

**stricto**  
**SENSU**  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

**FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**LOIVA MARA DE OLIVEIRA MACHADO**

**SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA:  
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM DEBATE**

**Porto Alegre  
2013**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL**

**LOIVA MARA DE OLIVEIRA MACHADO**

**SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA:  
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM DEBATE**

Porto Alegre

2013

**LOIVA MARA DE OLIVEIRA MACHADO**

**SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA:  
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM DEBATE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel

Porto Alegre

2013

LOIVA MARA DE OLIVEIRA MACHADO

**SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA:  
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM DEBATE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Aprovada em 29 de abril de 2013.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Profa. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel (PPGSS – PUCRS )

---

Profa. Dra. Berenice Rojas Couto (PPGSS – PUCRS )

---

Profa. Dra. Rosa Maria Castilhos Fernandes (UFRGS)

---

Profa. Dra. Zelimar Bidarra (UNIOESTE)

Porto Alegre

2013

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho a todas as mulheres e homens, a todos os povos e credos que, indignados com as situações de injustiça, opressão e desigualdade, compartilham da luta pela construção de uma nova sociedade, verdadeiramente livre, justa, solidária, democrática e sustentável.*

## RECONHECIMENTO E GRATIDÃO

**Ao Deus da vida,** força orientadora do ser-agir, pela graça da vida, pela oportunidade de estar aqui. Obrigada pela presença constante!

**Aos pais,** Placidina e Altamar (in memoriam), pelo testemunho de ética e de trabalho. Pelo amor e dedicação sem fim. Pela coragem de lutar incansavelmente pela vida.

**A Luiz Antônio,** companheiro de vida, pelo amor e presença fortalecedora em todos os momentos. Seu testemunho e compromisso foram fundamentais nesta construção.

**À Luiza,** facho de luz. Bênção em minha vida. Agradeço pela oportunidade de me fazer mais gente, de acreditar que a vida é o maior dom e valor que o ser humano deve perseguir. Obrigada pelo aprendizado constante.

**Às irmãs do coração:** Nilza Mar de Macedo, Carmén França e Silvia Righi pela amizade, companheirismo, testemunho e compromisso com a vida.

**A todos os familiares,** pelo apoio à distância e compreensão nas ausências.

**Aos amigos(as) companheiros(as) de luta e de sonho:** Adelina Benetti, Deisi Toniazzo, Alex José Kloppenburg, Telmo e Adams, Hamilton Costa, Adriana Santos, Nilene Nalim, Mara Elaine Martins, Rosa Marques, Ana Lúcia de Oliveira, Evanir Albarello, Clarice Dal Médico, João Pedro da Silva Dal Médico, Marta Gris da Silva, Altamir da Silva e família, Annie Algalarrondo, Hilda Carrera, Older e Lenita Parisotto, pela torcida de perto ou de longe.

**Aos amigos:** Ricardo Cazanova e Maria Ironda Muniz que contribuíram no processo de revisão e organização, obrigada!

**A todos(as) os(as) colegas, amigos e amigas** que compartilharam desse processo de formação, pela troca de experiências e amizade. Obrigada!

**A todos(as) agentes e lideranças que atuam na rede Cáritas Brasileira,** especialmente: Ademar, Aguinaldo, Altair, Amauri, Anadete, Antônio, Célia, Cleusa, Cristina, Elizabeth, Erbênia, Evaldo, Fernando, Geovane, Glória, Hortência, Ivo, Jandeílson, Jandir, João, João Maria, Jorge, José Carlos, Lindomar, Luiz, Luiz Demétrio, Luiz Cláudio, Márcio, Marcos, Marinês, Marisa, Orildo, Pâmela, Renê, Ricarte, Rita, Roberta, Roque, Rubem, Ruth, Valquíria. Obrigada pelo companheirismo, oportunidade de trocas e compromisso ético-profissional com a construção de um mundo melhor.

**Ao Secretariado Regional da Cáritas do Maranhão,** especialmente a Ricarte Almeida, pela oportunidade de troca, o que possibilitou compreender que desigualdade e solidariedade não tem fronteira, nem território. São pautas que nos fazem companheiros(as) de caminhada. Obrigada!

**Ao Secretariado Regional da Cáritas do Rio Grande do Sul,** pelo diálogo acerca de temas relacionados aos direitos humanos, mobilização social e controle social de políticas públicas. Pela negociação de horários de trabalho que possibilitaram o cumprimento com os compromissos acadêmicos. Obrigada!

**Ao Secretariado Nacional da Cáritas Brasileira, especialmente aos amigos e amigas:** Cristina dos Anjos, José Magalhães de Sousa, Socorro Marinho, Thays Puzzy, Ricardo Piantino, Lucas Igreja, pelo empenho, dedicação e companheirismo que possibilitaram acessar documentos e informações pertinentes à pesquisa. Obrigada por acreditar e participar desta construção!

**Aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PUC/RS,** que tive a oportunidade de conhecer: Ana Lúcia Suárez Maciel, Beatriz Aginsky, Carlos Nelson Reis, Gleny Guimarães, Jane Prates, Jussara Mendes, Leônia Capaverde Bulla, Maria Isabel Barros Bellini, Patrícia Grossi. Obrigada pela oportunidade de troca e construção do conhecimento.

**À professora orientadora:** Ana Lúcia Suárez Maciel pela dedicação, competência, sensibilidade e ética profissional. Seus conhecimentos enriquecem a todos(as) nós! Obrigada pela acolhida, solidariedade, capacidade de escuta e firmeza com que orientou o processo de pesquisa.

**Às professoras: Berenice Rojas Couto, Rosa Maria Castilhos Fernandes e Zelimar Bidarra** agradeço pelo aprendizado constante através de momentos de debate, trocas, leituras de produções, e em momentos formativos de que compartilhamos. Tais processos possibilitaram compreender um pouco mais da realidade e buscar mecanismos para desvendá-la e transformá-la. Obrigada pelo exemplo de competência e ética profissional e pelo aceite em participar da banca examinadora, com trocas, sugestões e reflexões que contribuem para qualificar esta construção.

**Aos amigos do PPGSS/PUCRS:** Antônio Ricardo Terra Dalpicol, Juliana Helmann Cavalheiro e Andreia Kuttner pela dedicação e exemplo de competência.

**Aos colegas, amigos(as) docentes:** Edla Hoffmann, Márcia Rachele, Marisa Camargo e Rosângela Werlang. Obrigada, pelo companheirismo na construção do conhecimento.

**Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, especialmente ao NEST e NEDEPS** espaços de convivência e troca de saberes.

**À CAPES,** que possibilitou a construção do conhecimento tornando possível a concretização do sonho.

## TREM DA HISTÓRIA

Piuiii, piuiii...Oh! Lá vem o trem...  
Por entre montanhas e vales.  
Faz frio e calor, dia vem, dia vai...lá vem o trem.  
Carregado de histórias, lutas, sonhos...

Gente que vai, gente que vem.  
Saberes, culturas, tristezas, esperanças...  
curto espaço, de tempo e lugar.

Viagem-busca por terra-água, trabalho, alimento, moradia...direitos!  
Viagem-encontro entre Sociedade participante e Estado comprometido!  
Viagem-afirmação: compromisso com mudança, diante de toda opressão.  
Em cada estação um lugar a ser revelado.  
Um mundo a ser desvendado!

Estação de partida, lugar “seguro”.  
Encontros, reencontros, desencontros...  
Bagagens organizadas.  
É hora de ousar! É hora de partir!

Nas estações de passagem desafios...  
A realidade muda. Nós mudamos!  
Amigos vão se esquecendo...outros vão se fazendo.  
Solidão e aconchego, saudade dói em mim.  
Percurso que não tem fim.

Estação de chegada, lugar de felicidade!  
A bagagem reforçada, assim como a utopia.  
Têm experiências, relatos... riqueza enfim.

Agora é saudade.  
Já não somos os mesmos!  
Gestamos o novo!  
O que será não se sabe.  
Segue! Viagem sem fim...

Viagem-busca por terra-água, trabalho, alimento, moradia...direitos!  
Viagem-encontro entre Sociedade participante e Estado comprometido!  
Viagem-afirmação: compromisso com a mudança, diante de toda opressão.  
Em cada estação um lugar a ser revelado.  
Um mundo a ser desvendado!

(Loiva Mara de Oliveira Machado - POA/RS: 18/01/13)



## RESUMO

O presente estudo tematiza a participação da sociedade civil junto à esfera pública, a partir do seguinte problema de pesquisa: Como vem se constituindo a participação de organizações da sociedade civil, no âmbito da educação não-formal, mobilização e controle social, junto à esfera pública, no período de 2002 a 2012? O objetivo geral do estudo é analisar como vem se constituindo a participação de organizações da sociedade civil, no âmbito da educação não-formal, mobilização e controle social, junto a esfera pública, com vistas a qualificar os processos de participação. A investigação de natureza qualitativa, fundamentou-se no método do Materialismo Dialético Histórico e apoiou-se em um conjunto de referenciais teóricos relacionados às categorias teóricas centrais, quais sejam: esfera pública, política social, participação social, educação não-formal, mobilização social e controle social, oriundos de matrizes críticas do pensamento social, particularmente, da área das Ciências Sociais Aplicadas (Direito, Sociologia, Educação e Serviço Social). As técnicas utilizadas para coleta, tratamento e análise dos dados, referem-se a: História Oral, Questionário, Pesquisa Documental e Análise de Conteúdo, tendo como lócus empírico a Cáritas Brasileira. Os resultados obtidos indicam que: a Educação Não-Formal está voltada a um modelo de educação permanente, que tem raízes na metodologia da educação popular. Sua materialização ocorre através de processos educativos construídos de forma coletiva, democrática e participativa pelos sujeitos envolvidos, nos territórios onde estão inseridos; a mobilização social configura-se como processo permanente de organização e articulação de diferentes sujeitos sociais, em torno de objetivos comuns, com vista a mudança da realidade em que se encontram; o controle social se constitui como processo de participação da sociedade civil organizada, com vistas a intervir na gestão pública. Se viabiliza de forma coletiva através da formulação, deliberação, gerenciamento financeiro, acompanhamento da execução e avaliação de políticas públicas. O efetivo controle social supõe a articulação entre espaços institucionalizados e não-institucionalizados de participação. Verificou-se também que a participação social, constitui-se como processo coletivo, de exercício da democracia participativa. Busca-se fortalecer a capacidade de incidência política dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios, junto à esfera pública, com vistas à garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas. Diante do exposto, a conclusão do estudo nos remete a emergência da seguinte tese: A participação da sociedade civil na constituição da esfera pública integra o complexo, contraditório e fecundo processo de democratização, que se traduz na disputa por um modelo de Estado. Nesse processo, a incidência dessa participação vem se efetivando nos espaços institucionalizados e não institucionalizados, a partir de múltiplos territórios, organizações, sujeitos e experiências que traduzem interesses de classe. Logo, pode fortalecer a constituição dessa sociedade civil como sociedade política, com potencialidade para a construção contra hegemônica de outro projeto societário. Isto permitiria a superação do projeto vigente, que reduz essa participação à função complementar na execução das políticas sociais públicas.

Palavras-chave: Participação Social, Esfera Pública, Serviço Social, Cáritas Brasileira.

## ABSTRACT

This study addresses participation of civil society at the level of public sphere, from the following problem of research: how have been constituted participation of civil society organizations within non-formal education, mobilization and social control together with the public sphere during the period from 2002 to 2012? The overall objective of this study is to analyze what participation of civil society organizations within the non-formal education, mobilization and social control, along the public sphere in order to qualify participatory processes have been constituted like. Qualitative research was based on the method of Dialectical and Historical Materialism based on a set of theoretical frameworks related to core theoretical categories, which are: public sphere, social policies, social participation, non-formal education, social mobilization and social control from critical matrix of social thinking, particularly in the area of Applied Social Sciences (Law, Sociology, Education and Social Services). Techniques used to data collection, processing and analysis refer to: Oral History, Questionnaire, Research Document and Content Analysis, having as empirical locus *Caritas Brasileira*. Results obtained indicate: Non-Formal Education focused on a model of lifelong learning, which has roots in the methodology of popular education. Its materialization occurs through educational processes collectively, democratically and participatory constructed, by subjects involved in territories where they live; social mobilization set up as a permanent process of organization and articulation of different social subjects, around common goals, in order to change their reality; social control is constituted as a process of participation of civil society organizations in order to intervene in public administration. It makes possible collectively through formulation, determination, financial management, monitoring implementation and evaluation of public policies. The effective social control supposes a link between the institutionalized and non-institutionalized participation. It also verified that social participation constitutes as a collective process of exercise of participatory democracy. The aim is strengthen capacity of advocacy of subjects involved in decision making, along with the public sphere, in order to guarantee and expand rights and public policy. In this light, the conclusion of this study reminds us of emergency following thesis: participation of civil society in the constitution of the public sphere is part of the complex, contradictory and fruitful process of democratization, which translates in contention for a State model. In this process, the incidence of such participation has been making effective the institutionalized and non-institutionalized spaces from multiple domains, organizations, individuals and experiences that reflect class interests. Therefore, it will strengthen the constitution of this society as political society, with potentiality to a counter-hegemonic construction of another societal project. This would let overcome the current project that reduces such participation to a complementary function in implementing the public social policies.

Keywords: Social Participation; Public Sphere, Social Service, *Cáritas Brasileira*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> - Mapa sobre a presença da Cáritas no mundo.....	91
<b>Figura 2</b> - Mapa sobre a presença da Cáritas no Brasil .....	97
<b>Figura 3</b> – Gráfico sobre a destinação do orçamento público .....	126

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Características sobre a constituição jurídica e finalidades das associações e fundações .....	40
<b>Quadro 2</b> - Quadro Metodológico da Pesquisa .....	58
<b>Quadro 3</b> - Percorso trilhado pela Cáritas Brasileira na área das políticas sociais no período de 2002 a 2003 (1º quadriênio).....	132
<b>Quadro 4</b> - Percorso trilhado pela Cáritas Brasileira na área das políticas sociais no período de 2004 a 2007 (2º quadriênio).....	137
<b>Quadro 5</b> - Avanços e desafios presentes no trabalho desenvolvido pela Cáritas na área das políticas sociais no quadriênio 2004-2007. ....	146
<b>Quadro 6</b> - Percorso trilhado pela Cáritas Brasileira na área das políticas públicas no período de 2008 a 2011 (3º quadriênio).....	148
<b>Quadro 7</b> - Avanços e desafios presentes no trabalho desenvolvido pela Cáritas na área das políticas sociais no quadriênio 2008-2011. ....	158
<b>Quadro 8</b> - Compreensão dos(as) participantes sobre o tema da Educação Não-Formal ....	174
<b>Quadro 9</b> - Propostas de enfrentamento às dificuldades presentes nos processos de Educação Não-Formal.....	177
<b>Quadro 10</b> - Compreensão dos(as) participantes sobre o tema Mobilização Social .....	187
<b>Quadro 11</b> - Propostas de enfrentamento às dificuldades presentes nos processos de Mobilização Social .....	190
<b>Quadro 12</b> - Compreensão dos(as) participantes sobre o tema Controle Social .....	198
<b>Quadro 13</b> - Propostas de enfrentamento às dificuldades e desafios presentes nos processos de Controle Social .....	201
<b>Quadro 14</b> - Compreensão dos(as) participantes sobre o tema Participação Social .....	209
<b>Quadro 15</b> - Propostas de enfrentamento às dificuldades presentes nos processos de Participação Social .....	211

## LISTA DE SIGLAS

ALCA – Acordo de Livre Comércio das Américas  
CB – Cáritas Brasileira  
CC3 – Cadernos do Cárcere vol. 3  
CC5 – Cadernos do Cárcere vol. 5  
CEBs – Comunidades Eclesiais de Base  
CF – Constituição Federal  
CI – Cáritas Internacional  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
DSS-T – Desenvolvimento Solidário, Sustentável e Territorial  
FBES – Fórum Brasileiro de Economia Solidária  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FSM – Fórum Social Mundial  
LATINDAD - Rede Latino-americana sobre Dívida Externa, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
MCCE – Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral  
NEDEPS - Núcleo de Estudo e Pesquisa em Demandas e Políticas Sociais  
NEST - Nucleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho  
OSCs – Organizações da Sociedade Civil  
PACs – Projetos Alternativos Comunitários  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PPA – Plano Plurianual  
SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
TLCs - Tratados de Livre Comércio  
TPJ- MA– Tribunal Popular do Judiciário Maranhense

## SUMÁRIO

<b>1 ESTAÇÃO DE PARTIDA: “NOVO HORIZONTE”</b> .....	15
<b>2 ESTAÇÃO DE PASSAGEM 1 “MÉTODO E METODOLOGIA”: O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA</b> .....	29
2.1 REFERENCIAIS EPISTEMOLÓGICOS, TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA .....	29
2.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA, QUESTÕES ORIENTADORAS E OBJETIVOS ..	38
2.3 PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA .....	40
2.4 QUADRO METODOLÓGICO DA PESQUISA .....	57
<b>3 ESTAÇÃO DE PASSAGEM 2 “APORTES TEÓRICOS”: NOÇÕES ACERCA DA CONSTITUIÇÃO DA ESFERA PÚBLICA</b> .....	60
3.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: DOIS TERMOS, VÁRIAS DENOMINAÇÕES .....	60
3.2 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA REALIDADE BRASILEIRA .....	69
3.3 POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS, DO QUE SE TRATA AFINAL? ...	79
3.4 CONSTITUIÇÃO DA ESFERA PÚBLICA .....	84
<b>4 ESTAÇÃO DE PASSAGEM 3 “TERRITÓRIO-INVESTIGAÇÃO”: CÁRITAS BRASILEIRA – LUGAR DE TRANSIÇÃO E CONSTRUÇÃO</b> .....	90
4.1 NATUREZA INSTITUCIONAL E REFERÊNCIAS JURÍDICAS QUE ORIENTAM O TRABALHO DA CÁRITAS BRASILEIRA .....	98
4.2 DIREÇÃO SÓCIO-POLÍTICA DA CÁRITAS BRASILEIRA .....	115
4.3 PERCURSO TRILHADO PELA CÁRITAS BRASILEIRA NA ÁREA DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	131
4.4 REGIONAIS DO MARANHÃO E RIO GRANDE DO SUL, NATUREZA E ORGANIZAÇÃO.....	161
<b>5 ESTAÇÃO DE PASSAGEM 4 “VIVÊNCIAS NO CAMINHO TRILHADO”: EXPERIÊNCIAS QUE EVIDENCIAM O EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b> .....	167
5.1 EDUCAÇÃO NÃO-FORMAL: PROCESSO COLETIVO DE ARTICULAÇÃO DE SABERES.....	167

5.2 MOBILIZAÇÃO SOCIAL: RUPTURA, PRESSÃO E RESISTÊNCIA .....	180
5.3 CONTROLE SOCIAL: O COMPARTILHAMENTO DO PODER RUMO À DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO .....	191
5.4 AFINAL, POR QUE PARTICIPAÇÃO SOCIAL? .....	204
<b>6 ESTAÇÃO DE CHEGADA: “CAMINHOS, DESCOBERTAS E DESAFIOS” .....</b>	<b>217</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>225</b>

## 1 ESTAÇÃO DE PARTIDA: “NOVO HORIZONTE”

Estação de partida, lugar “seguro”.  
Encontros, reencontros, desencontros...  
Bagagens organizadas.  
É hora de ousar! É hora de partir!  
(Loiva de O. Machado)

A elaboração de uma tese é desafio. Aceitei enfrentar esse desafio com o propósito de aprofundar e sistematizar reflexões e experiências que circundam o tema da participação social. A escolha do tema não ocorreu por acaso, não é algo neutro, assim como não é neutra a busca pelo conhecimento. Tal opção é permeada por intencionalidades, que resultam do percurso trilhado, no âmbito da vida pessoal e profissional, como pesquisadora, discente e docente, a partir de estudos, pesquisas e vivências, em espaços de militância sócio-política e do exercício profissional, os quais estão diretamente interligados. Buscou-se no percurso de elaboração da tese, vigilância quanto à originalidade, cientificidade, autoria e criatividade na abordagem do tema. A tessitura deste trabalho emerge de uma relação dialética, permeada por aproximações e contradições, que se estabelece entre a pesquisadora e o objeto do conhecimento. Tem como produto final um conjunto de sínteses e conclusões provisórias, que objetivam contribuir para o enfrentamento às diferentes expressões da questão social presentes no cotidiano da sociedade brasileira, bem como, para a construção do conhecimento no âmbito do Serviço Social e áreas afins.

O convite é para o embarque em uma viagem que possibilite desvendar caminhos acerca do tema participação social. A proposta é aguçada a partir do poema “Trem da História”, de minha autoria, o qual tem inspiração em três fontes. A primeira refere-se à memória da infância em que a menina (atual pesquisadora) observava atentamente o percurso do trem, que carregava gente e mercadoria. Passava próximo de sua residência, no interior do Estado do Rio Grande do Sul, cidade de Bagé, no final de tarde. A imagem ainda preservada revela o interesse pela viagem, deslocamento, descoberta do vir-a-ser.

A segunda e terceira são mais recentes. Uma lembra a experiência de viagem no “Trensurb” que liga Porto Alegre até a região do Vale dos Sinos. Percurso trilhado semanalmente, no último horário da noite, para deslocamento do trabalho até a residência. Desta viagem participam, principalmente, estudantes e trabalhadores que buscam o pão-alimento, o pão-conhecimento, que nutre e fortalece a constituição do ser-cidadão. A outra lembrança é do “Trem Maria Fumaça” que apita duas vezes por dia no município de Garibaldi, lugar que me acolheu para o exercício docente. Cidade intermediária entre Bento

Gonçalves (estação de partida) e Carlos Barbosa (estação de chegada). É um trem de turismo que traz passageiros de diferentes regiões do Rio Grande do Sul, do Brasil e do mundo. Esta estação de passagem dá visibilidade a rostos, culturas e expressões diferenciadas, que partilham expectativas, sonhos, desafios, num lugar comum de encontro ou reencontro. Em todos os casos a figura do trem simboliza movimento, passagem, construção, descobertas... em cada estação. Considerando a lembrança desperta pelo poema é oportuno revelar alguns componentes, que integram a minha bagagem, como autora desta tese, para esta viagem rumo à construção do conhecimento. A descrição desses elementos é feita a partir de três níveis de inserção tomados de forma específica, para fins didáticos, considerando que não é possível fragmentá-los na medida em que estão diretamente interligados em sua essência e materialidade.

Um dos componentes refere-se à militância sócio-política junto à entidades e movimentos sociais populares, a partir do final da década de 1980. O engajamento ocorreu inicialmente através da participação junto às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e, posteriormente na Pastoral da Juventude (PJ), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Pastoral Operária, Articulação das Pastorais Sociais e Cáritas. A participação nestes grupos possibilitou um trabalho junto ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), num período de organização na região da fronteira do Rio Grande do Sul e, posteriormente, em especial a partir da década de 2000, nas lutas traçadas por este movimento em conjunto com outros movimentos rurais e urbanos, através da Via Campesina e Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS)<sup>1</sup>. Também possibilitou ações conjuntas com os seguintes Movimentos: de Luta pela Moradia, dos Trabalhadores Desempregados (MTD), Indígena, Negro, de Mulheres e de Direitos Humanos. Simultâneo a esta inserção acontecia também a militância político-partidária, mediante a filiação e atuação junto a um partido político num período incipiente de luta pela democratização do Estado Brasileiro.

