BURKE *apud* ESCORSIM NETTO, 2011, p. 66).

No Brasil, o Estado Novo (1937-1945) consolidou um estado nacionalista e uma doutrina autoritária, refletindo características corporativistas e ditatoriais, requerendo estratégias políticas que buscavam eliminar os conflitos de classe mediante uma legislação social e trabalhista opressiva. Assim, o Estado Novo, tendo em vista possibilitar as condições de desenvolvimento do processo de industrialização no país, passa a absorver as demandas da classe de operários de forma institucionalizada, mediante a instalação do Ministério do Trabalho, com o atendimento de algumas prerrogativas relativas às condições de trabalho.

Ademais, ressalta-se que o crescimento da industrialização no país foi acentuado a partir da forte intervenção do Estado, o qual regulamentou as relações de trabalho e instituiu o salário mínimo, mediante o decreto-lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940, sendo, pois, considerado uma das maiores conquistas do trabalhador no que tange as condições de trabalho.

Na relação entre capital e trabalho, constituída nos moldes do desenvolvimento industrial, encontra-se a classe trabalhadora brasileira que busca sua organização em sindicatos como forma de lutas pelos direitos trabalhistas e sociais, visto que os operários viviam em crise e em situação de desemprego. Frente a essa realidade, ressalta-se a questão do trabalhador brasileiro como expressão das desigualdades sociais. Portanto, o movimento

operário brasileiro é o reflexo do rebatimento da questão social, de lutas pelas condições de trabalho e pela organização dos trabalhadores. Nesses termos, Silva destaca:

A industrialização no Brasil – uma fase do desenvolvimento econômico capitalista embalado pelo sonho do progresso – trouxe consigo graves conflitos sociais representados pelo aumento da pobreza, exploração de mão-de-obra, expulsão do homem do campo rumo às metrópoles industriais, etc., provocando o inchamento das cidades e culminando num processo desordenado de urbanização. (SILVA, 2000, p. 71).

Cerqueira Filho, referindo-se à questão social, destaca:

A “questão social” aparece como um problema concreto no Brasil e, de resto, no mundo, no quadro de processo de industrialização e de implementação do modo de produção capitalista, do surgimento do operário e da fração industrial. (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 57).

Para além das intervenções das elites dominantes e do Estado, as respostas à questão social vinham de diferentes lugares, como salienta Silva:

As respostas antes vinham de grupos e segmentos da sociedade civil que respondiam à gravidade das situações com ações de caráter solidário, baseado na caridade e na filantropia, compondo um quadro de ação social e católica com objetivo de lutar contra o liberalismo e o comunismo. Com o agravamento da questão social, a igreja será impelida a posicionar-se perante o mundo capitalista. (SILVA, 2008, p. 72).

Nesse cenário, tem-se o conjunto das respostas dadas pela sociedade por meio dos grupos organizados, dos clubes de serviços e pela Igreja Católica frente à emergência da questão social no Brasil, assim como se deu na ordem mundial. A Igreja Católica, sentindo-se ameaçada, busca a reconquista de seus domínios com intervenções moralizadoras. Ou seja, impulsionada por uma face inovadora e interventiva nos problemas sociais, desencadeia uma expressiva intervenção na realidade social mediante a ação social católica junto aos grupos marginalizados e empobrecidos.

Ainda, nessa perspectiva, no Pós-Segunda Guerra Mundial, com o acirramento do processo de industrialização decorrente do processo de acumulação capitalista e consequentemente de suas influências nas condições de vida da sociedade, merece destaque a configuração do Estado de Bem-Estar Social, que busca oferecer, por meio das políticas sociais, maior intervenção frente à pobreza da população.

Ressalta-se que as problemáticas da realidade brasileira são resultantes de Estados e de governos autoritários e concentradores que se fizeram presentes nesse período da história da sociedade brasileira, particularmente a partir dos anos de 1930, prolongando-se aos anos de 1954, com uma pequena interrupção democrática, entre 1945 e 1954.

Vale, ainda, ressaltar, aspectos conjunturais do curto período de transição democrática no Brasil, representado pelos Governos de Juscelino Kubitschek (1955), Jânio Quadros (1960) e João Goulart (1961), com destaque para o de JK e as marcas que impetraram o seu Governo com uma política desenvolvimentista ou de modernização conservadora¹³, combinando capital nacional privado e capital estrangeiro. Assim, assenta suas bases na manutenção da ordem legal, na consolidação do regime democrático, no alinhamento com o denominado “mundo livre”, na inevitabilidade do auxílio do capital estrangeiro ao Brasil e no desenvolvimentismo. Também fortalece a abertura do mercado nacional para o capital estrangeiro na ótica da desnacionalização da burguesia local por meio da abertura do mercado para as multinacionais, afirmando-se com a formação de um padrão de desenvolvimento dependente e associado que se engendra em meados dos anos de 1950.

Nesse cenário desenvolvimentista, do ponto de vista social, produziu-se o crescimento do operariado e o exército industrial de reserva tornando a questão social um problema na ordem do dia. No entanto, as respostas de JK, para os problemas sociais foi de cunho assistencialista, religioso e doutrinário, isto é, insuficiente com relação às demandas dos trabalhadores. Mas, no entanto, ainda expressava a influência da Igreja Católica frente a questão social.

Na sequência de um olhar conjuntural, tem-se, na entrada dos anos de 1960, nas palavras de Netto:

A dinâmica endógena do capitalismo no Brasil, alcançando-se a um padrão diferencial de acumulação, punha na ordem do dia a redefinição de esquemas de acumulação (e, logo, fontes alternativas de financiamento) e a

¹³ O termo refere-se ao modelo econômico de dominação burguesa, Regime Autocrático Burguês, implantado no Brasil no pós-64. Nas palavras de Netto, “As linhas-mestras deste “modelo” concretizam a “modernização conservadora” conduzida no interesse do monopólio: benesses ao capital estrangeiro e aos grandes grupos nativos, concentração e centralização em todos os níveis, etc. – [...]. Elas instauraram o perfil e a estrutura socioeconômica do Brasil legado pela ditadura: a internalização e a territorialização do imperialismo: uma concentração tal da propriedade e da renda que engendrou uma oligarquia financeira; um padrão de industrialização na retaguarda tecnológica e vocacionada para fomentar e atender demandas enormemente elitizada no mercado interno e de classes fortemente polarizada, apesar de muito complexa; um processo de pauperização relativa praticamente sem precedentes no mundo contemporâneo; a acentuação vigorosa da concentração de geopolítica das riquezas sociais, aprofundando brutais desigualdades regionais (NETTO, 1991, p. 31-32).

iminência de uma crise. Se esta não aparecia como tal aos olhos dos estratos industriais burgueses, a questão da acumulação mostrava-se óbvia. (NETTO, 1991, p. 20).

Ainda, nesse cenário, em 1964, além do componente de repressão política austera, a imposição constrangedora de um crescimento econômico a qualquer preço, e, mediante a promessa de uma divisão da riqueza social produzida, os trabalhadores foram submetidos a um forte arrocho salarial provocado pela recessão econômica¹⁴.

O que se observa no período da ditadura é a continuidade de um processo de modernização conservadora que, além de evidenciar o fortalecimento do capital internacional, denota a estrutura de classes fortemente polarizada, a concentração das riquezas sociais e o aprofundamento das desigualdades regionais. Observa-se, ainda, a partir de 1968, forte posicionamento na perspectiva de implantação de estruturas estatais com objetivos de ajustar o Estado aos seus objetivos econômicos e políticos. Para tanto, faz-se necessário a repressão à oposição de forma sistemática e oficial (BONFIM, 2015).

É importante analisar que, nesse processo para consolidação do ciclo autocrático, fez-se necessário o desenvolvimento de ações que tinham por objetivo controlar a vida cultural do país. Assim, nas palavras de Netto,

[...] a expressão “mundo da cultura [...] denota [...] o contraditório, rico e diversificado complexo de manifestações, representações e criações ideais que se constitui nas sociedades capitalistas contemporâneas, envolvendo a elaboração estética, a pesquisa científica, a reflexão sobre o ser social e a construção de concepções de mundo. (NETTO, 2011, p. 44).

Do exposto, salienta-se, segundo Netto (2001), que a ditadura no Brasil procurou aprofundar as características já presentes na nossa formação social, isso significa que a ela

¹⁴ O Estado brasileiro implantado em 1964 foi considerado o primeiro Burocrático Autocrático –denominação criada por O’Donnel para referir-se às ditaduras latino-americanas: essas formas de Estado supõem as seguintes características: a) as posições superiores do governo costumam ser ocupadas por pessoas que chegam a elas depois de carreiras bem-sucedidas em organizações complexas e altamente burocratizadas – forças armadas, o próprio Estado e grandes empresas privadas-; b) são sistemas de exclusão política, no sentido de que pretendem fechar os canais de acesso ao Estado do setor popular e seus aliados, assim como desativá-los politicamente não somente pela repressão (vide lei de segurança nacional), mas, também pelo funcionamento dos controles verticais (corporativos) por parte do Estado sobre os sindicatos; c) são sistemas de exclusão econômica porque reduzem e propõem para o futuro indeterminado as aspirações de participação econômica do setor popular; d) são sistemas despolitizados, ou seja, pretendem reduzir as *questões sociais* e políticas públicas às questões “técnicas”, a resolver mediante interação entre cúpulas das grandes organizações acima mencionadas; e) correspondem a uma etapa de importantes transformações nos mecanismos de acumulação das suas sociedades, que por sua vez era formada parte de um processo de ‘aprofundamento’ de um capitalismo periférico e dependente, mas dotado de uma extensa industrialização (O’DONNEL, 1987).

buscou contemplar os seguintes objetivos: por um lado, reforçar a marca elitista da cultura brasileira, reprimindo as vertentes que trabalhavam na contramão desta; e, por outro, incentivar e promover tendências que fossem funcionais ao seu projeto “modernizador”.

As tensões no mundo da cultura vão existir durante todo o período da ditadura (1964-1985), expressando, portanto, os conflitos entre a sua própria dinâmica, as demandas da ditadura e os movimentos populares democráticos que persistiriam em se manifestar expressando os seus reclames decorrentes das condições econômicas, políticas, sociais e culturais que estavam submersas.

Como expressa Dagnino (2002), a sociedade civil brasileira foi profundamente marcada pelas experiências autoritárias, em especial do regime militar instalado em 1964. Entretanto, a partir dos anos de 1970, experimenta um ressignificado ressurgimento no âmbito da relação com o Estado. Frente ao processo de democratização, “[...] confrontam-se disputas de projetos políticos distintos que resultam em dificuldades significativas no ritmo de democratização, agravadas pelos efeitos dos ajustes estruturais constitutivos das Políticas Neoliberais” (DAGNINO, 2002, p. 10).

Assim, para Coutinho, na perspectiva gramsciana, a “sociedade civil” deve ser entendida como um

[...] conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura [...] etc.”. Atrelada à sociedade civil, encontra-se a sociedade política que Gramsci entende por aparelhos coercitivos do Estado (no sentido “estrito”). Essas duas esferas, sociedade civil mais a sociedade política, constituem, assim, o Estado no seu sentido “ampliado”, segundo as análises de Coutinho, enquanto a sociedade política é caracterizada por coerção, dominação e ditadura – aparelhos repressivos e executivos -, a sociedade civil é caracterizada por consenso, direção e hegemonia, isto é, aparelhos “privados” de hegemonia – ambos momentos do Estado. É importante salientar que, embora Gramsci estabeleça as diferenças entre sociedade civil e sociedade política, ele destaca a unidade entre essas duas esferas. Esta análise dialética do Estado permite-lhe concluir que, para que haja hegemonia de uma das classes na disputa pelo poder, é preciso, antes de tudo, que uma delas obtenha a direção política-ideopolítica dos aparelhos “privados” de hegemonia. (COUTINHO, 1999, p. 127).

Dessa forma, percebe-se que a questão social é tratada pelo Estado Neoliberal com Políticas Sociais, de caráter compensatório, seletivo e conservador frente às questões decorrentes do mundo do trabalho e que extrapolam a relação de classes sociais, interferindo nas diversas dimensões da vida dos homens. Essa concepção e o tratamento dado pelo Estado

neoliberal à questão social reafirmam a sua funcionalidade ao processo de produção e de reprodução capitalista.

As expressões da questão social assumidas na contemporaneidade demonstram fraturas experimentadas nas expectativas da garantia e da universalização de direitos, garantidas pela Constituição Federal de 1988. Desse modo, no período em questão, evidencia-se o desejo e as manifestações por condições de vida mais justa e igualitária que se constituem elementos de lutas pelos indivíduos, organizações coletivas e demais movimentos sociais que configuram as novas expressões da questão social contemporânea.

Paralelo a essa realidade, vê-se a questão social expressar situações decorrentes da precarização das condições de trabalho. Apesar de as conquistas das condições trabalhistas terem se consolidado como direitos, sendo que, dos anos 1990 à atualidade, essa realidade torna-se ameaçada pelas transformações no mundo do trabalho e pela profunda precarização das condições de trabalho que afetam a questão de gênero, a questão ambiental, o emprego/desemprego, dentre outros aspectos da vida em sociedade. A realidade aponta para a configuração de um quadro perverso que insere as multífaces das desigualdades sociais, das vulnerabilidades e da exclusão social.

O referido quadro demanda para o Estado a necessidade de repensar a sua forma de intervenção no âmbito da gestão pública, de repensar o seu papel, pois os problemas sociais tomaram contornos desenfreados na realidade brasileira que requerem intervenção comprometida e consequente com projetos societários que primam pela justiça e igualdade social.

Conforme Arcoverde (1999), a questão social brasileira possui:

[...] na desigualdade e na injustiça social ligada à organização do trabalho e à cidadania seu núcleo orgânico. Resulta da estrutura social produzida pelo modo de produção e reprodução vigentes e pelos modelos de desenvolvimento que o país experimentou: escravista, industrial – desenvolvimentista, fordista-taylorista e o de reorganização produtiva. (ARCOVERDE, 1999, p. 78),

Dessa forma, constata-se a fragilidade e/ou a ausência de um sistema de proteção e de garantias do emprego, cujos efeitos são as desordens do trabalho, desestabilização que avança para outras esferas da vida social. A questão social passa a refletir as questões cotidianas além da relação capital e trabalho, mais a dimensão da cultura, dos desejos e dos anseios das pessoas, ou seja, atinge as subjetividades humanas.

Essas novas demandas advindas do cotidiano e das subjetividades humanas estão expressas na luta pela democratização da sociedade brasileira, protagonizada pelos movimentos sociais: trabalhadores, mulher, gênero, questão étnico-racial, ambiental, orientação sexual, populares, são expressões da tentativa de construir espaços públicos quando a luta pela conquista e pela extensão de direitos associou-se à construção democrática do Estado e da sociedade civil no contexto dos últimos 30 anos.

Após recorrer aos autores anteriormente citados para desvendar as determinações da questão social no bojo da formação sócio-histórica brasileira, é possível afirmar que as suas manifestações e expressões advêm das relações contraditórias de um processo de produção capitalista assentado em relações de classes e desigualdades sociais, e amparado por um Estado que implicou na efetivação de revoluções “pelo alto”, que são constantes no país. Isso conduz à apreensão de que não se rompeu completamente com as marcas desse passado, mas esse continua imperando, agora sob novas formas, ou seja, por meio das desigualdades sociais, étnico- raciais, de gênero, de orientação sexual, regionais, pelo autoritarismo das elites e pelo patriarcalismo. A partir dessas relações, são reiterados valores elitistas ligados ao autoritarismo, à ideologia do “favor”, à “cerimônia da superioridade social” e às “práticas da tutela”.

A tendência objetiva de transformação social no Brasil a se realizar por meio da “conciliação pelo alto” marca de vários modos o conteúdo da cultura brasileira. Antes de mais nada, surgem entre nós manifestações explícitas da ideologia “prussiana”, que – em nome de uma visão abertamente elitista e autoritária – defendem a exclusão das massas populares de qualquer participação ativa nas grandes decisões nacionais. (COUTINHO, 1999, p. 47).

Nesses termos, afirma-se, portanto, que tais valores – o autoritarismo da classe dominante, a lógica do favor e da tutela – constituem a base na qual se organizam as formas de enfrentamento da questão social no Brasil. Ao longo da nossa história, a questão social foi explicada por meio de distintas perspectivas: o evolucionismo, o darwinismo social, o arianismo, o positivismo, o catolicismo e o liberalismo, entre outras, que revelam os fundamentos e as particularidades das nossas desigualdades, que, apesar de argumentos divergentes, apontam como ponto comum o enfrentamento da questão social numa perspectiva de coesão social, com estratégias que variam de alternativas repressoras a ideológicas (BONFIM, 2015).

Observa-se que as respostas dadas às demandas sócio-históricas no processo de desenvolvimento do Brasil geraram valores adequados à manutenção das estruturas de poder

no país, dando à moralidade brasileira uma essência conservadora, segundo Bonfim (2015). Nesse sentido, vale destacar que o pensamento conservador não deve ser entendido como algo a-histórico e atemporal, presentes em qualquer sociedade e em qualquer momento histórico, como ressalta Escorsim Netto (2011, p. 40-41):

O pensamento conservador, [...] não é um “estilo de pensamento “intemporal, a-histórico, encontrável em qualquer tempo e em qualquer sociedade. Nem se confunde com quaisquer formas intelectuais e comportamentais que valorizam, sancionam e defendem o existente – formas a que cabe a denominação de tradicionalismo.

E ainda, quanto ao pensamento conservador:

Antes, o pensamento conservador é uma expressão cultural [...] particular de um tempo histórico e um tempo sócio-histórico muito preciso: *o tempo e o espaço da configuração da sociedade burguesa* – configuração que deve ser tomada como uma “rica totalidade de determinações diversas” (Marx, 1982, p. 14) e em que operam movimentos e tensões em todas as esferas e instâncias sociais. (grifos do autor).

Assim, ao analisar o conservadorismo no Brasil, pode-se constatar que apresenta características presentes no pensamento conservador clássico, conforme expressa Escorsim Netto:

Quando refere-se aos dois dos principais valores da argumentação conservadora: – a legitimidade da tradição e a desigualdade necessária e natural – podemos dizer que ambos estão fortemente presentes nas relações sociais do nosso país, podendo ser verificados especialmente nas relações entre os detentores de poder – proprietários de terra e dos meios de produção, na sua maioria “brancos” e descendentes da antiga aristocracia – e a grande parte da população trabalhadores mestiços, frutos das “antigas” relações de exploração: escravidão negra e o trabalho imigrantes. (ESCORSIM NETTO, 2011, p. 60-61).

Outra característica do conservadorismo clássico que se expressa fortemente em nossa cultura é a referente aos perigos da democracia, que, segundo argumentos conservadores, analisados por Escorsim Netto, afirmam ser “[...] a democracia é perigosa e destrutiva: Uma democracia perfeita é a coisa mais sem-vergonha do mundo, tal como é a mais sem-vergonha, é também a mais destemida [...]” (ESCORSIM NETTO, 2011, p. 60). Historicamente, a participação nos processos decisórios tem sido tratada com estratégias repressivas e manipuladoras. Essa assertiva torna-se mais evidente quando se observa a criminalização dos movimentos sociais como forma de restrição e de repressão, tendo em vista a garantia da

ordem social. E, ainda, as limitações à autonomia dos sujeitos, reforçando a necessidade de tutela e de sujeição das vontades dos sujeitos aos interesses dos que conduzem a sociedade (BONFIM, 2015).

Do exposto, constata-se que a moral brasileira se constitui predominantemente por valores conservadores que estão presentes até hoje na organização da sociedade, nas relações sociais estabelecidas e no tratamento dado à questão social, nas mais diferentes formas de desigualdades sociais.

2.2 A Igreja Católica e a Assistência Social: construção de respostas à dinâmica da questão social

A organização da vida dos homens em sociedade expressa processos históricos das lutas sociais que configuram as contradições decorrentes das condições de vida dos homens em sociedade, ou seja, da construção das relações de produção e reproduções sociais vivenciadas pelos homens no processo de organização das suas condições de vida.

Desse modo, é no interior dessa relação que a Assistência Social irá emergir na sociedade, com caráter filantrópico, construindo historicamente a relação de assistencialismo, filantropia, benemerência e solidariedade como respostas às necessidades humanas. Sendo, pois, a Assistência Social uma velha prática humana.

Do exposto, demarca-se que a assistência ao outro é prática bastante antiga na história da humanidade, presente nas normas morais de inúmeras sociedades sob diferentes formas, não se limitando nem à civilização judaico-cristã nem a sociedade urbano-industrial, que conformam, ao mesmo tempo, práticas de ajuda e apoio em proveito de interesses dominantes (TORRES, 2002, p. 129).

No entanto, salienta-se, ainda, que, historicamente, a concepção de assistência como mecanismo de ajuda e de solidariedade ao outro, não remota somente aos preceitos cristãos, que envolve um espírito religioso – ainda que não possa prescindir dele, mas também ao espírito laico dos primórdios da civilização humana.

A concepção de assistência como ajuda e solidariedade encontra sustentação no entendimento de que, na humanidade, sempre existirão pessoas a quem o destino reservou o estigma da pobreza, transformando-as em seres frágeis, incapazes, dependentes e doentes, e que, por isso, necessitam da ajuda dos outros para sobreviver. Um dos códigos morais que melhor explicita essa questão é a própria Bíblia, a qual institui a assistência como estatuto de ordem religiosa e humanitária.

Nessa perspectiva, faz-se necessário a abordagem da concepção de homem e de projeto societário veiculada pela Doutrina Social da Igreja Católica, que influenciou, em grande parte do mundo, nas relações sociais e na organização da sociedade. Face a essa concepção, tem-se a influência dos princípios constitutivos da pessoa humana na perspectiva neotomista que restaura os postulados tomistas de São Tomás de Aquino. Salienta-se que os escritos de São Tomás de Aquino marcaram profundamente a teologia cristã, ao estabelecer e fundamentar a colaboração entre Filosofia e Teologia, entre razão e fé, mesmo reconhecendo que ela não terá uma uniformidade do seio da Igreja Católica, interessando, para este estudo, a noção de pessoa humana e seu pensamento quanto às relações entre Igreja Católica e Estado.

Diante do exposto, os problemas das relações entre fé e razão, tratados desde os inícios da filosofia cristã, são retomados por São Tomás de modo novo, mais sistemático e mais completo. Decorrente das interpretações averroistas de Aristóteles, muitos filósofos encontram-se na penosa situação de negar pela razão o que creem pela fé. Assim, São Tomás, na luta contra os averroistas, que esvaziavam a fé de todo conteúdo racional e expõem a razão a uma angustiante crise religiosa, desenvolve sua doutrina das relações entre fé e razão, baseando-se nos seguintes princípios:

a) *Fé e razão são dois modos diferentes de conhecer*: a razão aceita a verdade por causa de sua evidência intrínseca; a fé aceita a verdade por causa da autoridade de Deus relevante. Portanto a Filosofia e Teologia são ciências diferentes. b) Fé e razão, filosofia e teologia não podem contradizer-se porque Deus é seu autor comum. Logo a verdade de razão não pode entrar em conflito com a verdade revelada: a verdade não pode jamais contradizer a verdade. Quando aparece uma oposição, é sinal de que não se trata de verdade, mas de conclusões falsas ou não necessárias. c) Embora a razão seja suficiente para conhecer as verdades fundamentais de ordem natural e seja autônoma no estudo das coisas naturais, ela é incapaz, por si só, de penetrar nos mistérios de deus, que é o bem último. d) e a razão pode prestar um precioso serviço à fé da, e isto em três modos: demonstrando aquelas coisas que são preâmbulos da fé; ilustrando, por meio de certas semelhanças, as coisas que pertencem à fé e opondo-se as coisas que são ditas contra a fé (MODIN, 1981, p. 172-173, grifos do autor).

No tocante aos postulados tomistas, denota-se que São Tomás de Aquino fundamenta-se em Aristóteles para provar a existência de Deus, bem como para justificar o conteúdo da fé. A fé orientaria a razão, assim como a razão comprovaria as verdades doutrinárias, possibilitando elaborar um discurso de caráter teológico. Assim, o saber teológico não supera o saber filosófico nem a fé substituíria a razão, como expressa Amaral (1998, p. 130): “[...] o homem e o mundo gozam de uma relativa autonomia, sobre a qual deve-se refletir com os

instrumentos da razão pura, fazendo frutificar todo o potencial cognoscitivo para responder à vocação original de conhecer e dominar o mundo”.

E ainda é importante salientar que Aristóteles afirma que o homem, por natureza, é um animal social e político, porque não se basta a si mesmo para assegurar a sua sobrevivência, necessitando associar-se aos seus semelhantes para superar as dificuldades encontradas na natureza. É pelo convívio com outros que o homem irá buscar o que lhe falta para a construção das condições que lhes permitam exprimir e viver as suas virtudes de ser humano (AMARAL, 1998).

Assim, tem-se o pensamento de São Tomás de Aquino influenciando a teologia cristã por meio das Encíclicas Papais e das Doutrinas Sociais Católicas que se fizeram fortemente presentes na concepção e na organização da Assistência Social pela Igreja Católica em grande parte do mundo ocidental.

Dessa forma, ainda que a assistência aos pobres possua forte espírito religioso – presente na ação de grupos religiosos, tanto da Igreja Católica quanto de outras confissões, como o espiritismo, filosofias orientais e religiões evangélicas – constitui também em uma prática realizada por grupos filantrópicos que envolvem instituições não governamentais, tais como: Rotary Clube, Lions Clubes, Maçonarias, dentre outras. Entretanto, essa concepção de assistência como ajuda e como solidariedade também norteou e norteia as práticas assistenciais de órgãos públicos, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e outros até os dias atuais.

É nessa perspectiva que a Assistência Social na trajetória sócio-histórica brasileira apresenta uma forte identificação com práticas sociais caracterizadas como assistencial, de filantropia, benemerência, tendo como referência o voluntariado. Nesse sentido, Mestriner argumenta que essas práticas consistem como:

Expressões de altruísmo, solidariedade e ajuda ao outro, envolve desde atitudes ocasionais até formas institucionais praticadas por organizações sem fins lucrativos; ou, no campo político, formas de regulação do favor – “o toma lá dá cá” – quer pelo primeiro-damismo, quer pelas concessões de benesses por representantes políticos. (MESTRINER, 2005, p. 13).

Os conceitos de assistência, filantropia, benemerência e voluntarismo, presentes na realização de práticas sociais voltadas para a população empobrecida, têm confundido e escamoteado, ao longo dos processos históricos, as responsabilidades e competências do Estado e da sociedade, frente ao acirramento das desigualdades sociais que marcam a trajetória da realidade brasileira. Os termos em referência apontam para aspectos em comum,

constituindo-se no campo filosófico, moral, dos valores, que levam a um voluntarismo que não se realiza no estatuto jurídico, mas no caráter da relação interpessoal.

A assistência tem lugar onde quer que habitem seres humanos. Nesse sentido, a assistência configura-se com o seguinte significado:

A assistência, no seu sentido, mais lato, significa auxílio, socorro. Onde quer que haja uma necessidade que o interessado não pode resolver por si e não consiga pagar com o seu dinheiro a assistência tem o seu lugar. Assistência a famintos, a sedentos, nus, desabrigados, doentes, tristes, ativos, transviados, impacientes, desesperados, mal aconselhados, pobres de pão ou pobres de consolação, tudo é assistência, auxílio, socorro. (CORREIA, 1999, p. 13 *apud* MESTRINER, 2005, p. 15).

O termo filantropia sempre esteve presente na história da Assistência Social no Brasil, apresentando uma estreita relação com a provisão das políticas sociais. Suas práticas foram inicialmente reguladas pelas Igrejas, em especial pela Igreja Católica, depois pelo Estado, no sentido de reconhecer e até incentivar auxílio e subvenções à organização sem fins lucrativos, passando por alianças que condicionaram e ainda condicionam sua atuação. O conceito, por vezes, gera ambiguidades porque se insere no complexo debate acerca do papel do Estado.

Na busca de conceituar o termo filantropia, Mestriner, pontua que:

A filantropia (palavra originária do grego: *philos*, significa amor e *antropos*, homem) relaciona-se o amor do homem pelo ser humano, ao amor pela humanidade. No sentido mais restrito, constitui-se no sentimento, na preocupação do favorecido com o outro que nada tem, portanto, no gesto voluntarista, sem intenção de lucro, de apropriação de qualquer bem. No sentido mais amplo, supõe o sentimento mais humanitário: a intenção de que o ser humano tenha garantida condição digna de vida. [...] É a preocupação com o bem-estar público, coletivo. É a preocupação de praticar o bem (MESTRINER, 2005, p. 14).

No campo das práticas sociais, têm-se também a forte presença da benemerência, que se constitui na ação do dom, da bondade, que se concretiza pela ajuda ao outro. A benemerência tem se expressado, historicamente, nas formas de ajuda, como: esmolas, auxílios (material ou moral), as mais frequentes. Entretanto, há outras formas, como a institucionalizada que se expressa pelas obras de internação, como asilos, orfanatos, abrigos.

Ainda no bojo das práticas sociais, destaca-se a concepção de voluntarismo, como fonte de solidariedade social, na sociedade capitalista contemporânea. Para tanto, faz-se necessária a compreensão da temporalidade do processo de constituição histórica da

solidariedade como forma de assistir as populações pobres, as desprovidas de meios materiais e de serviços na sociedade (ARAÚJO, 2008).

Ao longo dos séculos, a solidariedade subsiste culturalmente na área da Assistência Social relativa à pobreza e transmitida, no fluxo da história, por valores judaico-cristão. Uma concepção que a aliena das determinações políticas e econômicas (ARAÚJO, 2008). Segundo Araújo, o voluntarismo pode ser entendido em diversas perspectivas, sendo uma delas, como:

Convergência para uma das suas faculdades: a vontade, que, por sua vez, pode ser um desejo, um interesse ou um processo de participação social [...]. É senso comum que essa vontade manifesta pelos agentes sociais voluntários se prende a princípios de religiosidade, de inquietações sociais e de compensação psicológica. É tênue a sua visão política e econômica da realidade. (ARAÚJO, 2008, p. 41).

Na perspectiva do voluntarismo, a solidariedade é percebida como sinônimo de fraternidade e justiça benfeitora, e sempre esteve presente na atuação da Igreja Católica, interferindo na ordem social e econômica, nos seus princípios de ordem humana, espiritual e de natureza materialista. A ambiguidade se dá à medida que, agregando interesses e necessidades, há dedicação a um trabalho de ajuda ao próximo, podendo ser entendida como uma disponibilidade muito pessoal, aparentemente do que venha a receber algo em retribuição (ARAÚJO, 2008).

No entanto, faz-se relevante compreender e refletir sobre a concepção de solidariedade presente nas relações sociais para além do caráter posto pela perspectiva cristã. Na atualidade, tem-se a ideia de solidariedade propagada para solucionar os males sociais, políticos e econômicos, presentes nos mais diferentes discursos – governamentais e da sociedade civil, nesta última expressa na fala dos sindicatos, dos empresários, dos partidos políticos, das Organizações Não Governamentais (ONGs), das universidades e a pregação das igrejas (GUSMÃO, 2000).

Do exposto, Gusmão levanta algumas indagações para compreender como a solidariedade expressa-se na sociedade:

Estarão todos se referindo ao mesmo valor? Terá a ideia dominante de solidariedade vindo tomar o lugar da união solidária inerente à classe operária atingida pelos “valores” presentes na reestruturação produtiva da luta de classe? Será esse valor uma “invenção” do Estado, do governo e das elites, ou um pensamento produzido hoje pelas condições históricas do capital? (GUSMÃO, 2000, p. 93).

Para construir respostas às questões levantadas por Gusmão, tem-se várias formas de pensar a solidariedade. Destaca-se, em seus estudos, a ideologia da solidariedade que remete a refletir sobre a ideologia como “[...] doutrina baseada no princípio da solidariedade real entre pessoas e comunidades e de um sistema social, político e econômico intermediário entre a descentralização atomizada do individualismo e centralização monolítica do coletivismo” (GUSMÃO, 2000, p. 95)

Assim, a solidariedade remete a uma interpretação sem sentido de classe, ancorada na utopia da solidariedade real entre as classes desiguais nas relações produtivas.

Nessa perspectiva, a solidariedade tem a conotação de uma categoria apolítica e unificadora da sociedade, limpa de qualquer convicção, num mundo sem ideologias. A solidariedade difundida tem a característica de uma ideologia degeneradora do próprio conceito de ideologia, que conquista espaço no momento em que se operam transformações produtivas no mundo. Sob a aparência de convivência pacífica e da colaboração dos ricos com os pobres, de fato a solidariedade neoliberal procura, inversamente, a colaboração dos trabalhadores com os donos do capital, pela via do consentimento na fratura de sua solidariedade e de sua união. Além disso, esse consentimento significa hoje, para os que estão trabalhando, a concordância com a redução de direitos em troca de emprego. (GUSMAO, 2000, p. 104).

Ou seja, “[...] a solidariedade passa a ser entendida pelo governo como uma nova ética, uma concepção de mundo sem lutas de classes, que se desenvolve no processo de reestruturação produtiva [...]”, como afirma Gusmão (2000, p. 104)

A partir dessa compreensão de solidariedade, ela passa a ser conclamada pelos governos, classe dominante de forma ideológica e naturalizadora de busca de solução harmoniosa entre as classes e os indivíduos na sociedade e entre os países, bem como na perspectiva de compartilhamento de responsabilidades e entre os diferentes sujeitos no processo de desenvolvimento do capitalismo e de superação de suas inflexões.

Nessa perspectiva, que a relação entre Assistência Social e Igreja Católica tem-se constituído no movimento sócio-histórico de constituição da Assistência Social articulada às bases confessionais e presença ativa da Igreja Católica no mundo temporal (IAMAMOTO, 1994). Nesse aspecto, a Igreja é carregada de sentidos, representações e simbologias, segundo Guimarães (1998, p. 27):

É portadora de dogmas, doutrinas, conceitos e preconceitos em que estão presentes categorias como fé e razão, transcendências e imanência, filosofia e ideologia, matéria e espírito, teologia e política, ética e moral. Com isso, fé

e razão misturam-se, entrelaçam-se e ou assumem polos opostos, divergentes, antagônicos e irreconciliáveis, já que a fé pode adotar e adquirir uma natureza supra-racional ao se proclamar acima de todos os valores.

É relevante destacar que a Igreja Católica Apostólica Romana, no mundo e no Brasil, compõe-se por um caráter institucional que reflete contradições, complexidades e heterogeneidades. Esses aspectos estão presentes em toda a sua trajetória de ser e fazer-se igreja (GUIMARÃES, 1998), refletindo, assim, o movimento histórico que a Igreja Católica estabelece na relação com o Estado e Sociedade, sendo um movimento constituído e constitutivo do real, portanto, resultado do movimento dinâmico e contraditório entre os complexos que constituem a totalidade da vida social.

Para a compreensão da atuação da Igreja Católica no Brasil, inserida na realidade social, faz-se necessário dimensionar as diferentes concepções que formatam o seu caráter de ser igreja. Dessa forma, conforme argumenta Guimarães, a Igreja aponta para um caráter social, político e moral que se expressa:

De um lado, podemos olhar a igreja católica tomando por base o seu caráter institucional. Como tal, situando-a como instituição hierarquicamente organizada, que expressa normas, regulamentos e modos de ser e viver no mundo terreno que visam à unidade, à universalidade e a coerência de seus propósitos. A igreja-instituição tem na figura do papa a expressão máxima da autoridade e da busca permanente dessa unidade, dessa universalidade e dessa coerência e tem na hierarquia dos seus membros (padres, bispos, arcebispos, Diácono, etc) os executores e guardiãs da instituição e de seus valores. [...] De outro lado, podemos situar a igreja como detentora, formadora e precursora de valores, hábitos, costumes e comportamentos que buscam uma sincronia ou não entre o sobrenatural e o transcendente, o racional e o temporal. [...] Com isso, fé e razão misturam-se, entrelaçam-se e ou assumem polos opostos, divergentes, antagônicos e irreconciliáveis, já que a fé pode adotar e adquirir uma natureza supra-racional ao se proclamar acima de todos os valores. [...] e finalmente, podemos entendê-la como instituição integrante da sociedade, estabelecendo relações e vínculos com indivíduos, grupos, classes sociais e o estado, dentro desses parâmetros, os movimentos sociais e lutas da sociedade perpassam visceralmente a Igreja Católica. Sociedade e Igreja mantém assim uma relação dinâmica e dialética, influenciando-se e constituindo-se mutuamente. (GUIMARÃES, 1998, p. 27).