Ao longo dessa trajetória também é oportuno destacar a participação em diferentes lutas e mobilizações populares como o Grito dos Excluídos; Semana Social Brasileira; Plebiscitos Populares (sobre a Dívida Externa<sup>2</sup>, ALCA, contra a privatização da Companhia

---

<sup>1</sup> A Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS) funciona como uma espécie de fórum, que reúne-se mensalmente. Mobiliza um conjunto de movimentos sociais do meio urbano e rural e entidades e organizações do campo popular. Objetiva a articulação de lutas comuns, buscando o fortalecimento da autonomia desses movimentos, com vistas a maior incidência junto ao Estado e instituições de mercado. Busca-se, em síntese, a construção de outro modelo de desenvolvimento que pressupõe a garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas, como requisito essencial a existência do Estado Democrático de Direito.

<sup>2</sup> No ano 2000 participamos da Coordenação Estadual do Plebiscito sobre a Dívida Externa no Rio Grande do Sul.

Vale do Rio Doce); Mobilizações em torno de Campanhas de Coleta de assinaturas para Projetos de Lei de Iniciativa Popular, que resultaram na aprovação da Lei 9840 – Lei Contra a Corrupção Eleitoral e Lei da Ficha Limpa, ambas em vigor. Destaca-se também a participação na Campanha Nacional de Mobilização pela coleta de assinaturas pela Lei Nacional de Economia Solidária<sup>3</sup> (em andamento); Audiências Públicas; Romarias e Marchas Populares e Fórum Social Mundial.

No âmbito específico da Cáritas destaca-se o trabalho realizado na área da formação de agentes e lideranças, especialmente sobre temas como direitos humanos, políticas sociais, políticas públicas e controle social, buscando-se aportes nas legislações vigentes e na metodologia da educação popular; atuação nas mobilizações sociais e controle social de políticas públicas, na qual se destaca a participação, como conselheira, no Conselho Estadual de Assistência Social (2003-2004) e Fórum Estadual de Assistência Social (de 2003 até o momento). Destaca-se a experiência de gestão institucional na Cáritas Brasileira – Regional do Rio Grande do Sul, por um período de 8 anos (dois mandatos), cargo ocupado pela primeira vez, em cinquenta anos, por uma mulher, através de processo de eleições diretas. Também se destaca a participação em Comissões Nacionais da Cáritas Brasileira: Formação e Políticas Públicas e no Grupo de Trabalho sobre Gênero da CB; Comissão de Incidência Política da Cáritas da América Latina e Caribe e coordenação da Comissão sobre Equidad entre hombres y mujeres (gênero) na região do Cone Sul.

É oportuno destacar o trabalho realizado em momentos de intercâmbios e troca de experiências junto às populações empobrecidas em diferentes regiões do Rio Grande do Sul, do Brasil, no Quênia (África) e no Haiti. Tais experiências possibilitaram resgatar o sentido original das palavras: pobreza, desigualdade social, solidariedade, esperança e resistência... “De uma gente que ri; quando deve chorar. E não vive, apenas agüenta” como diz Milton Nascimento, na canção “Maria, Maria”.

Outro componente refere-se à militância sócio-política que é indissociável do exercício profissional, na qualidade de assistente social. O aprofundamento teórico-prático, desencadeado pelo processo de ensino-aprendizagem, ao longo da formação em Serviço Social contribuiu para acimentar alicerces importantes diante dos desafios postos quanto ao enfrentamento às diferentes expressões da questão social. À luz do projeto ético-político que fundamenta o exercício profissional, na área do Serviço Social, foi possível avançar na

---

<sup>3</sup> Busca-se através da implantação desta Lei o reconhecimento do direito ao trabalho associado e apoio as iniciativas organizadas no âmbito da economia solidária. Esta iniciativa aponta para o avanço da economia solidária, para além de uma política de governo, constituindo-se como política de Estado.

compreensão sobre a necessária desnaturalização das desigualdades sociais que resultam da relação capital x trabalho. Também foi possível reconhecer a luta e resistência que brota das classes subalternas, que se formam no “miúdo do cotidiano”<sup>4</sup>, nas pequenas iniciativas e que se apresentam como sementeiras de mudança e construção do novo. Tais iniciativas se constituem como lugares privilegiados para o exercício profissional. Neste contexto, como profissional assistente social fui desafiada a contribuir, nos diferentes espaços de inserção, conforme referido anteriormente, na perspectiva do fortalecimento da luta pela garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas efetivas. A participação em espaço de organização da categoria profissional como a Comissão de Formação do CRESS – 10ª Região também se constituiu como lugar importante para o fortalecimento de uma identidade profissional comprometida com a classe trabalhadora.

O terceiro componente diz respeito à vida acadêmica, a qual pode ser dividida em dois pontos principais. O primeiro refere-se à questão formativa em nível de Mestrado em Serviço Social, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Aqui é oportuno destacar o estudo realizado em torno do tema do controle social, a partir de entidades da sociedade civil que atuam em espaços de controle social da Política de Assistência Social no Rio Grande do Sul. O segundo diz respeito às vivências enquanto docente, Coordenadora de Estágio Supervisionado e Coordenadora de Curso de Serviço Social. Tais experiências, ricas em oportunidade de trocas e sistematizações vêm desafiando, no dia-a-dia, a uma maior articulação entre formação e exercício profissional, nos diferentes espaços sócio-ocupacionais.

Alguns “subsídios” que resultam desse processo formativo, a partir dos pontos destacados, podem ser identificados através da produção e apresentação de artigos científicos em eventos da categoria profissional como o Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS) e Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS); artigos sobre o tema controle social e participação, publicados em livros; assessoria em encontros, seminários e cursos. Também se destaca a publicação do livro “Políticas Sociais e Seguridade”, pela Editora ULBRA, em 2010 e livro “Controle Social da Política de Assistência Social: caminhos e descaminhos” pela EDIPUCRS, em 2012. Esta última publicação constitui-se como leitura importante à todas as pessoas e organizações que atuam em espaços de controle social nas diferentes políticas sociais. As reflexões nele contidas, fundamentadas no método do Materialismo Dialético Histórico, têm como ponto de partida algumas categorias

---

<sup>4</sup> Conforme refere Carmelita Yazbek.

explicativas da realidade como: concepção da Política de Assistência Social, publicização, formação e participação. As evidências empíricas articuladas aos fundamentos teóricos suscitam o debate acerca de temas como: clientelismo, terceirização, territorialidade, representatividade e burocratização. Busca-se a partir desta obra contribuir para problematizar o exercício do controle social, na área da Assistência Social, a partir da sociedade civil, com vistas a qualificar a participação deste segmento junto à esfera pública.

Esta breve retomada tem por objetivo revelar o lugar de fala e posicionamento, enquanto pesquisadora, considerando os acúmulos, percepções, indagações, valores e princípios construídos ao longo da trajetória, afinal, como refere (FREIRE; BARRETO, 2004): “a cabeça pensa onde os pés pisam”. Os processos vivenciados neste percurso contribuíram para a definição do tema de pesquisa – participação social - e para os pressupostos epistemológicos, teórico-metodológicos que orientam o processo de investigação.

O processo de doutoramento teve sua gênese em março de 2009, após um período de discernimento sobre qual deveria ser o tema desencadeador da pesquisa, em nível de Doutorado em Serviço Social. Considerou-se a trajetória acima descrita e as indagações surgidas a partir do cotidiano de encontros e desencontros nas relações estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil, as quais são permeadas por desafios e contradições. Para elucidar este processo foi necessário recorrer às referências históricas, considerando elementos de ordem social, política e econômica presente na organização e desenvolvimento da sociedade brasileira e nas relações estabelecidas entre Sociedade Civil e Estado. Tais relações são impactadas pela influência das instituições de mercado nos diferentes âmbitos de organização social.

Com o processo de democratização do Estado iniciado, especialmente, a partir da Carta Magna de 1988, a sociedade civil organizada conquistou espaços e instrumentos de participação como Conferências, Conselhos e Fóruns. Estes mecanismos ancoram-se num estatuto jurídico legal que estabelece princípios orientadores quanto à gestão, financiamento e controle social de políticas públicas. Contudo sabe-se que sua abrangência e capacidade de gerar mudanças estruturais são insuficientes, devido às fragilidades quanto a efetiva participação da sociedade civil, nos processos decisórios, bem como, pela concentração do poder por parte de órgãos governamentais. Também há que se considerar a intervenção das instituições de mercado, as quais vem influenciando no direcionamento de prioridades a serem assumidas pelo Estado.

Os espaços de deliberação de políticas públicas constituem-se como instrumentos que contribuem para a superação da lógica do favor e da tutela, com vistas ao fortalecimento e efetivação de políticas, especialmente na área social. Porém, tais espaços precisam ser ressignificados em cada realidade social e período histórico a fim de que possam contribuir efetivamente para a construção de processos participativos, para além da democracia representativa. Neste contexto, torna-se fundamental refletir sobre o papel e o lugar da sociedade civil, enquanto sujeito político que integra o estado ampliado.

As reflexões descritas apontam para a relevância do tema – participação social - que pode ser identificado a partir de três âmbitos principais: 1) *Relevância Social*: diz respeito à apreensão em torno do tema “participação social”, a partir do trabalho desenvolvido por organizações da sociedade civil; 2) *Relevância Profissional*: contribui para o desocultamento de espaços e instrumentos (institucionalizados e não institucionalizados) de participação social, que possibilitam a incidência da sociedade civil junto à esfera pública e, 3) *Relevância Científica*: possibilita a análise sobre o exercício da participação da sociedade civil no processo de democratização do Estado e, a problematização em torno da democracia representativa e participativa no contexto atual.

O processo de investigação, que se caracteriza pela pesquisa social, de natureza qualitativa, teve como ponto de partida o seguinte **problema de pesquisa**: Como vem se constituindo a participação de organizações da sociedade civil, no âmbito da educação não-formal, mobilização e controle social, junto à esfera pública, no período de 2002 a 2012?

A definição do problema de pesquisa, bem como, o percurso metodológico para sua realização teve como fundamento o método do Materialismo Dialético Histórico e teoria do Estado Ampliado, do legado gramsciano. O **objetivo geral** foi definido como: Analisar como vem se constituindo a participação de organizações da sociedade civil, no âmbito da educação não-formal, mobilização e controle social, junto à esfera pública, com vistas a qualificar os processos de participação.

Para a abordagem do tema de pesquisa partiu-se de alguns pressupostos teóricos que estão contidos na base de formulação do problema, questões orientadoras e objetivos, quais sejam:

a) *Esfera Pública*: traduz-se como lócus de participação da sociedade civil e sociedade política. Exige o exercício da democracia participativa, articulada à representativa, com vistas a garantia de direitos, de políticas públicas e gestão democrática do Estado.

b) *Participação Social*: constitui-se como processo coletivo, de exercício da democracia participativa. Busca-se fortalecer a capacidade de incidência política dos sujeitos

envolvidos nos processos decisórios, junto à esfera pública, com vistas à garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas.

c) *Educação Não-Formal*: está voltada a um modelo de educação permanente, que tem raízes na metodologia da educação popular. Sua materialização ocorre através de processos educativos construídos de forma coletiva, democrática e participativa pelos sujeitos envolvidos, nos territórios onde estão inseridos.

d) *Mobilização Social*: configura-se como processo permanente de organização e articulação de diferentes sujeitos sociais, em torno de objetivos comuns, com vista a mudança da realidade em que se encontram.

e) *Controle social democrático*: constitui-se como processo de participação da sociedade civil organizada, com vistas a intervir na gestão pública. Se viabiliza de forma coletiva através da formulação, deliberação, gerenciamento financeiro, acompanhamento da execução e avaliação de políticas públicas. O efetivo controle social supõe a articulação entre espaços institucionalizados e não-institucionalizados de participação.

Tais pressupostos contribuem para a fundamentação da seguinte **proposta de tese**: A participação da sociedade civil na constituição da esfera pública integra o complexo, contraditório e fecundo processo de democratização, que se traduz na disputa por um modelo de Estado. Nesse processo, a incidência dessa participação vem se efetivando nos espaços institucionalizados e não institucionalizados, a partir de múltiplos territórios, organizações, sujeitos, experiências que traduzem interesses de classe. Logo, pode fortalecer a constituição dessa sociedade civil como sociedade política, com potencialidade para a construção contra hegemônica de outro projeto societário. Isto permitiria a superação do projeto vigente, que reduz essa participação à função complementar na execução das políticas sociais públicas.

A investigação teve como lócus empírico de pesquisa a Cáritas Brasileira. A escolha por este “lugar” constitui-se desafio devido ao vínculo institucional, enquanto profissional assistente social e assessora no quadro de funcionários do Regional Rio Grande do Sul. Este fato exige maior vigilância quanto as aproximações e distanciamentos necessários ao longo do processo de pesquisa.

A CB constitui-se como entidade de assistência social, que integra a rede Cáritas Internacional. No Brasil, a ação da Cáritas compreende todo o território nacional através de equipes locais, chamadas entidades-membro. Também é formada por equipes regionais, que atualmente estão organizadas em 12 regionais, de norte a sul do país. Tais equipes constituem-se como uma espécie de “filial” da CB, na medida em que possuem o mesmo registro geral de CNPJ, acrescido de dígito específico de identificação do Regional. Conta

também com equipe nacional, formada pela Diretoria, Coordenação Colegiada Nacional e Secretariado Nacional, com sede em Brasília.

Entidade-membro corresponde a organização da Cáritas em nível local, a qual pode acontecer através de duas formas principais: entidades da sociedade civil (associações), com personalidade jurídica própria ou equipes diocesanas, que podem ter personalidade jurídica própria ou através de filiação junto a Mitra Diocesana (nome jurídico que corresponde a forma de organização jurídica da Igreja Católica em âmbito de Diocese). Em ambos os casos as equipes locais podem ser filiadas a CB, constituindo-se, como entidades-membro. A terminologia “Equipes Diocesanas” constitui-se como referência territorial da Igreja Católica sendo adotada pelos organismos, pastorais e setores que a integram. Cada Diocese corresponde a um conjunto de municípios. De acordo com o Diretório da Liturgia e da Organização da Igreja no Brasil de 2013, existem 275 circunscrições eclesiais, destes são 44 Arquidioceses e 212 Dioceses.

Diante da diversidade e complexidade na forma de organização da CB é possível identificar contradições quanto a sua presença no âmbito da esfera pública. Isto ocorre na medida em que, embora as diretrizes da entidade sejam comuns, em todo o território nacional, cada uma das entidades-membro que a compõe traduz-se como organização própria, que responde às demandas específicas do território onde estão inseridas. Assim, a Cáritas constitui-se como uma organização social formada por um conjunto de organizações específicas, que tem em comum a missão, princípios, diretrizes e prioridades institucionais, mas, apresentam autonomia jurídico-administrativa e financeira, no desenvolvimento do trabalho nas realidades onde estão inseridas. Em meio a esta diversidade, a construção de processos emancipatórios, que superem heranças do conservadorismo, clientelismo, patriarcalismo, constitui-se um caminho a ser trilhado pelo conjunto da organização, com vistas a qualificar sua participação junto à esfera pública.

O público participante da pesquisa foi constituído por agentes<sup>5</sup> e lideranças<sup>6</sup> que atuam em Experiências Locais<sup>7</sup> de Educação Não-Formal, Mobilização Social e Controle

---

<sup>5</sup> O termo “agentes” aqui descrito refere-se às pessoas que atuam na Cáritas de forma contratada e desenvolvem trabalhos específicos e especializados.

<sup>6</sup> Lideranças referem-se a todas as pessoas que exercem “função de líder” (FERREIRA, 2004, p. 1206). Nesta pesquisa as lideranças são aquelas pessoas que atuam em âmbito local, em grupos, comunidades, em âmbito regional e nacional, em espaços de articulação, entre outros, que necessariamente não possuem vínculo empregatício e, portanto, também podem ser parceiras da entidade.

<sup>7</sup> Os critérios para definição das Experiências Locais serão detalhados no capítulo 2, porém, é oportuno referir antecipadamente que houve a escolha de experiências localizadas no Regional Maranhão e Regional do Rio

Social; Coordenações Colegiadas Regionais; Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional e lideranças que atuaram, no período de referência da pesquisa, na coordenação do Programa de Políticas Públicas da Cáritas Brasileira, totalizando 40 participantes. É oportuno destacar que a entidade atua com diferentes linhas ou prioridades, as quais envolvem diversas temáticas, o que torna a abordagem desse conjunto uma tarefa hercúlea, correndo-se o risco de superficialidade e perda do foco da pesquisa. Assim, optou-se pelo aprofundamento em torno da linha/prioridade voltada à luta por direitos, mobilizações sociais e controle social de políticas públicas, conforme será evidenciado nos capítulos 4 e 5 deste trabalho.

Quanto às técnicas e instrumentos de coleta e análise de dados destaca-se a utilização de: 1) História Oral, com lideranças que atuaram na coordenação do Programa de Políticas Públicas da Cáritas Brasileira; 2) Questionário, com agentes e lideranças que atuam em Experiências Locais, Coordenações Colegiadas Regionais, Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional; 3) Pesquisa Documental, em estatutos, relatórios anuais, relatórios de Congressos e Assembleias Nacionais da CB, entre outros e, 4) Análise de conteúdo. No que se refere às Experiências Locais é oportuno descrever, brevemente, a natureza e forma de constituição de cada experiência participante.

No âmbito da educação não-formal destaca-se a experiência da **Comissão de Estudos em Políticas Públicas e Controle Social da Diocese de Bagé**. A organização desta Comissão, em 2008, resultou do processo de formação, na área do controle social de políticas sociais, realizado pela Cáritas Brasileira – Regional do Rio Grande do Sul, no período de 2006-2008, o qual contemplou momentos formativos em âmbito estadual, interdiocesano e diocesano. A partir dos processos formativos em âmbito diocesano foi criada a Comissão com objetivo principal de: proporcionar a formação de agentes e lideranças, em âmbito diocesano, municipal e comunitário, acerca de temas como: direitos humanos, políticas públicas e controle social. Trata-se de um grupo formado por 24 pessoas, destes 84% mulheres e 16% homens, com faixa etária predominante entre 31 a 50 anos. A Cáritas integra a Comissão desde a sua criação, contribuindo no processo de coordenação dos trabalhos e na área da formação.

Outra experiência importante que foi classificada na área da Educação Não-Formal e da Mobilização Social refere-se ao **Tribunal Popular do Judiciário Maranhense (TPJ-MA)**. Este Tribunal tem como lema mobilizador “Por Justiça de Verdade”. De acordo com

---

Grande do Sul, pelo fato de se constituírem como os regionais mais antigos da Cáritas Brasileira, com um trabalho ininterrupto desde a sua criação.

informações contidas no site do Tribunal<sup>8</sup> e depoimento das pessoas que participaram da pesquisa, trata-se de “uma iniciativa de um conjunto de organizações, redes e articulações da sociedade civil em vista de uma reflexão profunda sobre o papel e atuação do Poder Judiciário maranhense”. Esta organização se deve ao histórico contexto de negação e violação de direitos humanos, com diferentes segmentos populacionais no estado do Maranhão. Por isso as iniciativas desenvolvidas buscam fortalecer a formação e mobilização para conquista, ampliação e plena realização dos direitos previstos na Constituição Federal (CF) de 1988 e Leis específicas.

A criação do Tribunal foi em junho 2009, como decorrência da avaliação realizada em torno do processo de formação, na área das políticas públicas e controle social realizado pela Rede de Políticas Públicas do Maranhão (RIPP), da qual a Cáritas Maranhão é integrante. As motivações principais para a organização desta iniciativa se devem, entre outras à: luta pela realização do efetivo controle social das políticas públicas, a partir da participação da população; defesa dos direitos humanos; visibilidade pública à realidade vivida no Estado.

Também é oportuno destacar, enquanto mobilização social, a experiência do **Fórum Dom Orlando Dotti dos Movimentos Sociais Populares da Diocese de Vacaria**. A partir do processo de formação, na área do controle social de políticas sociais, organizado pela Cáritas Brasileira – Regional do Rio Grande do Sul, no período de 2006-2008 foi criada a Comissão Diocesana de Políticas Públicas da Diocese de Vacaria. Esta Comissão buscava o aprofundamento de temas relacionados aos direitos humanos, políticas públicas, controle social, mobilização social, entre outros. Uma das iniciativas promovidas pela Comissão foi organização de Comitês Municipais da Lei 9840 – contra a corrupção eleitoral e abaixo assinado pela tarifa social da energia elétrica. Inicialmente a Comissão era formada por agentes e lideranças que atuavam em grupos, comunidades, equipes da Cáritas Diocesana de Vacaria e Pastorais Sociais. Aos poucos o grupo foi ampliado com a participação de lideranças que integravam os movimentos sociais na região.

Por ocasião da comemoração de 25 anos de organização e luta dos movimentos sociais na Diocese, no ano de 2011, a Comissão foi se ampliando cada vez mais. Houve a discussão sobre a natureza, abrangência e nome da Comissão e optou-se por ampliá-la com a denominação de “Fórum Dom Orlando Dotti dos Movimentos Sociais Populares da Diocese de Vacaria”. A escolha do nome se deve ao reconhecimento das lutas defendidas por Dom Orlando Dotti, bispo emérito da Diocese de Vacaria, no que se refere à reforma agrária, contra

---

<sup>8</sup> Maiores informações podem ser obtidas através do site: [www.tribunalpopulardojudiciario.com.br](http://www.tribunalpopulardojudiciario.com.br)

a produção de monocultivos, pela demarcação de terras indígenas e quilombolas, pelos direitos das populações atingidas pela política de construção de barragens, defesa dos direitos humanos, entre outras. A Cáritas Diocesana de Vacaria participa deste processo desde a sua criação contribuindo na coordenação e articulação dos trabalhos e nos processos formativos.

Na área do controle social, destacam-se duas experiências. A primeira refere-se ao **Conselho Municipal de Assistência Social de Passo Fundo (CMAS – Passo Fundo)**. O CMAS de Passo Fundo, criado 03/01/1996 pela Lei Municipal nº 3.091, constitui-se como “Instância máxima de formulação, planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação da política da Assistência Social do município, em cumprimento à Lei Orgânica de Assistência Social” (PMPF, 2013)<sup>9</sup>. A composição do CMAS é paritária, sendo formado por 20 pessoas titulares, com seus respectivos suplentes. São dez representantes de órgãos Governamentais indicados pelo Gestor Público Municipal: Secretarias Municipais de Governo, órgão Estadual (Coordenadoria Regional de Educação – CRE) e Federal (Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS) e dez participantes dos três segmentos da sociedade civil: usuários, entidades prestadoras de serviço e organizações de trabalhadores profissionais da área (Psicólogos, Assistentes Sociais, Advogados). A Cáritas participa do CMAS desde sua fundação, como entidade titular na maioria das gestões, e por três vezes participante da mesa diretora. Atualmente participa como conselheira titular, na categoria de Entidade Prestadora de Serviços.