As concepções de Igreja Católica destacadas acima não se exaurem nelas mesmas, pois estão imbricadas umas com as outras. Mas, em todas elas, implícita ou explicitamente, há uma preocupação em propagar os valores cristãos (GUIMARÃES, 1998). É nesses termos que essas diferentes concepções de igreja perpassaram à análise da Ação Social Arquidiocesana (ASA), como instituição da Igreja Católica, na relação com o Estado e a

Sociedade, denotando o seu caráter contraditório e dinâmico. E, ainda, refletindo os seus valores humanistas cristãos, tão arraigados na sua natureza doutrinária.

Esse cenário evidencia que a Igreja Católica, como institucional constitutiva e constituinte de valores morais, éticos e doutrinários, conforma um poder dominante expressivamente conservador que influenciou e influencia as relações na sociedade.

Em relação a essa dimensão dos valores morais e da ética cristã, as contribuições de Bignotto (1992) em seus estudos sobre as fronteiras da ética, levam a refletir sobre os valores moralizadores da Igreja Católica e a crítica posicionada por Maquiavel quanto à separação entre esses valores e a política por parte dos cristãos, submetendo a política à ética. O pensamento de Maquiavel acerca da ética e da moral afirma a necessidade de articulação entre a ética e a política. Essas posições da Igreja Católica fazem-se presentes a partir de seus postulados neotomistas que deslocam essa implicada relação entre ética e moral.

Quanto a esse aspecto, Bignotto afirma:

A crítica maquiavelina é menos contra Aristóteles, que pensava no homem prudente (phronimos) como medida do comportamento ético-político, do que contra os moralistas cristãos, que acreditaram poder regular as ações políticas pelas leis de uma moral “abstrata”. Falar, pois, das representações não implica dizer que a ética não tem ligação com a política. (BIGNOTTO, 1992, p. 5).

Observa-se que os valores cristãos se expressam como se fossem desconectados da realidade e das ações humanas no campo terrestre, valores despolitizados e neutros, não reconhecendo as contradições terrenas, mas afirmando a manutenção da ordem e das tradições. Esse pensamento demarca a tendência do anticapitalista romântico já esboçado anteriormente neste estudo.

O caráter conservador expressivo na natureza e no comportamento da Igreja Católica reflete uma intervenção no mundo junto às mazelas sociais que visam à manutenção de seus princípios e valores, embora com práticas caracteristicamente modernizadas e ao encontro da realidade contemporânea.

Ao empreender este estudo, faz-se necessário tecer alguns comentários acerca da constituição histórica da Igreja Católica no mundo, e de forma específica no Brasil, a qual passou por várias transformações, dilemas e conflitos, em decorrência de movimentos internos e externos a ela, influenciando e recebendo influência nas diferentes conjunturas da realidade brasileira.

E importante salientar que esse movimento desencadeado pela Igreja Católica, intrínseco à dinâmica societária, reflete o projeto de recristianização, no mundo, no século XIX; e; no Brasil, pós-30, considerando a necessidade de a instituição posicionar-se nos marcos das exigências, das demandas e das mudanças que se processam na sociedade e na Igreja, refletindo os seguintes aspectos, segundo Guimarães:

Por um lado, reconquistar antigos privilégios, espaços e domínios fortemente abalados nessa conjuntura e, por outro lado, enfrentar a modernidade da sociedade capitalista e os problemas a ela inerentes sob a ótica dos preceitos e da doutrina cristã e católica. (GUIMARÃES, 1998, p. 9).

Com o processo de modernização da Igreja Católica no mundo e no Brasil, verifica-se mudança de enfoque e de tratamento quanto à questão social e suas múltiplas expressões. De questão moral, nos anos de 1930, transforma-se cada vez mais em questão política para a Igreja, no sentido do significado do termo como produto e construção da sociedade moderna, necessitando ser tratada e considerada dentro dos parâmetros da justiça, da fraternidade e do desenvolvimento integral do homem (GUIMARÃES, 1998).

Salienta-se a presença dos postulados neotomistas na ação católica como: concepção de pessoa humana, do bem comum, de mundo e da ética sempre presente nas práticas da Igreja, até a atualidade. Mas em contraposição, evidencia-se, na perspectiva da Igreja Católica, o compromisso com a defesa da propriedade privada, lógica do capitalismo em contraposição aos valores propugnados por ela mesma.

Nesse bojo, indaga-se sobre o caráter transformador de seus valores e de suas doutrinas, uma vez que estes valores e princípios doutrinários a mantêm com forte teor de poder e de conservadorismo da estrutura Institucional de ser Igreja e nas relações sociais e política.

Nesse sentido, ainda em Guimarães (1998), a propagação da Ação Social e da Ação Católica, que objetivam a divulgação e a propagação da Doutrina Social da Igreja e a intervenção na realidade social, a partir da perspectiva cristã e católica, faz-se necessário constituir resposta à questão social para além da caridade, da filantropia e da benemerência:

Urge, pois, organizar, sistematizar e racionalizar a Assistência Social, entre outros aspectos [...]. Essas novas posturas da Igreja católica encontram-se em ressonância às novas posturas do Estado e das Classes sociais face à questão social, constituindo-se, portanto, em exigências da realidade social diante dos processos da urbanização, da industrialização e da subordinação crescente do país ao capitalismo. (GUIMARÃES, 1998, p. 9).

Com a ampliação de sua atuação no campo da realidade social, a Igreja Católica, em diferentes áreas, segmentos populacionais e diversas problemáticas, segue a marcha para uma expressiva atuação pública, embora possua natureza privada, do ser Igreja Católica. Do exposto, evidencia-se que a Igreja Católica sempre se fez presente no cenário social da realidade brasileira, como salienta Yazbek:

A presença da igreja católica na rede “nonprofit”, particularmente entre as entidades beneficentes. Estas entidades, de origem assistencialista e religiosa, cuidam de um vastíssimo conjunto de questões e poucas são autossuficientes. Cuidam de famílias carentes, desempregados, idosos, crianças e adolescentes, meninos e meninas de rua, mães solteiras, droga dependentes, portadores do vírus HIV, arrecadam e doam alimentos, alfabetizam adultos, protegem testemunhas, defendem direitos humanos e a cidadania, profissionalizam jovens e adultos, atendem suicidas, adolescentes grávidas, órfãs, combatem a violência, defendem o meio ambiente, cuidam de portadores de deficiência, de creches, de questões de saúde, de atendimento médico domiciliar e de muitas outras questões. (YAZBEK, 1997, p. 11).

Desse modo, vislumbra-se a ampliação da intervenção confessional entrelaçadas com a perspectiva laica, com a exacerbação do conservadorismo em suas práticas, conformando uma perfeita complementariedade político prática dessas vertentes do conservadorismo.

Nesses termos, torna-se determinante para a preservação da propriedade privada dos meios fundamentais de produção, o caráter conservador, que reconhece a questão social sem, contudo, problematizá-la, desvinculando de qualquer medida tendente a problematizar estruturalmente a ordem econômico-social estabelecidas.

E neste cenário que se assenta a bloco católico no Brasil com um componente “modernizador” que constitui o apostolado social dando um conteúdo novo à devoção e a caridade cristã. Assim, a Igreja Católica reconquistando seu espaço avança largamente na ação formadora e social da assistência social na realidade brasileira. (CARVALHO IAMAMOTO, 2013)

2.3 O público e o privado na Assistência Social no interior da relação entre Estado e sociedade civil: atuação das Organizações Não Governamentais

Ao se empreender reflexões entre o público e o privado no interior da relação entre Estado e sociedade civil, destaca-se a perspectiva de público para além da concepção público estatal e das concepções pautadas em valores morais e dogmáticos das religiões. Posto esse

aspecto, situa-se a necessidade de refletir acerca da formação do público a partir das contribuições de Bignotto (1992), com base em Maquiavel, acerca da ética e da política no âmbito público.

Pensar a ética no universo moral dos antigos [...] na qual verdadeira ética nascia do contato dos homens com as exigências da vida pública e se conservava pelos costumes do povo. [...] É, portanto, no universo da ética-política ou de uma política que carrega em si um corpo de valores diferentes de uma moral dogmática propugnada pelas religiões que devem prevalecer a compreensão da esfera pública. (BIGNOTTO, 1992, p. 7).

Nessa perspectiva, ressalta, ainda, Bignotto, citando Maquiavel, que:

Na ótica maquiavelina, como na dos antigos, a ética não pode ser separada, ainda que fosse o nosso desejo resgatar a ciência dos valores das brumas da contingência e do acaso nas quais a política está imersa. [...], portanto ética e política não se submetem uma a outra, mas se implicam na vida pública. (BIGNOTTO, 1992, p. 9).

O autor busca resguardar as implicações políticas como fruto da ação do homem no tempo (BIGNOTTO, 1992, p. 7), desvinculando-a de quaisquer interferências religiosas, mas simplesmente como ação política do homem no seu contexto sócio-histórico.

Do exposto, salienta-se que a relação entre público e privado na sua trajetória histórica expressa a influência dos valores morais, da ética, das paixões, bem como da política na condução do bem público, mesclando interesses diversos e heterogêneos de uma sociedade desigual.

Assim, a imbricada relação público e privado construída no seio da sociedade brasileira, ao longo da sua formação sócio-histórica, revela “[...] uma indistinção entre o público e privado” (NEVES, 2008, p. 85), identificada na cultura política da sociedade brasileira, que se faz nas relações cotidianas entre as pessoas, mas também na relação com o Estado por meio da indistinção do público e privado (NEVES, 2008). Assim, destaca-se que essa construção foi moldada pela implicação dos interesses privados nos interesses públicos, caracterizando uma perspectiva conservadora fortemente arraigada na sociedade brasileira.

A influência europeia e, em particular, a portuguesa, nos revelou que a autoridade, a ordem, a disciplina e a obediência – traços de um mundo privado – são estendidas ao mundo público, onde os sujeitos reproduzem, no Estado, os interesses personalizados, privados, em detrimento dos interesses públicos. (NEVES, 2008, p. 85).

As formas políticas e culturais de formação do povo brasileiro entrelaçam, no âmbito do público, características de costumes privados, como a ideia de submissão, de obediência e de mando, repercutindo fortemente na relação que se estabelece com o público, com a coletividade.

Nesses termos, configura-se a base do pensamento social brasileiro conservador sobre a indistinção entre o público e privado, que tem permeado a cultura política brasileira desde a república velha. Esse pensamento influencia a construção de uma ideia de Brasil associada ao atraso, à falta de organização e à solidariedade do povo (NEVES, 2008). A ruptura desse pensamento faz-se pela compreensão e pelo desvelamento da indistinção entre o público e privado, e a defesa de uma cultura política democrática e inovadora nas práticas sociais e na política local (NEVES, 2008, p. 87).

Como já enfatizado nas abordagens anteriores, essas imbricadas relações entre o público e privado têm perpassado a relação entre Estado e Sociedade e marcado profundamente o processo de organização da vida dos homens em sociedade; sendo, portanto, no interior dessa relação que Estado e organizações da sociedade civil, de caráter filantrópico, vão construindo, historicamente, a relação de assistencialismo, de filantropia, de benemerência, como respostas às necessidades humanas, imbuídas por valores solidários e de justiça social.

Assim, no intuito de compreender como se constitui a dinâmica do público e do privado, torna-se imprescindível configurá-los na dialética da relação entre Estado e sociedade, pois é no âmbito dessa relação que se fundamenta a sua existência como ente político. O Estado, como categoria teórica, constitui-se em organização política da sociedade (BOBBIO, 2002). Portanto, apresenta-se como uma categoria de grande complexidade que requer ser compreendida inserida no processo histórico e político brasileiro.

Observou-se que os anos de 1980 demarcaram, no Brasil, um tensionamento entre as forças políticas representadas pelo Estado e pela mobilização da Sociedade Civil, que apontam para a:

[...] transição do período de regime de Ditadura militar para o democrático favoreceu a efervescência dos movimentos sociais, a articulação política da classe trabalhadora e a adesão de setores do empresariado nacional à luta pela democracia suscitaram o desejo de construir um novo patamar de relações sociais. Foi nesse clima de anseio pela igualdade que se colocaram os trabalhos de redação da nova ordem normativa para o Estado democrático brasileiro. (COSTA, 2006, p. 141).

Entretanto, faz-se relevante destacar que tanto o Estado quanto a sociedade necessitam de mudanças de comportamento e de princípios que vão além das normativas legais, pois o Estado reflete as forças sociais que existem na sociedade civil. Mas nesse momento passa a requerer uma forma diversa de atuação diferente de outros tempos.

A Constituição Federal de 1988 criou um Estado de Direito no país, com responsabilidades sociais (COSTA, 2006), as prerrogativas legais e garantias de direito empreendiam uma mudança no Estado com ênfase na proposta de municipalização, com a descentralização do poder e a criação de direitos sociais. Porém, essa normatividade legal ocorreu em meio a uma crise fiscal e política do Estado que favoreceu a disseminação da ofensiva neoliberal que cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social, orientados pelo Consenso de Washington.

Nesse intuito, no Brasil, constata-se uma mobilização centrada em uma concepção reformadora do Estado fortemente concentrada pela diminuição da sua intervenção para a dimensão fiscal, financeira e patrimonialista (NOGUEIRA, 2004).

Associado a esse cenário de expansão democrática, tem-se a ampliação do debate acerca do desenvolvimento econômico e social orientado pelas reformas estruturais na economia, especialmente pela política de privatização dos serviços públicos, pela reforma do Estado e pela focalização de programas sociais para os segmentos mais vulnerabilizados da sociedade.

Portanto, nesse cenário, configura-se o novo-desenvolvimentismo:

A corrente neodesenvolvimentista nasceu na esteira da tradição nacional-desenvolvimentista que, malograda, foi suplantada pelo neoliberalismo e, assim, a emergência do atual modelo e governo se dá em meio a u quadro social adverso aos objetivos políticos, cobrando-lhes, constantemente, a prestar contas ao nacional-desenvolvimentismo – do que é legatário – e enfrentar o neoliberalismo – com o qual é interlocutor. O autor, adverte que o termo “novo desenvolvimentismo” remonta ``a produção teórica de Luis Carlos Bresser Pereira, passando a compartilhar com os teóricos da atual proposta vários ideais, no sentido de torná-lo adequado às configurações do capitalismo contemporâneo. (SILVA, 2013, p. 93).

Tem sido recorrente que, no segundo mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), emerge um novo modelo de governo e desenvolvimento denominado de “neodesenvolvimentista”. Assim, Gonçalves (*apud* SILVA, 2013, p. 93) defende:

Atribui ao governo Lula a responsabilidade de ter implementado um “nacional-desenvolvimentismo às avessas”, tendo em vista que operou, na

esfera comercial, uma desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização e perda de competitividade internacional; na esfera tecnológica, uma maior dependência aos setores externos; na esfera produtiva, uma desnacionalização e maior concentração do capital e, na financeirização, teria estimulado um passivo externo crescente e a dominação financeira.

A reforma do Estado passa por uma profunda redefinição da relação entre o Estado e a Sociedade, num período de consolidação democrática que se expressa no país após os anos 1990. Nesse sentido, implicam um novo pacto com redefinições das relações públicas e privadas no âmbito da sociedade, possibilitando alterações significativas, remetendo à construção de um novo paradigma de gestão pública. Entende-se que as políticas públicas devem ser “[...] realizadas por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993, p. 64).

Desse modo, faz-se necessário que o Estado processe as mudanças para acompanhar as transformações societárias que vem arrolando-se pelo mundo e no Brasil, requerendo a realização de reformas de diferentes aspectos: administrativa, política, tributária, dentre outras. Portanto, é no bojo dessas reformas do Estado que se encontram os incentivos para a introdução de novos mecanismos de gestão das políticas públicas que ampliam e regulam a relação público e privado, de forma particular para este estudo, na implementação da Política de Assistência Social.

Esse debate revela uma dicotomia entre o público e privado associada às relações de mercado capitalista e de ideias liberais, que, segundo Bertoli (2016, p. 95), passam a estabelecer sociedade civil e Estado com formas distintas entre público e privado. O Estado constituía-se pelo público e a sociedade civil como espaço de negociação dos interesses privados, desencontrados e conforme a sua natureza, satanizados e enaltecidos como virtuosa, respectivamente.

Nesse sentido, Nogueira aponta:

A agenda transformadora, ainda que ao preço de uma hipervalorização da administração empresarial e de uma entrega do estado ao mercado, ajudou a que criassem focos de incentivo para atualização do modo burocrático, o aumento do controle social e a incorporação de mecanismos de participação e de descentralização à gestão das políticas sociais. Nesse movimento, uma cultura democrático-participacionista floresceu no setor público, ajudando a que se tomasse maior consciência da relevância do protagonismo social. (NOGUEIRA, 2004, p. 39).

Em face desse contexto, incorreram as mudanças estruturais e societárias, ressignificando as relações entre Estado e sociedade no âmbito do público e do privado.

A este conjunto de mudanças que compreende as transformações no mundo da produção, os ajustes estruturais, a nova divisão internacional do trabalho, os acordos internacionais de livre-comércio, as estratégias multilaterais, dentre outras, somando-se valores, crenças, pontos de vistas e conceitos considerados fundamentais ao processo de legitimação da governança global. Dentre eles, a concepção de sociedade civil, metamorfoseada em “terceiro setor”, vem se destacando em sua virtude de força na construção da hegemonia neoliberal. (ALMEIDA, 2004, p. 8).

Isso é decorrente dessas profundas transformações que o Brasil tem passado, dentre elas, o processo de democratização do país, que remete à necessidade dos governos de imprimir um novo desenho às políticas públicas, de forma que promova a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Nesse cenário, o público apresenta-se como possibilidades sociais de universalização dos direitos e da democracia como algo coletivo, e da oferta de bens e serviços numa perspectiva coletivizada.

Frente a essa realidade, vê-se a construção de uma gestão pública que insere mecanismos constitucionais como a descentralização, considerando este como espaço que proporciona a proximidade das relações entre o Estado e a sociedade, favorecendo a participação e o controle social. Nesse sentido, uma nova dinâmica social torna-se expressiva na realidade brasileira, possibilitando construir, no cotidiano das ações humanas, o processo de implementação das políticas públicas.

Destaca-se, no processo de democratização da sociedade brasileira, o protagonismo dos diferentes organismos da sociedade em busca da construção democrática entre Estado e da sociedade civil. Com isso, o termo sociedade civil passa a ser associado por diversos atores sociais e o seu significado incorre na reconstrução da trajetória de um conceito que foi recebendo múltiplos e diversos significados do ponto de vista dos ideólogos conservadores e críticos.

Assim, a concepção de sociedade civil que permeará as reflexões é proveniente da seguinte contribuição:

[...] que compreende a sociedade civil, como palco de um pluralismo de organismo coletivos ditos “privados” (associações e organizações, sindicatos, partidos, atividades culturais, meios de comunicação, etc.) é a nova configuração da dinâmica social, na qual se precisava a política e sua relação com as esferas da vida social e elaborar novos termos da hegemonia. (DURIGUETO, 2004, p. 55).

Nesses termos, ressalta-se que as ONGs se inserem no campo de ações da sociedade civil, comprometendo-se com a busca de alternativas para o enfrentamento dos problemas

sociais. Assim, as ONGs configuram-se como organizações sem fins lucrativos, que não fazem parte do aparelho burocrático do Estado, que se caracterizam por iniciativas comprometidas com a reconstrução da vida social, principalmente, após a segunda guerra mundial.

Quanto ao trabalho realizado pelas ONGs, Teixeira salienta:

[...] trabalhando com demandas populares de serviço de competência do estado, inicialmente as ONGs adotam uma posição, senão anti-Estado, pelo menos de desconhecê-lo. Desta posição avança para outra de questionamento das ações estatais, buscando formular alternativas mais condizentes com as necessidades da população, grande parte delas testadas em experiências concretas nas comunidades, ainda que em pequena escala. (TEIXEIRA, 2004, p. 80).

Destaca-se que as ONGs expressam múltiplos valores e demandas, assim, atuam com significativa intervenção junto aos trabalhos nas periferias das cidades e no campo, nas bases de fábricas, educação popular, sindicatos, qualificação profissional, dentre outros. A sua atuação engloba, portanto, uma diversidade de projetos, dentre eles os de desenvolvimento, de educação, de direitos humanos e de Assistência Social.

As mudanças que ocorreram no processo de desenvolvimento brasileiro, nos anos 1990, influenciaram de forma decisiva na constituição de um conjunto de vulnerabilidades sociais aos grupos sociais e demarcaram uma nova feitura na relação entre Estado e Sociedade Civil, caracterizada pela nova concepção de Sociedade Civil. “Esta nova relação é resultante das lutas sociais empreendidas pelos movimentos sociais e organizações sociais, que historicamente reivindicaram por direitos e espaços de participação social” (GOHN, 1997, p. 320).

É nessa conjuntura que as ONGs vêm assumindo as ações de caráter público, demarcando uma atuação conjunta com novos contornos e caráter de público. Segundo Dagnino (2002, p. 13), “[...] a relação entre Estado e Sociedade revela características com múltiplas expressões, como de antagonismos, de confronto e oposição, características herdadas dos anos de ditadura brasileira”. Nesse intuito, observa-se que as relações entre o Estado e a Sociedade estão sendo construídas na esteira das diversidades e dos conflitos inerentes às transformações econômicas, políticas, sociais e culturais que permeiam a realidade brasileira. Entretanto, destaca-se que essa relação se configura arraigada pelo conservadorismo de traços culturais personificados e privados.

Dessa forma, ressalta-se que a Assistência Social Pública se voltou, historicamente, para a introdução de mecanismos de apoio às organizações, e não diretamente à população.

Assim, essa área vai se estruturando nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado se constituindo em práticas passíveis de serem tratadas com sobras de recursos, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, que no fim mais aprofunda a pobreza e as desigualdades sociais na realidade brasileira. Sob esse ângulo, pode-se dizer que a Assistência Social se desenvolveu mediada por organizações sem fins lucrativos ou por voluntários, num obscuro campo de publicização do privado, sem delinear claramente o que nesse campo era público ou privado (MESTRINER, 2005).

Evidencia-se que a ambiguidades existentes entre o público e privado, intrínseco à relação entre o Estado e a sociedade civil, faz-se na mediação dos diversos organismos sociais que conformam práticas expressivamente conservadoras, de manutenção de comportamentos políticos privatizantes, individualizados e competitivos.

É no bojo dessas transformações que se configura a construção de uma nova esfera pública na sociedade brasileira. “A esfera pública possui suas raízes no âmbito do processo de organização do regime democrático moderno e diz respeito à constituição e ao papel desempenhado pelos atores sociais no processo democrático” (FEDOZZI, 2000, p. 39). Nessa direção, essa esfera pública está intimamente entrelaçada com a concepção de cidadania na modernidade.

A concepção de esfera pública¹⁵ que permeará este estudo baseia-se na ideia de que sua constituição é parte integrante do processo de democratização pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expresso pela inscrição dos interesses da maioria nos processos de decisão política. A esfera pública remete a um espaço de aparecimento e visibilidade. “Tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos” (RAICHELLIS, 2000, p. 41), e é essa visibilidade pública que constrói a realidade, forja um mundo comum. Os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos, portanto, pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo (RAICHELLIS, 2000).

Nesses termos, a esfera pública fortalece-se a partir de um cenário moderno de sociedade capitalista, conforme expressa Raichelis:

¹⁵ As configurações assumidas pela esfera pública no contexto das transformações capitalistas, requer que sejam refletidas no contexto da formação da sociedade burguesa. Para maior aprofundamento, remetem-se às contribuições de Habermas (1981), Arendt (1991) e Telles (1990).

A esfera pública é o Estado e a qualidade das coisas públicas. Trata-se de uma categoria típica de era do capital, vinculada à evolução histórica da sociedade burguesa saída da alta Idade Média européia. Essa esfera pública formou-se ao final do século XVIII, configurando-se em um âmbito específico da sociedade burguesa a partir do desenvolvimento histórico da cultura material burguesa. A partir da progressiva emancipação do intercâmbio econômico entre os homens em relação ao controle estatal, vai se abrindo um espaço social aglutinador dos interesses comuns ou públicos dos sujeitos privados, que regula as suas relações com o mercado e com o poder político. Este âmbito social, responsável pela mediação entre sociedade civil diante do Estado (e também no interior do Estado), denomina-se de esfera pública burguesa. (HABERMANS *apud* RAICHELLIS, 2000, p. 48).

Desse modo, a esfera pública descortina um universo imenso de fenômenos que se relacionam às complexas relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. Nesse campo, interpenetram-se e imbricam-se as contradições entre as esferas do público e do privado.

Para Fedozzi (2000), o conceito de público na contemporaneidade assume uma dimensão de um mundo compartilhado com os outros, e não de propriedade privada dos indivíduos nem do poder estatal. O autor retoma as contribuições de Arendt sobre suas ideias de espaço público, ao afirmar que:

O espaço público é onde os homens, por meio de procedimentos discursivos, da convivência com a pluralidade humana, dos argumentos, podem compartilhar a construção de um mundo comum legitimado pelo reconhecimento público e intersubjetivo dos outros. Esse reconhecimento da pluralidade necessita do espaço público como lugar de reconhecimento da singularidade de cada um. (ARENDRT *apud* FEDOZZI, 2000, p. 41).

Considerando o exposto, não bastam as mudanças legais e de desenhos institucionais, faz-se necessário trabalhar um processo político, técnico e pedagógico de absorção de uma nova cultura de gestão do público pelos organismos governamentais, especialmente pelos atores institucionais e pela sociedade em geral, como forma de garantir maior expansão da participação e decisão dos sujeitos junto às políticas públicas. Em síntese, é imperioso que os referidos atores institucionais e a sociedade de forma geral tenham capacidade técnica e política para participação da gestão, visando oferecer mais qualidade, transparência e eficácia, enfim, impacto na realidade social e política da sociedade.

Dessa maneira, constata-se a evolução dos organismos da sociedade civil, em especial, as ONGs e os movimentos sociais na construção de uma nova relação com o Estado, no sentido de elaborar estratégias de enfrentamento da problemática social, constituindo-se parceiros desse, diante da ausência de respostas do Estado às demandas da sociedade,

sobretudo, àquelas dos segmentos mais empobrecidos e dos que sofrem vários tipos de discriminação, aglutinando em torno de suas carências e da defesa de seus direitos.

É sob essa ótica que a relação entre Estado e sociedade civil, toma outras configurações associadas às concepções de democracia, descentralização, participação, cidadania. Observa-se que essa relação requer maior abertura e dinamicidade do Estado, ou seja, mais comprometido com os interesses públicos. Em resumo, é importante enfatizar que essa perspectiva de gestão é pressionada por diversos atores, dentre eles, a sociedade civil, decorrente das novas demandas desencadeadas pelo processo de acumulação capitalista em um ambiente globalizado, mas, também, dos preceitos ético-políticos e das insatisfações populares frente aos descompassos e desajustes dessa gestão.

É nesse quadro que se averigua o modelo de gestão da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, que se ressaltam a relação público e privado, territorialidade, intersetorialidade, como espaço que proporciona a proximidade das relações entre o Estado e a sociedade, favorecendo a participação e o controle social. No entanto, faz-se necessário refletir sobre o caráter público e privado intrínseco a política, tendo em vista a não reprodução do conservadorismo das práticas pública e privada que insiste em se fazer presente na gestão da política no âmbito das relações entre Estado e os organismos da sociedade civil.

Como se pode constatar, a relação entre Estado e sociedade civil redefine uma noção de atuação conjunta por meio de parceria que se fazem presentes ainda na atualidade, que, segundo Mestriner (2005), é aquela que não desobriga o Estado das suas responsabilidades pelos direitos de seguridade e não retira da sociedade autonomia e possibilidades de práticas democráticas.

Do exposto, verifica-se que de modo hegemônico, o caráter do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990, é de redução de seu papel e função característicos do Estado Neoliberal, com um Estado mínimo para o social e máximo para o capital. Mas ressalta-se que, na atuação do Estado, encontra-se expressa a sua dimensão de ser o responsável pela condução das políticas públicas no Brasil.

Dessa maneira, constata-se que, cada vez mais, o Estado é chamado a intervir na realidade, especialmente, junto à problemática social, que remete a uma relação de compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil. Assim, há necessidade da democratização da gestão pública como um reforço da cidadania, constituindo-se em fator de democratização da gestão como um todo e proximidade das relações.

Dessa forma, a construção de uma nova relação entre o Estado e a sociedade aponta para uma sociedade na qual o reconhecimento dos conflitos em suas manifestações mais amplas possa ser absorvido de forma crítica e propositiva pelo conjunto da sociedade e do Estado e negação dos preceitos conservadores e privatistas.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL PÚBLICA NO CONTEXTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

3.1 A proteção social e a Assistência Social no Brasil

O presente capítulo, ao abordar sobre a Assistência Social no contexto do Sistema Único de Assistência Social, parte da configuração do Sistema de Proteção Social, evidenciando a Assistência Social como forma protetiva da população, seguida da caracterização do público e do privado na perspectiva do SUAS e da materialização desse sistema na conjuntura nacional e municipal, com evidências para a atuação da ASA em Teresina.

A Assistência Social, historicamente, utilizou-se da filantropia e da benemerência para atender às mazelas decorrentes das desigualdades sociais, expressando uma cultura da Assistência Social como não política pública. Essa realidade perdura no Brasil, repercutindo uma cultura privatista da Assistência Social que evidencia a dicotomia do mercado capitalista entre o campo filantrópico e a lucratividade no campo assistencial, restringindo o atendimento aos pobres às entidades sem fins lucrativos.

É nessa nesse bojo que a Proteção Social e a Assistência Social expressam um caráter relacional relevante para constituir segurança necessária para prover as condições de vida das pessoas quanto à distribuição de bens materiais e culturais que permitam a sobrevivência e a integração dos indivíduos na vida social. Portanto, a Assistência Social organiza e materializa formas de proteção social.

Nesse sentido, a Proteção Social consiste em um conceito bem amplo, que emerge no mundo nos meados do século XIX, para compreender as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger o conjunto de sua população. De acordo, com Di Giovanni (1998), são as formas desenvolvidas pelas sociedades para proteger a parte ou o conjunto dos seus membros das vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Portanto, a Proteção Social abrange todos os elementos necessários à cobertura dos diferentes riscos a que estão sujeitos os indivíduos, desde os serviços para as diferentes vicissitudes às regulações que permitem o homem viver em sociedade.

Ademais, segundo Di Giovanni (1998), em todos os momentos da história houve sociedades humanas que desenvolveram alguma forma de proteção social aos seus membros acometidos por situações de riscos, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas. O grau

de institucionalização dos Sistemas de Proteção Social varia conforme o quadro histórico e cultural de cada país, podendo ser assumida em maior ou menor grau pelo Estado e não excluindo a proteção da sociedade civil.

Nesse mesmo raciocínio, aponta Castel (1998), considerando a noção de solidariedade presente na conformação dos Sistemas de Proteção Social e, por conseguinte, o maior ou menor grau de institucionalização distinguiu dois tipos de Sistemas Proteção Social: o primeiro, baseado na noção de sociabilidade primária, em que a família e a comunidade assumem a principal responsabilidade pela provisão de proteção social; e o segundo, baseado na noção de sociabilidade secundária ou solidariedade institucionalizada, em que as ações de proteção social são realizadas pelo Estado via políticas sociais públicas.

Assim sendo, até meados do século XIX, tem-se, predominantemente nas sociedades tradicionais e pré-capitalistas, a presença de um sistema de proteção social marcado pela sociabilidade primária, no qual os mecanismos de proteção social aos indivíduos eram desenvolvidos quase exclusivamente pelas famílias, comunidades e ordens religiosas, por meio de regimes de obrigação pessoais (YAZBEK, 2010). A intervenção do Estado, nesse período, limitava-se aos pobres considerados inaptos para o trabalho e tinha um caráter duramente repressivo, buscando combater a vagabundagem, a mendicância e a indigência, que eram considerados crimes. As leis dos pobres, na Inglaterra, conforme Fontenele (2007), constituíam um dos principais marcos dessa orientação da intervenção do Estado a partir da constatação de que a assistência prestada pela Igreja não dava conta de conter as possíveis desordens.

A emergente questão social advinda com o processo de industrialização e a progressiva intervenção do Estado na provisão de bem-estar social às pessoas, suscita a configuração de um Sistema de Proteção Social. É relevante destacar que a configuração de um sistema de proteção social se faz em decorrência do avanço da questão social demarcada pelas condições paupérrimas de vida da classe trabalhadora, bem como da necessidade do Estado de controlar a classe trabalhadora, conforme expressa Martinelli.

Frente ao avanço da questão social e, conseqüentemente, da luta dos trabalhadores, o Estado, que a princípio lançou mão basicamente de estratégias repressivas, reconheceu a necessidade de mobilizar estratégias mais eficientes no controle da classe operária, passando a intervir nos processos sociais relacionados à sua reprodução social. (MARTINELLI, 1991, p. 41).

Com efeito, o processo de industrialização teve como corolário imediato a pauperização massiva dos trabalhadores, ou seja, o empobrecimento generalizado da classe trabalhadora que, consoante Netto (2012), constituía-se em um fenômeno inteiramente novo, já que, pela primeira vez, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas, conforme afirmado no capítulo anterior.

Desse modo, é que nas sociedades contemporâneas, o Estado assume a responsabilidade por parte da Proteção Social aos indivíduos. Nessa perspectiva, a Proteção Social, como política social do Estado, emerge sob determinadas condições históricas e adquire diferentes formas, dependendo da trajetória econômica e política do desenvolvimento do capitalismo e das lutas dos trabalhadores em cada realidade social. Sendo assim, nos países desenvolvidos, como os da Europa Ocidental, foram criados amplos e universais sistemas públicos de proteção¹⁶ enquanto que nos países periféricos, como é o caso do Brasil, a proteção social foi estruturada mediante dois grandes setores: Assistência Social aos pobres e a previdência social para os assalariados.

No Brasil, os marcos iniciais de um sistema de proteção social situam-se entre os anos de 1930 e 1945, período marcado por grandes transformações sociais, políticas e econômicas, ligadas às alterações da base produtiva da economia agroexportadora para o urbano industrial. Vale ressaltar que, anterior a esse período, as formas de proteção social desenvolvidas no Brasil e oferecidas pelo Estado tinham como características o clientelismo, a fragmentação e o assistencialismo. As intervenções eram voluntárias e informais, feitas pela família e pela sociedade civil. Portanto, eram realizadas mais pelas organizações sociais e indivíduos, evidenciando o caráter privado.

No entanto, destaca-se, ainda na década de 1920, a Proteção Social, no campo da Previdência Social, por meio da Lei Eloy Chaves, em 1923, instituindo as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), no período em que surge no Brasil o capitalismo industrial, trazendo como consequência a emergência dos mecanismos de proteção social.

Na década de 1930, o Sistema de Proteção Social se efetiva com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Neste quadro, o Estado assume um caráter interventivo na Proteção Social para responder a demandas postas pelos trabalhadores, sem, contudo, criar impedimentos para os objetivos de expansão e de lucratividade do capital.

¹⁶ Ver modelo construído por Otto Von Bismarck, no início do século XX, com o desenvolvimento de modalidade de pacto entre patrão e empregado mediado pelo Estado. Com a criação de um seguro público provedor de benefícios de aposentadoria, de atenção a situações de impedimento do trabalho por doença ou acidente, entre outros estabelecidos pela legislação social do trabalho (SPOSATI, 2012, p. 22).

Ressalta-se que a proteção social era voltada apenas para os trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho. Desse modo, continuavam alijados desse processo todos os desempregados e os que estavam fora do mercado de trabalho.

Assim, para os demais segmentos da sociedade, destacam-se as marcas do clientelismo e do assistencialismo, bases da proteção aos desvalidos que, no âmbito do Estado, estavam concentradas no Governo Federal, sem a participação da população (TEIXEIRA, 2013).

Nos anos de 1980, surge uma nova perspectiva em relação ao padrão público de proteção social que passa a constituir, pela primeira vez no Brasil, um modelo mais amplo de Seguridade Social. Dessa forma, tem-se um processo de ampliação dos direitos sociais com a Constituição Federal de 1988, culminando na organização do Sistema de Proteção Social brasileiro: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, tripé da Seguridade Social, cada uma com suas respectivas atribuições no que toca ao enfrentamento das expressões da questão social e da viabilização do acesso aos direitos.

A Política de Previdência Social tem sua vinculação ao trabalho, possui caráter contributivo, sustentada pela ótica do seguro. A Política de Saúde se desliga da lógica do seguro, passando a ser considerada como direito universal. Mas a Política de Assistência Social, reconhecida como um direito universal de caráter não contributivo, contrapõe-se ao caráter universalizante, por destinar-se aos empobrecidos e ou incapacitados para o trabalho, ferindo os direitos preconizados na Constituição Federal de 1988.

O Brasil traz para os anos de 1990, as conquistas legais e seus desdobramentos resultantes das lutas sociais empreendidas pela sociedade e que estão consubstanciadas na Constituição Federal de 1988. As alterações decorridas desse processo configuram o desenho do Sistema de Proteção Social Brasileiro que aponta mudanças significativas para a vida dos cidadãos brasileiros, passando a reconhecer os direitos sociais do povo brasileiro, implicando um novo desenho e tratamento das políticas públicas, com a afirmação dos direitos historicamente negados.

Portanto, a luta pelos direitos resulta de uma mobilização mais ampla da sociedade, especificamente, de um esforço coletivo dos mais diversos setores da sociedade organizada que almejavam formas diferentes de concepção e de tratamento à população vulnerabilizada social e pessoalmente, evidenciando a nova concepção de cidadania e de direitos pela Carta Magna de 1988.

Portanto, somente a partir da promulgação da Carta Magna de 1988, a Assistência Social passou a ser considerada política pública, fazendo parte da seguridade social, sendo compreendida como direito do cidadão e dever do Estado. Mas foi apenas em 1993 que a

Assistência Social foi regularizada com a Lei nº 8.742/93 – LOAS, que, em seu art. 1º, afirma: “A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais” (BRASIL, 1993, p. 6).

Assim, a Assistência Social torna-se um direito, assegurando aos sujeitos a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos garantidos pelo Estado. Os serviços prestados à população devem garantir o atendimento das suas necessidades básicas, além de contar com a participação dos sujeitos sociais envolvidos com a Política de Assistência Social na decisão das ações do poder público, por meio do controle social. Nesse sentido, os direitos sociais se apresentaram como importantes pilares da cidadania a serem materializados no âmbito das políticas públicas.

Vale ressaltar que os anos de 1990 trazem para o cenário histórico brasileiro uma gama de contradições nos novos marcos da acumulação capitalista, como expressa Couto:

A somatória de perdas dos trabalhadores, que vão configurar um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, confronta-se com a erosão do sistema de garantias e proteção sociais e com a emergência de “modernas” e focalizadas práticas filantrópicas que descaracterizam direitos, despolitizam os conflitos sociais e desmontam a universalidade das políticas sociais. É importante assinalar que essas ações emergem no país em um contexto de profundas transformações societárias, que interferem tanto na questão social, que assumem configurações, como nas políticas sociais voltadas a seu enfrentamento. (COUTO, 2010, p. 36-37)

Assim, está na raiz dessas modificações as indagações sobre a compatibilidade (ou não) entre direitos, políticas sociais e as relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista. Posto isso, salienta-se que a Assistência Social como política pública emerge em um contexto de contradições que nega veemente os direitos propugnados pela nova política. Ou ressignifica esses direitos na lógica do mercado, compatibilizando com a via mercadológica.

Em 1998, é elaborado o primeiro texto da PNAS, que se apresentou insuficiente e confrontado pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária¹⁷, instituído pela medida provisória n. 813, em 1995, no então mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso,

¹⁷ “O Programa Comunidade Solidária longe de ser um fato episódico ou perfumaria de primeira dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na LOAS, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas” (TELLES, 1998, p. 12)

como já exposto neste estudo. No entanto, a sua reformulação somente aconteceu em 2004 com a aprovação da nova PNAS na perspectiva do SUAS. Sobre o assunto, Barria, Marques e Monteiro (2013) afirmam que a PNAS foi um avanço para a Assistência Social que culminou com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Foi a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, que foi deliberada a criação do SUAS.

Dessa forma, com o estabelecimento do SUAS, a partir de 2005, a garantia e o acesso aos direitos solidificam uma política pública de Assistência Social. É organizado, portanto, um sistema descentralizado e participativo, envolvendo a sociedade por meio das entidades para a execução dessa política, e posicionando o Estado como primaz na implementação da política pública.

O SUAS está estruturado em eixos orgânicos que materializam os serviços, programas, projetos e benefícios, de forma hierarquizada por nível de complexidade de proteção social básica e especial. Assim, os eixos compreendem: matricialidade sociofamiliar, territorialização, vigilância socioassistencial, relação público e privado, com as novas bases para a relação entre Estado e sociedade, controle social, financiamento, recursos humanos, entre outros (BRASIL, 2004). É importante, salientar que o SUAS, para garantir e efetivar direitos, requer a articulação orgânica dos referidos eixos, tendo em vista realizar a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de forma integralizada aos indivíduos e às famílias em situação de vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais.

3.2 A relação público e privado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social

As respostas às necessidades humanas deram-se, historicamente, no bojo das relações públicas e privadas, configurando formas de proteção social aos indivíduos nas diferentes sociedades. Como produto desse contexto, a trajetória histórica da Assistência Social aponta para uma relação pública e privada no âmbito da execução dessa política, envolvendo as entidades de Assistência Social privada nos mais remotos dos tempos.

A configuração da relação entre público e privado na execução das Políticas Públicas, e, particularmente, na implementação da Assistência Social, estão consubstanciadas na Constituição Federal de 1988, conforme abordado anteriormente neste trabalho, reguladas na LOAS e no SUAS.

Para efeito e configuração deste estudo, tomar-se-á como marco regulatório o padrão instituído pelo Estado brasileiro na relação com as organizações da sociedade civil na área da Assistência Social, particularmente com o SUAS, mediado pela relação de parcerias, ora pela

relação de convênios, que se fez presente em um passado recente, e, na atualidade, em conformidade com a Lei nº 13.019/2014¹⁸. Assim, busca-se discutir a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, mediada pelas ONGs, por essas expressarem, historicamente, os anseios para a construção de processos democráticos no seio da sociedade, consolidando um novo marco que exprime as novas relações entre o poder público e a sociedade civil, mediante canais de participação democráticos e construção de novos sujeitos sociais, regulamentados pela Lei nº 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), reescrita pela Lei nº 12.435, de 11 de julho de 2011/SUAS e pela PNAS.

É nesse cenário que se averigua o modelo de gestão da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, que se ressaltam a relação público e privado, territorialidade, intersetorialidade, como espaço que proporciona a proximidade das relações entre o Estado e a sociedade, favorecendo a participação e o controle social.

Como se pode constatar, a relação entre Estado e sociedade civil redefine uma noção de atuação conjunta por meio de parceria, que, segundo Mestriner (2005), é aquela que não desobriga o Estado das suas responsabilidades pelos direitos de seguridade e não retira da sociedade autonomia e possibilidades de práticas democráticas.

No entanto, os serviços públicos oferecidos na lógica dos direitos devem ser ofertados com a primazia do Estado, segundo Bortolli:

A primazia do Estado é problematizada pela disputa ideológica do papel da sociedade civil sob a influência dos preceitos do privado. Contar com o privado na composição dos serviços socioassistenciais não significam abrir mão dos princípios públicos do SUAS. Porém, o Estado deve ser soberano na organização das forças coletivas pautados, claro, nos princípios democráticos de participação. (BORTOLLI, 2016, p. 98).

No entanto, essa relação público e privado não se constitui como campo homogêneo de interesses, mas expressa um campo de disputa e de negociações, em que a sociedade civil ora se encontra na defesa dos direitos, ora na regulação de seus próprios interesses. Portanto, para firmá-las como pública, requer investimento estatal, controle social, participação coletiva e transparência (BORTOLLI, 2016).

¹⁸ Refere-se à lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Tendo a sua entrada em vigor em 23 de janeiro de 2016 na União, Estados e Distrito Federal, e nos municípios em 1º de janeiro de 2017. (BRASIL, 2016, p. 11).

No SUAS, as Entidades de Assistência Social são reconhecidas para atuarem de forma complementar na execução das Políticas Públicas, desde que estejam reguladas e inscritas nos conselhos de políticas públicas nas diferentes esferas: nacional, estadual, municipal e distrital.

Vale ainda ressaltar, que as entidades e organizações de assistência social através da resolução do CNAS nº 191\2005, que resultou no decreto presidencial nº.6.308\2007, do presidente Luis Inácio Lula da Silva que regulam a qualificação das entidades de assistência social em consonância com a política pública da área, como uma prerrogativas para prover atendimento na área da assistência social.

3.3 A Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

A construção histórica da Assistência Social no Brasil expressa a efetivação de ações de caráter assistencialista, fragmentada e descontínua, que produzem marcas profundas no processo de constituição dos direitos sociais da população empobrecida.

No Brasil, a política de Assistência Social teve características diferenciadas com configurações diversas nos momentos históricos de sua construção. Assim, na tentativa de resgatar de forma sintética esses passos, destaca-se que a Assistência Social como campo de ação governamental registra duas ações: a primeira, com a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNSS), em 1937, constituindo a primeira forma de regulação da Assistência Social; e a segunda, com a criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), em 1944.

Destaca-se, como marca do período acima, a atuação da LBA, com o objetivo de atender às famílias dos pracinhas combatentes da Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, caracterizou-se por um atendimento materno-infantil; posteriormente, essa instituição foi crescendo e sua linha programática foi acompanhando as demandas do desenvolvimento econômico e social do país, bem como da população em estado de vulnerabilidade social. A gestão pública da LBA foi centralizada, ao longo dos anos, com representações nos 26 Estados da Federação e do Distrito Federal, com o desenvolvimento de ações em parceria ou complementares às unidades regionais e locais da LBA, que cresceu por meio da ação conjunta das primeiras damas dos estados e municípios.

No período da ditadura militar (1964 – 1985), configuraram-se como marcas desse momento, a utilização do planejamento nas ações governamentais como técnica de consenso social, refletindo o Estado tecnocrático. A exclusão das classes subalternas do contexto decisório e a ampliação dos mecanismos de intervenção governamental reforçam o caráter

assistencial das políticas sociais. Dessa forma, o Estado passa a tratar a questão social por meio da articulação repressão/assistência, como meio de despolitizar as organizações de trabalhadores.

Do exposto, caracteriza-se o Estado assistencial com práticas compensatórias e de fraco compromisso com a pobreza, como acentua Mestriner:

As práticas assistencialistas do Estado ganham mais estrutura e racionalidade, desenvolvendo-se um aparato estatal que cresce e se burocratiza continuamente, durante todo o período autoritário, desmembrando serviços, programas e projetos seguindo a lógica da segmentação de necessidades, problemas e faixas etárias. (MESTRINER, 2005, p. 164).

Tais práticas eram centralizadas em órgãos como a LBA, que adequava a sua linha programática aos ciclos de vida¹⁹ das populações mais vulneráveis, na ótica de promover o desenvolvimento social e comunitário. E, ainda, a LBA estabeleceu ampla parceria com entidades filantrópicas, governos estaduais, municipais, entidades filantrópicas, Confederação Nacional dos Bispos no Brasil (CNBB), Associação de Pais e Amigos Excepcionais (APAEs), Caixa Econômica Federal.

É bem verdade que o Estado brasileiro, antes e durante o período da ditadura, sempre enfrentou a questão da pobreza de forma casuística, descontínua, sem efetividade e sem planejamento, criando uma forma de dependência, apadrinhamento e clientelismo da população empobrecida. Nesse processo, muitas vezes, os usuários das instituições de bem-estar social não se reconhecem como sujeitos nessa relação, mas como seres passivos e incapazes frente à sociedade, conforme argumenta Torres:

A Assistência Social passa a ser apropriada pelo Estado como forma de controle dos conflitos sociais, constituindo uma prática de dominação e disciplinamento da luta de classe por parte da sociedade burguesa. Dito de outra forma, a Assistência Social como resultado da relação contraditória entre Estado e Sociedade – cujo administrador é o próprio Estado-, reitera a ordem estabelecida e reproduz as relações sociais, um processo de mascaramento dos conflitos. (TORRES, 2002, p. 131).

A partir de 1977, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, a Assistência Social, vinculou-se ao Sistema de Proteção Social sem, contudo, definir-se como

¹⁹ Refere-se à organização dos programas por etapas de vida das pessoas, como crianças, adolescentes, adultos e idosos.

unidade da política de Assistência Social no novo Sistema Nacional de Assistência Social (SINPAS), (NOB/SUAS, 2005). Nesse período, inexistia uma proposta nacional, capaz de aglutinar de forma estratégica todas as mudanças que foram ocorrendo, levando a ocorrência de múltiplas experiências em nível dos governos federal, estadual e municipal, as quais nem sempre convergiam para os mesmos propósitos.

No período pós-ditadura militar, com o quadro de acirramento das condições econômicas, políticas, sociais e cultural da população, crescem as insatisfações da sociedade por respostas mais ágeis e efetivas às demandas reclamadas, de forma particular por uma política assistencial. Desde então, as lutas dos diversos setores movimentos sociais, como sindicatos, partidos políticos, trabalhadores da área, intelectuais, profissionais liberais, parcelas da igreja, organizações públicas e privadas foram construindo uma proposta de Lei Orgânica e da Política de Assistência Social em favor das pessoas em situação de vulnerabilidade social²⁰ e de exclusão social.

O debate e a mobilização nacional promoveram, no final da década de 1980, a Assistência Social assumir um *status* de política pública, com a promulgação da Constituição brasileira de 1988. A Constituição Federal traz uma concepção para a Assistência Social brasileira, incluída no âmbito de Seguridade Social e regulamentada pela Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 7 dezembro de 1993, como política social pública.

A Assistência Social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS, então, cria uma nova matriz para a política de Assistência Social, inserindo-a no Sistema de Proteção Social brasileiro e concebendo-a como campo da Seguridade Social²¹, configurando o triângulo da seguridade social juntamente com a Saúde e a Previdência Social (BRASIL, 2004).

No entanto, constata-se que, nos governos brasileiros, mesmos pós-Constituição de 1988, a execução da Política de Assistência Social ainda reflete elementos de caráter

²⁰ O termo refere-se a situações que envolvem pessoas com redução de capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos, vítimas das diversas formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apatenação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade fragilizando a sua existência (BRASIL, 2004).

²¹ A noção de seguridade supõe universalidade de cobertura no âmbito da proteção social. Institui-se assim o reconhecimento do direito como universal, independentemente do vínculo contributivo com o sistema. A Constituição, ao estabelecer as fontes de financiamento da seguridade, prevê que a mesma deverá ser financiada por toda a sociedade por meio de recursos orçamentários dos municípios, dos Estados e da União. É também constitucional o caráter democrático descentralizado da gestão administrativa do sistema de seguridade social no país (YAZBEK, 1997).

assistencialista que denotam um mascaramento da responsabilidade do Estado. Portanto, nesse sentido, o Estado tem se utilizado desse papel, transferindo suas responsabilidades na execução da Assistência Social.

A criação do Ministério do Bem-Estar Social (MBES), em 1989, não consolidou a condição da Assistência Social como “política pública” nem como integrante da Seguridade Social. No entanto, fortaleceu o modelo de gestão da LBA como presença da gestão patrimonial e baixa valorização de novos programas pautados na proteção social, inclusão produtiva, dentre outros.

Nos anos 1990, constata-se um simbólico movimento dos municípios pelo protagonismo municipal na área da Assistência Social. Em 1995, com a criação da Secretaria de Assistência Social (SAS) vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), foram extintos o MBES, a LBA, o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), dando-se início ao processo de transição de transferências para os Estados das ações desenvolvidas pela SAS.

Nesses termos, a SAS passou a negociar com os governadores de cada Estado uma fase de transição para a implementação da LOAS e para o repasse dos serviços e programas assistenciais, garantindo que não tivessem solução de continuidade. Nesse sentido, os Estados assumiram os serviços e programas, e a cessão e/ou doação dos prédios das Superintendências Estaduais da extinta LBA, mediante convênio de cooperação técnica e financeira, destinavam esses espaços também para a criação dos Conselhos de Direitos das áreas afins (Assistência Social, criança e adolescentes, idosos e outros).

Desse modo, na realidade brasileira, mais especificamente no decorrer dos anos 1990 e 2000, tem-se uma concepção de voluntariado cidadão perpassando o discurso governamental. O voluntariado cidadão incentivado pelo governo busca estimular na sociedade uma nova perspectiva valorativa, em cuja dinâmica estão presentes interesses políticos, econômicos e sociais. Nesse sentido, o voluntariado cidadão orienta-se por uma perspectiva crítica, fundamentada no vínculo social, na responsabilidade mútua e na ética, estando seus elementos sedimentados em valores comuns, crenças e consciência crítica da realidade direcionada pela política e pela economia.

Ressalta-se, portanto, segundo Araújo, que o voluntariado:

[...] pode ser uma estratégia governamental, uma conjunção de ensinamentos julgados verdadeiros que ocultam intenções obscuras por parte do Estado após apelar para a boa vontade de seus cidadãos, para a execução de ações assistenciais. Em outras palavras, o voluntariado foi e é aplicado de maneira

subliminar por parte dos governos brasileiros à sociedade civil, para que venha a ocorrer a degeneração dos processos históricos de participação das populações excluídas. [...] Essas qualificações respondem interesses dos estados capitalistas de não desvelar seus mecanismos de exclusão, dando ênfase, além de condicionantes sociopolíticos, econômicos, aos de ordem moral, jurídica e espiritual. (ARAÚJO, 2008, p. 43).

Nessa conjuntura, posiciona-se a Ação Voluntária Cidadã desencadeada pelo governo Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990, com a implantação e a implementação do Programa Comunidade Solidária (PCS)²². O referido Programa encontra amplitude no seio da Sociedade Civil que, convocada com esse forte apelo moral e ético, passa a participar do processo de enfrentamento da pobreza na realidade brasileira. Nesse sentido, movimenta-se a Sociedade Civil mediante as suas diversas expressões como: movimentos sociais, associações, ONGs, o Terceiro Setor e outros. O que está em volta, e a ideologia da solidariedade numa perspectiva mercadológica de chamado da sociedade civil para colaborar com o desenvolvimento do país, refletindo uma prática solidária e fraterna.

O voluntariado cidadão refere-se a práticas realizadas por pessoas, embasadas em princípios éticos e morais impregnadas de forte teor participativo (ARAÚJO, 2008), agrega nos seus grupos e suas associações e diversos organismos o desenvolvimento de suas ações com um maior número de participação. Segundo Araújo:

A ação voluntária cidadã, no âmbito do Estado, serve para fomentar a participação dos cidadãos nos assuntos que lhes dizem respeito, provocando sentimentos solidários. E por outro lado, mediando entre o estado, público e sociedade civil, função historicamente ancorada pela filantropia e ou laica, que na contemporaneidade se vem configurando em outras formas de organização. (ARAÚJO, 2008, p. 48):

Evidencia-se que a ação voluntária cidadã remete a uma iniciativa de interesses governistas, que, mesmo não tendo uma fundamentação legal nas Políticas Públicas, embasa discursos e práticas do governo, sendo bastante fluídas em outros governos, podendo ser acentuadas ou desaparecerem.

²² Formalizado pelo Decreto-ato s/n e 7 de fevereiro de 1995, o Programa Comunidade Solidária constitui-se um conjunto de ações governamentais pensadas no sentido de combater situações agudas ou extremas de pobreza, historicamente presentes na realidade brasileira. Seu objetivo expresso é coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza. Portanto, apresenta-se como uma estratégia de ação, e não como uma estrutura organizacional, de articulação dos três níveis de Governo (SILVA, 2000, p. 72).

A Constituição Federal de 1988 e a LOAS (1993) são consideradas divisores de água, entre o que Mota (2008) denomina de *feitiço da ajuda*²³ e a criação de uma “política pública” constitutiva de direitos. Esse divisor expressa perspectivas opostas da Assistência Social, por um lado, como caridade e ajuda, por outro, como direitos sociais voltados para cidadãos.

Quanto à perspectiva dos direitos, o artigo 1º da LOAS, preconiza:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993, p. 7).

A Assistência Social é elevada à categoria de política pública, resguardando, portanto, como direito do cidadão e responsabilidade do Estado de provê-la de forma compartilhada com a sociedade civil, garantindo à população usuária a condição de ser cidadão.

Para tanto, a LOAS, em seu art. 2, enfatiza que a Assistência Social tem como objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. (BRASIL, 1997, p. 7-8).

Nesses termos, a LOAS define seus objetivos, demarcando a população usuária da nova política pública, com enfoque na centralidade do atendimento à família, nas diversas áreas de abrangência de sua competência. Ressalta a sua inter-relação com a política da Previdência Social quando enfatiza a garantia de um salário mínimo para a pessoa idosa e pessoa com deficiência.

Em consonância com o disposto no art. 4 da LOAS, configura-se um novo desenho da Assistência Social com a elaboração da PNAS, que se rege pelos seguintes princípios:

I – A supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas

²³ Expressão utilizada por Mota (2008), referindo-se às ações de cunho assistencialistas, caritativas e paliativas que tratava da despolitização da questão social no Brasil.

públicas; III – respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1997, p. 8).

Nessa perspectiva, tomando como referência os princípios acima, a organização da Política de Assistência Social tem as seguintes diretrizes, baseada na Constituição Federal de 1988 e na LOAS (1993):

I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de Assistência Social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se diferenças e as características socioterritoriais locais; II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – Primazia da responsabilidade do Estado na construção da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV – centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, 2004, p. 32-33).

As diretrizes referenciadas acima traduzem o redesenho da política de Assistência Social, que requer estabelecer consonância com a realidade nacional de alterações constitucionais do formato das políticas públicas.

Os objetivos da Política Pública de Assistência Social são constituídos por:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais; assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p. 33).

Nessa perspectiva, o público usuário da Política de Assistência Social se redefine, tendo centralidade na família, constitui-se de cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como famílias e indivíduos com perdas ou fragilidades de vínculos de afetividade. Ressalta-se que as mudanças ocorridas no âmbito da Assistência Social Pública alteram, inclusive, a concepção do usuário que da condição de “objeto” das práticas assistenciais, passa para a condição de “sujeito de direitos”, enfim, “cidadão”.

A inserção da Assistência Social como uma das políticas que formam o tripé da seguridade social aponta para o caráter de política de Proteção Social²⁴ articulada com outras políticas do campo social, voltada para a garantia de direitos e de condições dignas de vida para a população que necessita da política. Nesse âmbito, a Assistência Social, como Política Pública de Proteção Social, deve garantir a segurança de sobrevivência (rendimento e de autonomia), de acolhida, de convívio ou de vivência familiar.

Assim, o desenho da Seguridade Social, remete-nos à sua compreensão no seio do processo das transformações econômicas e políticas que se instalam na realidade brasileira que conformam uma unidade contraditória. Segundo Mota (2008, p. 133-134):

As políticas que integram a seguridade social brasileira longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de Saúde e Previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhe são próprios, a Assistência Social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismos de proteção social no Brasil.

Nesse sentido, constata-se a afirmação da Assistência Social com um forte mecanismo de proteção social no enfrentamento das desigualdades sociais. Entretanto, a análise da Assistência Social como política de proteção social, remete à compreensão do processo contraditório que se estabelece no tripé da seguridade social que estabelece restrições de direitos nas diferentes políticas que compõem a seguridade.

Denota-se que o Sistema de Seguridade Social brasileiro amplia a abrangência e organização da política, expressa na Política Nacional de Assistência Social e no SUAS, investido da lógica da universalidade da proteção social, no entanto, não deixa de expressar as contradições contidas no seu bojo (MOTA, 2008).

Segundo Mota, o que se constata na realidade é:

Por um lado, o mercado passa a ser uma mediação explícita de outro, a expansão da assistência recoloca duas novas questões: o retrocesso no

²⁴ Entende-se por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. Neste conceito, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitiram a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades” (DI GIOVANNI *apud* BRASIL, 2004, p. 31).

campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho. O desdobramento do Brasil real parece indicar que, mais uma vez, o grande capital utiliza o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação. (MOTA, 2008, p. 137).

Contudo, apesar das contradições implícitas no Sistema de Seguridade Social brasileiro, expressas na Política de Assistência Social, referenciadas anteriormente, não significa que não se esteja implementando outros mecanismos que fortaleçam a política, na perspectiva não contributiva e pública. Nesse âmbito, tem-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que decorrente de um processo de mobilização do conjunto de atores sociais que atuam no seio da política vem a materializar e organizar os princípios preconizados pelas LOAS e a nova PNAS de 2004.

No Governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), a Política de Assistência Social é impulsionada na afirmação dos direitos sociais e de um redesenho de sua organização. Esse impulso deu-se a partir de um amplo movimento de reflexões e debates realizado pelos atores sociais, gestores e técnicos institucionais e categorias de profissionais que lidam com a política acerca da necessidade de reorganização da Assistência Social, resultando na PNAS (2004) e na NOB e SUAS (2005), como ferramentas de regulação dessa política.

A Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), que possui como instância coordenadora da política o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS/FOME ZERO), preconizou o estabelecimento de novas bases para a relação entre Estado e a Sociedade Civil, materializando-se mediante a organização dos eixos estruturantes do SUAS. Nesses termos, o SUAS fundamenta-se em um modelo de gestão participativa e descentralizada, que robustece e organiza as ações de Assistência Social. Assim, o SUAS constitui-se:

Na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnicas-políticas da União, Estados e Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (BRASIL, 2004, p. 39).

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, na qualidade do atendimento, nos indicadores de avaliação e resultados, na nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

Na organização do sistema, o SUAS, ainda, estabelece os eixos estruturantes do sistema em conformidade com a política de Assistência Social, como: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre o Estado e Sociedade Civil, assentadas nos princípios da intersetorialidade e formação de redes de atendimento; financiamento; controle social e participação popular, além da política de recursos humanos, bem como evidencia elementos inovadores com os subsistemas de informação, monitoramento e avaliação. Seguindo-se de uma nova conceituação de vigilância social, proteção social e defesa social e institucional²⁵ que se constituem como referências para a organização dos serviços socioassistenciais no SUAS (BRASIL, 2004).

O conjunto dos elementos expostos acima configura o desenho da política de Assistência Social pós-SUAS e expressam as suas dimensões na atualidade. Entretanto, salienta-se que esse processo de consolidação da LOAS e da PNAS consiste em grandes desafios que envolvem, dentre outros aspectos, o convívio do arcaico e do novo, do conservadorismo e da democracia, dificultando a sua implementação tal como foi concebida. Essa análise expressa os resquícios históricos das práticas assistenciais presentes ainda na

²⁵ Os termos “vigilância social refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidades e risco pessoal que incidem sobre as famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescente, jovens, adultos e idosos); pessoa com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos, vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceitos por etnia, gênero e opção pessoal; [...]. Vigilância sobre os padrões de serviços de Assistência Social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações sociais e violação de direitos [...]. Quanto a Proteção Social refere-se a segurança de sobrevivência ou de rendimentos e de autonomia: Segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de acolhimento. E por último a Defesa Social e institucional que se refere a proteção básica e especial devem ser organizados de fora a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. São direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS a seus usuários: direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausentes de procedimentos vexatórios e coercitivos; direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviços com reduzida espera e de acordo com a necessidade; direito a informação, como direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivências de barreiras culturais, de leitura, e limitações físicas; direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses; direito do usuário à oferta qualificada de serviço; direito de convivência familiar e comunitárias”. (BRASIL, 2004, p. 42-43).

gestão da Política de Assistência Social, confrontando-se com uma nova legislação que preconiza os direitos sociais.

3.3.1 O Sistema Único de Assistência Social em Teresina

O município de Teresina, capital do Piauí, seguindo a tendência nacional, dá início ao processo de descentralização e reordenamento institucional nos primeiros anos da década de 1990, procurando criar condições para a consolidação dos dispositivos constitucionais no campo das políticas sociais. Tal fato ocorrerá num contexto em que a administração pública estará sob o comando do Partido Social Democrata do Brasil (PSDB), que elege, em 1992, para um terceiro mandato municipal, o professor universitário Raimundo Wall Ferraz, que não completa o mandato, por motivo de falecimento. A prefeitura passa a administração ao então vice-prefeito, Francisco Gerardo, até 1996, quando assume o candidato do mesmo partido Firmino da Silveira Filho, para o mandato de 1997 a 2004, reelegendo-se, nesse ano; o seu sucessor Silvio Mendes, para o mandato de 2005 a 2008, e reeleito para um segundo mandato, de 2009 a 2012 (RODRIGUES, 2004). E, retornando a partir de 2013, o prefeito Firmino da Silveira Filho, permanecendo até a atualidade na administração pública municipal.

Assim, foi no bojo da administração do PSDB que a Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS emerge e se consolida como Sistema Único de Assistência Social em Teresina. No entanto, a política de Assistência Social é regulamentada, nos anos de 1990, fato que se deu com a implantação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município de Teresina, em 1996, formalizando o processo de regulamentação da Assistência Social como política pública. A força do processo de descentralização, municipalização, o controle social e a participação colocam a Assistência Social no patamar de política pública no município de Teresina.

No entanto, anterior a esse processo, é importante que se examine a trajetória da Assistência Social pública no Município de Teresina. Essa trajetória apresenta os desdobramentos da Assistência Social em nível de Brasil, com marcas profundas da política clientelista e paternalista.

Em 1967, na administração do prefeito Jofre Castelo Branco, a Prefeitura Municipal de Teresina estruturou, inicialmente, os serviços assistenciais com a criação do Serviço Social dos Servidores Municipais (SERSOM), vinculado à Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar Social, atualmente, Fundação Municipal de Saúde (FMS), tendo como presidente a

primeira dama, D. Benedita Castelo Branco. O SERSOM tinha como finalidade prestar atendimento direto aos servidores da PMT, principalmente aos garis, numa perspectiva assistencialista e de caráter paliativo, mesmo com a presença de um profissional de Serviço Social. É o que diz um documento da Prefeitura de Teresina de 1999:

O SERSOM surgiu face às necessidades dos garis que reivindicavam freqüentemente ao gabinete do prefeito os mais diversos benefícios: medicamentos, funeral, hospitalização, pequenos empréstimos financeiros, etc.[...] daí a iniciativa da primeira dama em satisfazer tais necessidades, começando a atendê-los no próprio prédio da prefeitura. Com isso os serviços foram sendo ampliados recebendo apoio técnico de uma assistente social e outros voluntários nas comemorações festivas para com os filhos dos garis, Semana Santa com cestas básicas de alimentos, etc. (TERESINA, 1999, p. 9).

No período que se segue, de 1979 a 1985, o SERSOM passou a denominar-se Serviço Social do Município, tendo continuidade com a mesma sigla do período anterior, com extensão de suas ações apenas a nível institucional. No entanto, nesse período, a realidade brasileira, e, conseqüentemente, a teresinense, passa por mudanças estruturais na ordem econômica, acarretando maior concentração de riquezas e poder, endividamento externo, ampliação do papel do Estado e a adoção de medidas de cunho eminentemente recessivo para o ajuste da economia. Com essa realidade, a pobreza, a fome, o desemprego, a violência ganham uma visibilidade assustadora. As forças sociais que antes estiveram apáticas reaparecem e se expressam por meio dos movimentos populares, exigindo do poder público o enfrentamento da problemática social (TERESINA, 1999). Por conta dessa realidade, justifica-se a ampliação das ações do SERSOM com medidas de enfrentamento para a problemática que o município passa a desenvolver. (MOTA, 2009).

É nesse cenário que o SERSOM, em decorrência do agravamento dos problemas sociais na cidade de Teresina, amplia a extensão de sua intervenção para além do âmbito institucional, passando a abranger a totalidade da realidade do município de Teresina. Nesse contexto, o SERSOM passou a desenvolver as seguintes ações, segundo o documento da prefeitura de Teresina (1999):

Incentivo ao aleitamento materno, formando grupos de gestantes na periferia com orientação educativa, confecções de enxoval do bebê pelas próprias gestantes e pré-natal; Implantação do “Banco de Leite” na maternidade D. Evangelina Rosa; ampliação da rede de oficinas de produção, nos bairros: cidade Satélite(oficina escola Polivalente), com grupos de Corte e costura,

bordados à mão e à máquina, e Parque Alvorada (oficina de cerâmica); realização dos primeiros convênios com a LBA e RONDON, dentre outras. (TERESINA, 1999, p. 19).

A Política Social de então tinha característica assistencialista-promocional-educativa, destinando-se ao atendimento dos servidores e das pessoas carentes da comunidade, dando ênfase à formação de grupos de produção e promoção de cursos de capacitação profissional.

No período de 1986 a 1988, agora com o então prefeito Wall Ferraz, tem-se a mudança de SERSOM para a Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social (SEMTAC), como resultando das alterações nas estruturas organizativas e políticas para atender as demandas da população que exigiam respostas diferentes dos governos anteriores, como atendimento em sistema de creches, geração de emprego e renda e a organização comunitária. Portanto, a SEMTAC representa essa resposta como reestruturação administrativa da Prefeitura, oportunizando a abertura de uma relação entre poder executivo e a população, com uma prática voltada para o incentivo à organização e à autonomia popular. Nesse período, destacam-se a oferta de serviços de creches, lavanderias nos bairros, formação de Cooperativas com Oleiros, criação de rádio comunitária, instalação de oficinas de produção, dentre outros. (MOTA, 2009).

Salienta-se que os serviços assistenciais existentes até o SERSOM, não foram banidos das ações municipais, requerendo da SEMTAC, nesse momento, uma reorientação tendo em vista a ampliação dessas ações. Conforme documento da Prefeitura de Teresina de 1999:

A administração desse período, pautada na organização popular, não negou a assistência, mas a canalizou para a conquista de direitos e reconhecimento da cidadania. [...] essa administração, inaugurou um relacionamento novo, político, baseado em critérios técnicos, o que, sem dúvida, contribuiu de maneira relevante para o crescimento da cidadania na capital piauiense. (TERESINA, 1999, p. 20).

Ainda na perspectiva da organização e da autonomia comunitária, seguiram-se as administrações municipais com a SEMTAC, realizando convênios com a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e LBA, no que tange a ações relacionadas à saúde, à educação e ao trabalho. Cabe destacar que a saúde e a organização da mulher consistiram em uma linha intensa de trabalhos desenvolvidos pela Secretaria, com o fortalecimento de grupos de geração de renda, de forma a incrementar a entrada da mulher no mercado de trabalho, aliando-se com a oferta de creches para as crianças das mulheres trabalhadoras. Nesse

período, o controle e a gestão da SEMTAC estavam com as forças progressistas²⁶, com a preocupação de organização da população, tendo a mulher como principal partícipe nos programas.

Com as alterações constitucionais de 1988 e a LOAS, a partir do ano de 1993, tem-se como já analisado anteriormente, o marco legal para as mudanças de concepção, diretrizes e objetivos da Assistência Social, como “política pública”. Assim, o município de Teresina, agora, por meio da Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social (SEMTAS), a partir de janeiro de 1996, inicia o processo de descentralização e de municipalização das ações de Assistência Social, com vistas ao fortalecimento do poder local, considerando que a força da cidadania está no município (TERESINA, 1999).

Nesse intuito, a SEMTAS, visando o fortalecimento do Comando Único de Assistência Social²⁷, passa a implantar as seguintes estratégias:

Estímulo e parcerias entre órgãos governamentais e Organizações Não Governamentais; Organização da rede municipal de Assistência Social, Combate ao assistencialismo que se manifesta por meio do clientelismo, fisiologismo e tutela dos pobres, dificultando o exercício da cidadania; combate ao paralelismo de ações, programas e projetos na área de Assistência Social; garantia de qualidade nos serviços entre conselhos de direitos das políticas sociais, órgãos e entidades que desenvolvem ações de Assistência Social. (TERESINA, 1999, p. 15).

Face ao processo de fortalecimento do comando único de Assistência Social, a SEMTAS, pautando-se no princípio de participação social, por meio das organizações representativas, busca viabilizar a participação da sociedade na formulação das políticas e no controle das ações no município, mediante a adoção das seguintes medidas:

Realização de fóruns municipais, com o objetivo de avaliar o processo de municipalização da Assistência Social no município de Teresina; Formulação, implementação de um plano de capacitação dos gestores,

²⁶ As forças progressistas traduzem a inserção dos novos sujeitos políticos por meio de sindicatos, conselhos comunitários, associações de moradores, conselhos populares, etc. Significando uma força política emergente do cenário municipal, criando condições para que essas forças possam manifestar-se de formas a darem suas contribuições no processo de transformação social e inaugurando um novo período na sua gestão pautado em critérios técnicos e no estabelecimento de uma nova relação com os movimentos sociais (TERESINA, 1998).