Outra experiência no âmbito do controle social refere-se à **Organização de Cidadania e Combate as Injustiças Sociais de Santa Luzia (OCCIS-SL)**, Trata-se de uma Organização Não-Governamental, fundada em 10 de agosto de 2007, por lideranças que atuavam na luta por justiça e acesso a direitos e políticas públicas, no município de Santa Luzia, no Maranhão. Tem como lema de referência “Cidadania e justiça para todos”. A Cáritas do Regional Maranhão integra a OCCIS-SL, enquanto entidade parceira, contribuindo diretamente no processo de formação de agentes e lideranças acerca de temas como: direitos humanos, orçamento público, controle social e mobilização social. A OCCIS-SL integra a articulação de Fóruns e Redes de Cidadania no estado do Maranhão. Atualmente as ações desenvolvidas pela entidade envolvem cerca de dez mil pessoas.

Considerando o lócus da pesquisa, bem como, as pessoas participantes é oportuno destacar que, reconhecemos a natureza e desenvolvimento da entidade, o qual é marcada por profundas contradições presentes na forma de gestão e organização do trabalho. As marcas

---

<sup>9</sup> Conforme informações disponibilizadas no Portal da Prefeitura Municipal de Passo Fundo.

do assistencialismo presente na fase inicial de organização da entidade não foram totalmente superadas. A tendência a modelos de gestão verticalizados e centralizados ainda persistem. Porém, há rupturas e sinais de resistência e inovação mediante processos participativos, compartilhados e colegiados desenvolvidos por grupos e equipes, nos diferentes níveis de organização institucional.

Convive-se com várias Cáritas dentro de uma mesma Cáritas. Isto se deve, entre outros fatores, ao desenvolvimento de trabalhos pontuais, fortemente marcados pelo assistencialismo e conservadorismo e, ao mesmo tempo, por processos que visam à garantia de direitos, de políticas públicas e protagonismo das pessoas envolvidas, com vistas a sua emancipação. Ao priorizarmos o público participante da investigação não deixamos de reconhecer essas contradições. Optamos estrategicamente por desvendar os processos de participação social, desenvolvidos a partir da educação não-formal, mobilização e controle social, os quais vêm sendo construídos pelos sujeitos que trabalham numa perspectiva emancipadora. Entendemos que é fundamental fazer emergir compreensões, desafios e potencialidades do trabalho desenvolvido por estes sujeitos.

Os depoimentos manifestos através de história oral junto às pessoas envolvidas o Programa de Políticas Públicas da Cáritas Brasileira, bem como, os questionários respondidos pelas equipes de trabalho e experiências locais possibilitaram trilhar um caminho na direção do fortalecimento de um projeto político institucional comprometido com a classe trabalhadora e com a construção de mudanças sociais. Por isso, vamos encontrar ao longo do trabalho posicionamentos que apontam para a mesma perspectiva o que se constitui riqueza diante da opção estratégica referida anteriormente.

A partir das referências descritas, a tese está estruturada em seis capítulos. Considerando a analogia com a viagem de trem, cada capítulo corresponde a uma estação, com nome próprio, que identifica, em síntese, os assuntos a serem abordados. O *primeiro capítulo intitulado – “Estação de partida: Novo Horizonte”* trata da presente introdução. Expressa a busca pelo “novo”, rumo ao desvendamento dos caminhos, desafios e possibilidades que circundam o tema da participação social. Neste capítulo são descritos elementos que visibilizam a trajetória de trabalho e compromisso ético-político, enquanto pesquisadora, a escolha do tema, bem como, o que se deseja alcançar ao final desta “viagem”, expresso através da proposta de tese.

O *segundo capítulo – Estação de passagem I “Método e Metodologia”*, trata do percurso metodológico da pesquisa. Apresenta uma reflexão acerca dos referenciais epistemológicos, teóricos-metodológicos da pesquisa, considerando sua natureza enquanto

pesquisa qualitativa. Descreve-se o porquê da escolha do método do Materialismo Dialético Histórico. Apresenta-se o problema de pesquisa que se constitui como questão desencadeadora de todo o processo de investigação, as questões orientadoras, objetivos geral e específicos. Há detalhamento acerca do desenvolvimento da pesquisa, considerando as técnicas e instrumentos utilizados. Por fim, apresenta-se o quadro metodológico que possibilita uma visão de conjunto sobre os elementos constitutivos do processo de investigação.

O *terceiro capítulo – Estação de passagem 2 “Aportes Teóricos”*, possibilita a problematização acerca da esfera pública. São apresentados elementos referentes a forma de constituição do Estado e Sociedade Civil em diferentes períodos históricos, no conjunto das sociedades e, em especial, na realidade brasileira. Para adensar o debate apreende-se o tema das políticas sociais e políticas públicas, especialmente quanto a origem e finalidade. Ao final são apresentados referenciais acerca da constituição da esfera pública.

O *quarto capítulo – Estação de passagem 3 “Território de investigação”*, possibilita dar visibilidade ao lócus empírico da pesquisa – Cáritas Brasileira. Para tanto buscam-se aportes referentes a natureza institucional, enquanto entidade de assistência social e, organismo de pastoral social. O aprofundamento em torno de documentos como estatutos, relatórios anuais e relatórios de Congressos e Assembleias, em âmbito nacional, possibilitam visibilizar o lugar “de que se fala”, bem como a sua participação junto à esfera pública.

O *quinto capítulo – Estação de passagem 4 “Vivências no caminho trilhado”*, busca o aprofundamento do tema – participação social – a partir de experiências que vem sendo desenvolvidas, em âmbito local – em municípios ou regiões, no âmbito da Educação Não-Formal, Mobilização e Controle Social. As experiências estão inseridas em territórios diferenciados: Maranhão e Rio Grande do Sul. Estas regiões foram escolhidas devido a um trabalho sistemático da Cáritas, desde a sua criação.

O *sexto e último capítulo, estação de chegada: “Caminhos, descobertas e desafios”* apresenta conclusões que foram tecidas ao longo desta viagem, as quais se traduzem como sínteses provisórias acerca do objeto em estudo. Busca-se responder ao problema de pesquisa e questões orientadoras. A proposta de tese, apresentada nesta introdução, considerando os pressupostos teóricos descritos anteriormente, é retomada e problematizada a partir das aproximações com o tema, considerando os dados empíricos e sua articulação com os fundamentos teóricos.

A participação social constitui-se como processo...lugares de aproximação, de chegada e de partida. É com esta inspiração que se utiliza a metáfora do trem ao longo do

desenvolvimento do trabalho. “Em cada estação um lugar a ser revelado. Um mundo a ser desvendado!” Iniciemos a viagem...preparemo-nos para a próxima estação.

## 2 ESTAÇÃO DE PASSAGEM 1 “MÉTODO E METODOLOGIA”: O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Geralmente, quando escolhe um tema, o pesquisador começa por delimitar sua área de interesse que pode ser definida como um campo de práticas e teorias em que as questões que lhe incitam a curiosidade científica se concentram (MINAYO, 2007, p. 182).

A definição do método e da metodologia de pesquisa constitui-se como requisito fundamental para o alcance dos critérios de cientificidade, que validam a produção do conhecimento. Por isso, neste item serão abordados os elementos estruturantes do processo de investigação, quais sejam: o método e a metodologia.

Primeiramente, busca-se a apreensão de tais elementos a partir de referenciais epistemológicos, teórico-metodológicos que orientaram o processo de pesquisa. Na sequência, descreve-se a formulação do problema de pesquisa, questões orientadoras e objetivos. O registro compacto dessas informações é registrado através do quadro metodológico de pesquisa, que possibilita uma visão ampliada acerca do percurso trilhado para o desvendamento do tema em questão.

### 2.1 REFERENCIAIS EPISTEMOLÓGICOS, TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Na pesquisa científica o método é um referencial epistemológico que orienta o desenvolvimento da investigação e a elaboração de técnicas e instrumentos de trabalho. O método científico corresponde a um “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento” (GIL, 1999, p. 26).

O propósito da pesquisa está voltado à possibilidade de contribuir para a construção do conhecimento, o qual, só tem sentido se for construído na e a partir da realidade concreta, com vistas a qualificar a capacidade de intervenção nesta mesma realidade, a qual é permeada por inúmeras potencialidades, mas, também, desafios.

É fundamental perguntar: para que serve o conhecimento? Qual o seu “lugar” na sociedade capitalista? Diante de tal questionamento é importante considerar que a construção do conhecimento só tem sentido se estiver voltado a perspectiva de transformação social, conforme refere Frigotto (2004, p. 81):

No processo dialético de conhecimento da realidade o que importa fundamentalmente não é a crítica pela crítica, o conhecimento pelo conhecimento, mas a crítica e o conhecimento crítico para uma prática que altere e transforme a realidade anterior no plano do conhecimento e no plano histórico-social.

Assim, é oportuno tomar em conta três características gerais para a produção do conhecimento (LEFEBVRE, 1995, p. 49): 1) o conhecimento é prático, ou seja, tem início com a experiência prática e é esta prática que nos remete a busca pela teorização; 2) o conhecimento é humano social, ou seja, enquanto seres humanos agimos com e sobre outros seres humanos, e vice-versa, o que contribui para a construção do saber; 3) o conhecimento tem um caráter histórico, ou seja, construído através das relações sociais e dos processos desenvolvidos pela humanidade.

Para responder as exigências do método científico desenvolveu-se a metodologia de pesquisa, a qual está voltada ao “caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 2002, p. 16). Trata-se, portanto, da construção de um processo que contempla a apropriação em torno de referenciais epistemológicos, teórico-metodológicos. Minayo (2007, p. 44), refere-se à metodologia a partir da articulação entre questões epistemológicas e instrumentos operacionais. A metodologia não se restringe a um enfoque específico, mas, é assumida numa perspectiva abrangente, a qual envolve três questões centrais: a discussão epistemológica sobre o objeto de investigação; a utilização de métodos, técnicas e instrumentos, que favoreçam a busca em torno das indagações da pesquisa e, a criatividade do pesquisador, que corresponde a sua marca pessoal na forma de articular teoria e métodos com as questões empíricas, surgidas a partir da investigação científica.

Este item não objetiva fazer um estudo aprofundado do método em si, mas, apresentar os princípios e características do método do Materialismo Dialético Histórico, que se constituiu como referencial teórico, político e metodológico e eixo estruturante do processo de investigação.

A pesquisa intitulada: “Sociedade civil e Esfera Pública: a participação social em debate”, constitui-se como um tipo de pesquisa social, na medida em que trata “do ser humano em sociedade, de suas relações e instituições, de sua história e de sua produção simbólica” (MINAYO, 2007, p. 47). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, embora o seu desenvolvimento possibilite a apreensão e articulação com elementos quantitativos, em vista de sua qualificação. Conforme refere Bauer; Gaskell (2002, p. 68): “a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas, ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão”. Assim, percebe-se que a abordagem qualitativa permite o aprofundamento sobre as práticas e relações sociais

construídas no cotidiano. Isto porque os “métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser” (HAGUETTE, 2000, p. 63).

Neste tipo de investigação “o pesquisador mantém um foco na aprendizagem do significado que os participantes dão ao problema ou questão” (CRESWELL, 2010, p. 209). Possibilita a análise dos fatos e experiências desenvolvidas pelos diferentes sujeitos na realidade concreta envolvendo culturas, valores, representações e significados (MACHADO, 2008, p. 88). Conforme refere Minayo (2002, p. 21-22), a pesquisa qualitativa:

[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A opção pelo método do Materialismo Dialético Histórico se traduz como escolha ético-política, ou seja, orientada por valores e princípios que, na concepção da pesquisadora, melhor respondem aos desafios da realidade. Este paradigma, na área da pesquisa:

prioriza o desvendamento das contradições que conformam a realidade como processo necessário à interpretação da realidade, à luz de sua contextualização histórica, para que seja possível captar as conexões e os movimentos que a engendram, chegando à totalidade concreta, que não se revela a um primeiro olhar, mas necessita ser desvendada em suas tramas constitutivas (BULLA, MENDES, PRATES, 2004, p. 61).

O método do Materialismo Dialético Histórico possibilita estabelecer articulações e conexões, em meio aos contextos locais e globais, aos processos construídos historicamente e às contradições inerentes aos diferentes projetos societários. Este método tem como ponto de partida o ser humano singular e genérico, que se constitui a partir de um processo histórico, dialético e contraditório. Conforme refere Marx (1975, p. 163):

O homem é um ser genérico, não só no sentido de que faz objecto seu, prática e teoricamente, a espécie (tanto a sua própria como a das outras coisas), mas também – e agora trata-se apenas de outra expressão para a mesma coisa – no sentido de que ele se comporta perante si próprio como a espécie presente, viva, como um ser universal, e portanto livre.

O método em questão busca apreender o ser humano na sua realidade concreta, na sua historicidade e totalidade, o qual é permeado por relações sociais que são contraditórias, conflitivas e de disputas em torno da hegemonia. Richardson (1999) refere que o Materialismo Dialético faz oposição ao positivismo que analisa o fenômeno de forma isolada, aprofundando dados individuais sem considerar o contexto e as transformações da realidade; e

ao estruturalismo que trabalha com estruturas mentais – representações - e atividades inconscientes. É antiempírico.

O método escolhido trata de uma perspectiva materialista porque sua interpretação de natureza, concepção dos fenômenos naturais e sua teoria são materialistas. Assim, a realidade social, a interação entre os diferentes atores e espaços existe independentemente da consciência. A matéria é tudo o que existe, ocupa um determinado lugar, num determinado espaço e tempo e está em constante movimento. “[...] para o materialismo, a matéria é uma categoria que indica a realidade objetiva dada ao homem por meio de suas sensações e que existe independente dele” (RICHARDSON, 1999, p. 44).

É um método dialético, porque a apreensão dos fenômenos naturais é dialética. A dialética, palavra de origem grega (dialektiké), significa “arte do diálogo ou da discussão” (FERREIRA, 2004, p. 672). No processo de pesquisa a dialética possibilita o diálogo e debate entre posições diferenciadas ou antagônicas, o que contribui para a construção do conhecimento.

A dialética é a estratégia de apreensão e de compreensão da prática social empírica dos indivíduos em sociedade (nos grupos, classes e segmentos sociais), de realização da crítica das ideologias e das tentativas de articulação entre sujeito e objeto, ambos históricos (MINAYO, 2007, p. 108).

A dialética aborda o fenômeno em sua totalidade o que possibilita o encadeamento do processo: PARTE-TODO-PARTE. O todo não é concebido como a soma das partes, mas o encadeamento. “Trata-se de uma dialética de cunho histórico-estrutural” (DEMO, 1985, p. 85), que se constitui como processo dinâmico, de transição, onde são trabalhadas contradições e conflitos. A perspectiva dialética, enquanto processo e movimento, compreende três elementos constitutivos: a tese, a antítese e a síntese.

A tese trata de um conteúdo ou argumento defendido, num primeiro momento, como referência sobre um determinado assunto. Na perspectiva dialética, a tese não se constitui como uma verdade única e acabada, portanto, pode ser analisada, questionada, reformulada. É neste momento que surge a antítese, como argumento oposto à tese apresentada. Possibilita a discussão, revisão, nova elaboração, o que contribui para avançar, ainda mais, na construção do conhecimento.

A antítese não pode ser concebida como contraposição que se torna verdade única e absoluta. Ela exige revisão, questionamento e aprofundamento. Constrói-se então a síntese como possibilidade de fusão entre tese e antítese, mediante a articulação de aspectos relevantes de cada um desses elementos constitutivos da dialética. A síntese, também

apresenta caráter provisório, constituindo-se como processo dialético em permanente construção.

É também um método histórico, pois a história é o primeiro pressuposto da existência humana. A produção da vida material, através do trabalho, é um fato histórico que diferencia o ser humano dos animais. Mas a satisfação de necessidades materiais cria outras necessidades, que se visibilizam, especialmente, na capacidade de inserção e intervenção dos seres humanos na sociedade e do desenvolvimento histórico através da renovação da própria vida, com a reprodução. Conforme refere Marx (2007, p. 35-36):

Essa concepção da história, portanto, tem por base o desenvolvimento do processo real da produção. [...] Ela não explica a prática segundo a idéia, explica a formação das idéias segundo a prática material [...] A revolução, e não a crítica, é a verdadeira força motriz da história, da religião, da filosofia e de qualquer outra teoria. [...] As circunstâncias fazem os homens tanto quanto os homens fazem as circunstâncias.

O Materialismo Dialético e Materialismo Histórico têm como referência o marxismo, teoria criada por Karl Marx, sendo que o materialismo dialético “tem sido, de um modo geral, considerado como a filosofia do marxismo, distinguindo-se assim da ciência marxista, o materialismo histórico” (BOTTOMORE, 2001, p. 258). Já o materialismo histórico corresponde ao “corpo central de doutrina da concepção materialista da história, núcleo científico e social da teoria marxista” (BOTTOMORE, 2001, p. 259).

O marxismo compreende três aspectos principais: “o materialismo dialético, o materialismo histórico e a economia política” (TRIVIÑOS, 1987, p. 49). Considerando as referências do autor, o Materialismo Dialético “é a base filosófica do marxismo e como tal realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento” (TRIVIÑOS, 1987, p. 51). Apresenta raízes na filosofia materialista e na evolução das ideias. Além da dimensão material, considerando as práticas sociais desenvolvidas pela humanidade, esta perspectiva possibilita apreensão crítica da realidade, que aponta para a interpretação dialética do mundo. Conforme refere Gil (1999, p. 32), contribui:

para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.

O Materialismo Histórico “é a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade” (TRIVIÑOS, 1987, p. 51). Essa

perspectiva ressalta a força das ideias, esclarece conceitos necessários a tomada de consciência e construção de práticas sociais necessárias à transformação social.

Considerando-se a indissociabilidade entre o Materialismo Dialético e Histórico, o processo de pesquisa buscou trabalhar as duas perspectivas de maneira articulada, ou seja, o Materialismo Dialético Histórico, concebido como método que melhor possibilita a compreensão dialética de mundo. Triviños (1987), ao referir-se ao Materialismo Dialético, apresenta três categorias essenciais: a matéria, a consciência e a prática social.

A matéria constitui-se como realidade objetiva, que existe concretamente no mundo real, é formada por um conjunto de sistemas integrados no espaço e no tempo. A matéria é “incriada e indestrutível, eterna. É capaz de autodesenvolver-se” (TRIVIÑOS, 1987, p. 56). A partir dessa descrição, tomando as referências do autor, percebe-se três características importantes: 1) a materialidade do mundo [tudo o que existe na realidade é material e pertencente a uma única matéria que está em constante movimento no tempo e espaço]; 2) a matéria é anterior à consciência [nesse sentido a matéria não depende da consciência para existir, pois ela é uma realidade objetiva]; 3) o mundo é conhecível [com o desenvolvimento da humanidade o ser humano é desafiado a conhecer a realidade na qual está inserido].

A consciência “é um tipo de reflexo, a propriedade mais evoluída de reflexo, peculiar só à matéria altamente organizada” (TRIVIÑOS, 1987, p. 62). A consciência, não é matéria, mas, propriedade dela, que possibilita a reflexão e apropriação da realidade objetiva, com suas características, relações e mutações. Contribui, também, para a conexão com o mundo e com outros seres vivos e sua organização no tempo e no espaço. A prática social possibilita interação da prática individual com a realidade, articulada a fundamentos teóricos e metodológicos, constituindo-se enquanto práxis. Assim, a prática social pode ser concebida (TRIVIÑOS, 1987, p. 64), como:

atividade e, antes de tudo, como processo objetivo de produção material, que constitui a base da vida humana, e também como atividade transformadora revolucionária das classes e como outras formas de atividade social prática que conduzem à mudança do mundo.

Esta “atividade” enquanto ação concreta possibilita melhor apropriação da realidade e construção de metodologias que contribuem para a intervenção na própria realidade. Para o marxismo, a prática social se constitui como critério de verdade necessário à construção do conhecimento, pois:

é na práxis que o homem precisa provar a verdade, isto é, a realidade e a força, a terrenalidade do seu pensamento. [...] Toda vida social é essencialmente prática. Todos os mistérios que conduzem ao misticismo encontram sua solução racional na práxis humana e na compreensão dessa práxis (MARX, 2007, Teses sobre Feuerbach nº II e VIII, p. 100; 102)

As reflexões apresentadas possibilitam referir que o Materialismo Dialético Histórico é o referencial epistemológico que possibilita a interpretação dos fenômenos sociais, na sua totalidade, historicidade e contradição, tomando em conta os elementos constitutivos da realidade que é dinâmica e está em constante transformação.

A totalidade refere-se à integração e interdependência entre o local e o global, o genérico e o particular, o individual e o coletivo, ou seja, é a tomada de consciência do mundo a partir de um conjunto de elementos, de sujeitos, de processos, de naturezas diversas que possibilitam um encadeamento de informações, as quais contribuem para desvendar a realidade. Para Lefebvre (1995, p. 184), “[...] conhecer um objeto ou um fenômeno é justamente não considerá-lo como sendo isolado, não deixá-lo passivamente no hic et nunc, no aqui e agora. É investigar suas relações, suas causas”. Trata-se de superar a visão superficial e por vezes panfletária da realidade, buscando uma postura radical na sua apreensão. Assim, é necessário “ir à raiz dos problemas, ou seja, ao desvendamento das “leis” que os produzem” (FRIGOTTO, 2004, p. 87).

Conforme refere Lefebvre (1995, p. 170) “[...] o real se apresenta como: móvel, múltiplo, diverso, contraditório”. Assim, a totalidade não é algo acabado, mas um processo em permanente construção. “Não é sinônimo de fechamento, de certezas absolutas e de verdades estabelecidas” (MINAYO, 2007, p. 115), mas, traduz-se como possibilidade de interrelação, de fortalecimento dos sujeitos na construção de estratégias e instrumentos de intervenção. Possibilita uma visão de conjunto, onde o todo, embora formado por partes, não representa a soma dessas partes, mas é maior do que elas. Segundo Cury (2000, p. 27):

A categoria da totalidade justifica-se enquanto o homem não busca apenas uma compreensão particular do real, mas pretende uma visão que seja capaz de conectar dialeticamente um processo particular com outros processos e, enfim, coordená-lo com uma síntese explicativa cada vez mais ampla.

O movimento significa processo, continuidade e transformação. Nesta perspectiva é que se insere a historicidade, enquanto processualidade e articulação. Etimologicamente, historicidade se refere ao “caráter do que é histórico” (FERREIRA, 2004, p. 1050). Se a história é movimento, é bom considerar, a partir das referências de Lefebvre, que o movimento é encadeamento que deve ser apreendido no lugar e no momento, considerando

suas contradições. Portanto, não se trata de algo estático ou isolado, mas concreto, integrado e em desenvolvimento, pois:

O pensamento se afirma como movimento de pensamento ao mesmo tempo que pensamento do movimento, isto é, conhecimento do movimento objetivo. Se imobiliza e se torna pensamento da imobilidade, da separação, ele se destrói. A análise, a separação dos momentos não podem ser senão momentos do pensamento vivo (LEFEBVRE, 1995, p. 178).

A contradição constitui-se como base da dialética. No método do Materialismo Dialético Histórico representa a realidade objetiva de interação entre processos opostos, que são complementares e interdependentes. A contradição apresenta-se como “princípio ativo” e elemento constituinte das práticas sociais. Está inserida em todas as dimensões da vida e presente nas relações sociais. Portanto, está em constante movimento e desenvolvimento nos diferentes contextos sociais e territoriais. Conforme refere Lefebvre (1995, p. 178), a contradição não é um absurdo.