²⁷ O Comando Único significa que em cada esfera de governo existirá um órgão que será a referência da gestão da política de Assistência Social, para aquela esfera. Enfim, constitui-se no órgão gestor, responsável pela primazia da condução da Política de Assistência Social. “A SEMTAS por constituir-se o comando único de Assistência Social no município, tem a função de coordenar e executar ações específicas da área, exerce, também, o papel de articulador e organizador junto aos demais órgãos públicos municipais, estaduais, federais e organizações não governamentais, no sentido de que a Assistência Social seja implementada com propostas articuladas e integradas.” (TERESINA, 2000-2001, p. 18).

conselheiros e executores do plano Municipal de Assistência Social; Realização de campanhas de divulgação das competências e das instâncias deliberativas e executiva do processo de municipalização da Assistência Social, visando fortalecer o caráter democrático e transparente no cumprimento da LOAS; Difusão da LOAS, enfatizando os direitos de cidadania e valorização do negro, idoso, criança, adolescente, pessoa portadora de deficiência, HIV e mulher, público alvo da Assistência Social; Criação de banco de dados sobre os serviços sociais prestados pela rede pública e privada no município: seu perfil e qualidade dos serviços; articulação entre os conselhos de direitos das políticas sociais públicas para a implementação de ações conjugadas de competências comum; Criação de fórum permanente de discussão entre ONGs, objetivando a capacitação e enriquecimento político dos setores que atuam na área social; Realização de plenárias para definição de propostas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que viabilizem as ações de Assistência Social no município de Teresina. (TERESINA, 1999, p. 15).

A partir da implementação do comando único das ações de Assistência Social em Teresina em 1999, a SEMTAS passa a denominar-se Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS), com a finalidade de exercer as funções de coordenação, articulação, acompanhamento, controle e avaliação destas ações, com destaque à organização, à integração operacional e à gestão das entidades/Instituições que constituem a Rede de Assistência Social²⁸ de inclusão e proteção social (SEMTCAS/PMAS, 1999).

A gestão do prefeito Silvio Mendes, para primeiro mandato (2005- 2007), tendo sido reeleito para um novo mandato de (2008-2012), proporcionou no campo da Política de Assistência Social significativas mudanças no reordenamento institucional. A partir de então, o Sistema Municipal de Assistência Social se reorganizou para assumir as suas responsabilidades diante do SUAS.

Em decorrência das alterações no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, em janeiro de 2005, a SEMTCAS procedeu ao reordenamento Institucional, considerando a PNAS (2004) e a NOB/SUAS (2005). Nesse contexto, foi adotada a organização dos níveis de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial; Apoio Institucional e concessão de benefícios; Capacitação e Assessoramento técnico, provocando mudanças, tendo em vista a implementação da PNAS na perspectiva do SUAS.

Diante do cenário nacional e municipal exposto quanto à trajetória da Assistência Social, o Poder Público Municipal, por meio da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS), responsável pela gestão da Política de Assistência Social

²⁸ Entende-se por Rede de Assistência Social um conjunto articulado e organizado de Programas, Projetos, Serviços e Benefícios, formado um sistema planejado de proteção social à população vulnerabilizada e/ou excluída do acesso aos direitos sociais e, portanto, em risco social (TERESINA, 1999).

no município de Teresina, respalda a sua atuação a partir de então, à luz das diretrizes e dos princípios de descentralização, participação constante na PNAS, NOB²⁹ e o SUAS, redefinidos a partir do ano de 2004 e 2005, respectivamente, e já mencionados anteriormente neste trabalho. A reordenação da SEMTCAS, consolidada em 2007, enseja o estabelecimento de uma cultura institucional pautada nesses princípios constitucionais, tendo como finalidade tornar o processo de trabalho da Secretaria, compatível com a democracia, a descentralização político-administrativo com comando único das ações, a participação da população, por meio das organizações representativas da sociedade civil, a primazia do Estado na condução da Política de Assistência Social e a centralidade na família.

Desde então, o Poder Público Municipal, por meio da SEMTCAS, empreendeu esforços no sentido de adequar a organização e a oferta de suas ações ao ordenamento legal e normativo da área, com vistas à concretização e à consolidação do SUAS. Com este, inúmeras mudanças ocorreram no marco teórico, na estruturação organizativa, nos mecanismos de gerenciamento e controle da Política de Assistência Social no Brasil e, conseqüentemente, em Teresina (BRASIL, 2004).

Nessa perspectiva, o ano de 2007 foi decisivo pela adoção de uma série de medidas, dentre as quais: a redefinição da estrutura organizacional³⁰ da SEMTCAS e o conseqüente reordenamento operativo dos seus serviços, programas, projetos e benefícios para uma atuação com o foco na família e no território³¹, a partir de ações integradas e articuladas entre os serviços oferecidos pela rede socioassistencial e outras políticas setoriais (BRASIL, 2004). Cabe ainda destacar que o município de Teresina, a partir do reordenamento

²⁹ Refere-se à Norma Operacional Básica, aprovada, segundo Resolução nº 130, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de 15 de julho de 2005, que define as bases operacionais legais do financiamento, do repasse de recursos, da gestão, do controle social e das competências entre os entes federados, disciplinando a operacionalização da gestão da política de Assistência Social, na perspectiva do SUAS. (BRASIL, 2005).

³⁰ O Reordenamento Institucional da SEMTCAS fundamenta-se na LOAS (1993), PNAS (2004) NOB/SUAS (2005), tendo-se construído um novo organograma Institucional e as diretrizes para a elaboração do Regimento Interno da Secretaria. Esse estabelece que a SEMTCAS é o órgão da administração direta, subordinado diretamente ao chefe do poder executivo municipal responsável pelo planejamento, coordenação e execução da Assistência Social, política de seguridade social, que afiança proteção social como direito de cidadania, preceituados nos artigos 203 e 204 da Constituição federal, regulamentada pela Lei federal 8.742/93 (TERESINA|PMT, 2007).

³¹ A vertente territorial faz-se urgente e necessária na PNAS (TERESINA, 2004) e NOB/SUAS (BRASIL, 2005). Leva em consideração a alta taxa populacional do país e ao mesmo tempo seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os municípios. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmento na definição de prioridades de serviços, programas e projetos tornam-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela desigualdade social, exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (BRASIL, 2004). Dessa forma, a área territorial insere, além do espaço demográfico, o conhecimento da realidade com o mapa das vulnerabilidades sociais e a dinâmica socioterritorial.

Institucional, adequa-se ao nível de gestão plena³² proposto pelo SUAS³³, o qual prevê quatro tipos de gestão: dos municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União e, no caso da gestão municipal, três outros níveis: inicial, básica e plena.

Nesse âmbito, a SEMTCAS em relação à gestão plena, tem as seguintes finalidades e competências:

I. Formular e executar, em nível municipal de Assistência Social, a operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em articulação com órgãos da administração pública federal, estadual e municipal e com entidades não governamentais; II. Implementar a Assistência Social em Teresina como política e direitos de proteção social a ser gerida e operada por meio de comando único com ação descentralizada, considerando as especificidades socioterritoriais do município; III. Organizar e gerir a rede socioassistencial municipal, composta pela totalidade dos benefícios, serviços, programas e projetos Governamentais e Não Governamentais existentes em área de abrangência; [...] V. Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitam, assegurando a centralidade na família, a convivência familiar e comunitária; V. Contribuir para a inclusão com equidade dos usuários da Assistência Social e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais e possibilitando oportunidades para a conquista de autonomia, sustentabilidade e protagonismo. (TERESINA/PMT, 2007, p. 1).

Em seguida, procedeu-se ao reordenamento institucional respeitando os objetivos definidos pela PNAS (2004), de prover serviços programas, projetos e benefícios de proteção social básica e de proteção social especial para famílias indivíduos e grupos que deles necessitem; de contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas

³² A gestão Plena refere-se ao nível de gestão, ao qual o município se encontra. Desse modo, consiste em um nível de gestão que reúne condições e responsabilidades mais completas, que insere um sistema municipal de monitoramento e avaliação por nível de proteção social, capacidade instalada de alta complexidade, possui gestor de fundo nominado, e lotado no órgão gestor de Assistência Social e possui uma política de recursos humanos com carreira para os servidores públicos. Deve ainda, possuir projetos e programas de inclusão produtiva, programa ampliado do CREAS vínculo SUAS com entidades parceiras e avaliação de resultados (SPOSATI, 2006, p. 109).

³³ Dentre os 224 municípios do Estado do Piauí, apenas a capital, Teresina, encontra-se habilitada a gestão plena das ações relacionadas à política de assistência Social. A gestão plena configura-se como o nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social “[...] o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica especial em seu município, deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos ocorridas em seu município. Por isso, deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencializem a função protetiva das famílias e a auto-organização e conquistas de autonomia de seus usuários” (BRASIL, 2005, p. 28).

urbanas e rurais e, ainda, assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família³⁴ e garantam a convivência familiar e comunitária. Assim, nessa concepção da política, as ações socioassistenciais devem afiançar duas formas de proteção: a básica e a especial, essas se configuram como:

A Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de riscos, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social. A Proteção Social Especial tem como objetivos prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2005, p. 18).

Dessa forma, a proteção social propõe-se a afiançar acolhimento e a desenvolver atenções socioassistenciais à família e aos indivíduos para possibilitar a reconstrução dos vínculos sociais e conquistas de maior grau de independência individual e social. Deve, ainda, defender a dignidade e os direitos humanos e monitorar a ocorrência dos riscos e do seu agravamento.

Nessa perspectiva, os serviços de proteção social especial caracterizam-se por níveis de complexidade³⁵, hierarquizados de acordo com a especialização exigida na ação e se distinguem respectivamente, entre serviços de proteção social especial de média complexidade e de alta complexidade.

³⁴ O conceito de família refere-se não apenas ao grupo formado pelos pais ou qualquer um deles e seus dependentes, mas aos diferentes familiares resultantes de agregados sociais por relações consanguíneas ou afetivas, ou de subsistência e que assumem a função de cuidar dos membros (BRASIL, 2005).

³⁵ Os níveis de complexidade configuram-se como de Média Complexidade, compreendendo “[...] aqueles que oferecem atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, acompanhamento sistemático e monitoramento, tais como: serviço de orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; Serviço de Habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviço à Comunidade - PSC e Liberdade Assistida - LA)”; de Alta Complexidade constitui-se “pelos serviços que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para as famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário, tais como: atendimento integral institucional; casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; família acolhedora; família substituta; medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semi-liberdade, internação provisória e sentenciados); Trabalho protegido” (BRASIL, 2004, p. 39-40).

No que tange à participação das entidades e organizações sociais na execução da política de Assistência Social, confere-se, no capítulo III, da Organização e Gestão da Política de Assistência Social previsto na LOAS (1993), no seu art. 6º, na PNAS (2004) e na NOB/SUAS (2005), que:

As ações na área de Assistência Social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, construído pelas entidades e organizações de Assistência Social, abrangidos por essa lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (BRASIL, 1993, p. 10).

Nesse sentido, as referidas entidades e organizações sociais necessitam estar inscritas nos Conselhos de Assistência Social, nos diferentes níveis de governo conforme a sua esfera de atuação, para, então, fazerem-se aptas a executar ações públicas de Assistência Social como regulamenta a LOAS (1993).

Salienta-se que, no Brasil, o Estado incentivou a criação e organização das entidades de Assistência Social, transferindo, muitas vezes, para essas a responsabilidade pelo atendimento à população e desobrigando-se de oferecer respostas diretas. Esse estímulo ocorreu pelo reconhecimento da utilidade pública e por uma política de subvenções e transferência para a prestação de serviços assistenciais.

No entanto, ressentia-se de uma legislação específica que regulamentasse a organização, o financiamento, o controle social e a transparência na gestão dos recursos públicos, como as estabelecidas pela LOAS, pela PNAS, pela NOB/SUAS. Assim, com o SUAS, tem-se a exigência da regulação estatal, normatização e monitoramento dos padrões de atenção que passam a direcionar a relação entre o poder público e as organizações de Assistência Social.

Historicamente, a Assistência Social se organiza a partir das relações com as organizações sem fins lucrativos. No Brasil, o próprio Estado estimulou, ao longo da história, a criação e organização das entidades de Assistência Social transferindo para as mesmas, muitas vezes, a responsabilidade pelo atendimento à população e desobrigando-se a oferecer respostas diretas. Esse estímulo ocorreu pelo reconhecimento de sua missão, como de utilidade pública e por uma política de subvenções e de transferência para a prestação, cuja regulação iniciou-se ainda na década de 30, estendendo-se ao tempo atual (CHIACHO, 2006).

A LOAS, em seu art. 1º, estabelece que a Assistência Social é “[...] política de seguridade social não contributiva, que se realiza por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativas pública e da sociedade”. E estabelece, ainda, em seu artigo 3º: “Consideram-se

organizações de Assistência Social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários, abrangidos por essa Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.” (BRASIL, 1993, p. 9).

Dentre as diretrizes da LOAS, ressalta-se a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo. Na organização da política de Assistência Social, reconhece-se que as organizações e entidades de Assistência Social compõem o sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, na atualidade definido como a rede socioassistencial do SUAS.

A Política Nacional de Assistência Social (2004), regulamenta o artigo 3º da LOAS, sugerindo o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e Sociedade como eixo estruturante do SUAS. Nesse âmbito, ganha notoriedade a ideia de construção de uma rede socioassistencial erguida sob a necessidade prático-operativa de estabelecer parcerias com instituições da sociedade civil como forma de garantir o funcionamento e a prestação dos serviços públicos (MOTA, 2008).

Assim, é significativo o número de serviços desenvolvidos em parceria com organizações de Assistência Social, por intermédio dos órgãos gestores de Assistência Social. Tais considerações apontam para o significado do termo parceria que se expressa como: “A denominação atribuída a cooperação firmada entre organizações privadas e o Estado, financiada por este último, para cumprimento de responsabilidades pública nas atenções a população que demanda Serviços de Assistência Social” (CHIACHIO, 2006, p. 58).

Em Teresina, capital do Estado do Piauí, essa realidade não se fez diferente do restante do país. Nessa conjuntura, a SEMTCAS vem desenvolvendo, em parceria com a sociedade civil, vários projetos sociais já expostos no item anterior, sendo significativa a construção dessa relação no âmbito do município. Como é o caso da parceria para o desenvolvimento de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos com crianças, adolescentes, idosos, por meio de Centros de Convivência, que é desenvolvida com associações, ONGs e Igrejas, dentre outras.

É nesse prisma que se visualiza a atuação de parceria da ASA, instituição da Igreja Católica de Teresina, entidade da sociedade civil organizada, de fins filantrópicos e a Prefeitura de Teresina, via SEMTCAS, atualmente Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI), com o objetivo de atuar no enfrentamento das vulnerabilidades e dos riscos sociais, com ações voltadas para a população empobrecida e em situação de violação dos direitos sociais em Teresina.

O processo de atuação da ASA, na prestação de serviços públicos no município de Teresina, decorre do período de sua criação, de 1956 até a atualidade. A sua intervenção dá-se nas diferentes áreas: social, educacional e de saúde, com o desenvolvimento de projetos sociais.

No entanto, faz-se significativo enfatizar que a relação de parceria entre a ASA e a SEMCASPI é fortalecida, ainda na década de 1990, quando ainda era denominada de SEMTAS, a partir dos marcos legais regulatórios, que estabeleceu a relação entre Estado e Sociedade, tendo como parâmetro a LOAS (1993) e a PNAS. A ASA amplia o seu leque de ações com apoio técnico e financeiro do poder público, nas áreas da saúde, da educação e da Assistência Social, por meio da SEMTCAS como órgão gestor, com a execução dos Projetos Escola Aberta de Fátima; Escola Aberta do Centro; Projeto Vem pra Casa Criança substituído em seguida pelo Serviço de Educação de Rua, Abordagem de Rua; Projeto Sentinela/Núcleo Reviver; Projeto Casa de Zabelê; Centro de Convivência para Idosos; Centro da Juventude dentre outros. Algumas dessas ações eram desenvolvidas diretamente na relação de parceria com a ASA/SEMTCAS.(MOTA, 2009).

Enfatiza-se que a relação de parceria entre a ASA e a SEMTCAS, anterior ao SUAS, ocorria com repasse de recursos financeiros para a execução da prestação de serviço por parte da instituição, numa relação de transferência de responsabilidades do poder público para a sociedade civil, em que a instituição, com base num Plano de Trabalho, desenvolvia, com certa autonomia, a prestação de serviços. Nessa relação, o processo de acompanhamento técnico-operacional por parte da SEMTCAS ocorria mediante repasse de relatório e prestação de contas dos recursos financeiros. Destaca-se que esse processo de construção das parcerias entre o poder público e os organismos da sociedade civil, não se constitui uma tarefa fácil, mas requer o empreendimento do exercício de uma ação reguladora³⁶ pelo poder público sobre a relação de parceria estabelecida quanto à prestação de serviço de Assistência Social.

Em observância à realidade municipal e aos instrumentos normativos, especialmente a NOB e o SUAS (2005), constata-se que a oferta das ações do SUAS (serviços, programas, projetos e benefícios) buscam construir de forma integrada pelo poder público e

³⁶ Os regulamentos legais instituídos pela NOB e pelo SUAS (BRASIL, 2005) fundamenta-se na identidade de propósitos na manutenção do SUAS; na unidade de padrões técnicos, na preservação da autonomia das organizações, na garantia dos direitos socioassistencial do usuário e no caráter público das atividades e o cumprimento dos padrões de qualidade na atenção prestada.

complementarmente pelas entidades e organizações da Sociedade Civil, compondo uma rede articulada no sentido de evitar a sobreposição e dispersão de recurso.

Dessa forma, é no intuito de estabelecer compreensões analíticas acerca da relação entre a ASA e a Assistência Social, no âmbito do público e do privado, que ocorre a ampliação da perspectiva assistencial para a perspectiva dos direitos, na prestação dos serviços socioassistenciais, que, no capítulo seguinte, busca-se traçar uma configuração quanto à origem, trajetórias e características da ASA, no intuito de configurar a sua natureza privada e o caráter público que vem, ao longo de 61 anos, desenvolvendo a Assistência Social no Piauí, em particular na capital Teresina.

Assim, de forma particular, nesses 12 anos de SUAS, busca-se averiguar se tem contribuído para a ampliação dos direitos socioassistenciais da Assistência Social. E, ainda, se a ASA, em tempos de SUAS, tem desenvolvido os preceitos preconizados pela política de Assistência Social, costurando uma interface com a política pública na perspectiva dos direitos, e, por fim, analisar a ASA e a prestação de serviços socioassistenciais do SUAS, na perspectiva assistencial e\ou na perspectiva dos direitos.

4 A AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL: da perspectiva assistencial/privatista para a perspectiva dos direitos públicos na prestação de serviços socioassistenciais do SUAS

4.1 A Ação Social Arquidiocesana: origem, trajetórias e características institucionais

No lastro histórico da ação missionária da Igreja Católica no Brasil e no Piauí é que se localiza a ação da Arquidiocese de Teresina – mais especificamente, a sua Ação Social Arquidiocesana (ASA).

A ASA emerge em uma conjuntura sócio-histórica contraditória e de profundas desigualdades sociais, características dos anos de 1950 e de 1960, com um forte protagonismo da Igreja Católica no Brasil e no Piauí, como explanado nos capítulos anteriores.

O contexto desses anos sofre com as heranças de uma das piores crises do Piauí, nos mais diferentes planos da economia, do âmbito social e do político, o que vinha afetando a organização da vida social de sua população, como afirma Carvalho (2013):

No plano econômico as riquezas e divisas estaduais, possibilitadas pelo ciclo do extrativismo nos maniçobais e carnaubais, já não existia deixando os cofres públicos desabastecidos e impossibilitados em investimentos em áreas sociais. A vida comercial fluía pela venda de produtos agropecuários e extrativistas e era irrisório o volume de vendas de produtos como ferragens e materiais de construção. No Plano social, a população amargava um índice de pobreza, de analfabetismo que se configurava como um dos maiores do país. No plano de investimento em infraestrutura, a partir da metade da década, Teresina viveu a ampliação da capacidade da Usina Termoelétrica, fundada no governo Rocha Viana (1945-1950). Contudo, em todo o Piauí, apenas 17 localidades contavam com energia elétrica produzida por geradores que abasteciam as cidades até as 21 horas. A navegação do rio Parnaíba, que faz a divisa com o Estado do Maranhão, entrou em declínio no fim de 1940, até extinguir-se na década seguinte, deixando no passado o escoamento de produtos extrativistas rumo à exportação pelo porto da cidade de Parnaíba. A falta de articulação política entre o Estado e o governo central até 1955, inviabilizava a investimentos expressivos nos setores de infraestrutura. O Estado, portanto, carecia articular-se politicamente e planejar ações que visassem o desenvolvimento econômico. O período era de recessão, marcado pela crise que levaria ao encerramento das atividades da companhia de navegações do rio Parnaíba, em 1955, e da Companhia de Fiação e Tecidos Piauienses, em 1957, naquele momento a maior fábrica da cidade. (CARVALHO, 2013, p. 48)

Essa realidade reflete os problemas sociais da época, inflexionando as diferentes manifestações e expressões da questão social. Mas, por outro lado, não havia tal

reconhecimento por parte da Igreja local. Essa realidade da Igreja Católica no Piauí, de distanciamento dos problemas sociais, pode ser visível mediante uma advertência que compunha uma placa exposta nas portas do Palácio Episcopal Nossa Senhora das Graças, em meados de 1950, como afirma Carvalho:

“Quem Tiver problemas políticos, dirija-se às autoridades políticas e não ao bispo”. A recomendação simbolizava o entendimento da Igreja Católica local acerca de seu papel frente aos setores administrativo e políticos da cidade, concretizando no posicionamento pastoral de Dom Severino Vieira de Melo³⁷. Conductor da afirmação doutrinária do catolicismo, o Arcebispo pensava a Igreja de seu tempo a partir da identificação de fronteiras explícitas entre os campos religiosos, social e político (CARVALHO, 2013, p. 31, grifo nosso)

No entanto, observa-se que o legado de Dom Severino se formou enquanto a Santa Sé conservava práticas que, se por um lado, contribuíam para manter a imagem de instituição respeitada, dedicada aos assuntos do espírito e guardiã inabalável da moral cristã, por outro perpetuava ritos católicos distantes da compreensão popular. Salienta-se que a Igreja no Piauí do fim dos anos de 1940, mantinha-se resistente a mudanças internas e aceitação de novas formas de vivenciar a religiosidade, sob forte influência do tomismo e neotomismo.

A filosofia de São Tomás de Aquino, centrada na infalibilidade da instituição eclesiástica e de seu maior líder, o Papa, e a ideia do necessário reajuste do homem moderno à doutrina cristã ainda eram marcas do catolicismo da época. Obrigatória nos seminários no início do século XX, defendia-se a existência de uma igreja fechada e autossuficiente, dando ênfase à crença em aspectos universais e perenes, como a essência religiosa do homem e do cosmo, e a possibilidade de redenção da sociedade para vivência harmoniosa dos povos. Nessa perspectiva, as angústias do homem, as incertezas, as questões de economia e política, os conflitos de natureza social, racial e sexual eram considerados secundários, continentes diante da grandiosidade do horizonte metafísico. (CARVALHO, 2013, p. 35).

³⁷ Dom Severino Vieira de Melo foi o terceiro bispo do Piauí (1924-1944), o primeiro bispo de Teresina (1944-1952) e o primeiro arcebispo de Teresina (1953-1955). O seu bispado foi o mais longo do Piauí e representou um período de organização administrativa da Igreja Católica local, decisivo para o quadro institucional vigente em 1950. O seu apostolado, percebido na contramão da linha cronológica a partir de dom Avelar, remete a uma relação silenciosa ou distante da política partidária e de governos estabelecidos. Quando pensado nas contingências de seu tempo, encontra-se um bispo com o olhar interno ativado, aberto à estrutura física e financeira da instituição eclesiástica, mergulhado na introspecção institucional, desde a sua posse, em 1924. (CARVALHO, 2013, p. 33).

No que se refere a dimensão política, salienta-se na citação acima, a separação das dimensão evangelizadora da ação religiosa no Piauí. Onde a política não comparece como elemento intrínseco a Igreja Católica. Este fato é bem característico da postura da Igreja Católica que revela seu distanciamento das questões sociais e terrenas. Mas fortalecem as suas atribuições quanto ao preparo do corpo, da alma e do espírito tal qual anunciado nos postulados do Neotomismo. Tomando as reflexões de Bignotto (1992), quanto à ética, esse princípio fundamenta o cunho moral e ético da Igreja Católica, submetendo a política aos interesses religiosos.

Assim, ao contrário do desenvolvimento em outros Estados do Nordeste, sucumbia um subdesenvolvimento nos diferentes níveis, permanecendo alheio aos novos rumos que aos poucos eram delineados para a economia nordestina, preocupando-se com questões políticas locais sem olhar para o desenvolvimento regional que se organizava no seu entorno.

No entanto, é ao longo de todo o governo Chagas Rodrigues (1958-1962), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que o setor público estadual buscou se adaptar ao Brasil em mudanças. O mandato do último governador da década de 1950 começou com clima de dinamismo, com a criação da Companhia de Desenvolvimento do Nordeste, colocando a situação nordestina como debate. Como a política de aceleração do crescimento econômico do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) batia às portas do estado, Chagas Rodrigues definiu um estilo de governo desconhecido até então no Piauí, com mobilização popular e forte uso da mídia. Mantinha um programa na rádio Clube, denominado “Falando com o povo”, e recebia a imprensa semanalmente para divulgar posicionamentos, além de conceder longas entrevistas pelo rádio. A preocupação desenvolvimentista do governo buscou se concentrar no industrialismo, no planejamento e na modernização institucional, com a criação de assessorias de governo e instituições voltadas para o desenvolvimento econômico e agropecuário do Piauí, aumentando o poder estatal de direcionamento da economia (CARVALHO, 2013).

Do exposto, observam-se as primeiras medidas para uma organização administrativa com vistas a enfrentar o problema do subdesenvolvimento, sendo introduzidas novas ideias no contexto social, político e econômico. Assim, é nesse quadro que, a partir de 1956, no cenário social, adentram as novas ideias advindas do setor religioso da Igreja Católica no Piauí, com a presença de Dom Avelar Brandão Vilela, que trouxe uma visão dos problemas sociais sintonizados com o Nordeste. Sua inserção na cidade é pensada, portanto, como mobilizadora das reflexões sobre o cenário de desenvolvimento para a cidade de Teresina.

Nesses termos, Setubal (1983) enfatiza que a intervenção da Igreja Católica no campo social, em Teresina, capital do Piauí, faz-se sentir após a chegada de D. Avelar Brandão Vilela³⁸, no dia 5 de maio de 1956. Nesse sentido, Carvalho afirma:

A chegada do arcebispo inaugurou uma fase de seu apostolado representativa dentro da trajetória religiosa. Conseguindo implementar obras sociais e educacionais no Estado, conhecido pelas fragilidades econômicas teria obtido internamente as condições de representatividade da Igreja brasileira tanto em Roma quanto no cenário latino-americano. Em outros termos, as possibilidades de progressão hierárquica do Arcebispo ter-se-iam constituído, a rigor, nas condições de plena atuação social, política, educacional e religiosa legitimadas pelo povo, imprensa, autoridades civis e políticas teresinenses. (CARVALHO, 2013, p. 58).

A expectativa do povo em torno do novo chefe da Igreja Católica local expressa as insatisfações frente à realidade de adversidades por que passava o povo empobrecido no Estado do Piauí, bem como a superação do tradicionalismo e do conservadorismo presente na Igreja Católica em anos anteriores.

A Atuação do novo Arcebispo, Dom Avelar, dar-se-á tanto no meio social quanto na formação profissional das assistentes sociais da época para intervir na perspectiva do marco Doutrinário do Ser Igreja Católica, como afirma Setubal:

Desde então, esse arcebispo, iniciou um trabalho junto às famílias pobres desta cidade, contando apenas com a ajuda de voluntários. A ASA não só tentou amenizar alguns dos problemas das famílias pobres de Teresina como também auxiliou financeiramente várias estudantes piauienses, para que elas cursassem Serviço Social em outras escolas da Federação, porém com o compromisso de prestarem serviço nesta entidade, quando regressassem graduadas. (SETUBAL, 1983, p. 14).

Na trajetória dos anos de 1950 e de 1960, a Igreja Católica no Piauí, com motivações profundamente eclesiais, por meio da Ação Católica, cria organismos de repercussão social e educacional de pensamento com característica progressista de setores da Igreja, como: a Faculdade Católica de Filosofia, o Movimento de Educação de Base (MEB), além das Organizações Juvenis para Leigos, com destaque para a Juventude Agrária Católica (JAC), Juventude Estudantil Católica (JEC), Juventude Operária Católica (JOC), Juventude Universitária Católica (JUC). Os setores mais avançados da Igreja Católica estimulam um

³⁸ Foi o segundo arcebispo do Piauí e o quarto bispo de Teresina, no período de 6 de maio de 1956 a 6 de maio de 1971, sendo expressivo símbolo das esperanças do catolicismo local. Implantou a Ação Social Arquidiocesana (ASA), em 1956. (CARVALHO, 2013).

compromisso e engajamento social e político cada vez maior, de forma a fazer avançar rumo às transformações estruturais mais profundas da sociedade brasileira e em especial, do Piauí (CONCEIÇÃO, 1997).

Denota-se, dentre os organismos criados pela Igreja na época, a Faculdade Católica de Filosofia (FAFI), que atuou como cenário de discussão e de reflexões sobre os últimos acontecimentos na realidade do país, bem como sobre a realidade local. Representou para os que viveram na época uma missão, um projeto social de desenvolvimento do estado. Todavia, compreende-se essa postura como parte do projeto de recristianização da sociedade, como parte do projeto doutrinário da Igreja Católica, bem como de maior inserção nos espaços sociais e políticos. Por outro lado, destaca-se que, em relação à ação Igreja Católica, ao propagar os valores cristãos de liberdade em uma perspectiva de humanidade, o direito de ser homem vinculado ao direito de ser homem racionalmente livre e a liberdade de expressão, dentre outros valores, evidencia-se o avanço do seu projeto de renovação, em que o caráter político comparece visivelmente influenciando as forças políticas local.

Esse cenário, que reflete o período em que a Igreja Católica no Piauí estava sob o comando de Dom Avelar Brandão Vilela, reafirma o caráter contraditório da forma de ser Igreja no mundo – em particular, no Brasil e no Piauí. Assim, salienta-se que,

Quando solicitado sobre a sua posição enquanto Igreja Católica, frente à redemocratização, a descrença nas instituições religiosas e a autoridade romana que passava por forte questionamento social, D. Avelar afirma ser a Igreja Católica marcada pela contradição: é santa e pecadora, divina sem deixar de ser humana. Fixada no tempo e no espaço, embora trazendo consigo a força concentradora de teses teológicas universais, vai absorvendo o clima e as características dos ambientes nacionais, regionais e locais. Seria uma igreja a se mover enquanto acumula o peso do conhecimento de vinte séculos de existência. Formada por homens, seria, por conseguinte, histórica e viveria na promessa de sua vitalidade no tempo. (CARVALHO, 2013, p. 113).

Nesse sentido, o discurso de Dom Avelar reflete fortemente esse engajamento da Igreja na construção de um novo projeto de sociedade, de modo a reconhecer as diversidades e as contradições da própria instituição religiosa. Carvalho, assim, afirma:

Senhor, estamos aqui reunidos, uma família diversificada, uma família plural do ponto de vista do pensar, do sentir, do opinar, mas todos voltados para um sentido da unidade. Unidade que não é uniformidade, mas aquela unidade substancial da raça humana, aquela unidade que estabelece laços e vínculos naturais e originais de uns para com os outros [...]. Estamos aqui discutindo a posição da Igreja frente à mudança social, desejando que prevaleçam no

mundo as ideias mais inteligentes, mais puras, mais nobres, mais capazes de aproximar os homens mesmo nas suas divergências, mas aproximar os homens como pessoas, fazendo amigos mesmo quando há diversificação filosófica ou religiosa. Qualquer que seja a nossa colocação filosófica, há sempre dentro de nós alguma coisa que nos aproxima um do outro e alguma coisa que nos aproxima do infinito e do absoluto. (CARVALHO, 2013, p. 113).

A partir dessas considerações, evidencia-se que a Igreja Católica, inserida na trama das relações sociais, políticas, econômicas e culturais da realidade brasileira, reflete o próprio movimento histórico dos seus sujeitos, favorecendo o direcionamento do ser Igreja Católica com vistas a assegurar uma orientação ideopolítica à sua prática.

Embalada por esse cenário, a instituição religiosa implantou a ASA com a missão de ser um instrumento de solidariedade e uma ação libertadora da Igreja Católica de Teresina, tendo por base a defesa incondicional da vida, por meio da dimensão do anúncio da vida e da denúncia das situações de pobreza. Nesse sentido, há que se configurar, na constituição da ASA, suas naturezas doutrinária, evangelizadora, social e política que a identificam como entidade da Igreja Católica, atuando mediante frentes de Assistência Social no estado. Ademais, essas reflexões de sua atuação denotam a busca de conquistas de espaços e de afirmações da Igreja local ainda nos marcos de difusão de suas dimensões evangelizadoras e doutrinárias, assumidas pela Teologia da Libertação e pela evangelização política e comunitária.

Destaca-se que a ASA surge em meio a um processo histórico, econômico e político permeado pela fase econômica do desenvolvimentismo e seguindo-se do regime político autoritário que se instalou no Brasil em 1964. Nesse momento, a Assistência Social pública faz-se caracteristicamente pelas ações de cunho paternalista, clientelista e pela forte presença do primeiro damismo³⁹ no cenário brasileiro, e especialmente, em Teresina. Evidencia-se, nesse período, além da ASA, a presença da Legião Brasileira de Assistência (LBA), do Serviço Social do Estado (SERSE) no desenvolvimento de programas sociais no âmbito da Assistência Social.

Nessa perspectiva, a ASA, logo no seu primeiro ano de surgimento, organiza várias obras sociais, como os Centros Sociais Nossa Senhora de Fátima, Leão XIII e Cristo Rei, onde funcionavam as oficinas de serralha, de carpintaria, de sapataria e de marcenaria e eram

³⁹ O termo refere-se à presença das mulheres dos governantes assumirem cargos públicos, de forma particular na gestão da política de Assistência Social. Com relação ao primeiro-damismo constata-se a presença desses traços na política de Assistência Social atual, mesmo que essas representantes busquem qualificação para o exercício da função administrativa ou empenhar-se para conhecer a política como forma de se legitimar frente aos atores da política de Assistência Social.

distribuídos donativos – inicialmente, a todas as pessoas necessitadas que procuravam os Centros; depois, apenas às pessoas do bairro onde estavam localizados (SETUBAL, 1983). Nesse momento, constata-se o caráter da assistência prestada pela ASA à população com forte teor de caridade, de filantropia e de benemerência com os significados dos termos abordados anteriormente. Portanto, marca-se a postura conservadora doutrinária e institucional com difusão dos valores cristãos e católicos. A sua atuação se faz por meio dos Centros Sociais da Igreja Católica nos bairros locais. Evidencia-se, então, a forma de organização territorializada da ASA para a prestação da Assistência Social, vinculando os seus serviços aos paroquianos dos territórios de atuação evangelizadora da Igreja.

Na década de 1970, a Igreja Católica em Teresina, por dentro da estrutura eclesiástica, fortalece os sinais de apoio às causas populares, com a chegada de missionários italianos, e a presença de voluntários do Movimento de Leigos para a América Latina (MLAL), iniciando o trabalho de organização de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), Comissão Pastoral da Terra (CPT), as pastorais sociais (Saúde, Operária, Menor) e o estímulo para as lutas sociais a partir dos bairros de maior concentração de empobrecimento no município (CONCEIÇÃO, 1997). Esse momento expressa a forte tendência da Teologia da Libertação⁴⁰, tendo seus postulados expressivamente presentes na vida da Igreja Católica, de modo que redefine sua atuação inserida na realidade social e aguça um tratamento da questão social na ótica dos pobres, dos oprimidos, dos explorados, dos marginalizados e dos excluídos da sociedade. Além disso, destaca-se que, na metodologia de sua ação, utiliza-se do método “Ver, julgar e agir”⁴¹ para a realização do trabalho político comunitário em uma perspectiva de reflexão da situação vivida e de superação das opressões.

Na década de 1980, a Igreja Católica, por meio de Dom Miguel Fenelon Câmara, então bispo metropolitano da Igreja em Teresina e presidente da ASA, cria o Vicariato da

⁴⁰ A Teologia da Libertação se refere à corrente teológica cristã nascida na América Latina, depois do Concílio Vaticano II e da Conferência de Medellín, que parte da premissa de que o Evangelho exige a opção preferencial pelos pobres e especifica que a teologia, para concretar essa opção, deve usar também as ciências humanas e sociais. É considerada como um movimento supradenominacional, apartidário e inclusivista de teologia política, que engloba várias correntes de pensamento que interpretam os ensinamentos de Jesus Cristo em termos de uma libertação de injustas condições econômicas, políticas ou sociais. Ela foi descrita pelos seus proponentes como uma reinterpretação analítica e antropológica da fé cristã, em vista dos problemas sociais, mas seus oponentes a descrevem como um marxismo, relativismo e materialismo cristianizado. (Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Teologiadalibertação>>. Acesso em: 25 out. 2017).

⁴¹ O método está ligado à maneira de ser Igreja e ajuda no processo de pastoral de conjunto, fazendo VER como comunidade, JULGAR como comunidade e AGIR como comunidade. A Igreja, sem se preocupar com suspeitas alarmistas, valeu-se do método para expressar sua prática de fé, especificar sua missão e fazer uma profunda reflexão teológica. Isso demonstra que o método faz VER com os olhos do Pai, JULGAR coerentemente segundo os ensinamentos e exemplos do Filho e da comunidade e AGIR sob a influência do Espírito Santo. (Disponível em: <<http://projetoalegando.webnode.com.br/o-projeto/ver-julgar-e-agir/.acesso>>. Acesso em: 25 out. 2017).

Ação Social da Arquidiocese de Teresina, tendo por “[...] finalidade promover, articular e integrar as pastorais sociais, no âmbito da Igreja em Teresina. Não basta que existam grandes e belos projetos ou trabalhos na área social” (ASA, 2000, p. 10). Nessa perspectiva, torna-se muito importante que os projetos da Igreja Católica estejam articulados entre si, para que haja harmonia no conjunto e os resultados sejam mais sólidos e duradouros.

Nesse período, percebe-se uma ampliação das ações desenvolvidas pela ASA funcionando como Entidade guarda-chuva⁴² (ASA, 2000). Destaca-se que a ASA, no seu processo histórico, amplia e aprofunda o seu caráter político no bojo do desenvolvimento de suas ações, repercutindo fortemente a dimensão crítica de denúncia da realidade nos diferentes aspectos da vida humana, refletindo a preocupação da Igreja com as problemáticas sociais do capitalismo, pregando a justiça social dentro do espírito da modernização e a partir do modelo desenvolvimentista da época.

A ASA configura-se como uma Organização Não Governamental (ONG), de fins filantrópicos, reconhecida de utilidade pública⁴³ municipal, estadual e federal. É devidamente registrada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), bem como, em outros conselhos nas áreas de Saúde, Educação, cultura, etc.

No seu processo organizativo, definiu seus objetivos voltados para servir aos que se encontram em estado de vulnerabilidade social, mediante ações direcionadas à promoção humana das populações empobrecidas da Arquidiocese de Teresina. Assim, é que surge a ASA, que ao longo dos seus 61 anos, vem criando, incentivando e apoiando programas, projetos e serviços sociais desenvolvidos pela Igreja Católica no município de Teresina, objetivando combater a exclusão social, por meio de ações que transformem em oportunidades de vida digna, as duras realidades de miséria, fome, desemprego, analfabetismo, doenças, discriminação, exploração e desesperança junto às populações periféricas de Teresina. Como preconiza o relatório de atividades da ASA:

⁴² Refere-se ao fato de que a instituição ASA passa a oferecer respaldo legal e jurídico, que a reconhece com legitimidade para exercer parceria pública para recebimento de recursos financeiros e técnicos dos entes públicos, tendo em vista incentivar e desenvolver administrativamente seus projetos na área social, como: o Projeto Periferia, que envolve a Pastoral do Menor, a Pastoral da Saúde e a Comissão de Direitos Humanos; o Lar da Fraternidade; o Centro Maria Imaculada; a Alfabetização de Jovens e Adultos; o Projeto Escola Aberta; a Casa de Zabelê; a Creche Comunitária Vila Bandeirante; a Escola Aberta de Fátima; o Lar de Misericórdia; dentre outros (ASA, 2006).

⁴³ A ASA é reconhecida como uma entidade de utilidade pública, sendo oficializada pelo processo 50.212/63, CGC 06.870.091/0001-00, isenta de inscrição estadual. Foi reconhecida como de Utilidade Pública Municipal, pela Lei n.º 608, de 4 de setembro de 1958, e de Utilidade Pública Estadual, pela Lei n.º 3.061, de 11 de dezembro de 1970. Também foi reconhecida como de Utilidade Pública Federal pelo processo n.º 12.428/1994 e pelo Decreto de 17 de junho de 1996. *No entanto, cabe ressaltar que a Lei n.º 13.019/2014 suprimiu o reconhecimento de Utilidade Pública Federal a partir de 1º de janeiro de 2017 (grifo nosso).*

A ASA desenvolve um conjunto de ações centradas nas áreas da Assistência Social e saúde, [...] vêm contribuindo na construção coletiva e ecumênica, sedimentando uma cultura de paz e de partilha. A entidade tem por objetivo promover e executar programas, projetos e serviços a título gratuito, visando a promoção de pessoas excluídas, nas áreas de Assistência Social e de saúde, abrangendo a proteção à família, à infância, à juventude e à velhice, bem como, portadores de deficiências e enfermidades, especialmente, aids, hanseníase e câncer, desenvolvidas principalmente na cidade de Teresina, mas estende-se também a vários outros municípios que compõem a área geográfica da Arquidiocese de Teresina. (ASA, 2006, p. 9).

Após a Constituição Federal de 1988, os setores organizados da sociedade e os movimentos sociais buscam participação nesse processo. A Igreja organiza-se numa perspectiva de luta pela ampliação e extensão dos direitos sociais. Essa luta é associada à construção democrática da relação entre o Estado e a Sociedade Civil, marcada pelo processo de institucionalização da participação dos movimentos sociais na relação com o Estado. É importante demarcar que, a partir de então, o cenário brasileiro já havia modificado em alguns aspectos a cultura política e institucional, possibilitando a participação de alguns setores da sociedade, não condizendo mais com uma postura anti-Estado (CARDOSO, 1994).

Nos anos de 1980, conjugadas as marcas desse momento de institucionalização da participação das ONGs na relação com o Estado, evidencia-se um intenso movimento em favor das crianças e dos adolescentes, em consonância com a luta nacional desencadeada por setores da sociedade insatisfeitos com o tratamento dado pelo Estado à infância e à juventude arraigado pelas crises econômica, política e cultural, frutos das transformações e da reestruturação do capitalismo na lógica do neoliberalismo. Dentre os sujeitos à violência da época, destaca-se o segmento infanto-juvenil, exposto às mais diversas formas de violação de direitos. É nesse cenário que, em 1987, a Igreja Católica implanta a Pastoral do Menor, resultante da Campanha da Fraternidade daquele ano com o lema “Quem acolhe o menor, a mim acolhe”⁴⁴.

⁴⁴ Destaca-se que as Campanhas da Fraternidade, com seus temas e seus lemas, instituídas pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), surgiram em 1962, na Arquidiocese de Natal, sob o comando de Dom Eugênio Sales. A iniciativa foi um sucesso e, a partir de 1964, começou a ser celebrada em caráter nacional. Ao longo de cinco décadas, diversos temas foram abordados, sempre focados nas questões da Igreja e do povo do Brasil, configurando-se como um clamor por respostas do Estado e da sociedade às questões posicionadas. Ao longo de sua história, a Campanha da Fraternidade teve três fases. A primeira delas, de 1964 a 1972, foi centrada nas questões da própria Igreja. A segunda fase, de 1973 a 1984, abordou de forma ampla as questões sociais do Brasil. A partir de 1985, começou a terceira fase, quando passaram a ser abordadas as questões sociais de forma mais específica. Como exemplo disso, no ano de 2017, tem-se como tema: “Fraternidade: biomas brasileiros e defesa da vida”; e como lema: “Cultivar e guardar a criação” (Gn. 2, 15).

Além disso, salienta-se que a Campanha da Fraternidade se configura como um chamado da Igreja Católica ao empenho de todos os católicos em favor da solidariedade e da fraternidade, propondo uma transformação social e comunitária, seja ela por meio de desafios sociais, econômicos ou culturais e até mesmo religiosos, em que toda a população envolvida na iniciativa é estimulada, por intermédio do método “Ver, julgar e agir”, a refletir sobre os problemas sociais em uma perspectiva moral e cristã.

Nesse mesmo ano, a ASA, tendo como presidente o arcebispo de Teresina, Dom Miguel Fenelon Câmara, cria o Projeto Periferia, sendo uma das suas frentes de ação a Pastoral do Menor. No referido ano, ainda, são realizados o I Tribunal do Menor e o Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), com uma forte marca de denúncia das violações dos direitos desses sujeitos nos anos de 1980 e de anúncio da vida digna, nos dizeres da Igreja Católica. Esse momento reafirma nos anos de 1990, a inserção das ONGs no cenário público estatal, afirmando-se como possibilidade de intervenção nas ações públicas, com repasse de recursos públicos.

É importante ainda demarcar que a ASA, além de possuir registro nos diversos conselhos de políticas públicas⁴⁵, setoriais e de defesa de direitos, participou do processo de criação de muitos deles, dentre esses, têm-se os Conselhos Municipal e Estadual de Assistência Social e do Direito da Criança e do Adolescente, comissões, comitês e a constituição de fóruns municipal, estadual dos direitos da criança e do adolescente, num exercício de protagonismos social e comunitário frentes às expressões da questão social e defesa dos direitos sociais.

Na esfera estadual, faz-se presente em quatro conselhos, envolvendo conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos, em pleno exercício de defesa dos direitos sociais. Denota-se que, ao se posicionar nesses espaços, a ASA assume em seus discursos ideopolíticos a defesa dos direitos sociais, compatibilizando estes aos princípios e aos valores de respeito da dignidade humana, de projeto de sociedade justo e igualitário e do bem comum, requerendo análises mais profundas, pois nem sempre esses valores e esses princípios têm os mesmos significados ideológicos percebidos pelas diferentes concepções na sociedade.

⁴⁵ Nesse sentido, a ASA participa dos Conselhos Municipais: de Saúde, Educação, de Desenvolvimento Rural Sustentável, da Pessoa Idosa; dos Conselhos Estaduais: dos direitos humanos, dos direitos da Criança e do Adolescente, de Educação, Segurança Alimentar/Fome Zero, da Pessoa Idosa, de Saúde e dos Fóruns Estaduais de Combate ao Trabalho Escravo, Erradicação do Trabalho Infantil, Economia Solidária, Economia Popular Solidária; e dos Comitês de enfrentamento a exploração sexual de criança e adolescente, do Semiárido, de combate a Tortura e à Impunidade e Nacional, de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescente/Ponto Focal – Piauí (ASA, 2006).

QUADRO 1 – Participação em conselhos, fóruns e redes, em âmbito estadual

ESPECIFICAÇÃO
Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS)
Conselho Estadual dos Direitos Humanos
Conselho Estadual dos Direitos do Idoso
Conselho Estadual da Juventude
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conselho Estadual de Saúde
Conselho Estadual de Educação
Conselho Estadual da Segurança Alimentar

Fonte: Relatório de atividades da ASA, Teresina, 2016.

Destaca-se, ainda, no âmbito municipal, a participação da ASA em oito instâncias de controle social, envolvendo diferentes áreas e ciclos de vida da pessoa humana, posicionando-se em defesa dos direitos humanos e da vida. Nesse processo, ficam evidentes o posicionamento da Igreja Católica e a defesa dos princípios e dos valores presentes na sua realidade de evangelizadora. Mas, por outro lado, isso aponta um caráter de contradição, havendo um alinhamento às normas e à regularização estatais, na medida em que a Igreja também se posiciona em defesa de seus projetos sociais e na busca de recursos financeiros para a implementação deles.

QUADRO 2 – Participação em conselhos, fóruns e redes, em âmbito municipal

ESPECIFICAÇÃO
Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCAT)
Conselho Municipal dos Direitos do Idoso
Conselho Municipal da Juventude
Conselho Estadual de Saúde
Conselho Municipal de Defesa Civil
Conselho Municipal de Alimentação Escolar
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável

Fonte: Relatório de atividades da ASA, Teresina, 2016.

Quanto à participação nas instâncias de controle social, é importante refletir sobre como ocorre a inserção da ASA nesses espaços. A entrevistada G.2 afirma:

Eu acho que a gente teve muito ganho, ganho que eu tive oportunidade de acompanhar no Conselho Estadual da Criança e do Adolescente, no

Conselho Municipal também, de políticas que partiram dali, e que partiram com a nossa participação também, porque a ASA naquele momento tava dentro do Conselho e quando eu falo assistência, eu falo da assistência no atendimento que a gente tem de mais concreto já que com relação a pessoa é muito... novo isso aí pra gente, porque a gente sempre teve na área da criança e do adolescente, então o ganho maior foi em políticas definidas, por exemplo, o plano decenal teve a participação da ASA, foi quem instigou já que a ASA participou a nível nacional dentro do CONANDA da conjunção do plano decenal e instigou o conselho municipal a fazer isso aí o plano estadual de enfrentamento da violência sexual também foi a ASA que instigou o Conselho Estadual e o Conselho Municipal a formatar por planos, dentro do Estado do Piauí mais de 150 municípios.

Do exposto, salienta-se a participação da ASA na elaboração de planos relevantes para a gestão da política de Assistência Social nos níveis nacional, estadual e municipal. Demarca-se essa participação como fruto do processo de responsabilização da sociedade civil pelo Estado e do compartilhamento de responsabilidade desencadeado pela lógica solidária entre o público e o privado no enfrentamento à questão social, seja via organização da gestão pública, seja via setor privado da sociedade.

Nos anos de 1990, a ASA amplia a sua atuação para além das fronteiras estadual e municipal, com forte participação em instâncias nacionais. Posiciona-se acerca da violência e da exploração sexual contra crianças e adolescentes, militando nessa área por diferentes movimentos e espaços públicos de discussão, bem como na gestão do projeto social de enfrentamento à violência sexual no estado: Projeto Girassol. Decorrente desse posicionamento, a Ação se consolida como o ponto focal de enfrentamento à violência sexual no estado e organiza, juntamente às instituições e às entidades na área da criança e do adolescente, o Fórum Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

Nesses espaços, a ASA leva para o âmbito do debate a sua natureza cristã que gera ora momentos de negociação com a comunhão de estratégias de lutas, ora conflitos pela contradição e oposição ao Estado por causa da desqualificação das políticas públicas no enfrentamento à questão. Mas, por outro lado, esses conflitos não geram rupturas na sua relação com o poder público, seja o executivo, o legislativo ou o judiciário.

QUADRO 3 – Participação em fóruns e redes

ESPECIFICAÇÃO
Comitê Estadual – Pacto Mundo Melhor para a Criança e o Adolescente
Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
Comitê Piauiense de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
Fórum Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente
Fórum Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
Fórum Estadual de Erradicação e Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente no Piauí
Movimento Nacional entre redes Pró-Convivência Familiar e Comunitária
Rede Ecpat Brasil
Rede ODS Piauí

Fonte: Relatório de atividades da ASA, Teresina, 2016.

Vale ressaltar que a participação da ASA nessas instâncias tem oportunizado a sua inserção como dirigente delas, ocupando cargos de presidência dos conselhos, de coordenação dos comitês e dos fóruns, bem como de articulação estadual e municipal.

Assim, têm-se, no depoimento a seguir, marcas dessa ação articuladora, que tem contribuído para a credibilidade conquistada pela ASA juntamente aos setores públicos, o que reforça a lógica de compartilhamento e de parcerias entre o Estado e a sociedade.

[...] eu diria que hoje uns 224 municípios do estado do Piauí falam sobre a questão da violência sexual, o que antes era feito só no dia 18 de maio. Agora mesmo a gente foi procurado por São João do Piauí, o governo do Estado nos procurando, a SASC, pra levar os manuais que nós lançamos duas semanas atrás. São manuais de boas práticas pra rede de hotéis, bares e restaurantes. Então, isso aí é a ASA atuando. E isto é construção de política de Assistência Social. Eu acho que o impacto maior é esse fortalecimento dos conselhos que ao longo dos anos a gente ajudou a construir e só tem hoje a cara que a gente quer, mas a ASA ajudou a construir o Conselho de Direito Estadual da Criança e do Adolescente, sólido na década de 90. A ASA ajudou a delinear a política de atendimento a criança e adolescente que a gente hoje chama de média complexidade – naquele tempo, não tinha, mas é como se a gente tivesse prevendo o que viria, que a igreja se posicionasse, na década de 90, a favor de uma menina, que, naquele momento, a exploração sexual era notória nas ruas de Teresina, e a gente conseguir trazer isso à tona, e discutir na sociedade cabeça fechada, e ser da proposta da igreja.(ENTREVISTADA G.2)

Além dessa participação nas instâncias públicas, o depoimento sobre a ASA ressalta que a instituição vem atuante em frente às questões sociais, mesmo antes do Estado, pois, a assistência social é uma prática que a Igreja já realizava:

[...] a partir de 2003, a gente discutir no interior do estado todinho a questão da violência sexual, pra mim, é um passo muito grande nessa construção dessa política de Assistência Social. Basta ver aí a tipificação hoje, CREAS, e a gente já fazer isso aí há mais de 20 anos (ENTREVISTADA G.2).

Do exposto, revela-se que a inserção da ASA nas referidas instâncias de participação, na defesa de questões humanitárias, dos direitos humanos e de construção de projetos de sociedade, evidenciando uma face humanitária e de resgate da dignidade humana, como demonstra a citação:

A consolidação de uma sociedade solidária, justa e igualitária. Em direitos e oportunidades para todos os cidadãos, livres de discriminação, na qual seja possível harmonizar a diversidade própria do ser humano e que deve ser enriquecedora de sua predisposição natural para o desenvolvimento de condições melhores de vida e não empecilho para permitir o acesso aos meios que proporcionam a dignidade plena aos cidadãos. (ASA, 2006, p. 5).

Observam-se aqui os valores disseminados pelas doutrinas sociais da Igreja Católica, que evidencia uma concepção de homem de inspiração neotomista. Essa noção se assenta no postulado de que “o homem era portador de um valor soberano a qualquer outro valor temporal”. Maritain afirma que é por ser pessoa e ter direito à dignidade que o indivíduo deve ter o mínimo de bem-estar, que não comprometa sua sobrevivência física a ponto de destituir-lhe o direito de se dedicar à realização na esfera atemporal (fim último) (AGUIAR, 2011).

O trabalho desempenhado pela ASA agrega valores e princípios que estão em consonância com os valores religiosos, incluem preceitos éticos para a construção de uma sociedade solidária, justa, igualitária e mais humana. Esses princípios, denotam a presença do pensamento anticapitalista romântico no seio da Igreja Católica, reforçando um posicionamento acrítico frente as contradições do sistema capitalista..

A ética cristã que se faz presente na contemporaneidade reflete, diante dos avanços das relações sociais, aspectos alterados, mas que não provocam fissuras na manutenção e na conservação das formas de ser Igreja Católica. Segundo Bignotto (1992), a ética cristã está acima da dimensão política; portanto, não se submete à dominação por ela. Ela aponta o direcionamento que os homens devem seguir.

Desse modo, na atualidade, a missão institucional da ASA está:

[...] fundamentada na Doutrina Cristã, que inspira e dá coragem na luta pela construção de uma sociedade justa, fraterna e solidária para todos. Portanto, este serviço está alicerçado na força da fé e no amor ao próximo, onde cada

programa, projeto e/ou serviço é sinal e expressão da solidariedade, caminho para que tantos homens e mulheres renovem-se, quebrando as amarras da opressão e da exclusão social. (ASA, 2006, p. 8).

Denota-se de seu posicionamento a dimensão da solidariedade presente em todos os tempos de sua trajetória, sendo invocada a ideologia solidária da Igreja Católica e sendo harmonizadas as relações de classe, despolitizando essas relações e invocando a participação de todos para colaboração no processo de construção de uma sociedade justa e solidária. No entanto, não se expressa reconhecimento às injustiças sociais decorrentes de uma sociedade assentada nas contradições entre acumulação do capital e exploração entre as classes sociais. Reforça-se um tratamento secular dado pela Igreja Católica à questão social e às suas diversas expressões.

A atuação da ASA, portanto, nesse momento, aponta para o desejo de participação numa perspectiva de direitos sociais, refletindo os anseios que vivenciavam as organizações da sociedade civil no período. Reflete, assim, uma nova postura do ser igreja, local, comunitária e viva, marcas dos direcionamentos postos pela Igreja no Brasil e no Piauí.

É neste sentido que a ASA tem perfilado a sua trajetória no âmbito da Assistência Social, desenvolvendo ações de proteção e promoção à família, à infância, à juventude e à velhice, bem como a pessoas com deficiência, com particular prioridade às pessoas pobres, mediante programas e projetos voltados para o atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos dos usuários da Assistência Social. Assim, a ASA expande as suas ações e serviços, realizados de forma direta e/ou em parceria com outros órgãos e setores da Igreja e da Sociedade Civil organizada. A ASA vem, ao longo desses anos, desenvolvendo a Assistência Social mediante a execução de serviços, programas, e projetos que expressam uma identidade de ser igreja⁴⁶. Alguns desses serviços, programas e projetos em parceria com o poder público municipal, estadual e federal, outros, com organismos local e estrangeiro.

Assim, denota-se que a ASA, embora assuma características progressistas no bojo da Igreja Católica, expressa em seus anúncios uma face comprometida com os marginalizados

⁴⁶ A ASA, como instituição vinculada à Igreja Católica, demarca claramente a sua identidade de ser Igreja, mediante o seu agir cristão presente em toda a sua ação, [...] compreendendo o agir como o verbo do cristão que não aceita ser feliz sozinho, inquieto diante da difícil realidade que rodeia o mundo, ávido para que o reino aconteça, levando a todos e a todas a vida em abundância que tanto Jesus Cristo semeou. [...] O agir é o verbo da cidadania cristã, é o verbo da indignação ética, que não admite a omissão, a passividade inoperante e a indiferença. [...] O agir é servir diariamente, permanentemente e incansavelmente, a cada pessoa humana. A Ação que se refere é uma ação da Igreja Católica, construída organicamente por seus agentes, preferencialmente leigos, que fazem uma Igreja missionária e dialogante, chamada a ser sinal no mundo, sempre fiel ao jeito de Jesus. (ASA, 2006, p. 7).

e excluídos da sociedade, mediante a organização dos organismos sociais da Igreja Católica, reproduz uma estrutura conservadora permeada por princípios e valores religiosos. Cabe, portanto, indagar: será que essa organização social redefinida pela Igreja constituiu o desmonte de sua estrutura secular? Até que ponto essa natureza progressista aponta para um compromisso da instituição com os direitos dos considerados excluídos e superação do conservadorismo?

Destaca-se que, no pensamento moderno, a ideia do conservadorismo constitui-se como funcional às relações capitalistas. É neste fundamento do conservadorismo que as bases da Igreja Católica constroem os vieses⁴⁷ doutrinários modernizados, sem, no entanto, perder o caráter conservador de sua base institucional⁴⁸, de valores e de princípios.

4.2 Relação entre a Assistência Social e a ASA e a interface com a política pública

Historicamente, a Assistência Social se organiza a partir das relações com as organizações sem fins lucrativos. No Brasil, o próprio Estado estimulou, ao longo da história, a criação e a organização das entidades de Assistência Social transferindo para estas, muitas vezes, a responsabilidade pelo atendimento à população, desobrigando-se de oferecer respostas diretas. Esse estímulo ocorreu pelo reconhecimento de sua missão, como de utilidade pública e por uma política de subvenções e de transferência para a prestação, cuja regulação iniciou-se ainda na década de 30, estendendo-se ao tempo atual (CHIACHO, 2006).

Este estudo, ao empreender uma compreensão acerca da atuação da ASA no âmbito da Assistência Social, não pode ser realizado sem configurar a ASA em sua natureza doutrinária, evangelizadora, social e política que a identifica como instituição da Igreja Católica. Portanto, evidencia uma realidade empírica que requer ser apreendida por meio de suas determinações e mediações para a apreensão do real.

Nos anos de 1950 e 1960, a Igreja Católica local, por meio da ASA, já evidenciava sua ação social diante dos problemas sociais da sociedade piauiense. Assim, expressa Carvalho

:

Por ocasião das cheias do Rio Parnaíba, em 1960, que afetaram principalmente os municípios do interior do estado, [...] Há alusões à figura da primeira-dama Maria do Carmo Caldas Rodrigues, frente ao atendimento aos necessitados. No entanto, [...] o papel de protagonista da campanha de

⁴⁷ Refere-se à postura da Igreja católica que expressa posicionamentos comprometidos com a promoção humana, sem, no entanto, romper com a sua estrutura de ser Igreja e poder.

⁴⁸ Base institucional hierarquizada pela organização da Igreja Católica.

solidariedade foi atribuído ao chefe da Igreja local e aos veículos de comunicação que se sensibilizaram aos apelos de D. Avelar Brandão Vilela, de quem parte a mobilização social para arrecadação de remédios, roupas, comida e dinheiro em prol dos ribeirinhos ou inundados (CARVALHO, 2013, p.118).

Além disso, nos discursos dos veículos de comunicação da época, identifica-se o destaque para a posição da Igreja Católica:

[...] juntos, figura de líder assistencial e espiritual, dão evidência à questão da pobreza e da potencialidade do Piauí, que não se desenvolve tanto pelos dramas naturais, como seca e enchentes, mas em decorrência, também, das questões políticas que agem com descaso e corrupção. Assim, destacam a necessidade de construção de ajuda externa e do olhar piedoso do outro, para que pudessem contornar os dramas sociais que os vitimaram. (CARVALHO, 2013, p. 118-119).

Assim, em seus 61 anos de atuação, a ASA tem criado, incentivado e apoiado programas, projetos e serviços sociais desenvolvidos pela Igreja Católica no município de Teresina, objetivando o desenvolvimento de ações que transformem em oportunidades de vida digna as duras realidades de miséria, de fome, de desemprego, de analfabetismo, de doenças, de discriminação, de exploração e de desesperança juntamente às populações periféricas de Teresina. Conforme anuncia em seu relatório:

A ASA desenvolve um conjunto de ações centradas nas áreas da Assistência Social e saúde, [...] vêm contribuindo na construção coletiva e ecumênica, sedimentando uma cultura de paz e de partilha. A entidade tem por objetivo promover e executar programas, projetos e serviços a título gratuito, visando a promoção de pessoas excluídas, nas áreas de Assistência Social e de saúde, abrangendo a proteção à família, à infância, à juventude e à velhice, bem como, portadores de deficiências e enfermidades, especialmente, aids, hanseníase e câncer, desenvolvidas principalmente na cidade de Teresina, mas estende-se também a vários outros municípios que compõem a área geográfica da Arquidiocese de Teresina. (ASA, 2006, p. 9).

Nos anos pós-Constituição, os setores organizados da sociedade, os movimentos sociais buscam pela participação nos processos decisórios da relação com o Estado e com a própria sociedade. Nesse processo, a Igreja Católica organiza-se numa perspectiva de luta pela ampliação e extensão dos direitos sociais. Essa luta é associada à construção democrática da relação entre o Estado e a Sociedade Civil, marcada pelo processo de institucionalização da participação dos movimentos sociais, das ONGs e demais entidades na relação com o Estado.

Nesse cenário da nova relação entre Estado e Sociedade Civil que instituiu as relações de parcerias entre ambos, evidencia-se que a expansão das ações e serviços,

realizados de forma direta e/ou em parceria com outros órgãos e setores da Igreja Católica e da Sociedade Civil organizada expressam uma identidade de ser igreja, sem perder de vista a sua ação católica social. Alguns, em parceria com o poder público Municipal, Estadual e Federal, outros com organismos internacional. Na atualidade, são desenvolvidos os serviços na área de Assistência Social (ASA, 2015), conforme o Quadro 4, abaixo. Além disso, a ASA mantém outros serviços, programas, projetos e ações em parcerias com diversas instituições e órgãos, conforme demonstrado no Quadro 5, na sequência.

QUADRO 4 – Serviços executados pela ASA, na área de Assistência Social, em parceria com o poder municipal

PROJETO	DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS SERVIÇOS PRESTADOS	PARCEIRO
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL “CASA DE PUNARÉ”	O Projeto presta atendimento em sistema de abrigo a 15 jovens do sexo masculino, em situação de risco pessoal e social, objetivando o desenvolvimento de uma ação de resgate da autoestima destes beneficiários e de sua identidade como pessoa, mediante o desenvolvimento de atividades lúdicas, pedagógicas, culturais, sociais e a ampliação de suas habilidades.	PMT/SEMTCAS
ADOLESCENTE APRENDIZ	Programa de Formação de adolescentes e jovens aprendizes, mediante a participação dos beneficiários em atividades e cursos desenvolvidos e ministrados pelo(s) banco(s) e pela ASA e outros eventos de orientação profissional e vocacional, em Teresina – PI.	BANCO DO BRASIL, BEP, BNB, BRADESCO e REAL
ESCOLA ABERTA – FÁTIMA	O Serviço presta atendimento integral a crianças e adolescentes em situação de risco, por meio de jornadas ampliadas à escola formal, desenvolvidas mediante um trabalho socioeducativo emancipador, colocado em prática por meio de atividades lúdico-pedagógicas que colaborem no processo de ensino e aprendizagem, favorecendo a promoção em níveis escolar e social.	PMT/SEMTCAS
Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) - “Novos meninos”	O Serviço presta atendimento integral a crianças e adolescentes em situação de risco, por meio de jornadas ampliadas à escola formal, desenvolvidas mediante um trabalho socioeducativo emancipador, colocado em prática por meio de atividades lúdico-pedagógicas que colaborem no processo de ensino e aprendizagem, favorecendo a promoção em níveis escolar e social.	PMT/SEMTCAS
Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS	Prestação de serviço Especializado a indivíduos e famílias em situação de violação de direitos, no âmbito do município de Teresina, possibilitando às vítimas e suas famílias, novas formas de vivências que favoreçam o desenvolvimento de suas relações sociais e interpessoais.	PMT/SEMTCAS

CASA DE ZABELÊ	Ação voltada a prevenir, combater e enfrentar as diversas formas de violência, bem como reduzir os danos causados pela violência física, psicológica e sexual (abuso e exploração) em crianças e adolescentes.	PMT/SEMTCAS
Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	Fortalecimento das ações na área da Proteção Básica às 7.000 famílias, objetivando prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, mediante a atuação de equipe técnica.	PMT/SEMTCAS
Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (SCFVC)	Atendimento a crianças, adolescente e pessoas idosas, tendo em vista a promoção humana e social, por meio das seguintes atividades: acompanhamento sistemático com atividades de socialização, recreação, danças, jogos e passeios; comemoração do aniversariante do mês e festas celebrativas; promoção de palestras socioculturais e distribuição de lanches e almoços.	PMT/SEMTCAS
CENTRO DE ATENÇÃO À PESSOA IDOSA “NOSSA CASA”	O Centro busca assegurar a dignidade e a valorização integral das pessoas idosas, por meio da promoção humana e espiritual, como processo de formação continuada, respeitado seus direitos e deveres, proporcionando uma convivência respeitosa, com seus familiares e comunidade, tornando-os assim protagonistas de autorrealização.	PMT/SEMTCAS
Serviço Institucional de Longa Permanência para Idosos (ILPI) – “Lar de Santana”	Acolhimento institucional à pessoa idosa tendo em vista assegurar o acolhimento protetivo, a dignidade e a valorização integral das pessoas idosas, por meio da promoção humana e espiritual, como processo de formação continuada, respeitado seus direitos e deveres, proporcionando uma convivência respeitosa, com seus familiares e comunidade, tornando-os assim protagonistas de autorrealização.	PMT/ SEMCASPI/FMS

“LEVANTA-TE E VEM PARA O MEIO”	Tem como missão promover, com excelência, a pessoa com deficiência, articulando e desenvolvendo ações sustentáveis de inclusão, através da Mobilização de parceiros, oportunizando meios e condições para o pleno exercício da cidadania, contribuindo para a construção de uma sociedade fraterna, justa e solidária.	PMT
CENTRO DE REFERÊNCIA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER “ESPERANÇA GARCIA”	Serviço especializado de enfrentamento as diversas formas de violência contra a mulher. As ações são desenvolvidas para promover o fortalecimento da mulher e a sua autoestima tendo em vista o seu empoderamento na sociedade. São desenvolvidas atividades de acolhida, escuta qualificada, atendimento psicossocial, dentre outros. Estabelece articulações com a rede socioassistencial e de garantia de direitos da mulher.	PMT/Coordenadoria Municipal de Políticas públicas para Mulheres
LAR DE MISERICORDIA	Tem como missão acolher pessoas doentes, especialmente com câncer, oriundas de outros municipais e/ou estados, sem referência domiciliar em Teresina e que se encontram em processo de tratamento de saúde. Além de oferecer um espaço adequado para a hospedagem dos doentes, garante a alimentação, apoio para o deslocamento e atendimento nos estabelecimentos de saúde; auxílio na manutenção do tratamento, acompanhamento especializado e individualizado, através de voluntários nas áreas de Serviço Social, Psicologia, Fisioterapia, Enfermagem e Nutrição. O serviço é mantido pela Asa e conta com parceiros importantes: comunidade local, Prefeitura Municipal de Teresina e Hospital São Marcos.	PMT Hospital São Marcos Comunidade Local

Fonte: Relatório de atividades da ASA, Teresina, 2008/2015.