“Ser” e “nada” não são misturados; ou infinitamente destruídos um pelo outro. Descobrir um termo contraditório de outro não significa destruir o primeiro, ou esquecê-lo, ou pô-lo de lado. Ao contrário, significa descobrir um complemento de determinação.

A contradição ao mesmo tempo em que expressa possibilidade de negação ou conflito, apresenta, concretamente, possibilidade de desenvolvimento e criação do novo, pois “a contradição é destruidora, mas também criadora” (CURY, 2000, p. 30). É possibilidade de discussão e contraposição de ideias e práticas, de teorias e metodologias, de críticas e proposições que orientam novas construções, numa perspectiva dinâmica, concreta e totalizante da realidade.

A realidade do mundo do trabalho apresenta-se como exemplo concreto de contradição, tanto no tempo de Marx, como no momento atual. Isto porque o trabalho alienado, que resulta dos processos de organização e gestão do mundo do trabalho, oriundo das transformações societárias, vem se agravando ainda mais nos últimos anos. No trabalho alienado, os resultados do trabalho empregado na produção não pertencem ao trabalhador, e o produto do trabalho torna-se um objeto estranho a ele.

[...] o trabalho produz maravilhas para os ricos, mas produz a privação para o trabalhador. Produz palácios, mas casebres para o trabalhador. Produz beleza, mas deformidade para o trabalhador. Substitui o trabalho por máquinas, mas lança uma parte dos trabalhadores para um trabalho bárbaro e transforma os outros em máquinas. Produz inteligência, mas também produz estupidez e o cretinismo para os trabalhadores (MARX, 1975, p. 161).

No que se refere à hegemonia, categoria referida neste trabalho como integrante do método do Materialismo Dialético Histórico, que tem origem a partir da noção de Estado Ampliado, do legado Gramsciano, constata-se que a mesma envolve duas perspectivas. A primeira compreende um processo específico na sociedade civil. Ocorre mediante o controle que uma parte da classe dominante exerce sobre seus aliados, “através de sua liderança moral e intelectual” (CARNOY, 1994, p. 95). Nesse sentido, um determinado grupo impõe suas opiniões e decisões sobre outro grupo, fazendo com que essas decisões assumam uma característica de conjunto, quando, na verdade, correspondem aos interesses de somente uma das partes.

A segunda refere-se à relação entre as classes dominantes e as dominadas. Compreende o poder exercido pelas classes dominantes, através de sua “liderança política, moral e intelectual” (CARNOY, 1994, p. 95), sobre as classes dominadas, que assumem uma postura de subordinação, tendo seus interesses pautados pelas classes dominantes. Portanto, hegemonia não significa unidade ou coesão. “Ela é plena de contradições e sujeita ao conflito” (CARNOY, 1994, p. 95).

Finalizando esta reflexão sobre o método e metodologia é importante destacar que os itens que seguem possibilitam dar visibilidade à materialização do método considerando suas categorias constitutivas. Tais categorias não se conformam como algo rígido, mas são permeadas por processos históricos e pela prática social. Podem ser classificadas em dois grupos principais: categorias teóricas e categorias empíricas. As teóricas são aquelas pré-definidas no processo de pesquisa, também podem ser chamadas de categorias explicativas<sup>10</sup> da realidade ou categorias operacionais. Minayo (2007, p. 179), refere que as categorias operacionais:

são construídas com finalidade de aproximação ao objeto de pesquisa (na sua fase empírica), devendo ser apropriadas ou construídas com a finalidade de permitir a observação e o trabalho de campo.

Para fins deste estudo considerou-se que as categorias explicativas da realidade ou operacionais são também categorias analíticas na medida em que “servem como guias teóricos e balizas para o conhecimento de um objeto e seus aspectos gerais” (MINAYO, 2007,

---

<sup>10</sup> Conceito trabalhado pela Profa. Dra. Jane Prates, na disciplina de Pesquisa Social e Tópicos Especiais em Serviço Social I – Prática de Pesquisa, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PUCRS, em 2006.

p. 178). Portanto, trata-se de categorias que, a partir do referencial teórico, buscam a apreensão da realidade, sua problematização e desvendamento.

É possível sinalizar que o percurso metodológico percorrido durante o processo de pesquisa, possibilitou contribuir para o aprofundamento teórico-prático orientado pelo método do Materialismo Dialético Histórico. Isto foi possível através de técnicas e instrumentos de pesquisa que contribuíram para a visibilidade, diálogo e articulação entre as categorias do método (totalidade, historicidade, contradição e hegemonia), já referidas anteriormente, categorias temáticas (sociedade civil, esfera pública, política social, participação social, educação não-formal, mobilização social e controle social) e categorias empíricas “que emanam da realidade” (MINAYO, 2007, p. 179), conforme será descrito, especialmente, nos capítulos 4 e 5 deste trabalho. A continuidade deste processo de reflexão e problematização serão descritos no item a seguir.

## 2.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA, QUESTÕES ORIENTADORAS E OBJETIVOS

Considerando a emergência do tema “participação social” como mediação necessária a democratização do Estado, a pesquisa teve como problema de investigação a seguinte questão: Como vem se constituindo a participação de organizações da sociedade civil, no âmbito da educação não-formal, mobilização e controle social, junto à esfera pública, no período de 2002 a 2012?

Para responder ao problema de pesquisa torna-se necessário responder algumas questões orientadoras. Nessa pesquisa utiliza-se o termo “questão orientadora” ao invés de “questão norteadora”, com vistas a aproximar o referencial teórico-metodológico da pesquisa com a concepção defendida pela autora acerca dos projetos societários em disputa. Etimologicamente a “palavra “orientar” tem entre outros, o significado de: “indicar o rumo, dirigir, encaminhar, guiar, nortear (FERREIRA, 2004, p. 1450). E, “nortear” refere-se a “dar a direção do norte, dirigir para o norte, orientar, guiar” (FERREIRA, 2004, p. 1409). Embora essas palavras tenham certa semelhança, diante dos objetivos ao qual se destina a pesquisa a palavra “nortear” vem carregada da referência do “norte”, do primeiro mundo, dos que estão “acima”, em relação ao “sul”, aos países pobres os que estão “abaixo”. É necessário ter presente que a questão territorial pode ser uma expressão da desigualdade, mas, não é a única. O “sul está no norte” assim como o “norte está no sul”, riqueza e desigualdade social transitam nos mesmos territórios. A primeira expressa o objetivo principal do capitalismo –

acumulação para poucos. A segunda diz respeito aos impactos gerados a partir da primeira opção, como a exclusão, dominação, degradação, coisificação, entre outros, os quais repercutem junto às populações mais vulneráveis.

Em “Pedagogia da Esperança”, Paulo Freire utiliza-se do termo “sulear”, ou seja, voltado ao sul. Trata-se de um termo inexistente nos dicionários da Língua Portuguesa, mas que se contrapõe ao termo “nortear”, com vistas a dar visibilidade aos processos construídos a partir da ótica dos “dominados”. O autor “chama a atenção dos leitores(as) para a conotação ideológica dos termos nortear, norteá-lo, nortear-se, orientação, orientar-se e outras derivações” (FREIRE, 1998, p. 218). Para o autor, o termo “nortear”, é carregado de expressões de dominação, expressas através da herança colonial e de modelos importados que direcionam a organização das sociedades ao longo dos tempos. Na busca de aprofundamento acerca do tema “participação social” destacam-se as seguintes **questões orientadoras** de pesquisa:

1. Qual a compreensão dos sujeitos pesquisados sobre educação não-formal, mobilização, controle social e participação?
2. Como estão configurados os processos de educação não-formal, mobilização e controle social, a partir de experiências desenvolvidas por organizações da sociedade civil?
3. Como os processos de educação não-formal, mobilização e controle social podem qualificar a participação da sociedade civil junto à esfera pública?

Tomando por referência as questões apresentadas, os objetivos trabalhados ao longo do processo de pesquisa foram divididos em dois eixos principais: objetivo geral e objetivos específicos. O **Objetivo Geral** pretende: Analisar como vem se constituindo a participação de organizações da sociedade civil, no âmbito da educação não-formal, mobilização e controle social, junto a esfera pública, com vistas a qualificar os processos de participação.

Para o alcance deste objetivo geral destacam-se os seguintes **objetivos específicos**:

1. Apreender a concepção dos sujeitos pesquisados sobre educação não-formal, mobilização, controle social e participação.
2. Identificar como se configuram os processos de educação não-formal, mobilização e controle social, junto à esfera pública, a partir de experiências desenvolvidas por organizações da sociedade civil.
3. Problematizar como os processos de educação não-formal, mobilização e controle social podem qualificar a participação da sociedade civil junto à esfera pública.

A partir da definição dos elementos estruturantes, quais sejam: problema, questões orientadoras, objetivos gerais e específicos é necessário dar visibilidade ao processo de

desenvolvimento da pesquisa, considerando o público participante, as técnicas e instrumentos utilizados conforme será descrito no próximo item.

### 2.3 PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Primeiramente, é oportuno destacar que a pesquisa realizada teve como referência o período de 2002 a 2012. Esta década corresponde à realização de quatro Congressos e Assembleias Nacionais da Cáritas Brasileira que se constituíram como espaços privilegiados de deliberações quanto à missão, princípios e prioridades por três quadriênios consecutivos (2000-2003; 2004-2007; 2008-2011).

Outro destaque importante diz respeito à denominação descrita no problema de pesquisa “organizações da sociedade civil”. A pesquisa foi realizada em uma organização social não governamental – Cáritas Brasileira, com capilaridade em todo o território brasileiro através de Equipes Locais, Regionais e Nacional. Considerando as prerrogativas previstas no Código Civil, Lei 10.406/2002, de 10/01/2002, conforme Art. 44, a Cáritas constitui-se como entidade jurídica de direito privado e classifica-se, como associação que, de acordo com o mesmo Código no Art. 53, refere-se a “união de pessoas que se organizam para fins não econômicos”. Trata-se de uma personalidade jurídica que difere das fundações, na medida em que estas de acordo com o Art. 62 do Código Civil são criadas através de “escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser a maneira de administrá-la”. Considerando as prerrogativas descritas no Código Civil, especialmente quanto aos artigos 53 a 69, no quadro 1 apresenta-se breve síntese sobre características presentes em entidades inscritas neste marco jurídico.

**Quadro 1** - Características sobre a constituição jurídica e finalidades das associações e fundações

CARACTERÍSTICAS	ASSOCIAÇÕES	FUNDAÇÕES
Finalidade	Fins não econômicos.	Fins religiosos, morais, culturais e de assistência.
Obrigações	Não há obrigações recíprocas entre os sócios.	Obrigações vinculadas a administração do patrimônio.
Fiscalização	Pelos próprios sócios, conforme Estatuto previsto no Art. 54.	Através do Ministério Público (Art. 66).
Patrimônio	Não necessita de patrimônio para a sua constituição.	De acordo com o Art. 62 e 64 é previsto a dotação especial de bens, a serem destinados de acordo com o estabelecido no Estatuto.
Organização jurídica	Através de Estatuto.	Através de Estatuto.
Espaço de deliberação	Assembleia geral.	Não especificado.
Em caso de dissolução	Patrimônio destinado a entidades de fins não econômicos.	Patrimônio destinado de acordo com o Estatuto ou para outra fundação de acordo com designação do Juiz (Art. 69).

Fonte: Código Civil Brasileiro. Dados sistematizados pela pesquisadora.

Os elementos descritos visibilizam a distinção entre essas duas formas jurídicas. Cada uma delas apresenta especificidades que respondem a finalidade pelo qual são criadas. Em relação ao lócus empírico da pesquisa, embora as Equipes Locais sejam filiadas a CB e, assim como as Equipes Regionais, assumam as diretrizes estabelecidas em âmbito nacional é oportuno destacar que a CB contém vários “rostos”, metodologias de trabalho e formas de gestão, considerando sua constituição e processo de desenvolvimento, no território onde estão inseridas. O detalhamento sobre este tema será abordado no capítulo 4 deste trabalho.

É oportuno referir que cada equipe de Cáritas está inserida num território específico, o qual é permeado por contradições, conflitos, articulações e parcerias presentes nas relações sociais. Nesses territórios as equipes locais buscam responder as demandas das populações em situação de vulnerabilidade, atuando na luta pela defesa e ampliação de direitos e construção de políticas públicas efetivas. A CB apresenta personalidade jurídica que envolve a instância nacional e os 12 Regionais que a compõe. Já no caso das entidades-membro, cada uma delas adquire personalidade jurídica própria. Assim, a Cáritas é uma organização formada por várias “organizações”, independentes do ponto de vista administrativo, financeiro e de gestão, mas, diretamente interligadas através de referenciais político-institucionais e eclesiais, expressos na missão, princípios, linhas e prioridades de ação.

Quanto aos sujeitos participantes ressalta-se a diferenciação entre amostra e seleção. Gaskell (2002) destaca o termo “seleção” ao invés de “amostragem”. O primeiro trata da seleção de pessoas que participam do processo de pesquisa de acordo com critérios definidos. Isso porque, segundo o autor, a amostragem expressa a ideia de levantamento, de amostra estatística.

Conforme refere Marconi e Lakatos (2006, p. 41), a amostra “é uma porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população); é um subconjunto do universo”. Se a amostra é parte de um todo, significa, portanto, que ela deve ser representativa do todo. Em pesquisa de natureza qualitativa a amostra não é definida por critério numérico de quantidade, mas, sim, pela capacidade de ser representativa do conjunto, busca-se, assim, uma percepção de totalidade.

De acordo com a origem etimológica da palavra, amostra “é o ato ou efeito de amostrar; [...] subconjunto de uma população por meio do qual se estabelecem ou estimam as propriedades e características dessa população” (FERREIRA, 2004, p. 124). Já, a “seleção” refere-se “ao ato ou efeito de selecionar; escolha fundamentada” (FERREIRA, 2004, p. 1822). Considerando as conceituações aqui referidas, é possível destacar que a amostra não está relacionada somente a elementos quantitativos, mas, também qualitativos. Ao longo do

desenvolvimento do processo de pesquisa, foi utilizado o termo “amostra”, de natureza Não-Probabilista. Para Marconi e Lakatos (2006), a amostra Não-Probabilista apresenta quatro tipos: intencional, por júris, por tipicidade ou por quotas. Nesta investigação foi priorizado o tipo intencional, pelo fato de a amostra envolver, especialmente agentes e lideranças que atuam em diferentes espaços da CB. Segundo Thiollent (2003, p. 62), “trata-se de um pequeno número de pessoas que são escolhidas intencionalmente em função da relevância que elas apresentam em relação a um determinado assunto”.

Para que o princípio da intencionalidade não gere distorções no que se refere às concepções ou preferências pessoais foi fundamental a definição de critérios para a escolha da amostra. Considerando o público participante da pesquisa: representantes de Experiências Locais, Coordenações Colegiadas Regionais, Diretoria Nacional, Coordenação Colegiada Nacional e Pessoas de Referência do Programa de Políticas Públicas, foram definidos os seguintes critérios e metodologia de trabalho:

**a) Experiências Locais:** Para este segmento foram utilizados como critérios experiências que: possibilitassem a apreensão do tema da participação social; indicassem processos de trabalho; tivessem no mínimo dois (2) anos de trabalho ao longo do período 2002 a 2012; estivessem relacionadas a um dos três temas: educação não-formal, mobilização social e controle social; estivessem localizadas no território dos Regionais do Maranhão e Rio Grande do Sul<sup>11</sup>. A metodologia utilizada constou da escolha de três Experiências Locais relevantes, por parte dos regionais selecionados. Houve envio, através de e-mail, de questionário para pessoas de referência que integravam as experiências, juntamente com o Termo de Consentimento. Os questionários foram respondidos por no máximo duas pessoas que atuavam há mais tempo no trabalho.

**b) Coordenações Regionais:** Considerando que a Cáritas atua com coordenações colegiadas de trabalho, foi sugerida a participação de todos os membros que integram a equipe de Coordenação Colegiada Regional, em cada um dos 12 regionais da CB já constituídos. Em geral, cada equipe de coordenação colegiada é constituída por duas ou três pessoas. No que se refere a metodologia houve envio, através de e-mail, de um questionário, juntamente com o Termo de Consentimento, a ser respondido pelas pessoas que integram a equipe de Coordenação Colegiada Regional.

---

<sup>11</sup> Houve prioridade em relação aos Regionais mais antigos que tiveram um processo de trabalho ininterrupto desde sua criação. Maiores detalhes sobre o histórico dos regionais do Maranhão e Rio Grande do Sul podem ser obtidos no item 4.5 deste trabalho.

c) **Diretoria Nacional:** Todos os membros da Diretoria Nacional foram convidados a participar da pesquisa. A Diretoria é formada por um conjunto de quatro pessoas. Quanto a metodologia houve envio, através de e-mail, de um questionário, juntamente com o Termo de Consentimento, a ser respondido pelas pessoas que integram a Diretoria Nacional.

d) **Coordenação Colegiada Nacional:** Todos os membros da Coordenação Colegiada Nacional foram convidados a participar da pesquisa. Houve envio, através de e-mail, de um questionário, juntamente com o Termo de Consentimento, a ser respondido pelas pessoas que integram a equipe.

e) **Pessoas de referência do programa de Políticas Públicas da Cáritas Brasileira em âmbito nacional:** O critério de participação esteve voltado a escolha de pessoas que contribuíram, mediante vínculo institucional, na assessoria do Programa de Políticas Públicas da CB em âmbito nacional, no período entre 2002 a 2012. Foi utilizada a técnica de história oral temática, junto às pessoas de referência, com vistas a dar visibilidade ao tema “participação social” a partir da Cáritas. Os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Para o desenvolvimento desta técnica foi utilizado um roteiro semi-estruturado.

Para o desenvolvimento da pesquisa observou-se atentamente aos critérios e metodologia de trabalho mencionados com vistas ao alcance dos objetivos propostos pela pesquisa. Na sequência descreve-se de maneira detalhada as técnicas e instrumentos utilizados, bem como, os passos trilhados nesta construção.

### **2.3.1 Técnicas e instrumentos de pesquisa e etapas de desenvolvimento**

Para o desenvolvimento da pesquisa: “Sociedade civil e Esfera Pública: a participação social em debate” foi utilizado um conjunto de técnicas e instrumentos, com vistas a qualificar o grau de apreensão do objeto em estudo. Concebida como “um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte...” (MARCONI, LAKATOS, 2006, p. 62), a técnica de pesquisa constitui-se como uma “habilidade” necessária à apropriação e execução do projeto de pesquisa, o qual deverá responder às referenciais previstas no método científico.

As técnicas de pesquisa constituem-se como eixos orientadores para a coleta, interpretação e análise dos dados. Sua materialização ocorre através de instrumentos a serem utilizados em todas as etapas da pesquisa. É oportuno destacar que a coleta de dados

empíricos teve início após análise e aprovação do Projeto de Pesquisa de Doutorado em Serviço Social pela Comissão Científica do Curso de Serviço Social, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/RS e, posteriormente, pelo Comitê de Ética em Pesquisa da PUC/RS. As técnicas foram aplicadas de acordo com o cronograma previsto no projeto de pesquisa e os resultados obtidos serão descritos nos próximos capítulos. A seguir destacam-se as técnicas e instrumentos utilizados.

### 1) História oral

A história oral validada como técnica de pesquisa é relativamente recente. Teve impulso na década de quarenta nos Estados Unidos e, na década de sessenta, na América Latina, especialmente nos países que foram pautados por ditaduras militares. No caso brasileiro esta técnica se desenvolveu, especialmente, na década de setenta, “diretamente ligada ao processo de democratização” (MEIHY, 2000, p. 86). Constitui-se como um conjunto de processos “decorrentes de entrevistas gravadas, transcritas e colocadas a público segundo critérios predeterminados pela existência de um projeto estabelecido” (MEIHY, 2000, p. 85)

Embora se possa considerar que tudo o que é “oral” pode ser gravado, registrado, documentado... a história oral é uma técnica relativamente nova e, a novidade está na possibilidade de gravação dos dados obtidos sem a “interferência do pesquisador” e a possibilidade de gravar não apenas lembranças do passado, mas, também, reflexões e opiniões de pessoas comprometidas com uma determinada ação ou temática. Conforme refere Haguette (2000, p. 95):

- a) a HO é uma técnica de coleta de dados baseada no depoimento oral, gravado, obtido através da interação entre o especialista e o entrevistado, ator social ou testemunha de acontecimentos relevantes para compreensão da sociedade; b) a HO tem por finalidade o preenchimento de lacunas existentes nos documentos escritos, e assim prestar serviços à comunidade científica através da socialização de seu produto; c) a HO é interdisciplinar, interessando à história, à sociologia, à antropologia, à ciência política e mesmo ao jornalismo; d) embora caracterizada como uma técnica, ela não prescinde da teoria que informa o objeto a ser reconstruído; e) como instrumento de captação de dados ela sofre de algumas limitações comuns a outras instrumentos de coleta.

Conforme refere Haguette (2000) a técnica da história oral compreende as seguintes etapas: 1) Programa de reconstituição histórica, a partir de um tema previamente definido; 2) Definição de procedimentos técnicos a serem dinamizados: escolha de pessoas a serem

entrevistadas, definição de quem deve fazer as entrevistas, tipo de abordagem histórica, organização do conteúdo ou roteiro de entrevista, planejamento da entrevista, sistema de registro, procedimento de autorização das pessoas entrevistadas.

Nesta técnica de pesquisa a escolha dos entrevistados não deve ser aleatória, mas intencional. Assim, os sujeitos participantes devem ser escolhidos, a partir de uma amostra e critérios previamente estabelecidos. Quanto ao tipo de entrevista é possível considerar: entrevista biográfica ou entrevista temática (HAGUETTE, 2000, p. 97). O primeiro está voltado à valorização mais direta dos sujeitos que tiveram uma contribuição histórica e relevante em relação ao assunto pesquisado; já o segundo tipo, limita-se a focar a participação mais restrita dos sujeitos numa temática específica. Na presente pesquisa foi utilizado o tipo de história oral temática, junto às pessoas que estiveram na referência do programa de políticas públicas da Cáritas em âmbito nacional. A utilização desta técnica teve por objetivo responder, especialmente, as questões orientadoras de números 2 e 3, trabalhadas na pesquisa.

Foram entrevistadas duas das três pessoas que atuaram neste trabalho junto a CB, no período de referência, totalizando 67% de participantes, todas do sexo masculino. As entrevistas foram realizadas no mês de janeiro de 2012. Os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, sendo preservada sua identidade. Para o desenvolvimento desta técnica foi utilizado um roteiro de entrevista, semi-estruturado, pois considerou-se fundamental a valorização de “novos dados”, ou seja, de informações que se apresentam como “pontos cegos” e as “deixas” do entrevistado” (HAGUETTE, 2000, p. 97). Para que isto fosse possível foi pertinente a abordagem em torno de questões como: “por que, como, onde, quem, descreva, fale mais sobre isto, qual sua opinião, quais suas impressões sobre...” (HAGUETTE, 2000, p. 97). Os dados obtidos através da história oral, que serão aprofundados nos capítulos seguintes, possibilitaram uma noção abrangente dos processos desenvolvidos pela Cáritas no âmbito da participação social, bem como, o compromisso sócio-político desta organização para a construção de outro projeto societário, orientado pelo princípio da justiça social, da democracia, da liberdade e defesa dos direitos humanos.

## 2) Questionário

O questionário consiste num “instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador” (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 98). A utilização deste instrumento permite que o pesquisador possa realizar um número “mais ou menos elevado de questões

apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.” (GIL, 1999, p. 128).