QUADRO 5 – Serviços executados na área de Assistência Social pela ASA com outros parceiros

PROJETO	DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS SERVIÇOS PRESTADOS	OUTROS PARCEIROS
CIDADANIA ATIVA	Oportuniza melhorias nas condições de vida da população carente, particularmente de crianças e adolescentes, com as seguintes linhas de ação: implantação e capacitação de grupos comunitários de produção; fortalecimento dos vínculos familiares; fortalecimento organizacional das comunidades, mediante ações de saúde preventiva e capacitação comunitária para exercício da cidadania e defesa e garantia no cumprimento dos direitos básicos garantidos pela CF/88 e o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Atinge seis comunidades periféricas da cidade de Teresina (Alto da Ressurreição, Boa Esperança, Dom Miguel, Ininga, Santa Cruz e Vila Verde).	MISEREOR e KZE
LIBERDADE ASSISTIDA COMUNITÁRIA (LAC)	Projeto atua no sentido de executar medida socioeducativa mediante ações de assistência aos adolescentes e/ou jovens a quem se atribuiu autoria de ato infracional, assegurando-lhes convivência familiar e comunitária. Inicialmente, executado com recursos doados pelo Ministério da Justiça/CNBB-Pastoral do Menor. Atualmente, esse serviço foi assumido pelo poder público municipal.	Pastoral do Menor Nacional
SERVIÇO PASTORAL DO MIGRANTE	O Serviço atua nas cidades de Teresina e Barras, buscando suscitar, articular e dinamizar a organização coletiva dos migrantes, levando-os ao exercício do protagonismo. A ação é focada na formação política e social; na implantação e acompanhamento de Projetos de geração de renda; no apoio emergencial às famílias e acolhimento de migrantes inseridos nas comunidades, além de Caminhoneiros/Arrumadores e Migrantes em tratamento de saúde.	Congregação Scalabrinianas

<p>ADOLESCENTE APRENDIZ</p>	<p>Programa de Formação de adolescentes e jovens aprendizes, mediante a participação dos beneficiários em atividades e cursos desenvolvidos e ministrados pelo(s) bancos(s) e pela ASA e outros eventos de orientação profissional e vocacional, em Teresina – PI.</p>	<p>BANCO DO BRASIL, BEP, BNB, BRADESCO e REAL</p>
<p>COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT</p>	<p>O Serviço contribui no processo de organização e luta dos lavradores e lavradoras em 10 municípios piauienses, a partir de um serviço educativo e transformador, na defesa de uma ampla Reforma Agrária e na construção de alternativas de desenvolvimento rural sustentável e solidário, a fim de que a terra e água sejam coletivizadas e o pão multiplicado, na mesa de cada homem e mulher do campo.</p>	<p>CPT Nacional</p>
<p>PROJETO GIRASSOL</p>	<p>Ação voltada à efetivação do ECA de forma participativa e articulada com os mais diversos organismos, de todos os níveis e âmbitos, protagonistas na luta pela promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente por meio de ações de Combate à Violência Sexual Infanto-Juvenil, em todas as suas manifestações, por meio da capacitação de gestores de políticas públicas, representantes de ONGs, educadores sociais, professores, agentes de saúde, Conselheiros Tutelares e de Direitos, Conselhos Escolares e Grêmios Estudantis, além de beneficiar diretamente 1.130 crianças adolescentes e jovens.</p>	<p>PETROBRAS- FOME ZERO</p>
<p>SELO UNICEF</p>	<p>Desempenha o papel de articulador local responsável por mobilizar, incentivar e promover capacitação para os municípios piauienses que concorrerem ao SELO UNICEF, contribuindo, nessa perspectiva, para a melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes. Assim, o selo representa um reconhecimento Internacional dado aos municípios pelos esforços na melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescente a partir de adoção de medidas tomadas nas áreas de saúde, educação e proteção considerando a revisão das suas políticas públicas voltadas para a infância e a juventude, repensadas a partir de diagnósticos locais e revistas sob a ótica dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).</p>	<p>UNICEF</p>

CENTRO DE ATENÇÃO À PESSOA IDOSA “NOSSA CASA”	O Centro busca assegurar a dignidade e a valorização integral das pessoas idosas, por meio da promoção humana e espiritual, como processo de formação continuada, respeitado seus direitos e deveres, proporcionando uma convivência respeitosa, com seus familiares e comunidade, tornando-os assim protagonistas de autorrealização.	PMT/SEMTCAS
SERVIÇO INSTITUCIONAL DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPI) – Lar de Sant’Ana.	Acolhimento institucional a pessoa idosa tendo em vista assegurar o acolhimento protetivo, a dignidade e a valorização integral das pessoas idosas, por meio da promoção humana e espiritual, como processo de formação continuada, respeitado seus direitos e deveres, proporcionando uma convivência respeitosa, com seus familiares e comunidade, tornando-os assim protagonistas de autorrealização.	PMT/SEMTCAS

Fonte: Relatório de Atividades da ASA, Teresina, 2008/2015.

Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, em 2005, a Assistência Social assume uma posição de reafirmação sistêmica no conjunto da proteção social que demandará o reordenamento da política em todo o Brasil, e, particularmente, no Piauí, dão-se processualmente a organização e o redimensionamento da rede socioassistencial em Teresina, onde a ASA também será incluída para adequar-se às Normas Operacional Básica do SUAS (2005). Essas alterações fazem-se em um cenário de avanço das políticas sociais, que progridem na perspectiva do novo-desenvolvimentismo, tendo em vista a superação dos desgastes incrementados pela política neoliberal.

A perspectiva do novo-desenvolvimentismo compreenderá a defesa de um desenvolvimento autossustentável do ponto de vista econômico e social. Assim, Castelo afirma:

Como sendo uma espécie de terceira via, “[...] uma estratégia de desenvolvimento alternativo aos modelos em vigência na América do Sul, tanto ao “populismo burocrático”, representado, por setores arcaicos da esquerda e partidários do socialismo, quanto à ortodoxia convencional, representada por elites rentistas e defensores do neoliberalismo [...], cujo principal objetivo é delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado com uma melhora substancial nos padrões distributivos do país [...] um determinado padrão de intervenção do estado na economia e na questão social”. (CASTELO, 2010, p. 194).

Portanto, o SUAS, nasce no bojo dessa conjuntura do novo-desenvolvimentismo e a sua organização, como política pública, visa atender as orientações dessa nova perspectiva econômica que se instala nos anos 2000. Para tanto, acentua-se que, a partir do ano de 2008, quando o SUAS, em Teresina, tem-se consolidado, alguns projetos desenvolvidos pela ASA, em parceria com o órgão gestor da Assistência Social, foram redimensionados tendo em vista a atender os regulamentos do SUAS, quanto aos níveis de proteção e complexidade, no caso, o Projeto “Sentinela Reviver”, que deu lugar à implantação do CREAS II e ao Serviço de Educação de Rua (SER), que passou por um redimensionamento do ponto de vista técnico das ações desenvolvidas, de forma a atender todo o público em situação de rua, não mais somente à criança e ao adolescente, mais todos os ciclos de vida que fazem da rua o seu espaço de convivência, passando a integrar as linhas de ações dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), unidade socioassistencial de média complexidade.

Nesse sentido, a ASA se coloca numa perspectiva de intervenção pública, embora não possua natureza estatal. Articula seus interesses doutrinários de ser Igreja com a realidade

social do mundo. É importante ressaltar que a abrangência das ações, serviços e projetos desenvolvidos pela ASA⁴⁹ estende-se a outros municípios do Estado do Piauí, como se identifica em seu relatório de atividades de 2007:

A área de abrangência das ações corresponde à área geográfica da Arquidiocese de Teresina, podendo atuar em vários outros municípios do Estado, considerando a necessidade de uma intervenção social junto às comunidades e gestores, buscando ser um apoio e sinal que estimule nestes municípios/comunidades a sua capacidade protagonista e transformadora, despertando nelas a vontade de se colocar a serviço da vida e dos irmãos e irmãs em situação de exclusão e pobreza (ASA, 2007, p. 5).

No que se refere à manutenção e à sustentabilidade das ações, dos projetos e dos serviços desenvolvidos pela ASA, salienta-se que ela se destaca na captação de recursos financeiros e de materiais nos diferentes níveis: nacional (federal, estadual e municipal), internacional e de doações de terceiros, estas últimas, por meio de doações físicas e jurídicas. A transferência dos recursos financeiros tem sido firmada mediante termos de convênios, termos aditivos, subvenções sociais que estabelecem a cooperação técnica e financeira entre os organismos financiadores e a executora, no caso, a ASA. Em nível dos organismos internacionais, faz-se relevante as parcerias com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Misereor/Ministério da Cooperação Internacional e Desenvolvimento da Alemanha, contando, ainda, com o apoio técnico do APD/Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais (CERIS), Cáritas-Belga, *World Childhood Foundation* (WCF/Brasil), *Cáritas Secours Internacional* (CSI/Bélgica) e outros. (MOTA, 2009).

A cooperação técnico-financeira, nesse caso, denominada de parceria, permite a utilização dos recursos financeiros exclusivamente no custeio de despesas, pagamento de pessoal e manutenção dos serviços, contribuindo para a continuidade dos serviços de Assistência Social e de saúde mantidos pela ASA. Nesse sentido, as parcerias públicas da entidade referem-se a todos os recursos recebidos para a realização de atividades de interesse público (ASA, 2006).

⁴⁹ Além de Teresina, as ações da ASA atingem os municípios de Monsenhor Gil, Água Branca, Amarante, Palmeirais, Miguel Alves, Parnaíba, Floriano, Picos, Dom Expedito Lopes, Passagem Franca, dentre outros, com os mais diferentes projetos executados pela instituição. Essa presença faz-se notar, também, em decorrência da organização, das demandas advindas dos territórios da Igreja Católica no Piauí, mediante as foranias, como é denominada por regiões do Estado.

No entanto, no ano de 2016, a partir da necessidade de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil (OSC) e suas relações de parcerias com o Estado foi instituído o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), por meio da Lei nº 13.019, de 23 de janeiro de 2016. Destaca-se que ela entra em vigor para a União e Estados, em 23 de janeiro de 2016, e, nos municípios, em 1º de janeiro de 2017. Essa nova lei aponta para:

Estabelecimento de um novo regime jurídico das parcerias entre administração pública e as organizações por meio de novos instrumentos jurídicos: os termos de fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parceria sem recursos financeiros (BRASIL, 2017, p. 11).

Salienta-se que, o novo Marco Regulatório, em seus princípios, aponta que a sua implementação irá estimular a gestão democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do poder público na garantia e na efetivação dos direitos sociais. Assim, os termos enfatizam o seguinte teor:

Termo de Colaboração: é utilizado para a execução de políticas públicas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a política pública em questão já tenha parâmetro consolidado, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, integrando muitas vezes sistemas orgânicos, como, por exemplo, o sistema Único de Assistência social (SUAS). Na grande maioria, são as políticas que se destinam à manutenção de equipamentos de Assistência Social, creches ou atendimento educacional especializado, programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possam comprometer a sua segurança, entre outros.

Termos de Fomento: Pode apoiar e reconhecer iniciativas das próprias organizações, buscando atrair para as políticas públicas tecnologias sociais inovadoras, fomentar projetos e eventos nas mais diversas áreas e ampliar o alcance das ações desenvolvidas por parte das organizações. Como exemplo, pode-se citar o fomento à capacitação de grupos de agricultura familiar, projetos de enfrentamento à violência contra a Mulher ou de proteção e promoção de direitos das pessoas com deficiência, exposições de arte, cultura popular, entre outros.

Acordo de Cooperação: Não envolve transferência de recursos financeiros. Não exige prévia realização de chamamento Público. Pode-se citar intercâmbio de conhecimento e de quadros técnicos, cessão de servidores, ou a outorga de bens para o empoderamento de agricultores familiares, entre outros. (BRASIL, 2017, p. 22, grifos nosso).

Essa é, portanto, a nova forma de regulação da relação da Assistência Social com as entidades da sociedade civil organizada em prevalência desde 2016, para os entes federal e estadual, e, a partir de 2017, para os municípios. Destaca-se, nesse momento, a necessidade de

maior proximidade e de controle sobre as entidades de Assistência Social, visto que passam a executar ações de caráter público, envolvendo recursos financeiros e coordenação pelo Estado. As organizações da sociedade civil poderão realizar Termo de Fomento com o ente público para apoio as iniciativas da própria sociedade.

Face às organizações da sociedade civil, tem-se observado um convulsionado movimento de busca de compreensão desse novo momento no processo de regulação da relação público e privado, que denota maior controle do Estado sobre a oferta dos serviços, com recursos limitados para desempenhá-los.

Posto isso, faz-se relevante situar que a ASA possui uma estrutura organizacional e física considerada relevante para a operacionalização da Assistência Social. Nessa perspectiva, a ASA, como organismo sem fins lucrativos, historicamente tem desempenhado ações de caráter público, dinamizando sua intervenção na realidade social, ora como complementação de ações públicas, com o compartilhamento de responsabilidade com o repasse técnico-financeiro, ora de forma autônoma, traduzindo a sua forma de assistência à população vulnerabilizada socialmente.

A estrutura organizacional da ASA possui um organograma que envolve diretoria geral, presidência, secretária executiva, assessoria técnica, setor administrativo, financeiro e contábil, gestão de pessoas e controladoria, regulada por estatuto próprio. A composição da diretoria da ASA envolve sacerdotes, freiras e leigos envolvidos voluntariamente com o trabalho da Igreja Católica.

A ASA, tendo em vista a execução de projetos e de ações, conta com profissionais de diferentes áreas da Assistência Social, da Saúde, da Educação, com remuneração efetivada mediante contrato de trabalho regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e cessão de órgãos públicos municipais e estaduais para exercício das suas funções nos serviços, programas e projetos. Além disso, conta com um conjunto de voluntários regidos pela Lei do Voluntariado⁵⁰. Esses constituem-se por profissionais de diferentes áreas, mas também por comunitários/leigos das áreas de atuação dos projetos da ASA, Assistência Social e saúde.

⁵⁰ Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que trata do trabalho voluntário. Em seu art.1º, considera serviço voluntário, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de Assistência Social, inclusive, mutualidade. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim. Em seu Art.2, consta que o serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador de serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

As estruturas físicas de seus serviços, programas e projetos estão distribuídas por todas as regiões de Teresina, e em outros municípios do Piauí, como já referenciado. São estruturas próprias e/ou cedidas por pessoas físicas e jurídicas de âmbito privado, municipal, estadual e federal para funcionamento das ações. Essas pessoas físicas quase sempre são fiéis da religião católica que cedem os espaços. Vale ressaltar que os serviços ofertados pela ASA estão distribuídos geograficamente, no município de Teresina, configurando os mesmos territórios SUAS e assim, compondo a rede socioassistencial na Capital. Essa realidade remonta à própria estrutura organizacional da Igreja Católica, que se organiza por paróquias, demarcando a territorialização de suas ações evangelizadoras.

A sede da entidade é no Centro Pastoral Paulo VI, onde funciona alguns dos serviços, programas e projetos com atendimento direto ao público no Centro da Capital. Também funcionam ali os órgãos da estrutura da Igreja Católica – Conselho Arquidiocesano, Pastorais e outros organismos sociais, administração geral, vicariato social, dentre outros. A referida estrutura possui amplos espaços, envolvendo recepção, auditórios, salas, laboratórios de informática, espaços para alimentação, áreas livres, como também, possui uma capela da Igreja Católica.

4.3 Relação entre a Assistência Social e a ASA na prestação dos serviços socioassistenciais - perspectiva assistencial ou direito: o olhar dos atores institucionais e sociais quanto à execução da Assistência Social pela ASA

No intuito de estabelecer compreensões analíticas acerca da relação entre Assistência Social e a ASA na prestação dos serviços socioassistenciais, evidenciando a relação entre o público e privado na prestação dos serviços socioassistenciais na perspectiva dos direitos sociais, será abordado, nesta seção, o olhar dos atores institucionais e sociais a partir dos seguintes eixos de abordagens: 1. Como a ASA, organismo da Igreja Católica, executa a Política de Assistência Social no contexto do SUAS: orientações legais (leis, convênios, parceria, outros), teóricas (concepção de Assistência Social, SUAS, concepção de direitos), e ideopolítico (princípios do SUAS, princípios da ASA, Doutrinas religiosas da Igreja Católica, limites e possibilidades), dentre outros. 2. A contribuição dos atores institucionais à luz da avaliação do processo de efetivação da relação entre a ASA e a Assistência Social em Teresina. 3. Como a ASA organiza a sua estrutura e suas funções para a execução da Assistência Social na perspectiva do SUAS: atribuições dos gestores e da equipe técnica,

condições das estruturas organizacional e física para a realização dos serviços, capacidade técnica, vínculos de trabalhos dos técnicos e demais trabalhadores.

Destaca-se que, para organização das análises, foram definidas algumas categorias que remetem aos aspectos das contradições e das aproximações que envolvem a atuação da ASA na esteira das relações com a Assistência Social. Assim, será abordada mediante os seguintes aspectos: a ASA na execução da Assistência Social como instituição de natureza privada e de ações públicas; a regulação da Assistência Social como política pública; a atuação da ASA e a contribuição dos atores sociais à luz da avaliação do processo de efetivação da entidade com a Assistência Social em Teresina: encontros e desencontros.

Para este estudo, adotou-se para análise das entrevistas a seguinte nomenclatura para designar os atores institucionais e sociais envolvidos no estudo e garantir o seu anonimato. Assim, definiu-se, para os gestores da ASA, a nomenclatura G.1 e G.2; para os técnicos, a nomenclatura: T.1 e T.2, e, para os usuários, definiu-se a nomenclatura: U.1, U.2, U.3, U.4, U.5, totalizando o quantitativo de nove sujeitos envolvidos.

A análise está baseada nos princípios esboçados pela Constituição Federal de 1988, pela LOAS, pela PNAS, na perspectiva do SUAS, em Teresina, bem como pelos princípios, pelos valores e pela ética cristã e, ainda, pela compreensão de público e privado para além das associações que se dão no bojo da relação com o Estado por meio do poder público, mas o público com espaço de todos, segundo Arendt (2010).

A seguir, apresenta-se, inicialmente, o perfil dos interlocutores da pesquisa para que se possa conhecê-los como sujeitos sociais da ação da ASA que se encontram nas implicadas relações público e privado, no âmbito da Assistência Social.

4.3.1 Os atores sociais: quem são os sujeitos do estudo?

Os sujeitos do estudo em questão são pessoas que se reconhecem como cristãos, engajados com a religião católica e que atuam na prestação de serviços, e/ou beneficiados pela prestação dos serviços, programas e projetos de Assistência Social executados pela ASA. A escolha dos referidos sujeitos deu-se pela posição estratégica que ocupam no âmbito da gestão e das funções técnicas, mas também pelo tempo de envolvimento com a atuação da instituição, visto que o cenário do estudo compreende o período de 2005 a 2016, requerendo, portanto, uma temporalidade significativa de participação nas ações da ASA como requisito, tendo em vista melhor apreender e avaliar a atuação da entidade.

Destaca-se que a questão de se assumirem como católicos não implica em uma prerrogativa definidora para a sua participação no estudo, tendo maior validação o tempo de envolvimento com a instituição, e ainda, no caso, considerando os serviços, programas e projetos que os usuários estão inseridos tendo em vista oferecer maior diversidade de olhares a partir do foco da manifestação da questão social motivo da sua inserção na ASA.

Com o intuito de analisar o objeto de estudo em questão nesta Tese, definiu-se pela realização de entrevista com nove sujeitos que ocupam posições estratégicas na instituição, como já dito. Assim, tem-se no conjunto dos sujeitos os seguintes atores, com seus respectivos na instituição: dois gestores, um presidente e uma secretária executivo; dois técnicos, uma assistente social e uma pedagoga; e cinco usuários participantes de diferentes serviços, projetos, programas desenvolvidos pela ASA, como: Casa de Zabelê, Nosso Lar, Projeto “Levanta-te e Vem para o Meio” e representante dos grupos de produção do Projeto Cidadania Ativa.

No que se refere ao tempo de serviço e ao envolvimento dos atores com a ASA, tem-se a seguinte configuração:

Quadro 6 – Perfil dos sujeitos participantes do estudo quanto ao cargo, à função e ao tempo de envolvimento com a ASA e motivações para inserção nos serviços, programas e projetos sociais

ATORES SOCIAIS	CARGO / FUNÇÃO / TEMPO	TEMPO DE ENVOLVIMENTO COM AS ATIVIDADES DA ASA E MOTIVAÇÕES
Gestor 1	Presidente	29 anos. – “[...] então, eu comecei a assumir a ASA em 88, por aí, eu vivo gerenciando, coordenando e presidindo a ASA. Agora é uma coordenação colegiada, porque tem sempre um secretário executivo, mas não de estar à frente”. (G.1)
Gestor 2	Secretária Executiva	21 anos na ASA. “Na verdade, estou na ASA desde 1996, quando, na época, eu coordenava a Casa de Zabelê que é uma proposta de atendimento de crianças e adolescentes do sexo feminino, vítimas de violência com foco especial na violência sexual. Atualmente, ocupo o cargo de secretária executiva e, logo depois da Zabelê, há dois anos atrás, estava na ASA como assessora técnica da ASA e agora fui chamada pra ocupar o cargo de secretária executiva há um mês atrás”.(G.2)
Técnico 1	Assistente Social	15 anos
Técnico 2	Pedagogia	Há 35 anos. “Eu vim cedida pelo Governo do Estado pra trabalhar na Associação Arquidiocesana, mas especificamente no trabalho da periferia, Centro Social Cristo Rei, vim como Coordenadora geral do Projeto Integrar na versão antiga, que hoje é o Projeto Integrar. Na realidade nós trabalhávamos com crianças e adolescentes e a família, quando logo surgiu em Teresina os primeiros grupos de meninos de rua, então foi feita uma parceria com o Governo do Estado e a Igreja, para interferir nessa nova realidade que nós estávamos presenciando”.
Usuária 1	Usuária da Casa de Zabelê e atualmente do Projeto	“3 anos”.
Usuária 2	Usuária do Projeto “Cidadania ativa”	“Vai fazer 3 anos”.
Usuária 3	Usuária do Projeto “Cidadania ativa”	“3 anos”.

Usuária 4	Usuária do Projeto “Cidadania ativa”	“7 anos”. “O que motiva, primeiro é que essa necessidade que eu tenho de passar as informações e de ver também que ali no bairro muita coisa já aconteceu através desse trabalho, pessoas que já mudaram... assim, que não tinham uma perspectiva, não tinham um trabalho e hoje já estudam, e outros também que já passaram por ali através dos cursos que foram dados, através do projeto elas hoje já estão fora, já estão trabalhando, né?”
Usuário 5	Usuária do Projeto “Levanta-te e em para o meio”	“Já estou aqui há um ano, participando desse projeto, eu vim pra cá através do Marcos Junior e da Thays, porque eles foram nos procurar na nossa entidade, a gente tem uma associação de cadeirantes e a primeira vez que eu participei do projeto era em outro local, depois a ASA assumiu, foi diretamente pra outro local, certo? Aí, nesse local, foi fechado porque foi trocado de lugar, ficou ainda parado, e teve a ideia da gente voltar pra cá que, como o projeto é daqui, eu acho que seria muito bom ser realmente aqui mesmo”.

Fonte: Pesquisa realizada com os sujeitos do estudo a que se refere a presente Tese, no período de março a abril de 2017, Teresina\ASA. 2017.

No que se refere à questão de gênero, destaca-se que dentre os 9 (nove) participantes tem-se apenas 1 (um) sujeito do sexo masculino, sendo 8 (oito) do sexo feminino, expressando tratar de um grupo predominantemente feminino, seja nos cargos ou nos serviços da instituição religiosa. Esse aspecto, denota de certa forma a histórica presença feminina nos estabelecimentos da Igreja Católica reafirmando uma questão secular. Essa realidade, situa-se como herança histórica da ação católica constituindo-se exclusivamente por um público feminino e a formação familiar e católica desses sujeitos.

Destaca-se a heterogeneidade e diversificação dos atores sociais quanto às condições socioeconômicas, educacional e cultural. Dentre eles tem-se um sacerdote, que exerce a seu sacerdócio na Paróquia de Nossa Senhora de Fátima, além de ser Monsenhor da Cúria Metropolitana da Igreja Católica. Possui duas assistentes sociais vinculadas diretamente a ASA, uma exercendo o cargo de secretária executiva e a outra, exercendo o cargo de coordenação do Projeto Cidadania Ativa, respectivamente, uma pedagoga integrante da equipe responsável pelo setor financeiro da instituição, e as usuárias dos serviços compostos por mulheres das comunidades que se inserem nos grupos de produção de renda: Vila Verde, Vila Santa Cruz e Boa Esperança. E ainda, uma adolescente remanescente da Casa de Zabelê e atualmente em atendimento pelo Projeto Jovem Aprendiz – com experiência de estágio no Banco do Brasil, respaldado pela lei do Jovem Aprendiz.

Em relação a profissionalização dos gestores e técnicos, identifica-se na pessoa do gestor, a presença firme da Igreja através da figura do Padre que exerce poder espiritual e político, portanto, sacerdote e gestor, possui formação em Teologia e Comunicação Social. O caráter vocacional de sua gestão está expresso no seu depoimento a seguir:

Olha eu só dependo do meu bispo, mas o arcebispo ele não se envolve no sentido administrativo porque eu tenho plena liberdade, total liberdade para agir como presidente, para determinar, só que não determino por mim mesmo, primeiro porque o meu conhecimento é limitado também, em relação a promoção humana, em relação ao social é limitado. [...] (ENTREVISTADO G.1).

Em relação aos técnicos, identifica-se a presença de profissionais de diferentes áreas como assistentes sociais e pedagogas, tendo em vista exercer as funções compatíveis com o cargo que ocupam.

Quanto aos usuários, embora as normativas e as orientações técnicas do SUAS, definam a família como centralidade do atendimento, esta instituição familiar aparece nos serviços, programas e projetos representada predominantemente por mulheres em situação de

pobreza e de violações de direitos. Portanto, são as mulheres que sintetizam a exclusão do acesso aos bens e serviços socialmente produzidos e a dificuldade de reprodução de necessidades básicas e dos problemas vivenciados pela família. Essa afirmação está expressa na fala dos usuários quando indagadas sobre como percebe a atuação da ASA:

Eu acho que atinge muito bem por conta, por exemplo, a motivação que eles dão pra gente, né? Eu acho muito interessante e [...] às vezes, a gente tá em casa sem nem um... não sabe o que fazer, por conta dos problemas pessoais, da família e tudo, e, aí uma coisa dessa daí é uma motivação que a gente se sinte mulher, eu acredito que seja dessa forma, eu me sinto assim. (ENTREVISTADA, U.2)

Dentre elas, possui uma adolescente, que além de vivenciar a realidade já apontada, expressa buscar no atendimento da ASA possibilidades de acesso a cursos de qualificação, como informática e tecnologias, oportunidades de estágio e inserção no mercado de trabalho. Além de formação cidadã para enfrentamento às violações sociais que esteja submetida.

As motivações que as levaram à inserção nos serviços, programas e projetos da ASA são de ordens diversas, destacam-se as oportunidades de crescimento pessoal e social como uma tônica significativa nos depoimentos, além do compromisso solidário com a comunidade que estão inseridas:

Eu cheguei aqui por conta que estava tendo o curso de Administração, quando cheguei já tava lotado, aí, a Creuza me fez o convite pra mim reunir as pessoas lá do meu bairro, do Parque Universitário, aí, eu consegui e formei essa turma com 12 mulheres... não, com 10 mulheres, hoje só tem duas. (ENTREVISTADA U.3)

Segue outro depoimento quanto às motivações que a levaram ao projeto Cidadania Ativa, desenvolvido pela ASA:

Já conseguiram... outros estão trabalhando por conta própria, mas tudo foi passado primeiro no projeto, uns nem sabiam costurar e aprenderam e hoje já estão trabalhando, estão fazendo suas próprias peças, então, as vezes fico pensando, são poucas pessoas que estão hoje no grupo mas se a gente olhar muitas pessoas já foram atingidas, já foram transformadas, já foram assim ajudadas por conta desse trabalho que a gente tem lá. *Então isso me motiva a continuar e depois essa visão também de que eu não posso abandonar antes que as que estão ainda com a gente, que elas se... que entendam que elas devem ir pra frente, porque se eu deixo, se eu abandono é como se não tivesse concluído* (ENTREVISTADA U.4)

Do exposto, salienta-se a credibilidade do projeto quanto a proporcionar mudança de vida para os seus participantes, embora destaque-se a necessidade de continuar como algo que possibilita estímulo ao grupo.

4.3.2 A ASA na execução da Assistência Social enquanto instituição de natureza privada e ações públicas

A análise sobre a atuação da ASA no âmbito da Assistência Social na perspectiva do SUAS buscou o olhar dos gestores, técnicos e usuários no intuito de apreender a sua compreensão acerca da concepção de Assistência Social, conhecimento acerca da legislação e princípios norteadores da ASA como entidade religiosa que se configura com uma natureza privada.

No que se refere à concepção de Assistência Social, os sujeitos posicionaram com a sua perspectiva, conforme expressa o G.1:

Eu não tenho dúvidas, eu prego o Evangelho como bússola. Jesus Cristo disse uma vez de maneira muito claro, “eu vim para que todos tenham vida e tenham vida em plenitude”. [...] Outra vez São João disse “Deus te amou e nós temos que amar não apenas com palavras, mas na ação concreta”. Então, não tenho dúvidas que amar a partir da ASA, é ir além daquela assistência que a ASA nasceu do dar a cama, os medicamentos, é claro que isso é importante, pois, já vivem em uma situação perversa de exclusão. A ASA quer que todos tenham vida e tenha vida em plenitude. E a pessoa é protagonista da sua própria história. ASA não é muleta. Ela quer caminhar junta, discutindo e encontrando alternativas na promoção humana verdadeira de acordo com o Evangelho. (ENTREVISTADO G.1).

Do exposto, constata-se que a concepção de Assistência Social, a partir desse sujeito, tem por base o Evangelho de Jesus Cristo, que promulga a promoção da vida e da dignidade humana dos sujeitos. Ora, a concepção em referência salienta princípios postulados pela Igreja Católica amparados por inspirações neotomistas. Verifica-se que o discurso do gestor compreende esses mesmos princípios, entendendo a Assistência Social como política pública, confundindo-se como práticas humanistas.

Quanto à concepção de Assistência Social, vislumbra-se, ainda, nos dizeres da Gestora 2, que:

A Assistência Social é você garantir o direito pra quem deles necessita, pra mim a assistência ela não se faz longe do direito, e aí é uma briga muito grande que a gente tem dentro dos conselhos justamente é isso aí, até onde

vai esse direito e até onde vai o dever do poder público de assegurar esses direitos, então, pra mim, é assistência, ela é o direito em si. O direito à moradia, o direito a... e que esse direito ele não se faz através de bolsa, essa bolsa, aquela... porque a questão da Bolsa e quando vem desacompanhada e todas elas vem desacompanhadas, elas terminam em só “o dar”, porque na prática mesmo isso não se concretiza como uma ponte para que essa cidadania seja colocada em prática como direito concreto e pra mim seria essencial de que tá... hoje o Estado subsidia uma família que não tenha onde catar, mas depois dessa família sobreviveria assegurar por uma outra questão que ela saísse dessa condição de só receber, de só receber R\$ 125,00. Pra mim, assistência, como ela está escrita, deveria levar à emancipação que, na prática, isso não acontece. (ENTREVISTADA G.2)

Do exposto, destaca-se, na fala da gestora 2, uma percepção conflitante entre a política de Assistência Social, que promulga os direitos sociais, e a efetivação desses mesmos direitos no âmbito da gestão. Assim, a Assistência Social, que se afirma como política pública, dever do Estado e direito do cidadão (LOAS, 1993), para o G.2, não se confirma na realidade da população que dela necessita. No entanto, não faz alusão dessa contradição às desigualdades sociais, frutos de uma sociedade capitalista.

O corpo técnico da ASA, ao expressar a sua compreensão, aponta a Assistência Social como uma estratégia de fortalecimento do protagonismo dos usuários como sujeitos para que eles possam cobrar os seus direitos e tenham atuação ativa no contexto comunitário, como se observa no depoimento a seguir:

[...] como a gente sabe, tem vários projetos que fazem parte da ASA e todos... a gente sente, a gente percebe nessa convivência, nesse trabalho de vários anos que todos seguem essa linha, essa linha de que... de dar asas, de tá empoderando o usuário pra que ele mesmo possa tá indo atrás dos seus direitos... direitos em todos os sentidos, se for lá na área da saúde, que eles possam tá se encaminhando lá pras questões deles de saúde só e no caso da gente, pra que elas possam tá se desenvolvendo não só nessa questão da produção ou de uma qualificação do trabalho, mas que elas possam tá sendo referência dentro da comunidade pra que os outros vizinhos ou parentes vejam saibam também o que existe e elas serem essa referência pra que eles também possam entender a comunidade deles. E na ASA de uma forma geral é assim, o técnico ele vem pra tá orientado e pra tá deixando que o usuário ele tenha a vida dele, o direito dele, são os direitos que eles que tem que tá indo atrás e tá entendendo a realidade que eles estão inseridos. (ENTREVISTADA - T. 1)

O termo solidariedade abriga projetos ideopolíticos diferentes no interior da sociedade, que expressam, por vezes, aproximações, e, outras vezes, distanciamentos, sendo necessário refletir sobre a sua dimensão no interior das falas dos sujeitos.

Observa-se que essa percepção aponta para uma solidariedade dos sujeitos, que, conforme Gusmão (2000) remete a uma ideologia da solidariedade de colaboração entre os indivíduos e/ou classes sociais para enfrentarem suas problemáticas sociais. E, ainda implica, por outro lado, como possibilidade de promoção humana e social conforme as diretrizes cristãs.

Outro depoimento ressalta que a compreensão revela as características assistencialista e de caridade fortemente arraigadas na história da Assistência Social desenvolvida no Brasil, tanto pelas instituições laicas quanto pelas confessionais. No entanto, não deixa evidente na sua fala sobre a sua concepção de Assistência Social.

Olha eu lhe digo sinceramente, quando eu entrei, comecei a trabalhar na ASA era muito jovem e já vinha de um trabalho que era um trabalho de uma ONG, mas tinha um social muito grande, trabalhava com pessoas deficientes e onde a gente já fazia todo esse cunho assistencialista eu sofri muito, porque minha formação é pedagogia, eu tinha toda aquela metodologia da professora, de fazer as coisas acontecer muito mais do filho pra mãe e quando cheguei a postura técnica do serviço social chamou muito a atenção, porque realmente toda uma mudança que nós tivemos na abordagem a partir do serviço social. Eu me considero uma pessoa feliz porque tive como primeira parceira já que eu como pedagoga tive como assistente social a professora Dulce, professora Dalva, realmente ajudou a construir, a desenvolver, a professora Graça Vidigal, a construir, me desfazer aquela ideia muito a aparato de mãe, de aconchego e fazer a postura técnica, eu hoje a gente realmente procura, nós sendo como referência hoje pra nos capacitar, pra nos organizar, a Carla hoje aqui na ASA ela é referência, uma pessoa que realmente estuda a política e tenta colocar com todas as dificuldades, ela tenta alinhar a ASA dentro dessas exigências da política. (ENTREVISTADA T.2)

Os usuários da ASA evidenciam a invisibilidade do Estado e do seu papel na garantia dos direitos de cidadania explicitada entre a perspectiva de Assistência Social desenvolvida pela referida entidade e a perspectiva desenvolvida pelo poder público: “A ASA oferece cursos, prepara a gente [...], o poder público faz, não sei bem dizer” (ENTREVISTADA U.1).

Nesse enfoque, identifica-se uma mistura de concepção entre uma visão de assistência focada na natureza da ASA, mas que aponta para inovações com a oferta de cursos, a formação e a perspectiva da Política. Contudo, não soube definir claramente o que seria essa outra perspectiva. O posicionamento da usuária expõe a sua falta de compreensão sobre o dimensionamento da política pública no âmbito da Assistência Social, reforçando o seu caráter assistencialista.

Outra usuária posicionou-se no mesmo sentido quanto à concepção de Assistência Social: “Eu imagino que é pra... como é que se possa dizer... dá um suporte pra gente, né?”

Uma assistente social, indicar as coisas pra gente, meu ponto de vista, acredito que seja isso.”
(ENTREVISTADA U.2)

No mesmo sentido, outra usuária reforça em seu depoimento:

A assistente social, eu vi que eles gostam muito de acompanhar a gente na família e conversar com os adolescentes... A assistente social está sempre buscando lhe ajudar nesse sentimento, tanto dentro e fora. No agir da pessoa.
(ENTREVISTADO U.3).

Observa-se, nessas concepções de Assistência Social, um conflito entre Assistência Social como política e Assistente Social, profissional executor da política. O sujeito aponta uma imprecisão na formulação de sua compreensão, refletindo o entendimento que reforça uma perspectiva assistencialista, com enfoque na “ajuda”, desarticulando com o viés político e reafirmando-se na personalidade de quem promove a ação, o profissional.

Salienta-se que a visão da Assistência Social como política pública, com enfoque no direito, expressa uma implicada relação com a perspectiva assistencial. Isso nos leva a identificar uma maior necessidade de enfoque político no entendimento da política pública, problematizá-la frente às suas contradições na oferta dos serviços, programa e projetos, bem como estimular a participação do usuário no contexto da política.

Nesse enfoque tem-se um outro depoimento de usuário, que expressa:

Bom... eu penso que seja justamente essa coisa que a ASA tenta fazer, né? Dar esse suporte, a formação, o conhecimento, um curso, e também a assistência... a Assistência Social relacionada ao governo, aos órgãos públicos, através mesmo de dar uma assistência as pessoas, contribuir pra ajudar as pessoas, mas não sei bem como colocar. (ENTREVISTADA U.4).

Observa-se uma nítida confusão entre a Assistência Social ofertada pela ASA e a Assistência Social como política pública, deixando claro que o marco divisor é a oferta pelo ente Estado, que é poder público.

Do exposto nos depoimentos dos entrevistados, sentiu-se a ausência da compreensão da Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e como este materializa os serviços, programas, projetos e benefícios.

A Assistência Social como direito do cidadão, reconhecida na LOAS (1993), PNAS (2004) e no LOAS\SUAS (2011), requer o seu reconhecimento na ótica da cidadania e dos direitos sociais para o enfrentamento da questão pública. A demanda social não pode aqui ser entendida como expressão da pobreza, mas como ameaça que nasce da contradição entre uma

ordem econômica que reproduz a miséria e uma ordem política que afirma a igualdade entre os cidadãos. (JACCOUD, 2009)

Diante disso, os sujeitos, quando indagados sobre a concepção de direitos e a sua materialização, apontaram que:

A efetivação dos direitos demanda ações urgentes que requer uma nova forma de concepção e tratamento pela política de Assistência Social, como política pública. Essa realidade é permeada por contradições entre ações pontuais e contínuas. (ENTREVISTADO T.2).