Trata-se de uma técnica que apresenta algumas vantagens: economia de tempo, envolvimento de um maior número de pessoas simultaneamente, obtenção de respostas mais rápidas e precisas, maior liberdade nas respostas em virtude do anonimato, entre outras. As desvantagens desta técnica podem ser verificadas através de fatores como: número pequeno de retornos, perguntas sem resposta, limites na sua aplicação junto a pessoas não alfabetizadas, dificuldade de compreensão sobre as questões solicitadas, impossibilidade do pesquisador(a) auxiliar em questões não compreendidas, entre outros.

O questionário, assim como as demais técnicas de pesquisa, busca apreender a opinião dos sujeitos sobre um tema em questão. Deve, portanto, apresentar um “conjunto de questões, sistematicamente articuladas, que se destinam a levantar informações escritas por parte dos sujeitos pesquisados” (SEVERINO, 2007, p. 125). Os questionários foram elaborados a partir de roteiro que apresenta uma combinação de perguntas de múltipla escolha e perguntas abertas com vistas a possibilitar “mais informações sobre o assunto” em questão (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 104). As perguntas contidas na elaboração dos questionários tiveram por objetivo responder ao conjunto das questões orientadoras, anteriormente descritas. Na pesquisa desenvolvida, considerando os critérios estabelecidos, o questionário foi enviado às pessoas de referência, dos diferentes âmbitos de participação, com os seguintes prazos: Questionário para a Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional, envio em janeiro com devolução em fevereiro de 2012; Questionário para as Coordenações Colegiadas Regionais, envio em fevereiro, com devolução em março de 2012 e Questionário para as Experiências Locais, com envio em setembro e devolução em outubro de 2012. Junto aos questionários foi encaminhado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Ao responder e devolver o instrumento as pessoas participantes autorizavam a utilização dos dados, sendo preservada a identidade e o tratamento dos dados com o devido cuidado ético. Para melhor visibilidade sobre a abrangência da aplicação deste instrumento, descreve-se, na sequência, o público participante a partir dos espaços onde estão inseridos.

**a) Experiências Locais, voltadas a Educação não-formal, Mobilização e Controle Social:** Nesta modalidade houve a participação de três experiências do Regional Maranhão: Tribunal Popular do Judiciário (classificada na área de Educação não-formal e de Mobilização Social) e Organização de Cidadania e Combate as Injustiças Sociais de Santa Luzia (Controle Social) e três experiências do Regional Rio Grande do Sul: Comissão de Estudos em Políticas Públicas e Controle Social da Diocese de Bagé (Educação Não-Formal);

Conselho Municipal de Assistência Social no Município de Passo Fundo (Controle Social); Fórum Dom Orlando Dotti dos Movimentos Sociais Populares da Diocese de Vacaria (Mobilização Social). Esta etapa contou com a participação de oito (8) pessoas, sendo seis homens e duas mulheres, com faixa etária entre 21 a 50 anos e com a seguinte escolaridade: Ensino Médio Incompleto (1), Ensino Médio Completo (1), Superior Completo (2), Especialização (3) e Mestrado (1). No que se refere a modalidade de trabalho, seis pessoas apresentam vínculo empregatício, uma é autônoma e outra voluntária. A seguir apresenta-se, brevemente, o histórico de cada uma das experiências, considerando a área de referência. As informações aqui sistematizadas resultam dos questionários de pesquisa respondidos pelos(as) participantes de Experiências Locais e informações disponibilizadas em sites específicos.

Na área da Educação Não-Formal destaca-se o trabalho desenvolvido pela **Comissão de Estudos em Políticas Pública e Controle Social da Diocese de Bagé**. Trata-se de um grupo que, no âmbito da gestão é constituído por uma Coordenação Colegiada e Equipes de Trabalho voltadas a comunicação e formação. A equipe de comunicação trata da divulgação de materiais formativos e informativos sobre os temas em que a Comissão atua, bem como eventos nesta área. Os principais veículos de comunicação utilizados para a divulgação da experiência são: jornais impressos, revistas, e-mail e programas de rádio. A equipe de formação atua na organização de processos formativos em municípios da diocese priorizando momentos de intercâmbio para troca de experiências, especialmente entre os municípios de Bagé e Dom Pedrito. Quanto ao processo organizativo, a Comissão realiza a divisão de trabalho e responsabilidades entre os participantes, a participação em reuniões é registrada através de lista de presença, os nomes e contatos dos participantes são atualizados, há elaboração de plano de trabalho, de processos de avaliação e relatórios anuais. No momento a Comissão não apresenta orçamento definido para as ações a serem desenvolvidas. A periodicidade das reuniões é mensal e os assuntos tratados são definidos pela Coordenação Colegiada em conjunto com os demais participantes. No que se refere às parcerias a Comissão conta com o apoio de Igrejas, Organizações Não-Governamentais (ONGS), Movimentos Sociais, Associações e Universidades, especialmente na área da assessoria (no processo formativo), infra-estrutura (disponibilização de locais para eventos/reuniões) e divulgação.

As dificuldades percebidas no processo de trabalho referem-se principalmente à pouca adesão de associações de moradores em eventos promovidos pela Comissão; greve de Universidade Federal (no último ano), a qual dificultou a continuidade dos trabalhos e o conflito de agendas dos(as) participantes. As principais iniciativas promovidas pela Comissão são identificadas através de: debates, oficinas e seminários sobre Políticas Públicas, junto as

comunidades sobre temas como: direitos humanos, controle social, espaços de participação; políticas públicas para juventude; formação e mobilização em torno da 5ª Semana Social Brasileira, que tem como tema: “Novo Estado, caminho da sociedade do bem viver” e participação em Conferências Municipais na área das políticas sociais.

Também destaca-se no âmbito da Educação Não-Formal e Mobilização Social a experiência do **Tribunal Popular do Judiciário Maranhense (TPJ-MA)**. Este Tribunal teve como inspiração o formato dos tribunais populares já existentes: Reforma Agrária, Terra, Meio-Ambiente etc; o Filme “Em minha terra”, que trata das caravanas de reconciliação e verdade do *pós-apartheid* na África do Sul; a valorização da participação e de expressões da cultura, arte e mística populares.

A realização do TPJ-MA constou de diferentes momentos os quais podem ser descritos como: 1) Organização da metodologia do Tribunal e equipes de trabalho; 2) Plenária Estadual de Lançamento do TPJ, com a participação de 53 municípios, cerca de 500 pessoas; 3) audiências públicas, através de cinco caravanas macro-regionais: em Santa Quitéria, Imperatriz, Bacabal, Santa Inês e Presidente Dutra, com a participação de 105 municípios, envolvendo cerca de 1.200 pessoas, para denúncia das situações de violação de direitos; 4) Plenária Estadual com depoimentos, apuração dos fatos e julgamento popular com a presença da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e participação de 62 municípios, cerca de 1.500 pessoas.

O processo de gestão foi coordenado por uma coordenação colegiada, e equipes de trabalho como: equipe política e coordenação; jurídica; sistematização; comunicação e registro; mobilização e infraestrutura. No âmbito da organização interna houve divisão de trabalho e responsabilidades entre os participantes. A experiência possui plano de trabalho, processos de avaliação e relatórios anuais. O registro de presença das atividades desenvolvidas acontece através de lista de presença dos participantes. Quanto ao público participante, conforme as atividades anteriormente descritas, corresponde a 52% homens e 48% mulheres; 87% negros e mestiços; com faixa etária de 20 anos (20%), 21 a 30 anos (30%) e de 31 a 70 anos (50%).

A divulgação da experiência aconteceu através de jornais impressos, revistas e blogs. Quanto as parcerias destaca-se a presença das Igrejas, Movimentos Sociais e Sindicatos, especialmente na área da articulação política, divulgação, assessoria e infra-estrutura. As principais dificuldades verificadas no processo podem ser identificadas como: medo das pessoas de participar, pressões e ameaças, poucos recursos para o desenvolvimento do

trabalho, longas distâncias percorridas no Estado, pouco espaço na mídia para divulgação sobre as ações do TPJ.

Entre os resultados destaca-se: retomada das mobilizações sociais e fortalecimento da articulação em torno de pautas comuns; atividades descentralizadas que possibilitaram maior participação das comunidades, bem como visibilidade às situações de violação de direitos humanos; compreensão e problematização, pelos diferentes segmentos populacionais, acerca do papel do Judiciário; fiscalização sobre a permanência de juízes nas Comarcas e agilidade em processos há muito tempo parados; afastamento de sete juízes por atos de corrupção pelo Conselho Nacional de Justiça; criação e manutenção de um blog: [www.tribunalpopularodojudiciario.wordpress.com](http://www.tribunalpopularodojudiciario.wordpress.com)

Na continuidade destacam-se algumas ações como: 1) sistematização do processo através de vídeo e documentos como cartilhas, boletins, entre outros; 2) entrega de Dossiê sobre a situação de violação de direitos humanos junto ao Ministério Público; 3) elaboração de um livro sobre o processo desenvolvido; 4) mobilização e organização nos municípios a partir de: marchas contra a corrupção (até o momento as marchas realizadas reuniram cerca 5 mil pessoas); formação na área do controle social, orçamento público, direitos humanos; criação de Observatórios do Judiciário em diversas Comarcas (ainda em fase inicial).

Outra experiência na área da Mobilização Social é o **Fórum Dom Orlando Dotti dos Movimentos Sociais Populares da Diocese de Vacaria**, que conta com a participação de cerca de 40 pessoas, representantes de diferentes movimentos sociais, pastorais, entidades e organizações sociais. Destes 60% são homens e 40% mulheres, de raça/etnia, branca, de origem italiana, com faixa etária predominante entre 31 a 40 anos. Na dinâmica organizativa do Fórum os nomes e contatos dos participantes são atualizados, é desenvolvida a divisão de trabalho e responsabilidades entre os participantes, há elaboração de plano de trabalho, de processos de avaliação e relatórios anuais. Possui um livro de registros onde são elaboradas as atas das reuniões e registro dos participantes. Os trabalhos são dinamizados por uma coordenação colegiada. No momento o Fórum não apresenta orçamento definido para as ações a serem desenvolvidas. As reuniões do grupo acontecem mensalmente, sendo que os assuntos tratados são definidos pela coordenação colegiada, com a participação dos(as) demais integrantes. Os meios de comunicação utilizados pelo Fórum para divulgação das ações são: jornais impressos, e-mail, blogs e programas de rádio. Destaca-se a ampla divulgação de matérias publicadas em jornais, entrevistas e em programas de rádio. A experiência conta com a parceria de Movimentos Sociais, Sindicatos e Igrejas, especialmente na área da assessoria, articulação política, divulgação e infra-estrutura. As principais

dificuldades encontradas até o momento são: a) pouca participação de alguns movimentos sociais, especialmente do meio rural, o que está sendo superado mediante reuniões itinerantes do Fórum, as quais possibilitam troca de experiências entre as entidades e movimentos participantes; b) organização de uma coordenação provisória, que inicialmente gerava indecisão sobre quem deveria tomar a iniciativa. Com a eleição de uma coordenação colegiada com a representatividade de todos os movimentos sociais essa dificuldade vai sendo superada.

Atualmente, as principais iniciativas que vem sendo coordenadas pelo Fórum são: fortalecimento e articulação dos movimentos sociais populares; desenvolvimento regional alternativo; defesa do meio ambiente e segurança alimentar. Entre as conquistas deste processo de mobilização destaca-se a criação do Território da Cidadania Nordeste que abrange os municípios da Diocese de Vacaria, o qual visa à construção de um desenvolvimento regional alternativo, através de análise detalhada sobre a realidade local e implementação de Políticas Públicas. O Território da Cidadania Nordeste é composto por gestores públicos, empreendimentos solidários e entidades apoiadoras. Há participação de dois representantes deste espaço no Fórum Dom Orlando Dotti.

Na área do controle social destaca-se a participação no **Conselho Municipal de Assistência Social de Passo Fundo (CMAS – Passo Fundo)**. Atualmente, o conselho é composto por 65% de mulheres e 35% de homens, com faixa etária predominante entre 31 a 40 anos. No que se refere à forma de gestão o Conselho conta com uma Mesa Diretora, formada por quatro Conselheiros, sendo dois da sociedade civil e dois representantes do governo. A presidência e demais membros da mesa diretora é definida em plenária, através de eleição. Quanto à questão organizativa o Conselho realiza divisão de trabalho e responsabilidades entre os(as) conselheiros(as) e, processos de avaliação sobre as ações realizadas. A participação em reuniões é registrada através de lista de presença. O Conselho tem um cronograma de trabalho, não apresenta orçamento próprio e, também, não elabora relatórios anuais das ações realizadas, o que se constitui desafio frente ao exercício do controle social. As discussões das reuniões plenárias, bem como suas deliberações são registradas em livro de atas próprio. As plenárias são realizadas mensalmente, mas, havendo necessidade podem ser convocadas reuniões extraordinárias. Os assuntos a serem tratados são definidos pela Mesa Diretora com a participação dos demais integrantes do CMAS.

O Conselho conta com quatro Comissões, cada uma delas com um coordenador geral e livro de atas próprio: Comissão da Política de Assistência Social (PAS); Comissão de Planos Programas e Projetos; Comissão do Bolsa Família e Comissão de controle das ações.

Estas Comissões realizam reuniões específicas de acordo com suas atribuições e demandas apresentadas. Os principais veículos de comunicação utilizados para divulgação dos trabalhos desenvolvidos são: rádio, revistas e programas de TV. Para qualificar o trabalho desenvolvido o CMAS conta com a parceria de Organizações Não-governamentais (ONGs), inscritas no CMAS; Poder público em nível Federal (Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS) e Estadual (Conselho Regional de Educação - CRE), Secretarias Municipais de Assistência Social, Habitação, Finanças, Saúde, Planejamento, Serviços Urbanos, Desporto, Cultura e Educação, que são conselheiras no CMAS pela representação governamental. Também conta com a parceria com Universidades, especialmente no que se refere à orientações sobre legislação, metodologia de trabalho, levantamento de dados, pesquisas, etc. Os principais temas pautados pelo Conselho são: estabelecimento de diretrizes, apreciação e aprovação do Plano e do orçamento municipal de Assistência Social; formulação de estratégias e controle da execução da PAS; proposição de critérios para a programação e execuções orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social, e fiscalização da movimentação e aplicação de recursos; acompanhamento, avaliação e fiscalização dos serviços da Rede Sócio assistencial no Município – governamental e não governamental; inscrição de Entidades de Assistência Social no âmbito do município (condição para obter o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS); emissão de parecer e aprovação de recursos federais oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS; acompanhamento das ações voltadas ao Programa Bolsa família e CAD Único; preparação e realização de Conferências Municipais de Assistência Social, entre outros. As dificuldades encontradas referem-se, principalmente, a pouca participação das entidades governamentais; pouca qualificação dos conselheiros para o controle social; mudanças consecutivas de profissionais da Assistência Social, no âmbito governamental do município; mudanças na legislação, linguagem inadequada ou inacessível aos usuários. As principais ações que precisam ser intensificadas referem-se a: organização dos representantes das entidades da sociedade civil, com vistas a qualificar a participação neste espaço de controle social; execução das deliberações feitas nas Conferências Municipais e apropriação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), pelos conselheiros, como política pública e não como forma de assistencialismo ou possível “curral eleitoral”.

Ainda na área do controle social destaca-se a experiência da **OCCIS-SL**. No âmbito da gestão a entidade conta com a contribuição da Diretoria e de Coordenadores organizados em povoados e comunidades. A faixa etária dos participantes está entre 21 a 40 anos. No âmbito da organização interna ocorre a divisão de trabalho e responsabilidades entre os participantes. A entidade elabora plano de trabalho e orçamento, processos de avaliação sobre

as ações realizadas e relatórios anuais. As reuniões na entidade acontecem semanalmente, a partir das demandas das equipes de trabalho em cada área de atuação. Isto ocorre com a participação de coordenadores locais, de povoados e comunidades e membros da Diretoria. O registro de participação é feito através de lista de presença e os assuntos tratados são definidos pelos participantes. A divulgação das ações ocorre através de jornais impressos, blogs, programas de rádio, além de atos públicos como caminhadas e audiências públicas. A principal prioridade da entidade é a organização dos Fóruns de Cidadania no município de Santa Luzia. A comunidade demanda a OCCIS a partir de necessidades concretas como saneamento, água, transporte, energia elétrica, entre outros. A entidade contribui na organização das comunidades e povoados, a partir de processos de formação e mobilização, com vistas ao exercício do controle social, com o objetivo de pautar o poder público, diante da garantia de direitos e de políticas públicas.

Além disso a entidade atua na mobilização de Fóruns Estaduais de Cidadania, junto a outras redes e organizações sociais. No âmbito das parcerias a entidade conta com os movimentos sociais, igrejas e associações especialmente na área da assessoria, infra-estrutura e divulgação.

As principais conquistas em relação ao trabalho realizado podem ser identificadas através do estabelecimento de uma pauta de luta através de Campanhas Estaduais e Agendas Locais dos Fóruns de Cidadania, com debate, por exemplo, em período de eleições de um “Plano de Gestão Popular” para os municípios, também chamada de “Carta Compromisso”. Esta Carta é elaborada através de reunião pública, com as comunidades, as quais se posicionam sobre as principais políticas públicas que devem ser implementadas nos municípios, bem como, os recursos que devem ser destinados. Esta Carta expressa o planejamento das políticas públicas demandadas pelo povo. No período de eleições municipais, enquanto os candidatos se mobilizam para comícios de campanha, os Fóruns de Cidadania mobilizam as comunidades a participar dos “Comícios de Cidadania”, a fim de que pautem os governos para a garantia de políticas públicas que atendam suas necessidades concretas. Os(as) candidatos(as) são convidados a assinar a Carta Compromisso, comprometendo-se a cumprirem com as políticas públicas firmadas na Carta se forem eleitos. Ao longo dos anos de mandato governamental os Fóruns permanecem organizados e mobilizados diante do controle social das políticas públicas “prometidas” pelos eleitos.

As principais dificuldades enfrentadas para o desenvolvimento do trabalho são: o abuso das autoridades públicas, diante da ocultação de informações; seletividade nos encaminhamentos feitos pela polícia e pelo judiciário; morosidade nos encaminhamentos de

representações junto ao Ministério Público, em relação aos direitos das comunidades mais pobres.

As principais lutas ocorrem no sentido de fortalecer o protagonismo da população, através dos povoados e comunidades, no processo da participação, para o combate a corrupção eleitoral a partir da aplicação da Lei 9840; garantia de direitos e de políticas públicas, voltadas especialmente ao acesso a água potável e Programa Luz para Todos; acessibilidade das comunidades através da abertura e melhoria das estradas vicinais.

As experiências descritas apresentam um rico processo de educação não-formal, mobilização e controle social, realizados a partir de iniciativas protagonizadas pela sociedade civil organizada. Tais experiências tem como ponto de partida as necessidades e realidades concretas onde estão inseridos os diferentes segmentos populacionais e constituem-se como referencia importante para o desvendamento dos processos de participação social junto a esfera pública.

**b) Coordenações Colegiadas Regionais:** houve a participação de 24 pessoas, 10 mulheres e 14 homens, com faixa etária predominante entre 31 a 40 anos. No que se refere a escolaridade, duas pessoas possuem Ensino Médio Completo, quatro com Ensino Superior Completo, 12 com especialização, cinco com mestrado e uma com doutorado. Quanto a questão de trabalho, 20 pessoas possuem vínculo empregatício, três são autônomas e uma não respondeu a esta questão. O total de adesão das pessoas pesquisadas neste grupo foi de 71%. Os(as) participantes representam os seguintes regionais<sup>12</sup>: Regional Norte 2 (Estado do Pará), Minas Gerais, Ceará, Espírito Santo, Nordeste 2 (Estados de Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte e Paraíba); Nordeste 3 (Estados da Bahia e Sergipe), Santa Catarina e Piauí, com a participação de duas pessoas em cada Regional; Regional do Maranhão e Paraná, com a participação de um representante em cada Regional; Regional São Paulo e Rio Grande do Sul, com três representantes cada.

**c) Diretoria e Equipe de Coordenação Colegiada Nacional:** houve a participação integral (100%) da Diretoria Nacional e da equipe de Coordenação Colegiada Nacional, totalizando seis (6) pessoas, três homens e três mulheres. Quanto ao nível de escolaridade duas pessoas têm curso superior completo, três especialização e uma pessoa com mestrado. Duas pessoas apresentam vínculo empregatício junto à CB e quadro pessoas exercem atividade voluntária na CB.

---

<sup>12</sup> É oportuno destacar que em alguns regionais as equipes colegiadas são constituídas por duas pessoas como é o caso do Norte 2 (Pará) e Espírito Santo.

### 3) Pesquisa Documental

Esta técnica consiste na coleta de dados “restrita a documentos, escritos ou não” (MARCONI; LAKATOS, 2006, 62). Na pesquisa desenvolvida utilizou-se como fonte de dados a análise de documentos contemporâneos primários. Estes documentos são de natureza escrita e impressa. Esta técnica foi utilizada para análise de Relatórios, Atas, Cartas e outros documentos que compõe o registro das diretrizes estabelecidas pela entidade no período em análise. Mediante “Termo de Compromisso para utilização de dados”, assinado pela pesquisadora para a devida pesquisa documental, foram analisados os cinco (5) Estatutos elaborados pela entidade, no período de 1966 a 2011. Também foram analisados relatórios anuais da CB no período de 2002 a 2011 e relatórios referentes as deliberações dos Congressos e Assembleias Nacionais de Cáritas realizados no período de 1999; 2003; 2006; 2007 e 2011. Para o desenvolvimento desta técnica foi utilizado um roteiro de análise que serviu de guia para sistematização das informações obtidas, as quais estão diretamente voltadas a responder ao conjunto das questões orientadoras da pesquisa. Esta técnica foi aplicada no período de junho a outubro de 2012.

### 4) Análise de conteúdo

A técnica da análise de conteúdo tem sido abordada por diferentes autores, a partir de seus referenciais teórico-metodológicos. Conforme refere Spink (2000, p. 106), “a análise inicia-se com uma imersão no conjunto de informações coletadas, procurando deixar aflorar os sentidos, sem encapsular os dados em categorias, classificações ou tematizações definidas a priori”. De acordo com a referida autora, a técnica de análise acontece através de “mapas de associações de ideias”, que contribuem para a sistematização e interpretação de informações.

Minayo (2007, p. 303) refere que a análise de conteúdo é “a expressão mais comumente usada para representar o tratamento dos dados de uma pesquisa qualitativa”. Constitui-se como uma etapa do processo de pesquisa e tem como objetivo analisar informações a partir da coleta de dados, possibilitando sua organização e interpretação, de acordo com os objetivos que orientam o processo de investigação. A técnica contribui para o aprofundamento do conteúdo dessas informações, com vistas à sistematização de indicativos, que se constituem como respostas ao problema proposto no processo de pesquisa. Conforme refere Bardin (2004, p. 37), a análise de conteúdo é:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

É importante destacar que não existe um esquema pronto e acabado a ser incorporado no processo de análise de conteúdo. “A técnica de análise de conteúdo adequada ao domínio e ao objetivo pretendidos tem que ser reinventada a cada momento [...]” (BARDIN, 2004, p. 26). Trata-se de um processo dinâmico, construído na realidade concreta e influenciado por ela. Porém, embora não exista um esquema fechado, acabado e exclusivo para a análise de conteúdo, é necessário partir de algumas referências orientadoras. Bardin (2004, p. 89) aponta três fases importantes para o desenvolvimento da análise de conteúdo: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A pré-análise consiste na organização do material a ser analisado. Conforme refere Bardin (2004, p. 89), “corresponde a um período de intuições, mas tem por objectivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas”. São escolhidos os documentos a serem utilizados na análise, feita a leitura flutuante e formulados os objetivos que nortearão a interpretação dos dados. Nesta etapa os registros da história oral e da pesquisa documental foram organizados em quadros específicos, com vistas a contribuir para a análise do material. A organização dos dados dos questionários foi realizada através de banco de dados, em planilha de Excel e, posteriormente em quadros de acordo com os temas trabalhados. Como complemento para a sistematização de dados da história oral e dos questionários foi utilizada a técnica de lexicometria. Esta ferramenta “permite descobrir co-relacionamentos e dados implícitos nos registros de um corpus, pelo estudo e desenvolvimento de um processo de extração (DAMASCENO, 2007, p. 5)”. Sua utilização teve como objetivo verificar quais as principais inferências expressas na fala ou registro dos sujeitos pesquisados, as quais ao serem traduzidas em expressões numéricas repercutem no adensamento das informações qualitativas.

A sistematização das informações através dos instrumentos acima descritos possibilitou a categorização dos dados. Trata-se de uma etapa fundamental para análise de dados na medida em que as categorias, enquanto conceitos classificatórios carregam significações, “por meio dos quais a realidade é pensada de forma hierarquizada” (MINAYO, 2007, p. 178). A classificação dos dados de pesquisa, em grupos, de acordo com as categorias

referenciais, constitui-se, conforme refere Bardin (2004, p. 111), um processo de categorização, ou seja,

uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia), com os critérios previamente definidos.

Na perspectiva de análise de conteúdo de tipo “categorial”, a categorização pode ser compreendida como um “momento intermediário” entre a pré-análise e o tratamento dos resultados, na medida em que contribui para a organização dos dados e, ao mesmo tempo, já se traduz enquanto parte do processo de exploração do material.

Após a etapa da pré-análise e exploração do material, o tratamento dos dados, a inferência e interpretação é desenvolvida com vistas a finalizar o “ciclo” do processo metodológico a partir do referencial de Bardin. Nesta etapa a inferência se expressa, enquanto um “procedimento intermediário, que vem permitir a passagem, explícita e controlada” (BARDIN, 2004, p. 34), entre a descrição e a interpretação. Possibilita o reconhecimento de temas e questões que emergem no processo de investigação e, que já não se constituem como objeto estranho ao pesquisador, conforme ocorre no momento inicial da pesquisa. Considerando como ponto de partida as questões orientadoras, objetivos e categorias temáticas, a inferência se constituiu como uma etapa fundamental no processo de interpretação. Na pesquisa realizada, na fase de interpretação houve a problematização entre os dados empíricos e os referenciais teórico-metodológicos utilizados no processo de investigação, os quais podem ser verificados nos capítulos 4 e 5.

O desenvolvimento da pesquisa, a partir das características do público envolvido, da abrangência territorial, das técnicas e instrumentos utilizados possibilitou a triangulação de dados na medida em que trata-se de uma técnica que possibilita:

a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo. Parte-se de princípios que sustentam que é impossível conceber a existência isolada de um fenómeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com uma macrorealidade social (TRIVIÑOS, 1987, p. 138).

A partir da escolha do método do Materialismo Dialético Histórico e dos elementos acima descritos, a triangulação constitui-se como instrumento de articulação entre o genérico e particular, teórico e empírico, todo e parte, buscando-se, dessa forma a apreensão do

fenômeno na sua totalidade. O exercício da triangulação é evidenciado, especialmente, nos capítulos 4 e 5 deste trabalho.

Por fim, é importante destacar duas questões fundamentais. A primeira refere-se à observação quanto ao cuidado ético, no que se refere à coleta, interpretação, análise e publicização de dados, preservando-se a identidade dos sujeitos participantes. Para tanto, desde o processo de planejamento da pesquisa até a análise dos dados foram observados os princípios que regulamentam o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais. A segunda diz respeito à socialização dos resultados. Esta etapa será desenvolvida, posteriormente, junto aos sujeitos participantes da pesquisa, através de reuniões e seminários para apresentação dos resultados; comunidade acadêmica e sociedade em geral, através da socialização da tese, publicação de artigos e apresentação de trabalhos em eventos científicos. Para melhor visualização dos elementos constitutivos da pesquisa, descreve-se a seguir o quadro metodológico da pesquisa.

#### 2.4 QUADRO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Este item tem como objetivo dar visibilidade, de forma sintética, sobre o processo de desenvolvimento da pesquisa. O quadro 2 apresenta a descrição do tema de pesquisa e sua delimitação, lócus empírico e sujeitos da pesquisa, o método, categorias do método, categoria temáticas, pressupostos sobre os temas trabalhados, o problema de pesquisa, questões orientadoras, objetivo geral e específicos, conforme veremos a seguir.

Quadro 2 - Quadro Metodológico da Pesquisa

TEMA E SUA DELIMITAÇÃO	CATEGORIAS E REFERENCIAIS	PRESSUPOSTOS	PROBLEMA DE PESQUISA	QUESTÕES ORIENTADORAS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
<p><b>TEMA:</b></p> <p>Participação Social</p> <p><b>DELIMITAÇÃO DO TEMA:</b></p> <p>Sociedade civil e Esfera Pública: a participação social em debate</p> <p><b>LÓCUS EMPÍRICO DA PESQUISA:</b></p> <p>Cáritas Brasileira</p> <p><b>SUJEITOS DA PESQUISA:</b></p> <p>Agentes e lideranças que atuam em Experiências Locais, Coordenações Colegiadas Regionais, Diretoria Nacional, Coordenação Colegiada Nacional e pessoas de referência do Programa de Políticas Públicas da</p>	<p><b>Categorias temáticas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Esfera Pública</li> <li>2. Política Social</li> <li>3. Participação Social</li> <li>4. Educação Não-Formal</li> <li>5. Mobilização Social</li> <li>6. Controle Social</li> </ol> <p><b>Categorias do método</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contradição</li> <li>2. Totalidade</li> <li>3. Historicidade</li> <li>4. Hegemonia</li> </ol> <p><b>Referencial epistemológico, teórico-metodológico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Método dialético histórico</li> <li>- Teoria do Estado Ampliado</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os processos de educação não-formal, mobilização e controle social, na área de políticas sociais, desenvolvidos por organizações da sociedade civil, podem contribuir para a participação qualificada deste segmento, junto à esfera pública.</li> <li>2) A esfera pública traduz-se como locus de participação da sociedade civil e sociedade política. Exige o exercício da democracia participativa, articulada à representativa, com vistas a garantia de direitos, de políticas públicas e gestão democrática do Estado.</li> <li>3) A participação social constitui-se como processo coletivo, de exercício da democracia participativa. Busca-se fortalecer a capacidade de incidência política dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios, junto à esfera pública, com vistas à garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas.</li> <li>4. A educação não-formal está voltada a um modelo de educação permanente, que tem raízes na metodologia da educação popular. Sua materialização ocorre através de processos educativos construídos de forma coletiva, democrática e participativa pelos sujeitos envolvidos, nos territórios onde estão inseridos.</li> <li>5. A mobilização social</li> </ol>	<p><b>Como vem se constituindo a participação de organizações da sociedade civil, no âmbito da educação não-formal, mobilização e controle social, junto à esfera pública, no período de 2002 a 2012?</b></p> <p><b>OBJETIVO GERAL:</b></p> <p>Analisar como vem se constituindo a participação de organizações da sociedade civil, no âmbito da educação não-formal, mobilização e controle social, junto à esfera pública, com vistas a qualificar os processos de participação.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Qual a compreensão dos sujeitos pesquisados sobre educação não-formal, mobilização, controle social e participação?</li> <li>2. Como estão configurados os processos de educação não-formal, mobilização e controle social, a partir de experiências desenvolvidas por organizações da sociedade civil?</li> <li>3. Como os processos de educação não-formal, mobilização e controle social podem qualificar a participação de organizações da sociedade civil junto à esfera pública?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprender a concepção dos sujeitos pesquisados sobre educação não-formal, mobilização, controle social e participação.</li> <li>2. Identificar como se configuram os processos de educação não-formal, mobilização e controle social, junto à esfera pública, a partir de experiências desenvolvidas por organizações da sociedade civil.</li> <li>3. Problematizar como os processos de educação não-formal, mobilização e controle social podem qualificar a participação de organizações da sociedade civil junto à esfera pública.</li> </ol>

Cáritas Brasileira		<p>configura-se como processo permanente de organização e articulação de diferentes sujeitos sociais, em torno de objetivos comuns, com vista a mudança da realidade em que se encontram.</p> <p>6. O controle social constitui-se como processo de participação da sociedade civil organizada, com vistas a intervir na gestão pública. Se viabiliza de forma coletiva através da formulação, deliberação, gerenciamento financeiro, acompanhamento da execução e avaliação de políticas públicas. O efetivo controle social supõe a articulação entre espaços institucionalizados e não-institucionalizados de participação.</p>			
--------------------	--	--	--	--	--

Os elementos descritos no quadro 2 sintetizam o percurso metodológico da pesquisa. Possibilitam retomar os pressupostos teóricos que servem como “guias orientadores” para o desvendamento do objeto em estudo. Tais referenciais precisam ser adensados, a partir de aportes teóricos oriundos da área das Ciências Sociais Aplicadas, com vistas a qualificar a apreensão e problematização do tema em questão. Este é o objetivo do próximo capítulo. Sigamos viagem rumo a próxima estação.

### 3 ESTAÇÃO DE PASSAGEM 2 “APORTES TEÓRICOS”: NOÇÕES ACERCA DA CONSTITUIÇÃO DA ESFERA PÚBLICA

A tentativa de implantação da cultura européia em extenso território, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante e mais rico em consequências. Trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas idéias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra (HOLANDA, 2011, p.31)

Para o desenvolvimento da pesquisa intitulada “Sociedade civil e Esfera Pública: a participação social em debate”, torna-se fundamental revisitar alguns acúmulos acerca da constituição do Estado e Sociedade Civil, sendo esta última uma das categorias temáticas do processo de pesquisa.

A reflexão aqui sistematizada está fundamentada em referenciais teóricos da área das Ciências Sociais Aplicadas, especialmente, Direito, Sociologia, Educação e Serviço Social, os quais se traduzem como alicerces fundamentais para a construção do saber científico. As reflexões apresentadas não têm objetivo conclusivo, mas, de oportunizar o debate e aprofundamento temático, com vistas à sistematização e produção de novos conhecimentos.

#### 3.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: DOIS TERMOS, VÁRIAS DENOMINAÇÕES

Para compreender a constituição da sociedade civil é necessário refletir, de maneira articulada, sobre o Estado. Trata-se de um tema complexo na medida em que não houve ao longo da história um único modelo de Estado, mas sim, vários modelos de acordo com cada período histórico, com a organização das diferentes sociedades e das forças sociais em disputa. Do ano 3.000 a.C até o século V da era Cristã houve essencialmente três modelos de Estado. O primeiro denomina-se “*Antigo, Oriental ou Teocrático*”, presente nas antigas civilizações. Esse modelo apresentava fusão entre o espaço público e privado, na medida em que não havia diferenciação entre as funções da família, da religião, do Estado e da organização econômica. Assim, não havia “divisão interior, nem territorial, nem de funções” (DALLARI, 2001, p. 62). Era marcante a presença da religião que afirmava a autoridade dos governantes mediante “inspiração divina”, e, também influenciava na elaboração de normas de comportamento seja ele individual ou coletivo. O segundo tipo “*Grego*”, tem como ponto forte a organização da pólis, que compreendia duas esferas distintas: privada (voltada a casa,

família) e pública (que abordava questões políticas da cidade). O terceiro refere-se ao “*Romano*”, modelo que tem como principal característica a base familiar de organização.

Do século V ao século XV d.C ocorre a organização do *Estado Medieval*. A partir do pensamento de Thomas Hobbes (1588-1679), a sociedade natural, ou estado de natureza, é formado por indivíduos orgulhosos, competitivos, com espírito de vingança e antecede a organização do estado social. Vive-se uma “guerra de todos contra todos” e “as leis da natureza (como a justiça, a equidade, a modéstia, a piedade ou , em resumo, fazer aos outros o que queremos que nos façam)” (HOBBS, 1983, p. 103), só será viável mediante a intervenção de um soberano inquestionável, que tem autoridade sobre a liberdade natural das pessoas. Trata-se de um modelo voltado a centralização do poder ao soberano. O autor ilustra a experiência de organização das abelhas e formigas como um ideal que não pode ser alcançado naturalmente pela humanidade. Isto ocorre na medida em que o ser humano está envolto à competição pela honra e pela dignidade; à disputa pelo poder, através do uso da razão e da arte das palavras, capaz de mascarar o bem e o mal; à injúria e ao dano. Neste contexto, o acordo entre os homens só é possível através de um pacto, que para ser efetivo, constante e duradouro necessita do poder de um soberano. Conforme refere Hobbes (1983, p. 105), a sociedade confere:

toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade [...] todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão.

A crise do Estado Medieval leva ao surgimento do *Estado Moderno*, no período que vai do século XV ao século XVIII. Trata-se de um modelo inspirado na tradição Romana, ou seja, com centralidade no território e administrado por um poder soberano. O poder do Estado é absoluto, sobrepondo-se à organização da sociedade. O contexto da época é de transição do feudalismo para o modo de produção capitalista.

Aqui é oportuno ressaltar o pensamento de Maquiavel, historiador italiano, referencial na Ciência Política Moderna, através da obra “O Príncipe”, de 1532. Nesta obra o autor aconselha como um príncipe pode manter de forma eficiente o seu governo. Conforme refere o autor: “Todos os estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens foram e são repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 1996, p. 3). No capítulo I da obra “De quantos tipos são os principados e de que modo se adquirem”, identifica-se que o principado, ou Estado, é hereditário no qual “o sangue de seu senhor vem governando há

longo tempo[...]” ou adquirido “com as armas de outrem, ou com as próprias” (MAQUIAVEL, 1996, p. 3). Assim, o governante pode chegar ao poder pela virtude ou pela fortuna. O autor também aborda o “Principado Civil”, quando “um cidadão particular se torna príncipe de sua pátria [...] pelo apoio de seus concidadãos” (MAQUIAVEL, 1996, p. 43). Este tipo de Estado se expressa “pelo favor do povo ou pelo favor dos grandes” (MAQUIAVEL, 1996, p. 43), a depender da oportunidade. “Por isso, um príncipe sábio deve encontrar um modo pelo qual seus cidadãos, sempre e em qualquer tempo, tenham necessidade do estado e dele; assim, eles sempre lhe serão fiéis” (MAQUIAVEL, 1996, p. 47). Estas referências reafirmam um modelo de Estado absolutista.

Com a Revolução Francesa (1789), tem início um novo período na história, a Idade Contemporânea, presente até os dias atuais. É durante o século XVIII que surge o Estado Democrático, na Europa, através das lutas contra o absolutismo. Esse modelo diz respeito ao “governo do povo”, ou seja, expressa a participação do povo na condução do Estado. Através dele se busca a afirmação de direitos naturais da pessoa humana.

No século XVIII é importante destacar a influência de Montesquieu, através da obra: “O Espírito das Leis”, no qual define a criação dos três poderes de governo, os quais inspiraram a forma de constituição dos poderes em diferentes sociedades. Conforme refere o autor “existem três espécies de govêrno: o *republicano*, o *monárquico* e o *despótico*” (MONTESQUIEU, 1962, p. 35). O primeiro tipo se caracteriza pela participação parcial ou total do povo, o que pode levar ao exercício da democracia, seja ela direta ou indireta. Conforme refere Montesquieu (1962, p. 36):

O povo que possui o poder soberano deve fazer por si mesmo tudo o que pode realizar corretamente e, aquilo que não pode realizar corretamente, cumpre que o faça por intermédio de seus ministros.

No governo republicano é fundamental a participação do povo na definição das Leis, na concessão e exercício do sufrágio. Porém, este modelo também apresenta contradições. Estas podem ser verificadas mediante a efetiva participação nos espaços de decisão, as quais estão voltadas a pessoas que detém poder econômico e conseqüentemente poder político, conforme pode ser observado na citação que segue:

Solon dividiu o povo de Atenas em quatro classes. Levado pelo espírito da democracia, não o fêz para estipular os que teriam direito a votar mas os que poderiam ser eleitos e, deixando a cada cidadão o direito de voto, quis que, em cada uma das quatro classes, se pudesse eleger juizes. Entretanto, foi apenas nas três

primeiras classes, onde se localizavam os cidadãos de fortuna, que se pôde extrair os magistrados (MONTESQUIEU, 1962, p. 38).

O segundo tipo – monárquico - ocorre através do governo de uma só pessoa, através de Leis fundamentais, estabelecidas por um grupo de pessoas, os nobres, e, o terceiro – despótico - ocorre quando “uma só pessoa, sem obedecer a leis e regras, realiza tudo por sua vontade e seus caprichos” (MONTESQUIEU, 1962, p. 35). Embora os três tipos de governo apresentem características específicas, há em comum entre eles a centralidade das decisões por parte de pessoas influentes política e economicamente.

O *Estado Constitucional* surge de maneira paralela ao *Democrático*, com a crise no período medieval. O Constitucionalismo tem seu momento forte de organização no século XVIII, principalmente no que se refere aos seguintes fatores: “a afirmação da supremacia do indivíduo, a necessidade de limitação do poder dos governantes e a crença quase religiosa nas virtudes da razão, apoiando a busca da racionalização do poder” (DALLARI, 2001, p. 198). O Constitucionalismo teve características diferenciadas de acordo com a organização de cada país. Do ponto de vista econômico liberal esse modelo constitui-se como instrumento de afirmação política das classes dominantes.

A organização do Estado Democrático e Constitucional sofreu influência do iluminismo, movimento filosófico e intelectual, de inspiração liberal, criado no século XVIII “século das luzes”, o qual possibilitou maior valorização da razão e da ciência. Destaca-se aqui o pensamento de iluministas como o filósofo inglês John Locke (1632-1704) e o filósofo suíço Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Para Locke, o governo era uma autoridade constituída, que deveria zelar pelo direito natural do homem (vida, liberdade, propriedade). De acordo com o pensamento do autor todos os homens, no seu estado de natureza são iguais, e cada um poderia agir com liberdade desde que não prejudicasse outra pessoa. No estado de natureza, conforme refere Locke (1994, p. 83), os homens eram:

absolutamente livres para decidir suas ações, dispor de seus bens e de suas pessoas como bem entendessem, dentro dos limites do direito natural, sem pedir a autorização de nenhum outro homem nem depender de sua vontade.

O estado de natureza é regido por um direito natural, onde é previsto que nenhuma pessoa pode lesar a outra na medida em que todos são iguais e independentes. Nessa concepção ocorre a negação do papel do Estado enquanto regulador da organização social. A liberdade é assegurada através de um governo civil, capaz de responder as inconveniências geradas no estado de natureza.

O estado de guerra referido por Locke corresponde a um “estado de inimizade e de destruição” (LOCKE, 1994, p. 91), que resulta do poder absoluto, da força ou intenção declarada de força e exploração de um homem sobre o outro. Os homens abandonam seu estado de natureza e se reúnem em sociedade com o objetivo de evitar o estado de guerra. A “sociedade civil”<sup>13</sup>, ou seja, aquela que não é propriedade do monarca, se organiza para fazer enfrentamento ao estado de guerra de “todos contra todos”.

Em Rousseau percebe-se outra abordagem acerca da origem do Estado e “sociedade civil”. Para o autor, a associação das pessoas entre si forma uma pessoa pública “república”, que pode ser denominada “*Estado* quando passivo, *soberano* quando ativo, e *potência* quando comparado a seus semelhantes (ROUSSEAU, 1997, p. 71); distinguindo-se das pessoas individuais, que associadas ao Estado, de forma coletiva, recebem o nome “de *povo* e se chamam, em particular, *cidadãos*, enquanto partícipes da autoridade soberana, e *súditos* enquanto submetidos às leis do Estado” (ROUSSEAU, 1997, p. 71).

O poder do Estado está voltado à satisfação de uma vontade geral, que é assegurada em Lei através de um pacto social. Trata-se de um “Contrato Social”, capaz de garantir o bem comum. Para o autor, os seres humanos no seu estado de natureza, vivem na igualdade, utilizam-se do necessário para viver e são desprovidos do egoísmo e da competição. É o meio onde vivem que os torna desiguais e competitivos. Assim refere o autor:

[...] a partir do instante em que um homem necessitou do auxílio do outro, desde que percebeu que era útil a um só ter provisões para dois, desapareceu a igualdade, introduziu-se a propriedade, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas se transformaram em campos risonhos que cumpria regar com o suor dos homens e nos quais logo se viu a escravidão e a miséria germinarem e medrarem com as searas (ROUSSEAU, 1999, p.213).

Considerando o pensamento do autor, a “guerra de todos contra todos” estaria na “sociedade civil”, a partir da origem da propriedade privada e não no estado de natureza. A propriedade privada se constitui através da divisão entre o “meu” e o “teu”, que gera desigualdade através do rompimento com o modo de vida no estado de natureza. Assim, a propriedade privada tem origem no momento em que: “o primeiro que, tendo cercado um terreno, atreveu-se a dizer: *Isto é meu*, e encontrou pessoas simples o suficiente para acreditar nele” (ROUSSEAU, 1999, p. 203). Nesse contexto, a criação do Estado teria como finalidade a preservação dos direitos naturais, através do exercício de uma vontade geral.

---

<sup>13</sup> Utiliza-se o termo sociedade civil entre aspas em virtude de que neste período não havia produção teórica para definição desta categoria.

No final do século XVII e século XVIII em Marx, encontra-se outra definição de Estado e “Sociedade Civil”. O Estado é uma esfera que tem origem no contexto da sociedade civil. Trata-se de uma “instituição que, acima de todas as outras, tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe” (BOTTOMORE, 2001, p. 133). O Estado localiza-se na estrutura econômica da sociedade, enquanto base ou infra-estrutura. O mesmo ocorre com a sociedade civil, na medida em que Estado e sociedade civil constituem dois níveis de sociedades que são dependentes. A sociedade civil compreende:

o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas. Compreende o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e ultrapassa, por isso mesmo, o Estado e a nação, embora deva, por outro lado, afirmar-se no exterior como nacionalidade e organizar-se no interior como Estado (MARX, ENGELS, 2007, p. 33).

Assim, a sociedade civil é formada por um conjunto de indivíduos egoístas que, através da organização coletiva, buscam a satisfação de necessidades materiais e estão vinculados ao poder econômico. Cabe ao Estado estar a serviço da manutenção do status e do poder dessa parcela da sociedade.