Do exposto, denota-se que, na realidade brasileira, a proteção social ainda se configura como frágil para reconhecer e efetivar direitos sociais como preconizado na legislação do SUAS, particularmente acirrados pelas contradições inerentes à organização da vida em sociedade.

No entanto, ao tratar dos direitos para a materialização da cidadania, os sujeitos do estudo apontam que as garantias preconizadas pelo SUAS são evidenciadas na atuação da ASA:

A maioria dos serviços que estão sendo ofertados pela ASA, eles estão de acordo com a Política, de um modo geral. São serviços que levam em conta, que estão organizados sempre valorizando aqueles indivíduos [...] mas que estejam se desenvolvendo sozinhos. (ENTREVISTADO T.1).

O destaque para os direitos expressa-se no reconhecimento do protagonismo e valorização da pessoa humana. Denota-se como princípios reconhecidos no âmbito de atuação da ASA, confundindo-se com os princípios postos pela política de Assistência Social, tendo significados diferentes. Ressalta, também, que a forma de trabalhar com os usuários aponta para a perspectiva da autonomia, para a busca de seus direitos no contexto social, e, ainda, pelo reconhecimento de si mesmo como sujeitos de direitos e de deveres. Esses aspectos abordados na fala do sujeito remetem à reflexão sobre o posicionamento da Igreja Católica quando transfere para os indivíduos a responsabilidade sobre as suas condições de vida, como expressa no tratamento da questão social, dado o problema dos indivíduos de caráter moral.

A compreensão dos apanágios conduz os sujeitos a pensarem para além do instituídos pela legislação, posicionando uma crítica ao formato legalista do direito. Por outro lado, retoma o viés dos direitos naturais que nascem com os homens para explicar a sua concepção de direito. Afirma o entrevistado a seguir:

Eu não sei se eu teria uma concepção de direito pelo direito, porque muitas vezes eu caminhava diferente, quando eu vou a formatura de direito eu me vejo com essa estória de direito ser apenas uma de lei, porque para mim uma coisa é uma lei muitas vezes dentro de uma lei injusta é feita pelo lado de lá, quem faz a lei do congresso é o congresso enquanto a corrupção for lá dentro por isso que eu não entendo o direito como cumprimento de regras de lei, para mim o direito já vem do direito natural, é direito à vida, direito a respirar, direito a pisar no solo se é meu, direito a deitar na minha rede, sabe que não gosto dessa estória de “vale não sei o que”... nem essa bolsa família, eu acho que cada cidadão tem o direito é de ter seu trabalho de ter o dinheiro no seu bolso, meter a mão e pagar o que quiser, e não receber bolsa não sei o que, é bolsa família... (ENTREVISTADO G.1).

Destaca-se em sua fala, ainda, uma crítica ao programa de transferência de renda Bolsa Família, não o reconhecendo como direito, traduzindo –o como uma ação que estabelece uma relação de favor do Governo Federal para com os beneficiários. No entanto, a transferência de renda consiste em um direito da Política de Assistência Social que preconiza o direito à sobrevivência de renda, conforme situa a LOAS/SUAS (2011), que concede a transferência em espécie fora da relação de trabalho ou da legislação social do trabalho, para atender a determinadas situações de vulnerabilidades, operando como substitutivo ou complementarmente a remuneração vinda de ocupação/renda da família.

Ressalta-se ainda nesse depoimento a presença de valores cristãos, por exemplo, o enaltecimento do trabalho como uma virtude que produz o sustento dos indivíduos, promovendo a dignidade humana. Ora, esses valores estão na base dos postulados invocados pelas encíclicas papais do século passado e tão presentes na realidade contemporânea.

Evidencia-se, na abordagem dos sujeitos sobre os direitos, a visão de igualdade, como a que se expressa na fala da usuária: “Eu não tenho muita noção, eu acho que os direitos têm que ser iguais né? Mas eu não vejo esses direitos iguais” (ENTREVISTADO U.3).

A referência de igualdade posicionada pelo sujeito retira o caráter político e contraditório de sua concepção, deslocando-a de uma concepção de sociedade capitalista. Ou reafirmando uma visão harmoniosa entre classes na sociedade, que está na base da concepção de mundo da Igreja Católica.

Seguindo nessa lógica, a cidadania, embora não se apresente como um elemento visível na fala dos sujeitos, é evidenciada quando se toma a cidadania referenciada a direitos e deveres, e assentada na noção de igualdade (JACCOUD, 2009).

Como posso dizer? Direito é que aquilo que vai... assim, eu tenho meus direitos, mas também tenho os meus deveres, existe também uma responsabilidade, um dever pra corresponder com aquilo. Agora, quando se

trata dos direitos na área social assim, é o direito de uma vida melhor, uma vida digna, né? Todos esses direitos que a gente tem de sobrevivência, de vida melhor, de qualidade de vida e tudo isso que nos cerca, eu tenho meu dever político, mas também eu tenho meus direitos, essa própria realidade de hoje da previdência, dessas coisas, que a gente sabe que nós temos direitos, mas também temos deveres. (ENTREVISTADA U.4)

Ainda se referindo aos direitos, o entrevistado U.5 aponta que: “[...] há vários tipos de direitos, pessoal e trazidos pela sociedade”. Nesse sentido, invoca que os direitos são individualizados, coletivos e sociais. Essa abordagem traz fragilidades na forma de teorização, mas aponta para aspectos politizados na relação com a sociedade, com o reconhecimento dos problemas sociais e do ser pessoa humana, ressaltados pela ASA na execução dos serviços, programas e projetos.

Quanto à materialização dos direitos pela ASA, tem-se o depoimento a seguir:

Com relação a ASA eu acho que ela sempre tá a frente dessas coisas, todo projeto é em função de atender todos os nossos direitos, esclarecer com cursos, com palestras, esclarecimentos pra gente ter consciência daquilo que a gente tem direito, né? Eu acho que todo trabalho da ASA é visando essa parte. (ENTREVISTADA U.4)

As prerrogativas legais preconizadas pela Assistência Social na perspectiva do SUAS, têm proporcionado alterações na formatação da ASA, favorecendo a constituição de novas bases para a efetividade de direitos sociais. É bem verdade que existe ainda um distanciamento entre o que está posto legalmente e os direitos sociais efetivados, nessa perspectiva, Telles afirma:

[...] uma sociedade em que direitos não fazem parte das regras que organizam a vida social [...], as relações sociais se estruturam sem outra medida além do poder dos interesses privados, de tal modo que o problema do justo e do injusto não se coloca e nem tem como se colocar, pois, a vontade privada e a defesa de privilégios – é tomada como medida de todas as coisas. (TELLES, 2001, p. 21).

No que se refere aos princípios norteadores presentes na atuação da ASA para a execução da Assistência Social, foram posicionados os seguintes olhares: “Eu acho que os valores de um modo geral são todos os valores. Por que aqui é aquela coisa de justiça, de ser justo, atinge a todos, [...] dos princípios da religião, de cidadão como um todo” (ENTREVISTADO U.3).

Nesses termos, aponta para a justiça como valor que se apresenta tanto no ser cidadão como no âmbito da religiosidade. Esse olhar reforça a dimensão dos valores difundidos pela Religião Católica, de inspiração neotomista, que ressalta uma visão de sociedade justa e igualitária, sem enquadrá-la nos marcos das contradições capitalistas.

Exposto isso, reafirma-se esse sentimento de religiosidade presente nas percepções dos sujeitos. Eu, assim, quando a gente já vem pra cá, a gente já sabe do que se trata né? A religião católica tudo mais, é muito bom a gente tá sabendo sobre as religiões, independente de qualquer uma, né? Eu gosto. Eu sou católica. (ENTREVISTADA U.2).

Por outro lado, evidencia-se na afirmação da Entrevistada G.2, que a visão da ASA de hoje encerra a visão da ASA quando do seu surgimento com Dom Avelar Brandão Vilela, em 1956. Em sua fala, reafirma a concepção de política presente no trabalho da ASA como afirmação do caráter público, ressaltando a implementação da Assistência Social para quem dela necessitar, como preconiza a LOAS/SUAS, independente de religião, ideologias político-partidárias, condições socioeconômicas, dentre outras.

[...] os princípios hoje presentes na ASA, são princípios que Dom Avelar quando fundou, naquele momento quando ele chega em 1956, ele vê pregado na porta da casa que ele ia ficar, uma placa que dizia: “*se você tem problemas espirituais é aqui, agora outros problemas sociais não é aqui a discussão*”, então pra hoje a visão de Dom Avelar que foi há 61 anos atrás é que a visão da ASA é problema nosso enquanto igreja, eu não vou discutir política, a política, mas eu vou fazer política, não é a política partidária, a gente tem isso muito claro, jamais você vai ver dentro de um serviço que a ASA executa ser discutida a questão de que eu vou votar em fulano, eu vou votar em cicrano ou você não vai trabalhar aqui ou você não vai ser atendido aqui porque você é evangélico, de jeito nenhum, respeita-se, por que? Porque estamos ali pra prestar um serviço, prestar um atendimento independente de questão político-partidária, independente do credo, a gente existe é que nem a assistência, a assistência é pra aquele que necessita. A ASA os serviços são postos e é pra gente tem que atender e se chegar no nosso atendimento e não for pra ser atendido ali tem que ser encaminhado pra um outro atendimento, não pode é sair dali sem que tenha sentado e ouvido e ser encaminhado pra um outro local. (grifos nossos).

Os sujeitos da pesquisa afirmam que há uma grande proximidade entre os funcionários e a ASA, e que esse aspecto é algo muito forte e presente na atuação da ASA:

Eu me sinto próximo da ASA, pois, temos os momentos de mística que favorece a essa maior integração entre os funcionários e reflexões acerca da realidade pessoal e do trabalho; sente a presença da ASA nos diversos espaços de trabalho. (ENTREVISTADO U.5).

Nesse momento, sente-se a forte presença da Igreja Católica mediante à disseminação da “Mística Cristã”⁵¹ junto aos funcionários e demais voluntários leigos, reforçando os ideários cristãos, conforme expressa o depoimento:

Eu nunca abri mão da dimensão mística dos trabalhos da ASA, por isso o pessoal todo sempre foi escolhido por mim, todinho. Agora, não pense que eu escolhi só gente que gosta de água benta, de jeito nenhum, eu escolho pela competência, eu nunca pedi que uma pessoa aprove o Padre Toni, o que eu peço é que não seja contra o Evangelho, e as coisas funcionaram bem. (ENTREVISTA G.1).

Essa abordagem trata do “Momento de Mística Cristã” como um elemento aglutinador de motivações para a realização do trabalho desenvolvido pela ASA. Embora destaque que a dimensão técnica seja o critério prevalente no processo de seleção dos profissionais, evidencia-se, por outro lado, a influência dos valores e envolvimento com a Igreja local. Contudo, ressalta-se que esse momento da Mística é pautado nos valores da Igreja Católica, reforçando o conservadorismo e a perspectiva privada do ser Igreja no mundo e no âmbito local. É um momento de disseminação da solidariedade como um valor fundamental para a construção da justiça social, destaca-se nesse aspecto o chamado da Igreja Católica para a difusão de seus valores e ética, como se fez presente na história secular da Igreja Católica.

Na abordagem do entrevistado G.1, ainda pode-se inferir um valor profissional e técnico na contratação dos seus funcionários, o que remete às competências do seu fazer profissional e da missão institucional. Isso reflete uma alteração na atuação da ASA, adequando-se a modernização e qualificação do seu quadro de pessoal.

Essa perspectiva é reforçada nas afirmações da entrevistada T.1:

[...] é da própria natureza da ASA, ela tá muito forte mesmo, tem momentos que existem entre os técnicos, entre os funcionários da ASA pra que a gente possa ficar fortalecido nessa palavra, nessa linha mesmo de atendimento que a ASA oferece que não é só essa parte de serviços técnicos, mas também, a gente oferece esse outro lado de formação humana, né, pessoal? Com relação aos técnicos eu percebo que tem... a gente tem... a gente recebe todos esses ensinamentos, toda essa carga religiosa, mas a gente se desenvolve da forma que a gente acredita, por exemplo, o que eu quero dizer é que não existe uma obrigação de você tá aqui porque você é católico, a gente recebe todo um

⁵¹ A Mística Cristã é como se denomina um momento de reflexão realizado pela ASA junto aos funcionários e demais leigos voluntários para refletir sobre o Evangelho Cristão articulado à realidade humana e do trabalho desenvolvidos por esses sujeitos no âmbito da Igreja Católica. Esse momento consta na agenda da ASA, sendo realizado uma vez por mês.

acompanhamento religioso, um apoio religioso, mas a gente não tá... a gente não é obrigado a seguir uma determinação... a ser católico.

Também se destaca que os valores cristãos são trabalhados com os usuários transversalmente no âmbito dos projetos sociais. Nesse momento, evidencia-se a imbricada relação público e privado presente na natureza da atuação da ASA. O privado com valores particulares da religiosidade e o público com a oferta dos serviços pautados na eficiência, na eficácia, na afetividade e referenciado pela legalidade dos direitos sociais Bignotto (1992). Salienta-se que essa compreensão está subjacente a concepção de que a ética cristã está acima do político e do técnico.

Da mesma forma, a gente trabalha isso com os usuários que a gente recebe, a entidade é uma entidade religiosa que é católica, mas a gente recebe todos os cidadãos de qualquer religião, de qualquer crença e a gente tá sempre, dos momentos a gente tá sempre levando não só a parte técnica, mas, como eu falei, e a religiosa, um cunho religioso, mas nunca trazendo ou focando em determinado ponto, ou catolicismo, ou na linha dos evangélicos, a gente tá sempre trazendo de uma forma ampla, fazendo com que o indivíduo ele receba a formação técnica que ele precisa, mas ele também vai receber esse outro lado, que é um lado mais de formação do próprio indivíduo, que vai mas pra esse lado religioso, mas não focando em nenhum desses pontos. (ENTREVISTADA T.1)

Do exposto, salienta-se que os valores postulados pela ASA, na afirmação do sujeito T.1, tem contribuído para a formação pessoal, profissional e construção de projetos de vida por parte dos usuários, refletindo uma maior inserção desse usuário em seu território de moradia e vivência cotidiana. No entanto, não dimensiona sobre as condições de evolução social que esses indivíduos atingem e que expresse o sentido de conquista de direitos.

O que eu vejo de uma forma geral é que essa forma que nós trabalhamos aqui na ASA, a forma que a gente atua, levando em consideração esse cidadão faz com que ele cada vez mais se desenvolva dentro do espaço que ele tá inserido e que ele cresça, não só com relação a questão econômica, mas principalmente política, social. Ao longo desse tempo a gente conheceu e ainda tem contato com várias pessoas que elas mostram a própria mudança de atitude, de vida, desde que começou a ser atendido pela ASA e depois de quando saiu, onde você vê alguns depoimentos que a pessoa dizia assim “que antes ela não se sentia parte de uma comunidade ou que não tinha nenhuma profissão, ou que não conhecia sobre determinado assunto ou tema, não sabia sobre determinado direito e quando ela passou a fazer parte mesmo de alguns serviços da ASA ela teve acesso a isso, ela já passou a ver o território que ela tá envolvido de outra forma, então passou a se envolver mais a ter mais interesse em determinadas coisas e a ter atitudes diferentes, né? E eu acredito que tudo isso tem acontecido pela forma que a gente trabalha mesmo, de uma forma geral, dessa forma que a gente tá sempre

buscando passar, repassar as informações pra esses usuários, se empoderar mesmo, sem querer ser a única responsável pra ter aquela informação pra tá levando, a gente procura cada vez mais... (ENTREVISTADA T.1)

Enfatiza-se reflexões do sujeito quanto aos conflitos inicialmente sentidos entre o ser técnico, que tem uma formação teórica e política, com os valores difundidos e absorvidos na atuação junto à ASA.

[...] quando eu entrei aqui, ah! eu vou entrar num local que é religioso e aí, eu vinha de uma universidade onde a gente passou vários anos estudando toda essa relação e eu vim achando que ia ver outra forma, assistencialismo e que ia ver uma coisa... [...]que cheguei, que eu vi todo esse mundo que é bem diferente que eu tava imaginando, e aí, depois, que os anos foram passando tudo isso só foi aumentando, cada vez mais a gente percebe que a linha de trabalho da ASA, [...] essa linha de ser um norte, de ser um facilitador pra essas pessoas que precisam e valorizar o que elas tem também, tá vendo que elas precisam, as suas limitações mas valorizando o que tem também, e aí, cada vez mais que as coisas vão se desenvolvendo a gente vai percebendo isso, esse empoderamento de todos mesmo que fazem parte da ASA, todos os usuários de uma forma geral, não específica de cada projeto. (ENTREVISTADA T.1).

Reforça que os usuários se desenvolvem com autonomia frente às diretrizes apontadas pela ASA.

Então a gente vê alguns deles desenvolvendo ações dentro da própria comunidade que anteriormente eles não teriam essa iniciativa, mas que agora eles vêm que eles podem e tão lá inseridos dentro da sua própria.... (ENTREVISTADA T.1).

Assim, o depoimento afirma um novo posicionamento dos usuários frente ao trabalho comunitário, que por um lado reforça a concepção de participação solidária e cidadã, no que tange à realidade comunitária, e por outro lado, observa-se o mascaramento das relações com o forte teor cristão.

4.3.3 A regulação da Assistência Social como política pública e a atuação da ASA

No que tange à legislação acerca do SUAS, destaca-se que a ASA para conveniar com o órgão gestor, ao longo destas quase três décadas, tem-se dado na perspectiva convenial, com os procedimentos que formalizam e definem as responsabilidades e as atribuições dos entes parceiros instituída pela Constituição Federal de 1988, e regulamentada nas leis específicas,

como LOAS, SUAS, entre outras, que reflete na relação entre o poder público e entidades de Assistência Social, como expressa o relato a seguir:

Ao longo da trajetória da parceria da ASA no desenvolvimento da Assistência Social em Teresina, se construiu uma relação pautada em bases legais, institucionais, sociais e políticas, mesclando-se interesses, vontade de efetivação de uma política pública voltada para a implementação dos direitos do segmento infanto-juvenil, da família, dos doentes, dos necessitados. (ENTREVISTADO G.1).

E, ainda, nesse sentido, destaca-se que:

Nos termos conveniais, definiu-se o papel do órgão gestor, responsável pela questão da organização, da administração a níveis mais gerais, traçar diretrizes gerais da política pública. [...] Assim, além de estabelecer as diretrizes, deve planejar juntos, acompanhar e monitorar as ações desenvolvidas pelo parceiro. À ASA compete a execução técnica, administrativa, e financeira em observância aos termos do convênio. (ENTREVISTADO G.2).

Para operacionalizar os compromissos firmados acima tem-se o termo de convênio, que se materializa mediante um processo de planejamento – os Planos de Trabalho e/ou Atendimento - com a descrição das ações a serem implantadas no serviço, programa e projeto. O Plano de Trabalho possibilita o acompanhamento das ações por parte do órgão gestor, averiguando se estão em consonância com as diretrizes da Política de Assistência Social e a perspectiva dos direitos sociais.

Nesse sentido, o depoimento a seguir aponta:

O Poder público define e repassa essas diretrizes gerais e, a partir disso, se constroem um Plano de Ação. Então, constroem a Proposta de Ação que será apreciada, analisada e avaliada pelo poder público para a firmação do convênio. (ENTREVISTADO T.2).

Constata-se que as diretrizes, as normativas e as orientações são concebidas no âmbito das políticas públicas, nesse particular, da Política de Assistência Social para serem desenvolvidas em espaços não estatais, na relação com as entidades socioassistenciais. Assim, tem-se nessas relações com a ASA espaço para o desenvolvimento de serviços, programas e projetos de concepção público-estatal (GOHN, 1998). Mas se ressalta a responsabilidade da ASA na implementação da política, conforme o Gestor 1:

[...] É uma responsabilidade muito grande em todas as dimensões, primeiro é uma entidade respeitada, querida e amada, mas a gente percebe também uma dificuldade muito antiga do poder público, dos partidos, muitas vezes as pessoas gostariam que a ASA executasse, e não ajudasse a pensar, porque a gente tem que pensar de maneira ordenada, equilibrada, dentro da Assistência Social, mas também sem negociar o Evangelho, então, aí, a gente tem uma certa tensão, é mais ou menos, como se diz: “a vontade de ser e o medo de não ser”, todos querem, mas, muitas vezes, gostaria apenas que a gente executasse como uma doméstica obediente e não pode ser.

Nesse sentido, mesmo em um contexto de tensionamento das relações entre poder público e a ASA, considera-se mudanças bastantes significativas no que tange à definição e efetivação das atribuições e responsabilidades das partes envolvidas na relação de parceria. Constata-se, ainda, o alargamento das relações, configurando uma maior compreensão do trabalho conjunto com a presença de diálogo e colaboração entre as partes, por um lado, e divergências inerentes aos interesses de ambos, por outro, conforme expressa o depoimento. Ressalta-se ainda esse tensionamento na Entrevistada 2:

É que não é fácil, a gente fala como se fosse um espaço, não é fácil, a construção dessa parceria ela tem feito ao longo dos anos, com alguns avanços, com alguns retrocessos, com algum momento de ruptura, de zanga e de tudo isso aí, mas esse é um processo normal, já que são duas instituições diferentes, mas que o que tem se conseguido é essa parceria que tem como resultado um atendimento de qualidade. (ENTREVISTADA G.2)

Ainda nessa perspectiva de análise, o depoimento revela que os interesses ora se aproximam ora se distanciam, refletindo em momentos de fragilidades na presença do Estado nas suas responsabilidades públicas, como a oferta das políticas públicas, particularmente.

Então, isso aí a gente procura trabalhar dentro dos serviços da ASA. Por exemplo, eu pego lá o Lar de Santana, que é uma instituição de longa permanência pra idoso, não é só estar com aqueles idosos lá, mas estar com aquele idoso, o médico, mas o médico ele leva a função de chegar lá e distribuir o remédio. Outro dia, tava dizendo pra eles: poxa, como foi legal ele reunir aqueles idosos todos e vai dar o resultado dos exames deles e ali ele cria um diálogo com todos eles, não é a saúde pela saúde, é a saúde dentro de uma visão humanizada, e você resgata muita coisa, o direito à vida, que a ASA tem... é a defesa da vida e essa defesa da vida não pode ser estanque, aqui ninguém tem essa visão do dar, só dar, tá aqui a cesta básica, o que leva essa pessoa a chegar aqui só pela cesta básica? E como é que eu posso suggestionar essa pessoa pra atendimento de outras políticas e fazer com que ela funcione [...]. É acionar a básica antes que ela chegue na média complexidade ou na alta complexidade e, aí, a gente briga mesmo... eu acho que a ASA provoca essa discussão, a gente caminha com o poder público na execução da política, mas a gente também enfrenta esse público quando essa política deixa de ser executada como deveria ser. (ENTREVISTADA G.2).

Essa abordagem apresenta maturidade política, quando expressa em sua concepção o papel do Estado quanto à primazia do atendimento por meio das políticas públicas. É imprescindível garantir a lógica estabelecida pela primazia do Estado na condução da política pública, conforme prevista na PNAS. Mas, por outro lado, o depoimento não deixa de correlacionar aos direitos com a defesa da vida das pessoas ameaçadas em sua integridade humana como valor cristão.

A referida visão de responsabilização do poder público quanto a implementação de direitos sociais, não passa, então, despercebida na perspectiva de Draibe:

[...] quem garante em última instância os direitos é o Estado. Esta é uma função precípua, não possível de ser substituída por nenhum outro ator, nenhuma parceria. Mais ainda, apenas quando inscrito na institucionalidade jurídico-legal do Estado, podem aqueles direitos tornarem-se universais. (DRAIBE, 2005, p. 32).

A relação entre a ASA e o poder público exprime momentos de tensão entre os entes quanto aos papéis de cada um na relação com a efetivação dos direitos sociais; esse tensionamento reflete, portanto, as contradições entre o dever do Estado e os direitos dos cidadãos, conforme preceitua a LOAS/SUAS (2011).

Nessa perspectiva, o Estado é reconhecido como referência na implantação e na implementação do SUAS. Potencializar essa primazia atrelando à finalidade de efetivação da política pública está de acordo com a proposta constitucional, mas a estrutura privada que compõe a rede continua sendo identificada como fundamental para o SUAS (COUTO; RAICHELIS; SILVA *et al.*, 2010). Mas a iniciativa privada não deve comprometer a primazia estatal prevista no sistema, tendo em vista as diferenças nas finalidades entre o público e o privado.

Aí, entra a natureza, porque nós não podemos negociar a verdade, não podemos negociar o Evangelho, não podemos negociar em absoluto, queremos ser parceiros, queremos caminhar, mas a negociação, ela tem limite. (ENTREVISTADO G.1).

Posto isso, ressalta-se que as entidades possuem fragilidades quanto à manutenção financeira dos serviços ofertados, buscando, para tanto, recursos públicos para a implementação da oferta de serviços, programas e projetos. Esses que, até então, foram realizados mediante a firmação de convênios entre os entes públicos e privados, e que, a partir de 2017, será mediante o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), lei n.º 13.019, de 2014, com chamamento público das organizações da sociedade civil.

Ademais, nos depoimentos, os atores sociais da ASA reconhecem a existência do termo de convênio para firmar e regular a relação entre a instituição e poder público. No entanto, quando se indaga acerca das atribuições dos parceiros constantes nos termos do convênio, os depoimentos revelam que os gestores apontam com maior propriedade as atribuições relacionadas no referido termo, sem reflexão do que possa estar para além destas.

Entretanto, os técnicos demonstram desconhecer com maior detalhe essas atribuições, destacando, com maior ênfase, por um lado, a responsabilidade do órgão gestor com o repasse de recursos financeiros e, por outro lado, a ASA como executora administrativa das ações e da aplicação desses recursos.

O convênio é renovado anualmente entre as parcerias, portanto, é discutido somente nas instâncias superiores das mesmas. Surgem as dificuldades sempre no início do ano quando acontecem os atrasos dos recursos. Mas não temos reuniões para discutirmos sobre o descumprimento ou não do termo do Convênio. (ENTREVISTADO T.1).

No que tange à participação dos usuários no processo de planejamento e decisão, evidencia-se, ainda, um desconhecimento acerca das cláusulas do convênio, mas destacam participarem do processo de planejamento das atividades do Projeto que estão inseridos, como expressa o depoimento a seguir: “Sim, a gente participa, que sempre ele nos reúne, reúne os grupos pra traçar as metas pra gente dar opinião, dar sugestões, curso, palestras, a gente participa, sim.” (ENTREVISTADO U.4).

A análise das entrevistas aponta que somente cinco dos entrevistados estão na ASA no período de referência para esse estudo, 2005 a 2016. Sendo que três estão desde o início da construção da parceria entre a ASA e o órgão gestor da Assistência Social, estes estão envolvidos com a implementação da Assistência Social por meio de diferentes frentes de trabalho listadas no Quadro 4, justamente há 21 anos. Os demais entrevistados, no total de seis atores, possuem um tempo de trabalho entre 3 e 13 anos, mas afirmam que não participam do processo de definição das atribuições dos entes parceiros, que somente é realizado pelos gestores das instituições. Essa realidade denota também uma participação restrita dos demais atores sociais quanto às decisões acerca das diretrizes do trabalho, como afirma o depoimento: “Não participei desse processo, pois só estou há três anos na instituição” (ENTREVISTADO U.1).

Os depoimentos analisados destacam que os técnicos e usuários tomam conhecimento sobre o convênio quando de sua finalização que remete a algumas definições pelos gestores,

provocando morosidade no repasse dos recursos financeiros e desgastes na execução dos serviços, programas e projeto, como demonstra o relato a seguir:

A cada mudança de gestão surgem as dificuldades, principalmente, na demora da assinatura do convênio, causando um desgaste nos profissionais e atraso e descontinuidade das atividades desenvolvidas pelas instituições, sobretudo nas ONGs, que ficam à mercê da vontade de quem está à frente da prefeitura, portanto, do órgão gestor público. (ENTREVISTADO T.2).

Diante do exposto, os depoimentos revelam, ainda, um significativo distanciamento sobre o teor das definições das atribuições e responsabilidades das instituições no termo de convênio, o que acarreta na incompreensão acerca da parceria, não clarificando os papéis e atribuições de cada um nesse processo.

Posto isso, salienta-se os limites para atuação das entidades privadas quanto às condições de sustentabilidade dos serviços, programas e projetos, que é pouco resolvido quanto ao repasse de verba pública para a sua implementação. Destaca-se que os recursos advindos do setor público devem ser complementares e não únicos para a execução dos serviços e a manutenção da entidade (COUTO; RAICHELIS; SILVA *et al.*, 2010). Assim, as entidades buscam outras fontes de recursos financeiros e técnicos para a manutenção das suas ações.

Desse modo, salienta-se que a relação da ASA e a Assistência Social na perspectiva do SUAS tem-se consolidado com o órgão gestor da Política de Assistência Social no município de Teresina, inicialmente, por meio da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social (SEMTCAS), atualmente reordenada e passando a chamar Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI). E que ainda, neste processo de mudanças, tem-se as alterações que passaram a ocorrer no último ano quanto à forma de regulação do poder público com as entidades, a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Lei nº 13.019/2004, sendo apontado pelos sujeitos desconhecimentos quanto a essa nova legislação, reforçando apenas um breve comentário “[...] já ouvi falar...” (ENTREVISTADO T.1)

Essa percepção do técnico assenta-se no lento processo que se vem dando quanto à implementação do processo de regulação em nível municipal, que, entre outras características, apresenta a fragilidade de debates com as organizações da sociedade civil e na implementação da legislação local.

Quando levantadas as possibilidades dessa relação entre ASA e Assistência Social tendo como referencial o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, o depoente revela:

Eu acho que a possibilidade maior é a gente conseguir evoluir pra um patamar dentro da política pública e eu acho que vai ser interessante quando chegar o momento do Marco Regulatório, porque vai definir muito bem quem é que é de uma organização governamental que tem condição de executar os serviços que estão lá postos pra serem executados com o Marco Regulatório, vai ter sempre edital e vai tá lá aberto pra todas entidades que tenham condições de executar todos os serviços, e a ASA, ela vai concorrer a esses editais como qualquer outra instituição, e, aí, vai haver essa quebra, né? De que, por exemplo, a ASA executa esses serviços porque foi procurada pela prefeitura e ela tem condições técnicas institucionais para fazer a execução, mas isso não é compreendido por algumas instituições dentro dos conselhos e isso nos deixa numa condição ruim. (ENTREVISTADA G. 2)

Retrata a relação do Edital de chamamento público do novo marco regulatório com a outras entidades da sociedade civil, destacando o reconhecimento de igualdade de condições para as organizações da sociedade civil concorrerem ao exercício público.

A possibilidade que eu vejo hoje pra que as outras instituições estejam uma concorrência clara, tá lá o edital, e nós estamos dentro de um Marco Regulatório que regulamenta. Todas as instituições da sociedade civil estão lá regulamentadas, estão lá reguladas, com o edital de chamamento público talvez essa situação consista em uma possibilidade de que a gente concorra e que as outras instituições concorram em pé de igualdade com a gente e que vença a melhor. (ENTREVISTADA G.2)

Ressalta-se que dentre os requisitos para as organizações da sociedade civil celebrarem parcerias com a administração pública, é preciso preencher o requisito de que seja sem fins lucrativos, e que no seu Estatuto Social haja cláusulas com indicação de que os objetivos da OSC são voltados para a “[...] promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social” (BRASIL, 2016). Dessa forma, o “melhor” deverá significar estar regulada preenchendo todos os requisitos legais para proceder à celebração das parcerias.

Os usuários, quando indagados sobre conhecimento da legislação que regula a política de Assistência Social no município de Teresina, apontam: “não conhecer” (U. 3). Esse desconhecimento, de certa forma, alude-se à histórica ausência de participação dos usuários nas instâncias de decisões e planejamento das ações que integram serviços, programas e projetos sociais. Algo que vem sendo despontado pelos usuários dos serviços a partir de um

processo de estimulação comunitária. Mas, diante disso, indaga-se: qual é o limite da participação e do envolvimento dos usuários nesse processo?

Por outro lado, o corpo de gestores e de técnicos demonstra conhecimento mais amplo, decorrente da formação profissional e técnica, que embora poderia ser mais profunda, expressa fragmentações sobre a legislação, as normatizações e as orientações técnicas da política. No entanto, destaca-se que os gestores e os técnicos expressam maior domínio em relação a esse conhecimento do que os usuários atendidos pela ASA.

Assim acentua o Entrevistado G.2, no seu depoimento:

O que a política de assistência hoje faz em termo de CREAS, eu diria até em termo de CRAS, com a questão de serviços de convivência e fortalecimento de vínculo, a gente já fazia com outro nome na década de 90, a ASA já fazia, e, aí, só fomos nos adequando a essas tipificações, mas um adequar, não é só adequar, adequar a compreensão e apreensão dessa tipificação, exatamente, apreender primeiro esse conceito, discutir até às turras como discutimos a Zabelê, pra chegar uma conclusão de que não é só: tá aqui a tipificação que vem lá do nacional e eu jogar aqui nessa realidade. Então, eu acho que, a ASA, é interessante dizer dessa percepção de que a gente é convidada a executar uma política, mas não é a execução por execução, é aquele saber porque que está executando pra que a gente possa dá melhor da entidade, é essa qualidade de atendimento que a ASA faz questão de manter, com quais recursos? Vamos ver onde vamos buscar recursos pra que a gente atenda esse usuário que nos procura através desse serviço.

Do exposto no depoimento, quanto ao conhecimento da legislação do SUAS, constata-se que as leis, normas e orientações sobre a operacionalização da Política de Assistência Social ainda são poucas conhecidas e absorvidas no que se refere às suas diretrizes norteadoras, às formas de organização, aos níveis de proteção, à compreensão sobre a oferta dos serviços e das unidades de atendimento por aqueles que operacionalizam política pública e direitos. As impressões expressam fragmentações e incompreensões quanto às formas preconizadas pelo SUAS, sendo um exemplo identificado a Tipificação dos Serviços socioassistenciais do SUAS.

No que se refere ao reordenamento institucional da ASA para atender as diretrizes e os princípios preconizados pelo SUAS, averigua-se que a instituição tem buscado adequar-se à Tipificação dos Serviços socioassistenciais, conforme expressa o depoimento:

[...] o que a gente percebe é que teve... que alguns serviços da ASA, eles tiveram que passar por uma... se modificar, se adequar ao que tá assim na legislação. E assim, a gente também, voltando, assim, pro projeto “cidadania ativa”, a gente trabalha a família, a gente.... Anteriormente, a gente focava

muito em determinados segmentos, hoje em dia a gente trabalha a família, porque a gente sabe que a família ela é importante pra ser trabalhada, então, a gente trabalha desde... o projeto recebe jovens, jovens e agora a gente também está também recebendo adolescentes. Então, a gente começa nessa fase e vai até uma idade maior, então, a gente já atende tanto o adolescente, no caso o irmão, o primo, a mãe, a avó... então, a gente passa por várias gerações sem fazer essa separação, porque também pra gente é mais fácil a gente trabalhar a família, é mais fácil pra eles entenderem também todo o processo que o projeto também tá se propondo, que, às vezes, a gente fica com uma parte só com jovens e a família não tá sendo trabalhada e também não entende muito bem as modificações ou, então, momentos que a gente propõe, então, a gente trabalha tudo, e a ASA, de uma forma geral, ela vê essa parte também, né? De tá vendo os segmentos como um todo e o que vi, de uns tempos pra cá, foi isso, que vários serviços da ASA foram se modificando pra tá atendendo, sim. (ENTREVISTADA T.1)

A percepção do sujeito destaca uma das premissas do SUAS, que é a centralidade do trabalho com famílias, dá ênfase no atendimento intergeracional com o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, rompendo com a visão fragmentada do atendimento aos membros das famílias ou segmentos. No entanto, esse enfoque pode ser evidenciado por outra perspectiva de reprodução dos valores da igreja, como família cristã, bem como do pensamento anticapitalista romântico.