No século XIX Antônio Gramsci, filósofo italiano de tradição marxista, amplia a noção do termo sociedade civil mediante a criação do conceito de Estado Ampliado “(no significado integral: ditadura + hegemonia)” (GRAMSCI, CC3, 2007, p. 257), ou seja, um Estado formado respectivamente por sociedade política e sociedade civil. A sociedade política é constituída pelos aparelhos repressivos (instituições jurídicas, penais, militares, policiais, entre outros), que exercem a coerção e o domínio sobre a sociedade (CORREIA, 2004, p. 162). Já a sociedade civil é compreendida não como estrutura, base material, mas como momento da superestrutura, conforme refere Correia (2004, p. 162) trata-se do:

lugar em que se dá a formação do poder ideológico distinto do poder político. É o conjunto dos organismos privados (escolas, igrejas, sindicatos, meios de comunicação, entre outros), que exercem o consenso sobre a sociedade, dando a direção moral e política.

Em Gramsci, sociedade civil e sociedade política integram a superestrutura. Estas duas esferas articuladas à econômica, ou estrutura, contribuem para desvendar limites e possibilidades que se apresentam na organização das sociedades.

Considerando a referência deste autor é possível compreender o Estado como lugar possível de participação, de transformação, de incidência, na medida em que pode ser permeado pelos interesses da sociedade civil organizada.

Em Gramsci, sociedade civil é um conceito, complexo e sofisticado, com o qual se pode entender a realidade contemporânea. Mas é também um projeto político, abrangente e igualmente sofisticado, com o qual se pode transformar a realidade (NOGUEIRA, 2003, p. 219).

Assim, sociedade civil não se limita a um campo exclusivo de indivíduos da classe burguesa, cuja perspectiva de atuação está mais voltada a área econômica. Sob este enfoque pode ser concebida “no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI, CC3, 2007, p. 225). Compreende um conjunto de organizações do espaço público não-estatal, incluindo as classes subalternas, que disputam um novo projeto hegemônico de sociedade “que poderá levar a gestão democrática e popular do poder” (CORREIA, 2004, p. 163).

O conceito de classes subalternas é descrito por Gramsci a partir do histórico dos grupos sociais subalternos da Idade Média e em Roma, os quais representam um conjunto contraditório e diversificado de situações de exploração, seja ela econômica, social e política, que leva à subalternidade uma parcela da população. Os grupos subalternos buscam, embora de forma provisória, certa unificação, mesmo que esta seja rompida pela força exercida por grupos dominantes, que os torna subalternizados. O autor destaca que, “com frequência, os grupos subalternos são originalmente de outra raça (outra cultura e outra religião) em relação aos dominantes e, muitas vezes, uma mistura de raças diversas, como no caso dos escravos” (GRAMSCI, CC5, 2002, p. 138).

Considerando o referencial de Estado Ampliado, a sociedade civil, é representada pelo extenso e complexo espaço não-governamental, constituído por entidades de natureza diferenciada, com interesses específicos e de grande importância política. Conforme refere Simionatto (2011, p. 71), a sociedade civil:

Compreende o conjunto de relações sociais que engloba o devir concreto da vida cotidiana, da vida em sociedade, o emaranhado das instituições, ideologias, projetos e interesses de classe distintos e, portanto, espaço de disputa pela hegemonia.

Observa-se que o conceito de sociedade civil não é homogêneo “[...] mas se apresenta como uma das principais arenas da luta de classes e, portanto, como palco de intensas contradições” (COUTINHO, 2006, p. 41). Trata-se de um conceito que se difundiu a partir de quatro vertentes principais (NOGUEIRA, 2003, p. 216-217): 1) complexificação, diferenciação e fragmentação societais - as sociedades ficaram mais diversificadas e individualizadas, mas também muito mais mercantilizadas; 2) constituição de um mundo mais interligado e integrado economicamente - o social ganhou maior transparência e maior

autonomia relativa diante do político; 3) expansão da cultura democrática de modo geral e da cultura participativa de modo particular e 4) crise da democracia representativa e transformações registradas no plano da institucionalidade política. Estes indicativos apontam para a emergência de um sujeito coletivo capaz de incidir nos espaços de decisão junto à sociedade política.

É importante destacar que sociedade civil “foi um conceito forjado na disputa política, e tem sido usado por determinadas forças para ganhar terreno em disputas reais” (ACANDA, 2006, p. 18). Seu surgimento, na década de 1970, se deve especialmente a três cenários (ACANDA, 2006, p. 18): 1) no leste Europeu, nos países comunistas, a idéia de sociedade civil foi utilizada para expressar rejeição a um modelo de Estado ultraconservador; 2) em países capitalistas, especialmente Estados Unidos e Inglaterra, a nova direita utilizou o tema como estratégia de luta pelo controle do governo. Com o surgimento do neoliberalismo, a idéia de sociedade civil foi utilizada como base teórica para projeção de tal perspectiva; 3) na realidade latino-americana, houve receptividade do tema pelos setores de esquerda. O termo sociedade civil “representava tudo o que se opunha às arbitrariedades do regime militar e à reconstrução de laços associativos que visassem restabelecer a ação política” (ACANDA, 2006, p. 21).

Tomando por referência este terceiro enfoque é possível analisar a existência de três perspectivas de sociedade civil e a sua relação com o Estado (NOGUEIRA, 2003), enquanto sociedade política. A primeira delas se refere à *sociedade civil democrático-radical*, na qual a política tem forte influência. Envolve diferentes atores sociais buscando a construção de processos coletivos, a politização e fortalecimento do espaço público e democrático. Essa concepção aborda o conceito de hegemonia, enquanto possibilidade de convergência de interesses, o qual se desenvolve mediante a coerção entre classes sociais, ou grupos específicos que se localizam no interior dessas classes.

A *sociedade civil democrático-radical* corresponde a “um espaço onde são construídos projetos globais de sociedade, articulam-se capacidades de direção ético-política, disputam-se o poder e a dominação” (NOGUEIRA, 2003, p. 224). Nesse modelo de sociedade há perspectiva de construção de um “Estado Máximo”, que seja democrático, que possibilite a gestão compartilhada da “coisa pública” e priorize a implementação de políticas públicas.

A segunda perspectiva se refere à *sociedade civil liberal*. Caracteriza-se pelo campo de “oposição e da concorrência” (NOGUEIRA, 2003, p. 229), no qual incide a fragmentação, a despolitização, o corporativismo, a busca da vantagem individual, entre outros. Nesse modelo, não há lugar para a construção da hegemonia. Aqui a centralidade está na regulação

da sociedade pelo mercado. Valoriza-se, dessa forma, a iniciativa privada, minimizando a interferência pública ou estatal.

O modelo de Estado para esse tipo de sociedade corresponde a um Estado Mínimo “mais liberal e representativo que democrático e participativo” (NOGUEIRA, 2003, p. 224). Trata-se de um modelo de Estado que privilegia os interesses de uma classe social, proprietária dos meios de produção, em detrimento dos interesses das classes trabalhadoras.

Justifica-se, assim, a implantação de políticas focalizadas e fragmentadas, com investimento de recursos residuais, sem preocupação com a emancipação das pessoas envolvidas e, tampouco, com a incidência em políticas estruturais necessárias à construção de um novo projeto societário alicerçado na justiça social.

Outra perspectiva se refere à *sociedade civil social* marcada pela autonomia da sociedade civil frente ao Estado e Mercado, pela organização de redes e fóruns transnacionais, em vista da ampliação da cidadania, da realização da justiça social e construção de políticas públicas. Aqui o conceito de hegemonia encontra lugar, porém, de maneira difusa na medida em que os interesses são fragmentados. A principal virtude desse modelo de sociedade civil está centrada na questão da autonomia. O modelo de Estado que correspondente a essa sociedade civil é de um Estado cosmopolita, “territorialmente desenraizado e categoricamente voltado para a proteção dos direitos de cidadania” (NOGUEIRA, 2003, p. 225). Trata-se de uma cidadania universal a ser assegurada a todos os povos e culturas, respeitando a diversidade local, e tendo como eixo a construção de políticas que assegurem os direitos humanos, a paz social e o desenvolvimento dos povos.

Estas três perspectivas não acontecem de forma isolada, mas, estão presentes no dia-a-dia das diferentes sociedades. Há, portanto, o desafio de lidar com a fragmentação e articular interesses diante de propostas tão diferenciadas presentes na constituição da sociedade civil.

Se por um lado a “sociedade civil social”, pela sua dinâmica de organização e abrangência, pode apresentar maior possibilidade de hegemonia, especialmente em ambientes democráticos, por outro lado, o fortalecimento da “sociedade civil democrático-radical” poderá fortalecer o grau de incidência junto a sociedade política, na perspectiva da construção da hegemonia, que poderá levar a realização de mudanças sociais efetivas. Esta é a perspectiva com a qual nos filiamos. Tal possibilidade não será resultado do acaso, mas, da articulação entre os diferentes segmentos e da construção de “ações democratizadoras combinadas, a pressões inteligentes, a alianças sustentáveis” (NOGUEIRA, 2003, p. 233), necessárias a construção de um novo pacto civilizatório.

Os elementos contidos neste item buscaram contribuir para uma visão ampliada acerca da constituição do Estado e da sociedade civil nos diferentes períodos. Diante das reflexões pautadas sobre este tema há necessidade de verificar a sua materialidade na realidade brasileira, conforme veremos no item que segue.

### 3.2 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA REALIDADE BRASILEIRA

No período entre 1500 a 1822, o Brasil foi colônia de Portugal. Estes três séculos de colonização foram marcados pela dominação, escravidão e extermínio dos povos que aqui viviam - os indígenas e, posteriormente dos negros trazidos da África. O governo, neste período, era constituído por um monarca. Já a sociedade era formada pela igreja, comerciantes, grandes proprietários de terra e por escravos (índios e negros) que não tinham reconhecimento civil, nem político. Os proprietários de terras tinham influência na condução política do Estado, na medida em que “o poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas” (CARVALHO, 2006, p. 21).

Na colônia, os escravos e os pobres não tinham acesso a condições básicas como educação, moradia e justiça para se defenderem. Os serviços públicos eram executados pelos grandes proprietários ou pelo clero católico, pois não havia um poder público, que proporcionasse a “igualdade de todos perante a lei”<sup>14</sup>. A participação dos escravos e pobres na sociedade era nula. Os direitos eram restritos a uma minoria dominante, conforme descreve Carvalho (2006, p. 24):

Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares.

Mesmo com a Independência, em 1822, o governo monárquico ainda prevalecia e era exercido através de organização de províncias. A participação dos pobres, escravos, mulheres na definição dos rumos do país era inexistente. Essa participação cabia a uma classe privilegiada: proprietários de terras, clérigos, bacharéis, militares, entre outros, o que reforça uma cultura de subalternidade, herança do colonialismo.

---

<sup>14</sup> Em meio a um poder dominante havia estratégias de luta e resistência. Exemplo disso é a resistência dos escravos negros através da organização de quilombos.

Na Primeira República, chamada de República dos Coronéis, ou República do Café com Leite, que vai de 1889 a 1930, também não houve grandes mudanças. Em 1891<sup>15</sup> foi promulgada a primeira Constituição Republicana do país. Os direitos políticos ainda estavam restritos ao voto. O “voto a cabresto” é a expressão que caracterizava essa política. Trata-se de um tipo de voto exercido através do uso da coerção de uma pessoa, detentora de poder político ou econômico, sob outra pessoa, que não dispunha desse poder. No que se refere às questões demográficas, o país era essencialmente rural. A urbanização foi lenta e centrada em algumas capitais, em virtude do processo de industrialização, como é o caso do Rio de Janeiro e São Paulo.

A participação da maioria da população na organização da sociedade continuava inexistente. O coronelismo, sistema político dessa época, impedia a participação política, negando, dessa forma o acesso a direitos civis e políticos. Conforme refere Rojas Couto (2010, p. 35):

Esses direitos são exercidos pelos homens, individualmente, e têm como princípio opor-se à presença da intermediação do Estado para seu exercício, pois é o homem, fundado na idéia de liberdade, que deve ser o titular dos direitos civis, exercendo-os contra o poder do Estado, ou, no caso dos direitos políticos, exercê-los na esfera de intervenção no Estado.

Nesse contexto, permanecia uma cultura de subalternidade associada a uma cultura de dependência das classes trabalhadoras frente ao Estado. Cabia a uma pequena elite dominante, aliada ao clero e aos governos, oriundos de classes privilegiadas, definirem os rumos do país de acordo com seus interesses.

Com a Revolução Industrial no século XVIII, na Grã-Bretanha, e sua expansão em nível mundial no século XIX, ocorreram profundas mudanças tecnológicas que influenciaram diretamente no processo produtivo e econômico e na forma de organização da sociedade e do Estado. A atividade produtiva artesanal, de manufaturas, desenvolvida nas cidades e o trabalho nas grandes fazendas foi dando lugar à industrialização. No Brasil, o processo produtivo se acelerava. O país, com uma população eminentemente rural, adaptava-se às exigências das grandes potências internacionais. Esse é um marco importante na história, na medida em que há uma nova configuração no mundo do trabalho (categoria não reconhecida

---

<sup>15</sup> A partir dessa Constituição as antigas províncias passaram a ser chamadas de estados. Cada estado tinha um governador – presidente de estado. No que se refere a denominação jurídica o “Império do Brasil” passou a chamar-se “Estados Unidos do Brasil”. O poder moderador foi extinto e o regime de governo passou a ser denominado presidencialismo. Determinava-se a separação entre Igreja Católica e Estado e a religião católica deixava de ser a religião oficial.

até este período); no desenvolvimento da economia; no crescimento das cidades e apropriação da força de trabalho dos trabalhadores por parte dos capitalistas. Com o incentivo ao trabalho nos centros urbanos, ampliaram-se os mercados e se consolidou a relação capitalista entre capital e trabalho.

O período, que vai de 1930 a 1964, foi marcado por regimes democráticos e ditatoriais. Após a crise da economia cafeeira em 1929, o sistema agroexportador dava lugar à indústria no início da década de 1930, também chamada de “Anos Gloriosos”. Com a Revolução de 1930, teve início a Nova República ou Estado Novo. O Governo de Getúlio Vargas, de 1930 a 1937, se caracterizou por um período de ditadura e de implementação de políticas sociais voltadas ao mundo do trabalho. As prioridades deste Governo estavam voltadas à organização das relações entre capital e trabalho e tinham por finalidade o controle das classes trabalhadoras. Em função disso, tais políticas eram focalizadas em determinadas categorias profissionais, na medida em que não havia condições de assegurá-las a toda a população.

No período entre 1937-1945, segundo mandato de Vargas, houve especial atenção à questão trabalhista e social, que resultou na garantia, em Lei, de direitos sociais voltados principalmente ao mundo do trabalho, como é o caso da criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943. As políticas sociais implementadas eram fortemente marcadas por uma cultura paternalista e, ao mesmo tempo, autoritária, o que dificultava a organização dos trabalhadores enquanto classe. Conforme refere Rojas Couto (2010, p. 103-104):

O perfil das políticas sociais no período de 1937 a 1945 foi marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativa, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora.

Na década de 1940, foi criado o “sistema S”, no qual destacam-se o Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Houve também a viabilização de alguns direitos aos trabalhadores como: o direito à carteira de trabalho, férias remuneradas, jornada de trabalho de 8 horas, entre outros, o que originou o reconhecimento de Vargas como o “Pai dos Pobres”. Essas políticas, embora representassem avanços para o contexto da época, apresentavam alguns limites, na medida em que, conforme refere Carvalho (2006, p. 114):

No meio urbano, ficavam de fora todos os autônomos e todos os trabalhadores (na grande maioria, trabalhadoras) domésticos. Estes não eram sindicalizados nem se beneficiavam da política de previdência. Ficavam ainda de fora todos os trabalhadores rurais, que na época ainda eram maioria.

As políticas sociais quando implementadas não eram viabilizadas enquanto direitos, mas, como privilégios de algumas categorias de trabalhadores. Ao mesmo tempo em que representavam conquistas das classes trabalhadoras, serviam também como estratégia de governo para conter a luta e mobilização por mudanças estruturais no país.

Na década de 1950, houve a ascensão da organização do espaço da comunidade. Nesse período, surgiram os clubes de mães como espaço de inserção do indivíduo na comunidade. Foi uma década marcada pelo desenvolvimentismo, na medida em que o país buscava “um lugar” cada vez expressivo junto aos mercados internacionais. Com o golpe militar de 1964, cuja ditadura vai até 1985, o país ingressou em uma nova fase na organização política, econômica e social.

Além da crise econômica, uma das marcas do período é a repressão da luta dos trabalhadores, que se expressava através do arrocho salarial, implantação da censura, proibição de greves, perseguição, tortura, prisão e morte de lideranças ligadas aos movimentos populares que se opunham à política do governo militar. Por outro lado, em meio à negação de direitos civis e políticos, houve a garantia de alguns direitos sociais como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Rojas Couto (2010, p. 136) destaca algumas características desse período:

Todos esses atos arbitrários reforçam a afirmativa de que o período da ditadura militar foi muito nefasto do ponto de vista da constituição de uma cultura baseada nos direitos, reforçando novamente o critério do mérito, a política centralizadora e autoritária e expulsando da órbita do sistema de proteção social a participação popular.

Foi um tempo marcado pelo atrelamento do Estado à burguesia nacional, que favoreceu o processo de monopolização da economia e, exerceu forte pressão diante das mobilizações e formas de organização das classes trabalhadoras. Verifica-se também a expansão na produtividade, ampliação da acumulação capitalista, modernização da economia e entrada de capital estrangeiro no país.

Se antes o controle do Estado sobre a sociedade era feito de forma sutil, com a concessão de alguns direitos e de políticas compensatórias, nesse período é feito com o uso da força militar e da violência. Porém, a sociedade não assiste a este “espetáculo” de maneira estática. Ela busca formas de expressão e organização autônoma, ou seja, não vinculada ao

poder governamental. Assim, tem início a noção de sociedade civil, no Brasil, assim como em outros países da América Latina, que estiveram sob o regime da ditadura militar na década de 1960 e 1970.

O termo “sociedade civil” foi introduzido na pauta da sociedade brasileira a partir dos anos de 1970. Nesse período, havia centralidade em torno das ações junto aos movimentos populares e, a sociedade civil expressava a organização e participação da população civil contra a ditadura do regime militar. “Um dos principais eixos articuladores da sociedade civil, naquela época, era dado pela noção de autonomia. Tratava-se de organizar a população, independentemente do Estado” (GOHN, 2002, p. 74).

Com a efervescência dos movimentos populares por demandas específicas como: creches, saúde, moradia, saneamento, entre outros, que já vinham atuando desde os anos de 1960, a partir da década de 1980, surgiram novos movimentos populares, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Estes movimentos estavam articulados com setores progressistas da Igreja Católica, ligados à Teologia da Libertação e às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e se somavam a outros movimentos e organizações sociais. Formava-se, a partir daí, um intenso processo de mobilização popular pela democratização do país, que teve entre os momentos fortes a organização do Movimento “Diretas Já” (1983), a Assembléia Nacional Constituinte (1985) e a conquista da CF de 1988.

Esta nova Constituição incorpora no conjunto de sua elaboração, a garantia dos direitos sociais, os quais são viabilizados através de políticas sociais de caráter público, que precisam estar articuladas a outras políticas públicas. Conforme destaca Rojas Couto (2010, p. 48):

A concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando atrelados às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantidos. Sua materialidade dá-se por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado.

Embora assumidas em lei, como responsabilidade de Estado, essas políticas devem ser viabilizadas com a participação ativa e controle social da sociedade civil organizada. Na década de 1980, com o término do regime militar a questão da “autonomia” dá lugar à “parceria”, ou seja, a sociedade civil começa a participar da construção de políticas em vista da democratização do Estado. A centralidade, que antes estava nos movimentos populares, vai sendo substituída pela capacidade de articulação com outros atores, em vista da construção de políticas públicas. Assim, “a sociedade civil se amplia para se entrelaçar com a sociedade política, colaborando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos

anos 90” (GOHN, 2005, p. 77). Esse processo se aprofunda ainda mais ao final da década de 1990 e década de 2000, período em que ocorre a ampliação de espaços e instrumentos de participação da sociedade civil.

A história brasileira como vimos anteriormente, é marcada pela negação de direitos civis e políticos, e os direitos sociais, quando viabilizados, ainda são tomados como instrumento de controle do Estado sobre a sociedade. A partir da CF de 1988, direitos civis, políticos e sociais são regularizados de forma conjunta e articulada, enquanto partes constitutivas de um mesmo estatuto legal, o que dá a esta Constituição o status de “Constituição Cidadã ou Magna Carta”, a qual é imprescindível para a consolidação de um Estado Democrático de Direito.

Essa Constituição, embora não expresse totalmente os interesses dos trabalhadores(as), devido à correlação de forças entre capital e trabalho, representa um avanço no processo de democratização do país, na medida em que firma direitos e deveres individuais e coletivos, estabelece a forma de organização político-administrativa do Estado e cria ou reafirma instrumentos de participação popular como: exercício do voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular (BRASIL, 2001, Art. 14, p. 18). Com esse respaldo legal, o processo de democratização vai se ampliando, o que exige a participação ativa da sociedade civil.

Busca-se a organização, fortalecimento e ampliação de espaços democráticos de participação que levem à democratização do poder e exercício de cidadania. Conforme refere Raichelis (2005, p. 43), essa democratização: “remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para consolidar e criar novos direitos”.

Trata-se, então, de ir para além da democracia representativa, onde o voto constitui um instrumento fundamental para a escolha de pessoas que representam os interesses de um coletivo, ou do conjunto da população. Busca-se, portanto, o fortalecimento de uma democracia participativa, construída a partir do protagonismo das pessoas envolvidas enquanto cidadãs de direitos. Essa perspectiva constitui-se como desafio, na medida em que, por muitos séculos, no Brasil, foi sustentada uma cultura de subalternidade, marcada pela obediência e submissão da população; uma cultura política colonialista, coronelista, clientelista, paternalista e machista, onde os pobres, mulheres, analfabetos e trabalhadores em geral não tinham o direito de manifestar sua opinião e muito menos de contribuir nos rumos da organização do país. Embora, do ponto de vista cronológico, seja algo já “ultrapassado”, os traços dessa cultura de “não participação” ainda estão presentes nos dias atuais, influenciando na forma de organização social e no exercício do poder.