4.3.4 O processo de efetivação da relação da ASA com a Assistência Social em Teresina: encontros e desencontros

A partir das diversas reflexões expostas neste estudo, faz-se importante abordar as contribuições dos atores sociais quanto à avaliação do processo de efetivação da Assistência Social pela ASA. Essa análise torna-se valorativa, pois implica a avaliação que os atores realizam sobre a efetividade do trabalho, face ao conjunto das ações que os atores sociais imprimem na gestão e no atendimento ofertado aos usuários da Política por meio da ASA.

Assim, o período em referência demarca na sociedade brasileira profundas alterações de cunho social, institucional e legal, que têm se refletido na construção de novas relações entre o público e privado, Estado e a sociedade civil, representadas aqui pelo poder público municipal e a ASA, como entidade vinculada à Igreja Católica.

No entanto, ressalta-se que, na execução da Assistência Social, constata-se a presença de ambiguidades que se expressam no processo histórico de construção dessa política no âmbito do público e privado. Essa realidade reflete as contradições decorrentes da relação entre Estado e sociedade civil, que conflitam concepções de natureza diferentes.

Considerando o exposto em capítulos anteriores e neste capítulo, infere-se que a Política de Assistência Social tem se configurado em um espaço de alargamento das relações entre o poder público e a sociedade civil organizada para a efetivação dos direitos, conforme depoimento a seguir:

Então, eu entendo que a gente tem dado passos pequenos, mas tem dado passos nesse caminho de efetivar uma parceria concreta. [...] uma parceria pautada numa política pública que foque os direitos, que existe um aparato legal que garante os direitos sociais. O reconhecimento das responsabilidades por cada um dos parceiros, que devem reconhecer-se com responsabilidades na construção da Assistência Social. (ENTREVISTADO T.1).

Tal afirmação aponta para a perspectiva de conferir visibilidade ao processo de construção de um sistema público de Assistência Social e a uma afirmação da responsabilidade da ASA, conforme estabelece o sistema descentralizado e participativo preconizado pela Constituição Federal de 1988 e pela LOAS (1993).

Dessa forma, é nessa conjuntura, que se destaca o número significativo de serviços desenvolvidos pela ASA em parceria com as organizações de Assistência Social, em convênios com o poder público, particularizando os órgãos de gestão da Assistência Social (ver quadros 4 e 5). Desse modo, o termo que tem definido essa relação público e privado após os anos de 1990, tem sido parceria que enfatiza a cooperação firmada entre organizações privadas e o poder público para o cumprimento de responsabilidades públicas na atenção à população que demanda serviços de Assistência Social. Como diz o seguinte depoimento: “Requer que o trabalho seja realizado com corresponsabilidade, com cogestão, ninguém cortando o papel do outro, mas as duas missões complementando-se.” (ENTREVISTADO G.1).

Assim, o enfoque da relação da ASA com a Assistência Social no relato enfatiza a atuação conjunta entre organizações privadas e o Estado, em que as competências dos entes são respeitadas para o devido cumprimento das responsabilidades públicas no que tange à prestação de serviços de Assistência Social, conforme enfatiza o sujeito do estudo: “O poder público já assume que é responsabilidade sua a gestão da política pública, reconhece a sua responsabilidade na execução da política de Assistência Social.” (ENTREVISTADO G.2).

Percebe-se que, na relação da ASA com o SUAS em Teresina, tem-se construído uma relação de aprendizado que envolve troca de saberes que refletem um processo de amadurecimento, respeitando-se os entes envolvidos, assentando-se nas prerrogativas legais,

consubstanciadas nos princípios constitucionais. Entretanto, não basta ater-se apenas às formalidades dos termos legais, faz-se necessário a absorção de uma cultura de corresponsabilidades por parte dos atores sociais para imprimir na gestão pública o acesso aos direitos de bens e serviços reclamados pela sociedade. Conforme aponta o relato abaixo:

No processo de construção da parceria, [...] não foi fácil estabelecer, estruturar ações e normatizar a relação de parceria entre a ASA e o poder público. Está se avançando aos poucos, com aprendizado acerca do que preconiza a política de Assistência Social, com as experiências vivenciadas no processo histórico e o desejo dos atores de efetivação dos direitos. (ENTREVISTADO T.2).

Nesse âmbito, os atores institucionais passam a ter maior compreensão acerca de suas atribuições na efetivação dos direitos sociais dos usuários da política, possuindo uma melhor leitura da realidade social e da qualificação de sua intervenção profissional. Segundo aponta o depoimento a seguir:

Os profissionais buscam conhecer a política de Assistência Social e o SUAS, compreender como esse sistema se efetiva na realidade, embora não tenha sido fácil para todos compreenderem em um mesmo processo de tempo (ENTREVISTADO G.2).

A referida análise assenta-se na perspectiva de que os atores sociais, manifestaram desejos de que esses sujeitos fossem tratados de formas diferentes, como sujeitos de direitos, buscando absorver novos conhecimentos e interação com a sistemática de trabalho proposta pelo SUAS. No entanto, constata-se que não é um processo homogêneo, que há conflitos derivados da ansiedade e apreensão quanto às novas diretrizes da política.

A usuária do projeto Cidadania Ativa, ao avaliar o projeto na sua vida, ressalta:

“Eu acho que a ASA em si, o projeto em si, eu acho que é uma boa coisa, principalmente os contribuintes da ASA, por exemplo, a Ângela, a Creuza, são pessoas maravilhosas, tão no lugar certo e eu também me considero no lugar certo”. (ENTREVISTADA U.1).

Essa abordagem relaciona a forma institucional à personalidade dos agentes, em uma implicada relação entre o público e privado, traduzindo uma associação de muita proximidade e credibilidade. Essa face da relação entre a ASA e os usuários acentua uma relação de ser cristão na sociedade, influenciando comportamento e relações sociais.

Ainda sob o mesmo ponto de vista, retratando como percebem a ASA, o depoimento a seguir pontua:

Eu penso assim, que é justamente esse relacionamento que nós temos, esse apoio que a ASA dá, né? Porque mesmo se agora a gente não é do projeto, não faz parte do projeto em ser como... mas que ela sempre nos leva a essa participação, ela nos chama a essa participação, então, eu penso que esse apoio da ASA, que ela dá, sempre de chamar, de dar oportunidades de fazer cursos, de participar de feiras, é um apoio que é até mesmo de amizade, de relacionamento, eu acho que cobre tudo, se existe alguma falha é da nossa parte de não entender, de não corresponder, mas da parte da ASA realmente ela cobre isso aqui. (ENTREVISTADA U.4)

O olhar dos usuários sobre o serviço expressa uma posição de agradecimento em relação a ASA. Essa perspectiva traduz o fervor da religiosidade presente na relação, bem como uma postura de responsabilização pelo que não der certo nos serviços ofertados. Na mesma perspectiva, segue outro depoimento:

E... pra nosso grupo, realmente foi assim... aquilo que eu já disse, né? Que muitas pessoas, através desse projeto, que já foram beneficiados e a gente só tem... aquilo que não aconteceu que não foi realizado é porque a gente não correspondeu realmente, mas... e com relação a ASA como todo, eu penso que é um projeto que faz a diferença aqui em Teresina, porque só em eles darem essa assistência, os cursos que tem, que eles realizam nos bairros, todo esse trabalho que eles têm e é uma equipe organizada, é uma equipe que faz as coisas com esse empenho mesmo de realizar uma ação por inteiro, né? Como cristão, né? (ENTREVISTADA U. 5)

A presença da igreja na vida dos usuários continua a ser algo forte nos dias atuais, exposta nas diversas manifestações de avaliação posicionadas pelos atores sociais. Traduz a concepção de Assistência Social como única na forma de ser Igreja Católica, não separam a entidade ASA da Igreja Católica e seus valores cristãos.

Essa percepção traduz o que historicamente vem se firmando no caminhar da Igreja Católica, no mundo e local, de ampliação do universo de seus fundamentos doutrinários e dos evangelizadores, na busca de espaços e de domínio na vida em sociedade.

E, no que se refere aos distanciamentos, reconhece-se elementos que aproximam a relação entre o público e o privado, mas também se evidencia os elementos que os distanciam, como o registrado pelo depoimento a seguir:

Não tem afastamento, não. Nós temos sempre recompondo coisas e espaços não compreendidos, mas afastamento, não. E isso vem de muito tempo, começou com o Wall Ferraz, e nessa sala aqui que ele entrou um dia

preocupado com a situação de meninos de rua, e depois foi ele que pediu pra começar, eu tinha um trabalho pequenininho chamado “Maria Menina” e ele disse “vamos transformar isso”. Foi ele, isso é que muitos que estão hoje não sabem, porque tem que falar? Quer dizer que tu vem para o meio e foi assim, ele chegou na minha sala e disse “pelo amor de Deus, vamos fazer esse trabalho, assumo”. Cinco anos depois, lá não sabe que foi ele... imagina o que se passa de geração em geração. (ENTREVISTADO G.1)

O depoimento destaca o chamado da Igreja em Teresina para assumir frentes de trabalho que o poder público não tinha experiência, associando-se aos saberes da ASA para realizar a ação. Assim, a ASA, reconhecida na sua natureza pelo ente público, assume sem questionamentos a sua forma de atuação, implicando o público e o privado na ação.

Quando indagados sobre o que aproxima as ações entre a ASA e o poder público, ressalta-se a perspectiva do direito e do cidadão de direitos:

O que aproxima, acredito que é essa forma mesmo de trabalhar com os usuários, onde se vê ele como um sujeito de direito, de deveres e de direitos, é uma entidade religiosa que tem toda uma carga histórica que vem das entidades religiosas, da questão da... de você tutelar, de você não vê o sujeito mesmo como sujeito... não vê o cidadão como tal, mas o que aproxima é isso é de vê-lo como um cidadão de direitos que tem potencial, que tem limitações também e que essas limitações precisam ser trabalhadas, mas que tem potencial pra que ele possa se desenvolver, o que aproxima é mais ou menos isso. (ENTREVISTADA T.2).

E ainda segue depoimento quanto aos afastamentos:

[...] mas eu acho que, como eu falei, essa questão histórica mesmo da relação entre igreja e assistência, que é uma relação histórica, onde você era trabalhado... a igreja trabalhava o cidadão de uma outra forma, eu acho que em algumas ações ele ainda é presente, acho que é como se fosse uma coisa que já tá... sabe? Internalizada, e que, às vezes, acontece de forma natural, não é uma coisa que é forçada ou que foi projetada [...] (ENTREVISTADA T.2)

O exposto no depoimento denota uma concepção de cidadão por parte da Igreja baseada nos aspectos valorativos cristãos, que, ao longo da história, separou-se das instâncias públicas, acentuando a assistência como caridade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se busca, neste estudo, reflexões acerca das manifestações sobre “O público e o privado no Sistema Único de Assistência Social e a atuação da ASA, em Teresina”, tendo como objetivo a realização de uma análise da Assistência Social e da Ação Social Arquidiocesana no contexto do SUAS, após a implantação de tal Sistema, levantaram-se possibilidades para explicitar sobre a presença do conservadorismo e/ou dos direitos na atuação da ASA como entidade vinculada à Igreja Católica em Teresina, como se propõe a analisar o presente estudo.

Na condição de trabalhadora do SUAS, enquanto assistente social vinculada ao órgão gestor da política de Assistência Social em Teresina, em várias gestões (de 1997 até a atualidade), bem como por ter trabalhado na ASA no início da minha vida profissional e ainda, como estudiosa da temática, como já explicitado anteriormente neste estudo, tenho sido instigada a aprofundar os estudos sobre essa relação entre a ASA e a Assistência Social, expressando a relação entre o Estado e a sociedade, que vêm se constituindo num processo antagônico no qual se inserem interesses diversos da relação entre público e privado. Acentua-se que, nessa trajetória da relação entre o Estado e a sociedade civil, permeiam ora relações autoritárias e centralizadoras, ora relações participativas e democráticas, configurando uma relação não linear, mas expressando dinâmicas e contradições em diferentes momentos históricos.

Do exposto, constatam-se, no processo de estudo da pesquisadora, elementos que se têm feito ressaltar na realidade em questão. É que, nessa relação entre o público e o privado, no pós-SUAS, a lógica da prestação dos serviços, dos programas, dos projetos e dos benefícios tem se pautado na perspectiva dos direitos sociais, dos direitos humanos e dos princípios e valores éticos e morais, conforme estabelecem os marcos legais postos pela Carta Magna de 1988 (LOAS|SUAS, 2011). Essas particularidades da política analisada pela ótica das entidades socioassistenciais, no caso da ASA, entidade de natureza religiosa e sem fins lucrativos, levam à problematização sobre se a sua atuação reflete esses princípios postos nos marcos da legalidade e/ou se esses termos estão implicados nos valores e nas concepções decorrentes da natureza doutrinária e evangelizadora da entidade.

Dessa forma, esta pesquisadora se empreendeu na busca por compreender a natureza privada da ASA enquanto entidade vinculada à Igreja Católica em Teresina-PI, que, na sua particularidade, encerra diretrizes, princípios morais e a ética cristã repercutindo,

secularmente, na dinâmica institucional. Diante disso, denota-se que, no processo sócio-histórico de transformações sociais, econômicas, políticas e culturais, a Igreja Católica tem buscado se modernizar, renovando-se para o alargamento da sua atuação, tendo em vista implementar estratégias para a superação dos problemas sociais.

Na trajetória deste estudo, verificou-se que a ASA, enquanto entidade social que se insere na sociedade civil, participou das lutas empreendidas pelo processo de democratização da sociedade brasileira, expressamente nos anos de 1970 e de 1980 do século passado, período que marca um momento significativo da história da sociedade brasileira no que tange ao processo democrático no Brasil e ao ressurgimento da sociedade civil. Daí em diante, a sociedade civil organizada tem exercido um papel relevante na gestão pública e no alcance de um conjunto de direitos para a maioria da população brasileira, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988.

Nesse quadro de análises, demarca-se a atuação da Igreja Católica como uma das instituições relevantes da sociedade civil, posicionando-se diante da problemática social em uma perspectiva de comprometimento com a superação das vulnerabilidades sociais da população empobrecida. Esse fato se fez notável na história da humanidade com a realização da Assistência Social empreendida pela instituição com características assistenciais, caritativas e benemerentes, estando destituída de uma perspectiva política, mas empregada pela concepção de solidariedade cristã e pela concepção de homem segundo o viés do neotomismo.

Desse modo, sua atuação vem expressando novas particularidades que remetem à constituição de uma cultura de afirmação dos direitos sociais no país. É sabido que a Igreja Católica, ao estabelecer relações com a sociedade, posicionou-se contrária aos interesses da maioria da população empobrecida, propagando ideias e práticas religiosas baseadas em uma perspectiva conservadora da própria instituição religiosa e da sociedade (GUIMARÃES, 1998). No entanto, essa mesma Igreja precisou se renovar para a ampliação de sua inserção na sociedade, mediante o processo de recristianização com a disseminação das doutrinas sociais da Igreja Católica e de outros documentos eclesiásticos que vêm se firmando até a atualidade.

Assim, diante dos avanços da Igreja Católica no Brasil, cabe destacar a sua atuação no Piauí, por meio da ASA, que tem se colocado sob novas possibilidades e novas perspectivas no sentido de contribuir para a ampliação da cidadania e dos direitos aos mais pobres. Convém ressaltar que as contradições, os dinamismos e as complexidades da instituição religiosa expressam suas dimensões política, social e moral implícitas ou explícitas no seu

modo de ser Igreja, analisado ao longo deste estudo. Isso nos levar a salientar que esses elementos possuem a essência de sua natureza religiosa e privada.

Diante disso, a movimento da Igreja Católica por meio da ASA evidenciada no interior da sociedade civil organizada contribuiu para a implantação de um novo marco legal nas relações entre o Estado e a sociedade civil organizada, cujo parâmetro principal é a Constituição Federal de 1988, mas que tem se ampliado por meio de inúmeras leis, de instrumentos e de mecanismos de participação social. Esse novo marco legal preconiza uma ruptura com um modelo de gestão das políticas públicas e aponta para uma gestão democrática baseada em princípios constitucionais de descentralização política e administrativa, de participação da sociedade e de controle social, em que a Assistência Social se faz presente.

É no âmbito desse cenário que a Assistência Social ganha proeminência como política pública de Estado. Como tal, é regulamentada pela LOAS (1993), alterada pelo Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011, que a preconiza como direito do cidadão e dever do Estado, que se realiza por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativas pública e privada, visando garantir o atendimento às necessidades básicas da população. Evidencia-se que a Assistência Social, na perspectiva do SUAS, destaca, dentre outros aspectos, a primazia do poder público na condução da Política de Assistência Social e aponta para o compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil organizada, por meio da definição, de forma transparente, do papel dos entes nesse processo.

Assim, destaca-se que a realidade descrita acima materializa uma “nova” institucionalidade no contexto da Política de Assistência Social. Reconhecem-se os avanços ocorridos na efetivação dos princípios de descentralização, de participação e de controle social que implicam uma perspectiva de gestão pública compartilhada entre o Estado e a sociedade civil, entre o público e o privado.

No município de Teresina, a nova institucionalidade se materializou mediante a criação das condições elementares para a efetivação da Assistência Social, ainda nos anos de 1990, com a implantação dos mecanismos legais que a colocam como política pública, direito do cidadão e dever do Estado (LOAS, 1993); a criação do conselho gestor da Política de Assistência Social; a mudança de concepção, de objetivos e de diretrizes da Política; e uma nova ordem da estrutura institucional compatível com a gestão preconizada pela LOAS. No entanto, é a partir de 2005 que a Política Municipal de Assistência Social passa por um reordenamento no âmbito da gestão, com vistas à materialização do SUAS e à organização da Política.

É no bojo desse contexto que a relação entre a ASA e a Assistência Social se fortalece, tendo por base a ideia de que a Política de Assistência Social deve ser realizada por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, podendo ser efetivada por intermédio do estabelecimento de uma atuação compartilhada e de responsabilidade dos entes.

A partir do exposto, destaca-se que a ASA, desde a sua criação, em 1956, vem construindo um modelo de Assistência Social que, apesar de trazer as marcas da Igreja Católica, tem introduzido mudanças nas condições objetivas de efetivá-la, como os preceitos postos pela legislação da Assistência Social enquanto política pública.

Dessa forma, os resultados do estudo em questão, quanto à regulação da Assistência Social, revelam que a relação dela com a ASA em Teresina se ampara em princípios legais, mediante firmação de convênios com o poder público, que definem objetivos, atribuições e responsabilidades de cada ente conveniente de forma a proporcionar transparência à gestão e dar maior efetividade às ações realizadas. Nesse caso, a concepção de parceria que alinha as instituições que são objetos deste estudo compreende a ideia de corresponsabilidade entre elas na execução da Política de Assistência Social, que se materializa em papéis definidos *a priori*, em que cada ente institucional exerce um conjunto de atribuições e de compromissos. Mas, a partir de 2017, passa-se por um processo de redefinição, com a implantação do Marco regulatório das organizações da sociedade civil, por meio da Lei n.º 13.019/2014, referindo-se ao processo de aperfeiçoamento dos ambientes jurídico e institucional no que se refere às organizações da sociedade civil e às suas relações de parcerias com o Estado (BRASIL, 2016).

É nesse bojo que se constata a relação entre o público e o privado na Assistência Social, e a ASA no pós-SUAS permite evidenciar os encontros e os desencontros que ocorrem nas relações entre os entes. A partir daí, fazem parte da dinâmica própria da relação em que eles confluem necessidades, interesses, aspirações, cobranças, avaliações, recuos, avanços e dificuldades.

Outro aspecto visível nessa relação é o fato de ela revelar um caráter público na prestação dos serviços de Assistência Social por parte da ASA, influenciando, assim, na prática histórica e predominante da Igreja Católica que remete ao caráter conservador e assistencialista de suas ações ao longo de seu processo de inserção na sociedade brasileira. É verdade, pois, que esse aspecto ressalta as mudanças no âmbito da ASA, que se “[...] moderniza, assumindo um novo modo de pensar e agir que caminha em direções variadas” (GUIMARÃES, 1998, p. 10), tendo em vista absorver as demandas sociais na atualidade.

Vale ressaltar que, nesse intuito, ocorreram alterações na Instituição, tendo em vista estar em maior sintonia com a realidade social teresinense. Isso não implica dizer que sua atuação deixou de evidenciar a sua perspectiva evangelizadora e mística quanto às doutrinas religiosas. Pelo contrário, há um imbricamento entre os objetivos evangelizadores da entidade e os seus objetivos de inserção social juntamente às populações mais pobres – daí o seu comprometimento, traduzido em inúmeras parcerias, com várias políticas públicas do Estado, especialmente com os projetos voltados para a Assistência Social.

Ainda no que diz respeito à relação entre público e privado e entre a Assistência Social e a ASA, constata-se que há uma dinâmica permeada por interesses e projetos contraditórios, nem sempre conciliáveis, que assumem expressões diversas, ora de conflitos, ora de cooperação, ora de negociação, configurando um processo dialético no âmbito da gestão da Política de Assistência Social. Essa realidade contraditória nos possibilita analisar que, embora a relação ocorra dentro de um processo dialógico e, muitas vezes, conflitante, isso não significa descaracterizar os interesses e as identidades das duas instituições, que têm natureza, finalidades e missões diversas. Ou seja, a parceria entre o Estado e a sociedade não implica subsunção de uma instituição sobre a outra; cada ente tem suas dinâmicas e características próprias. Ambas as entidades, no entanto, devem caminhar, quanto atuam com a Política de Assistência Social, na direção do que é preconizado pelo SUAS e por todos os mecanismos legais de garantia de cidadania à população mais pobre.

No tocante aos princípios e aos valores cristãos, ressalta-se que a atuação da ASA agrega uma ética e uma moral cristãs, que são intrínsecas à sua própria natureza de ser Igreja e que se apresentam nas falas dos sujeitos do estudo, expressando-se, particularmente, no dito pelos usuários. Portanto, em meio a uma sociedade contemporânea modernizada, esses valores são pulsantes na concepção de Assistência Social e dos direitos sociais. Os depoimentos revelam que os termos são utilizados para designar projetos e significados esvaziados de uma concepção política e contraditória da sociedade capitalista, como “ajuda”, sendo personificados naqueles que fazem a ação técnica e a Igreja.

Destaca-se na difusão desses valores a realização da mística cristã como um momento forte no contexto do trabalho da ASA, que visa ao fortalecimento dos sujeitos pelo processo de reflexão do Evangelho diante da realidade local, onde os valores de justiça e de igualdade são vistos e deslocados do contexto político contraditório da sociedade. Segundo Telles (2001), esses não podem ser vistos como uma concepção privada dos interesses particulares de instituições ou de grupos privilegiados na sociedade.

Portanto, os usuários situam que não compreendem bem o que é Assistência Social na perspectiva do SUAS, mas afirmam ser uma função do Estado. Assim, estabelecem uma dicotomia entre a Assistência Social trabalhada pela Igreja Católica e a aquela que é pública, na perspectiva do SUAS. Isso porque demonstram não ter clareza dos serviços; quando muito, expressam conhecer o Programa Bolsa Família (PBF), que é ofertado pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Diante disso, evidenciam-se desafios que estão na efetivação de um caráter mais público para a Política de Assistência Social, no que concerne ao poder público assumir a primazia na responsabilidade da condução dessa Política, pois o fato de ela poder se realizar de forma integrada, envolvendo ações de iniciativa pública e da sociedade no atendimento às necessidades da população, não significa dizer que o Estado não traga para si a maior responsabilidade sobre essa área. São campos distintos: a ASA é de natureza privada; e o poder público, de natureza pública. É necessário aprofundar, cada vez mais, os papéis, as atribuições e as responsabilidades de cada ente para a concretização das Políticas de Assistência Social de forma mais efetiva e para a consequente mudança nas condições de vida dos usuários. Isso porque a realidade pesquisada ainda expressa resquícios de um processo histórico característico do final dos anos de 1970, em que as instituições/unidades de atendimento se colocavam como autônomas diante do público. Essa constatação nos remete à lógica de satanização do Estado e de virtuosidade da sociedade civil.

A ênfase, portanto, é no caráter público, na relação de direito, na continuidade dos serviços e na responsabilização do Estado. Têm-se, portanto, conquistas que apontam para possibilidades de rupturas profundas nas políticas sociais – de forma particular, na de Assistência Social, no que se refere ao caráter de garantias dos direitos sociais. Portanto, faz-se necessário, aliada à legislação, a construção de uma cultura política, na forma de gestão da Política de Assistência social, que seja absorvida tanto pelo Estado quanto pela sociedade, considerando, ainda, o papel de complementaridade das entidades socioassistenciais.

No que se refere às análises realizadas neste estudo, comprovou-se que a ASA expressa dinâmicas e contradições inerentes às suas concepções e aos seus projetos, que podem se aproximar e se afastar em certos momentos e em certas situações, produzindo relações variadas em dadas direções e em dados significados, e que, por fim, podem se colocar com maior abertura para novas demandas da sociedade (GUIMARÃES, 1998).

Conclui-se que, em Teresina, tem-se construído uma gestão pública pautada em uma “nova” institucionalidade, a partir do SUAS, que se materializa e se mediatiza nas relações que se estabelecem entre a ASA e a Assistência Social. Essa é uma realidade em constante

processo de construção, que se caracteriza por relações dinâmicas e contraditórias decorrentes tanto da natureza institucional quanto da dinâmica do processo histórico em que ela se insere e das forças presentes em cada conjuntura. É, por fim, uma experiência que denota amplas perspectivas democráticas para a construção e para a concretização dos direitos sociais das populações em situação de vulnerabilidades e de riscos sociais e pessoais em Teresina-PI.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, A. G. de. **Serviço Social e filosofia**: das origens a Araxá. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- ALMEIDA, E. T. V. de. Crítica da metamorfose do conceito de sociedade civil em “terceiro setor”. **Revista Serviço Social e sociedade**, n. 80. São Paulo: Cortez, 2004.
- ALVES-MAZZOTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O Método nas ciências sociais naturais e sociais**: Pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson, Learning, 2004.
- AMARAL, C. E. P. Subsidiariedade e autonomia em São Tomás de Aquino: uma filosofia política para os nossos tempos. **Arquipélago – Ciências sociais**, Açores, n. 11-12, p. 99-131, 1998.
- ANTUNES, R. **Classe operária, sindicatos e partidos no Brasil** – da revolução de 30 até a aliança nacional libertadora. São Paulo, Cortez. Ed., p. 63-67. 1988.
- ARAUJO, J. M. **Voluntarismo**: na construção dos direitos sociais. São Paulo: Cortez, 2008.
- ARCOVERDE, A. C. B. Questão Social no Brasil e Serviço Social. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**: Módulo 2 – Crise contemporânea, questão social e Serviço Social, Brasília: CEAD, 1999.
- ARENDT, H. A condição humana. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- ASA. Ação Social arquidiocesana. **Relatório de Atividades**. Teresina, 2000.
- _____. _____. Teresina, 2006.
- _____. _____. Teresina, 2008.
- BARROCO, M. L. S. **Ética e Serviço Social**. Fundamentos Ontológicos. São Paulo: Cortez, 2001.
- BIGNOTTO, N. As fronteiras da Ética: Maquiavel. In: NOVAES, A. (Org.). **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 1-12, 1992.
- BOBBIO, N. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- BOGDAN, R.; TAYLOR, S. **Introduction to qualitative research methods**: a phenomenological approach to the social sciences. New York: J. Wiley, 1975.
- BONFIM, P. **Conservadorismo Moral e Serviço Social**: a particularidade da formação Moral brasileira e a influência no cotidiano de trabalho dos Assistentes sociais. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2015.

BORTOLLI, M. A.; COUTO, B. R.; MARTINELLI, T. O público e privado na Assistência Social. In: TEIXEIRA, S. M. (Org.). **Política de assistência social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016. p. 93-110.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, 1993. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 8 mai. 2017.

_____. _____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate Fome. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**, Brasília, DF, 2005. Disponível em:
<<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

_____. _____. Brasília, DF, 2012. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf>. Acesso em: 9 set. 2016.

_____. _____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**, Brasília, DF, 2004.

CARDOSO, R. **A Aventura antropológica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CASTEL, R. As metamorfoses da questão social. Petrópolis: Vozes. 1998.

CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **Iikos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2009.

CARVALHO, S. M. dos S. **O bispo de todos os tempos: uma biografia de Dom Avelar Brandão Vilela**. Teresina, EDUFPI, 2013.

CARVALHO, R. de; IAMAMOTO, M. V. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 29. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

CARDOSO, R. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 31-52.

CERQUEIRA FILHO, G. **A questão Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHIACHIO, N. B. **O caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da assistência social**. 2006. 165 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

CONCEIÇÃO, C. S. da. **Movimentos Sociais Populares no Piauí: sonhos, lutas e desafios**. Teresina, 1997.

COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre o seu pensamento. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COUTO, B. R. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DI GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social: uma interpretação conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas-SP: Unicamp/IE, 1998. p. 64-92 .

DURIGUETO, M. L. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

ESCORSIM NETTO, L. **O Conservadorismo Clássico**: elementos de caracterização e crítica. São Paulo: Cortez, 2011.

FEDOZZI, L. Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, N.; MOLL, J. (Org.). **Por uma nova esfera pública**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FONTENELE, I. C. **A Trajetória da família nas políticas sociais no Brasil**. Teresina: Universidade Federal do Piauí, 2007.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKEL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2003.

GOHN, M. da G. **A teoria dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1997.

GUIMARÃES, S. de J. **Serviço Social e Igreja Católica no Brasil Pós-Ditadura**. 1998. p. 134 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

GUSMÃO, R. A ideologia da solidariedade. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 62, p. 93-110. São Paulo: Cortez, 2000.

HABERMAS, J. *Historia y critica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. 2. ed. Barcelona: Gustavo Gili, 1981.

IAMAMOTO, M. V. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**. Ensaios críticos. São Paulo: Cortez, 1994.

IANNI, Octavio. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debate e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 57-86.

LÖWY, Michael. A Crítica Romântica da Civilização Capitalista e sua Relação com a Cultura Católica. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 28, p. 130-140, 1988.

MACHADO, L. **O conservadorismo clássico** - elementos de caracterização e crítica. 1997. 247 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social/UFRJ, Rio de Janeiro, 1997.

MACHADO, L. J.C. Mariategui: Marxismo, Cultura e Revolução, 2004. 478 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social /UFRJ, Rio de Janeiro, 2004

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social: identidade e alienação**. 16. ed. São Paulo: Cortez. 1991.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

MODIN, B. **Tomás de Aquino**. Curso de Filosofia. v. 1. São Paulo: Paulus, 1981.

MOTA, M. M. **A relação de parceria entre a Ação Social Arquidiocesana (ASA) e o poder público municipal de Teresina na execução da Política de Assistência Social: a experiência do Projeto Casa de Zabelê**. 2009. 133 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2009.

MOTA, A. E. (Org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, A. V. O pensamento conservador na sociedade brasileiro: ambiguidades entre o público e privado. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 93. p. 83-100. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticas da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **As desventuras do liberalismo: Joaquim Nabuco, a monarquia e a república**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

NETTO, J. P. **Capitalismo e Barbárie Contemporânea**. Vitória: Argumentum, 2012.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2006.

O'DONNELL, G. **Reflexões sobre os Estados burocráticos-autoritários**. Tradução de Claudia Schilling. São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1987.

ORTIZ, F. G. **O serviço social no Brasil: os fundamentos de sua imagem e da autoimagem de seus agentes.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2010.

PEREIRA, P. A. P. A questão social e as transformações da política sociais. **Revista Ser Social**, n. 6, p. 119-132. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, UNB, 2000.

PONTES, R. N. Mediação: categoria fundamental para o trabalho do Assistente social. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social.** Módulo 4: O trabalho do Assistente Social e as Políticas Sociais. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

RAICHELLIS, R.. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUES, M. A, M. F. **O impacto das mudanças constitucionais nas ações de enfrentamento do trabalho Infantil, após 1988: uma reflexão sobre a realidade de Teresina.** 2004.167 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2004.

ROSANVALLON, P. **A nova questão Social.** Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SETUBAL, A. A. Alguns aspectos da História do Serviço Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 12, p. 109-139.1983.

SILVA, I. M. F. da. **Questão Social e Serviço Social no Brasil: Fundamentos sócio-históricos.** Cuiabá: EdUFMT, 2008.

SILVA, M. O. da S. **A Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, S. S. de S. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 113, São Paulo: Cortez, 2013.

TEIXEIRA, E. O papel político das associações. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 72, São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, S. M. **A família na política de assistência social: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina-PI.** Teresina: EDUFPI, 2013.

TELLES, V. da S. Espaço público e privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. **Tempo Social**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 23-48, 1990.

_____. **Pobreza e Cidadania.** São Paulo: Editora 34, 2001.

TERESINA. SEMTAS. Política Municipal de Assistência Social. Teresina, 1999.

_____. _____. **Relatório de Gestão.** 1999. Teresina, 1999.

_____. _____. **Relatório de Gestão**. Teresina. 2007.

_____. _____. **Relatório de Gestão**. Teresina. 2015.

_____. _____. **Relatório de Gestão**. Teresina. 2015.

TONET, I. **Método Científico**: uma abordagem ontológica. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

TORRES, I. C. **As primeiras-damas e a Assistência Social**: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, M. C. Política Social Brasileira nos anos 90: a Refilantropização da “Questão Social”. **Cadernos ABONG**, n. 3, Recife: SACTESDED, 1997.

YAZBEK, M. C. **Sistema de proteção social, intersectorialidade e integração de políticas setoriais**. Lisboa: Centro de Português de Investigação em História e Trabalho Social, 2010.

APÊNDICE A

Título do Projeto:

O PÚBLICO E O PRIVADO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A ATUAÇÃO DA AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA EM TERESINA – PIAUÍ

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS (questões abertas e fechadas)

I. Roteiro de Entrevista para os gestores e trabalhadores da ASA

01. Por quanto tempo é gestor (a)/trabalhador(a) da Ação Social Arquidiocesana (ASA)? Descreva as funções e papéis que você exerceu e/ou exerce como gestor (a)/trabalhador (a)?
02. Qual o seu papel e responsabilidades no processo de construção da Assistência Social? Como compreende a responsabilidade da ASA? Qual a sua concepção de Assistência Social?
03. Conhece a legislação e Normas reguladoras da sociedade civil? Conhece e compreende a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais? Os serviços da ASA no âmbito do SUAS foram reordenados para atender as prerrogativas legais e técnicas? Como?
04. Como tem caracterizado-se a relação entre a ASA e Assistência Social por meio da SEMCASPI, na prestação de serviços assistenciais da Política de Assistência Social, seus limites e possibilidades? (Descrever)
05. Quais situações podem ser consideradas mais representativas dos momentos de afastamentos e/ou de proximidades que se estabelecem na relação entre a ASA e a Assistência Social, na perspectiva do SUAS? (Descrever)
06. Qual a concepção de direitos? Que direitos preconizados pela PNAS (2004) NOB/SUAS (2012) são refletidos nos objetivos e nas ações desenvolvidas pela ASA? E o que está sendo feito de fato para a efetividade desses direitos?
07. Como você avalia a atuação da ASA como entidade prestadora de serviço assistencial, que possui uma natureza doutrinária, no âmbito do SUAS? Você percebe esses valores e princípios da Igreja Católica presente nas ações da ASA? (Descrever)

II. Roteiro de Entrevista para os (as) Usuários (as)

01. Há quanto tempo você é usuário do serviço/projeto executado pela ASA?
02. Como chegou ao serviço e suas motivações?
03. Como percebe a atuação da ASA? Qual a sua concepção de Assistência Social?
04. Você participou das definições do programa/projeto e serviço desenvolvidos pela ASA? Como?
05. Quais situações podem ser descritas das ações, serviços e projetos desenvolvidos pela ASA que mais atende os seus interesses/necessidades? (descrever)

06. Conhece a legislação e Normas reguladoras da Política de Assistência Social? Conhece e compreende a tipificação dos Serviços socioassistenciais?
07. Como você compreende os direitos? Como descreve os direitos preconizados pela PNAS (2004) e NOB/SUAS (2012) são refletidos nos objetivos e nas ações dos serviços ofertados pela ASA no âmbito do SUAS? E o que está sendo feito de fato para a efetividade desses direitos?
08. Descreva a sua avaliação quanto à prestação do serviço assistencial pela ASA? Você percebe esses valores e princípios da Igreja Católica presente nas ações da ASA? (Descrever)