Após o período de repressão dos governos militares, ocorre, no Brasil, a primeira eleição direta para Presidente da República, em 1989, que resultou na vitória de Fernando Collor de Mello. O contexto é de disputa entre dois projetos diferenciados: da classe trabalhadora e da burguesia. O Governo Collor foi marcado pelo esforço desenvolvimentista de projetar o país no cenário internacional. Segundo Serra (2000), havia a promessa de reforma do Estado (considerado burocrático) e o incentivo às privatizações como alternativa de abertura econômica e estratégia de garantir agilidade na prestação de serviços. Isto inviabilizou, ainda mais, a implementação de políticas públicas em vista do trato da questão social. Esse Governo primou por cumprir as exigências postas pelos órgãos internacionais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir das deliberações do Consenso de Washington. Este Consenso foi um evento realizado na cidade de Washington, em 1989, coordenado por John Williamson e contou com a participação de políticos e intelectuais. De acordo com as palavras de Cannabrava Filho (2003, p. 3), foi um marco na “origem da subordinação do Estado ao Mercado”. Isto pode ser identificado na medida em que, resguardado em suas deliberações, instituições financeiras e governo norte-americano, buscou-se desenvolver estratégias de controle junto aos países da América Latina, no que se refere à aplicação e devolução de recursos tomados como empréstimo. Segundo o autor, as medidas apontadas pelo Consenso contemplavam os seguintes elementos: 1) disciplina fiscal; 2) redução dos gastos; 3) reforma tributária; 4) juros de mercado; 5) câmbio de mercado; 6) abertura comercial; 7) investimento estrangeiro direto, com eliminação das restrições; 8) privatização das estatais; 9) desregulação das leis econômicas e trabalhistas; 10) direito de propriedade. A aplicação dessas medidas no contexto do Brasil e da América Latina significou a redução do papel do Estado enquanto gestor e financiador de políticas públicas que atendessem às necessidades da população. Contrariamente, há avaliação de que as medidas adotadas não tenham fortalecido o mercado como era apregoado.<sup>16</sup> As deliberações desse Consenso interferiram “diretamente na organização econômica, política e administrativa

---

<sup>16</sup> Joseph Stiglitz, prêmio Nobel de Economia em 2001, em entrevista na edição especial da Revista Rumos (junho 2006), ao avaliar a aplicação das medidas do Consenso de Washington para o desenvolvimento da América Latina, constatou que esse Consenso não atendeu de maneira satisfatória as exigências do mercado, principalmente no que se refere: 1) a liberalização do comércio que não contribuiu para o rápido crescimento econômico; 2) a exportação que foi positiva para os países do leste asiático ou para aqueles com alto desempenho econômico, mas, pelo lado das importações significou desemprego e a ausência de novos postos de trabalho; 3) em relação ao investimento, houve preferência a investimentos estrangeiros em detrimento da classe empresarial nacional; 4) a privatização, os problemas de corrupção e falta de regulamentação levaram a criação de monopólios privados; 5) a política macroeconômica, de estabilidade de preços, não contribuiu para a efetiva melhoria da vida das pessoas.

dos países, inclusive influenciando na definição de programas de ação” (MACHADO, 2010, p. 82), especialmente na área social.

Devido a vários escândalos relacionados à corrupção financeira e administrativa no Governo, Fernando Collor sofre impeachment. Esse fato, além de ser uma decisão política dos poderes de Estado, representou um processo intenso de mobilização da sociedade civil, em especial da juventude através do movimento dos “Cara-Pintadas”. O novo presidente a governar o país passa a ser Itamar Franco, com um mandato “tampão”, para preencher o período de Governo deixado por Collor. O cenário era de aceleração do processo de privatizações e de resistência às mudanças estruturais. O sucesso do desenvolvimento de um Plano de Estabilização da Moeda, criado pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, contribuiu para a sua eleição em 1994.

Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi eleito com expressiva credibilidade popular. A promessa da garantia de melhores condições de vida para o povo era simbolizada pelos cinco dedos da mão traduzidos em investimentos “[...] na área da agricultura, educação, emprego, saúde e segurança” (SERRA, 2000, p. 79). Porém, essas promessas não se viabilizaram na medida em que o Governo continuava dando prioridade às regras estabelecidas pelo Consenso de Washington. O foco de atuação do Governo estava voltado a manutenção de uma economia forte através da estabilização da moeda, de juros altos e das privatizações. Em contrapartida, acentuavam-se ainda mais as desigualdades sociais, na medida em que não havia priorização de investimentos na área social, pois, “um misto de desemprego, recessão e baixos salários, conjugado com um crescimento econômico insuficiente, revela a outra face dessa moeda” (SANDRONI, 2003, p. 123).

Diante da crise instalada, a sociedade brasileira ansiava por mudança. O resultado das eleições de 2002 traduziu a esperança em dias melhores. Com a promessa de combater a fome e a miséria no país, garantindo com que cada pessoa pudesse fazer, no mínimo, três refeições diárias, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) foi eleito Presidente da República. Lula assumiu o Governo num período de descenso da mobilização popular. Por sua origem enquanto trabalhador e militante de esquerda, a esperança do povo se fortaleceu ainda mais e havia expectativa de um “salvador da pátria”, que pudesse fazer valer os direitos do povo através da implementação de políticas estruturantes, necessárias à transformação social. Porém, na prática, o que se percebeu, foi um “engessamento” no que se refere à implementação de políticas estruturantes na área social. Os dois mandatos de Lula demonstram que a velocidade com que o Governo, através de seus ministérios e de todo o

aparato governamental, administrou o crescimento econômico não foi compatível com o desenvolvimento social.

A política do governo federal desde Lula até o Governo Dilma vem assumindo uma perspectiva que se poderia chamar de neodesenvolvimentista, a qual se caracteriza por três vertentes principais: “Estado investidor, Estado financiador e Estado Social” (CNBB, 2011, p. 40). A partir desse modelo, busca-se assegurar algumas políticas para a população empobrecida, a exemplo do Plano Brasil Sem Miséria. Ao mesmo tempo, os interesses do capital são atendidos, através do investimento em grandes obras, a exemplo do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), e do financiamento ou fortalecimento de grupos privados, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Percebe-se que a centralidade da política econômica dos Governos pós-constituição de 1988 está voltada à manutenção de uma economia forte através da estabilização da moeda, do incentivo à entrada de recursos do exterior, mediante pagamento de juros altos, da privatização de empresas estatais e implementação de políticas e programas sociais, de governo, que não dialogam com mudanças estruturais. Esse processo se fortalece a partir da ideologia neoliberal, que tem como princípios a dependência do país ao capital internacional; diminuição do papel regulador do Estado; privatização de serviços essenciais como saúde, educação e previdência; agravamento da crise social, através do desemprego estrutural, da flexibilização das relações de trabalho, da implementação de políticas sociais focalizadas e fragmentadas.

Neste cenário, acentuam-se ainda mais as desigualdades sociais, e os investimentos na área social não são priorizados. Portanto, embora o Brasil seja um país economicamente rico, é socialmente desigual. Permanece o desafio da construção de políticas públicas, que sejam assumidas pelo Estado e que ultrapassem o limite de tempo de duração de um governo específico.

Observa-se que o processo de constituição do Estado brasileiro tem sido marcado por várias etapas ao longo da história, as quais identificam diferentes práticas adotadas pelos Governos, na condução política da sociedade. Percebe-se a existência de um Estado elitista, administrado pelo Governo em conjunto com a sociedade burguesa, negando, dessa forma, a participação de outros segmentos da sociedade na condução do Estado; um Estado paternalista que, através da implementação de políticas compensatórias, buscava controlar a luta dos trabalhadores; um Estado ditatorial, onde os Governos impunham decisões e exerciam forte controle sobre a vida da sociedade; e um Estado marcado por uma política demagógica, que, através da conquista e do apoio popular, buscou fazer valer os interesses de

uma determinada classe social. Verifica-se que o Estado, enquanto sociedade política ocupa papel estratégico na organização da sociedade. Conforme refere Lopes (2004, p. 25):

Na realidade brasileira, o Estado tem presença marcante na organização e regulação da vida social. Por outro lado, os recursos financeiros que ele movimenta têm um peso determinante na dinâmica de acumulação do capital.

A estrutura organizativa e gestão do poder do Estado, no Brasil, compõem a Federação, formada pela União, estados e municípios; os três poderes: executivo, legislativo e judiciário; o governo e a máquina estatal. A composição da República Federativa do Brasil, a partir da Constituição de 1988 (Art. 18), apontou para descentralização do poder para os governos locais. Esse processo buscou garantir maior agilidade no atendimento às demandas locais da população. Possibilitou, também, maior participação da sociedade no controle social das políticas implementadas pelos governos. No que se refere aos três poderes: executivo, legislativo e judiciário, é importante considerar que cada um deles é independente e assume funções específicas. Assim, o acompanhamento à formulação de leis e decisões políticas, tomadas nas diferentes instâncias, deve estar na pauta de mobilização da sociedade civil para a efetivação de seus direitos.

Nas diferentes etapas de organização do Estado se percebe características de prevalência de interesses privados sobre o interesse público, o que reproduz um modelo de Estado clientelista e patrimonialista. É oportuno resgatar o pensamento Holanda (2011), o qual descreve “o homem cordial” e, por que não dizer aqui “um Estado cordial, com governos cordiais”. Tal cordialidade funde interesses públicos e privados. Inviabiliza a dimensão política e a possibilidade de construção de dissensos. Há supremacia do “individual”, expresso através da organização das elites, sobre o social, do que decorre a privatização do público pelo privado, ocultada por um clima de hospitalidade e civilidade.

Com base nas reflexões apresentadas é oportuno referir o pensamento de Demo (1996, p. 43), que afirma: “a importância fundamental do Estado está em seu caráter público: é mantido por todos por intermédio do trabalho e da produção, e o acesso deveria ser irrestrito”. Assim, acredita-se que o Estado é um “lugar” de conflitos e disputas de interesses, pois desenvolve funções contraditórias na medida em que busca atender à reprodução do capital e, ao mesmo tempo às necessidades das classes trabalhadoras. Também apresenta canais de participação, embora limitados, que necessitam ser ressignificados, ampliados e, devidamente “ocupados” pela sociedade civil com vistas a contribuir para o enfrentamento às diferentes expressões da questão social. Por outro lado, a sociedade civil apresenta-se de

maneira ampla e, ao mesmo tempo fragmentada e contraditória na medida em que “serve tanto para imaginar a autonomia dos cidadãos, quanto para viabilizar programas de ajuste fiscal e desestatização, nos quais se convoca a sociedade civil para compartilhar encargos até então eminentemente estatais” (NOGUEIRA, 2003, p. 216). Esta configuração remete a necessidade de aprofundar qual o lugar e a relação a ser estabelecida entre da sociedade civil e Estado no que se refere a garantia de políticas sociais públicas, conforme veremos no próximo item.

### 3.3 POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS, DO QUE SE TRATA AFINAL?

As reflexões sistematizadas no item anterior possibilitaram dar visibilidade às formas de organização da sociedade civil e do Estado no Brasil e, como foram se constituindo os direitos e políticas sociais. Neste item buscar-se-á pontualizar a noção de política social e política pública que orienta este trabalho e sua forma de gestão, financiamento e controle social tomando como ponto de referência as conquistas asseguradas a partir da CF de 1988.

Primeiramente, é importante destacar que a partir de 1988, o trato das expressões da questão social vai, paulatinamente, deixando o caráter de “benesse” ou “questão de polícia” e passa a ser concebido direito social. Isto requer a viabilização de políticas públicas como “direito do cidadão e dever do Estado”. A conquista de Leis, em si não assegura a concretização de direitos. É necessário que tais Leis “saiam do papel”. Isto é possível mediante a execução de políticas públicas, com a participação ativa e controle social da sociedade civil sobre as ações do Estado.

“Política” etimologicamente refere-se a “arte de bem governar os povos” (FERREIRA, 2004, p. 1592). Trata-se de um princípio de ação que, na área social - Política Social – tem como objetivo primordial a satisfação das necessidades sociais básicas da população. O termo “básico” que qualifica as necessidades sociais contrapõe-se a noção de necessidades mínimas, consideradas menores, residuais que podem ser tratadas com “políticas mínimas”. “O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta” (PEREIRA, 2002, p. 26). A noção de necessidades sociais básicas parte do reconhecimento de que o ser humano é um ser social e político e, portanto, vive e se desenvolve em sociedade.

O ser humano é também um ser histórico e, para fazer história cada pessoa precisa ter condições de viver e se desenvolver com dignidade. Para viver “é preciso antes de tudo beber, comer, morar, vestir-se e algumas outras coisas mais” (MARX; ENGELS, 2007, p. 21). As necessidades humanas são também necessidades sociais, as quais precisam ser concebidas para além da subsistência imediata.

Tais necessidades passam a ter visibilidade mediante o reconhecimento de direitos sociais, especialmente, a partir da CF de 1988, que, no artigo 6º<sup>17</sup> define como direitos sociais: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Estes direitos são fundamentais para que as pessoas possam viver dignamente, como ser social e não individual ou animal, pois “*A gente não quer só comida; a gente quer comida, diversão e arte; a gente não quer só comida, a gente quer saída para qualquer parte...*” (Titãs, 2012).

A partir das referências estabelecidas no estatuto legal de 1988, as políticas sociais iniciam o processo de ultrapassagem da noção de concessão do Estado ou instrumento de controle deste sobre a sociedade civil. Passam a ser reconhecidas como direito de cidadania, que resulta de relações antagônicas entre capital e trabalho, estado e sociedade, liberdade e igualdade, direitos e deveres... entre outros. Nesse contexto, as políticas sociais, conforme refere Pereira (2008, p. 171-172) podem ser concebidas como:

Política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos.

Tais políticas contribuem para a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no Art. 3º da Constituição de 1988: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação.

---

<sup>17</sup> A Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010, altera o art. 6º da Constituição Federal para introduzir a alimentação como direito social.

As políticas sociais constituem-se como um tipo de política pública<sup>18</sup>. Sua viabilização requer a participação ativa do Estado, na gestão e financiamento e o controle social pela sociedade organizada. Conforme refere Raichelis (2005, p. 88), as políticas sociais são:

parte integrante das políticas públicas e participam das estratégias de mediação entre Estado e sociedade. [...] Como sistemas de mediação, as políticas de proteção social expressam, ao mesmo tempo, a capacidade das forças sociais de transformar suas demandas em questões políticas a serem inscritas na pauta das respostas governamentais às necessidades sociais que canalizam.

A dimensão “pública” que complementa a terminologia “política social” refere-se à “coisa pública”; “res”(coisa), “pública” (de todos), ou seja, coisa de todos e para todos. (PEREIRA, 2008). A “política pública expressa, assim, a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos” (PEREIRA, 2008, p. 174). Portanto, para que as garantias constitucionais sejam concretizadas é fundamental a viabilização de políticas de interesse “público”, orientadas à materialização de direitos firmados em Lei, os quais decorrem de necessidades concretas da população.

A política pública caracteriza-se pela abrangência universal, não discriminatória. Não é política de um governo específico e, tampouco, de uma matriz partidária (MACHADO, 2010, p. 78). Trata-se de uma ação continuada destinada ao atendimento do público, com sentido de universalidade em meio a contextos contraditórios envoltos a sua garantia e formas de viabilização. É “por meio das políticas públicas que são formulados, desenvolvidos e postos em prática programas de redistribuição de bens e serviços, regulados e providos pelo Estado, com a participação e o controle da sociedade” (PEREIRA, 2002, p. 223).

A partir da CF de 1988 é possível identificar dois avanços na área das políticas sociais. O primeiro refere-se à inscrição de três princípios fundamentais: universalização, responsabilidade pública e gestão democrática (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 144). A universalização refere-se à garantia de políticas sociais como direito a ser viabilizado a toda população. A responsabilidade pública refere-se à “participação do Estado no financiamento e gestão das políticas, nas diferentes esferas de governo, a fim de que estas sejam viabilizadas de acordo com as garantias constitucionais” (MACHADO, 2010, p. 81). A gestão democrática aponta para a construção de uma nova cultura de participação, que poderá ser viabilizada

---

<sup>18</sup> Ao nominar o termo “políticas sociais”, busca-se abranger a dimensão pública que fundamenta essa concepção.

através da inserção e incidência efetiva da sociedade civil em espaços de controle social como: Conferências, Conselhos e Fóruns.

O segundo pode ser identificado através da garantia, em lei, do Sistema de Seguridade Social, que, conforme, artigo 194 da CF de 1988, “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Este sistema tem como princípios (Art. 194, § I a VII, CF de 1988): universalidade da cobertura e atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração.

Trata-se de uma inovação no que se refere ao sistema de proteção social brasileiro, porém, permanece o desafio de ampliar esse sistema para além de três políticas (saúde, previdência e assistência social), buscando integrar também outras políticas públicas, voltadas, por exemplo, a área econômica (MACHADO, 2010, p. 81).

Considerando as reflexões aqui apresentadas é possível verificar que a passagem da década de 1980 para 1990 é marcada por duplo movimento, com suas respectivas características. Por um lado, identificam-se conquistas oriundas da CF de 1988, que resultam de processos de intensa mobilização da sociedade civil e aponta para um novo momento na história sócio-política do país, mediante a garantia de direitos sociais, responsabilização do Estado, participação da sociedade civil. Emergem diferentes formas de organização das classes trabalhadoras através de movimentos sociais, centrais sindicais, pastorais sociais, ONGs, entre outros.

Por outro lado, verifica-se que os países subdesenvolvidos ou chamados do terceiro mundo são pautados por resoluções estabelecidas pelos países desenvolvidos, através das deliberações do Consenso de Washington. Neste contexto de conquistas e desafios é importante tomar em conta que a realidade brasileira reflete as novas configurações do capitalismo mundial, as quais estão marcadas pelo processo de transnacionalização e globalização financeira, que incide diretamente na viabilização das garantias constitucionais. A partir dessa ótica é possível identificar alguns descompassos, conforme refere Serra (2000, p. 70), através de:

um envelhecimento precoce da Constituição de 1988, cujo arcabouço de direitos sociais conquistados, considerados pelos conservadores como avançado demais, não pôde jamais ser cumprido em razão da utilização de recursos em um Estado privatizado por interesses empresariais e clientelistas.

O destaque a esta referência não pretende desmerecer as conquistas obtidas através da Constituição Cidadã, mas, alertar sobre possíveis ameaças da incidência do capital internacional, frente às prioridades, formas de gestão e financiamento de políticas públicas por governos nacionais, que se tornam “reféns” das determinações dos organismos internacionais. O capitalismo, na sua versão neoliberal, que tem início, especialmente, a partir da década de 1990, impõe uma nova dinâmica no desenvolvimento econômico e social do país, o qual é marcado simultaneamente pelo crescimento da economia e das desigualdades sociais. Um dos reflexos deste contexto pode ser identificado através de mudanças ocorridas no mundo do trabalho.

O desemprego estrutural se expande, gerando crescimento do mercado de trabalho informal e, com isso, uma maior flexibilização das leis trabalhistas e perda dos direitos conquistados historicamente pelos trabalhadores (MACHADO, 2010, p. 86).

Esta fase do capitalismo pauta uma nova dinâmica na forma de constituição e gestão do Estado, Mercado e Sociedade Civil. Conforme refere Montaño (2010), ao Estado, cabe à responsabilidade pelo campo político; ao mercado, pelo econômico e à sociedade civil, a responsabilidade pelo trato da questão social. Assim, as políticas sociais implantadas por governos que assumem esta orientação, estão voltadas a contribuir, primeiramente, com o crescimento econômico e, num segundo momento com a qualidade de vida da população, mediante a satisfação de suas necessidades básicas. Justifica-se, portanto, a privatização de políticas sociais que possibilitam um melhor retorno financeiro ao mercado, a exemplo da educação, saúde e previdência privadas.

Na contramão dessa perspectiva, quando ocorre um processo de gestão efetivamente democrática, com o compartilhamento de poder entre Estado e sociedade civil na tomada de decisões, através de espaços e instrumentos de participação, as políticas sociais assumem um caráter efetivamente público, como direito social. Neste contexto é fundamental a participação da sociedade civil nos espaços de deliberação de políticas sociais.

A sociedade civil tem o direito e o dever de participar, de dar opiniões, propor políticas, acompanhar sua execução e orçamentos, controlar as ações do Estado, dos governos, do legislativo e do judiciário, nos níveis federal, estadual e municipal (MACHADO, 2010, p. 105).

Percebe-se, portanto, que a construção dessas políticas ocorre mediante a responsabilidades compartilhadas entre Estado e Sociedade Civil, no que se refere à gestão, financiamento e controle social. Este tipo de controle se constitui tema urgente à construção

de uma sociedade verdadeiramente democrática. Torna-se necessário problematizar a constituição da esfera pública, conforme veremos a seguir.

### 3.4 CONSTITUIÇÃO DA ESFERA PÚBLICA

Ao abordar o tema sociedade civil, é importante resgatar o seu processo de organização, atores envolvidos e as contradições presentes neste espaço heterogêneo, plural e fragmentado. A sociedade civil, enquanto espaço de força política, é formada, principalmente, por sujeitos coletivos e plurais, que possuem concepções e interesses diferenciados e antagônicos. É constituída por: associações, movimentos populares, organizações não-governamentais (ONGs), sindicatos, igrejas, pastorais sociais, comunidades eclesiais de base, partidos políticos, entre outras.

Dagnino (2002, p. 9) ao refletir sobre a organização da sociedade civil e espaços públicos no Brasil retoma o surgimento da sociedade civil em contraposição ao Estado autoritário, conforme descrição que segue:

A luta unificada contra o autoritarismo, que reunia os mais diversos setores sociais (movimentos sociais de vários tipos, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais – como advogados, jornalistas – universidades Igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição, etc), contribuiu decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil, que deixou marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema.

Com o processo de democratização do Estado, que tem início com o fim da ditadura militar, mas, ainda em construção na atualidade, a sociedade está “livre” para manifestar sua opinião, para optar por uma forma de organização político-partidária, bem como, participar do processo de eleições diretas e exercer o controle social das políticas públicas. Diferentes projetos políticos passam a compor o cenário, demonstrando a heterogeneidade presente na sociedade civil. A construção da cidadania, requisito essencial para a consolidação de um Estado Democrático de Direitos, é assumida a partir da luta pela “vigência de um conjunto de direitos, tomados como parâmetros básicos da convivência em sociedade” (DAGNINO, 2002, p. 10).

O cenário de “encontros entre Estado e Sociedade Civil” conforme refere Dagnino (2002, p. 13-14), pode acontecer de duas formas. A primeira refere-se a relações formalizadas, com procedimentos estáveis, fundamentadas por legislações específicas, de caráter permanente, a exemplo dos Conselhos de Políticas e de Direitos. A segunda ocorre

através de relações menos formalizadas, com procedimentos variáveis, que resultam de iniciativa do Estado ou da própria sociedade civil, a exemplo de Fóruns e Comitês. Estes “encontros” se traduzem como espaços públicos fundamentais ao processo de publicização.

Publicização refere-se à capacidade de publicar, “tornar público; divulgar; espalhar (FERREIRA, 2004, p. 1656). Possibilita a socialização de processos e instrumentos em vista da garantia do que é público. Arendt (2001, p. 59) descreve que o “público” apresenta dois sentidos fundamentais. O primeiro implica “que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível”. O segundo “significa o próprio mundo, pois é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele” (ARENDR, 2001, p. 62). Assim, a publicização constitui-se como estratégia necessária a democratização do acesso à informações e processos referentes às políticas públicas.

Machado (2012, p. 99-100) refere que a publicização de informações apresenta três aspectos fundamentais: técnico, pedagógico e político. O primeiro refere-se a capacidade de apropriação de informações e análise crítico-propositiva. O segundo “significa pensá-la enquanto instrumento capaz de contribuir para a formação de opinião e para o fortalecimento de iniciativas necessárias à viabilização de políticas públicas” (MACHADO, 2012, p. 100). A questão política apresenta-se como estratégia de negociação e articulação, entre os diferentes segmentos que integram sociedade civil e destes com o Estado nos seus diferentes âmbitos de atuação.

Os processos de publicização tem como lócus a esfera pública. A qualidade da organização e articulação da sociedade civil, considerando a especificidade das entidades, organizações, movimentos que a compõem e sua capacidade de incidência, poderá contribuir ou não para qualificar a participação deste segmento junto à esfera pública.

Raichelis (2005, p. 42-43), ao abordar o tema da esfera pública destaca alguns elementos constitutivos que podem ser apreendidos de forma dinâmica e articulada: *visibilidade social*, que corresponde a transparência de ações e discursos, publicidade e fidedignidade de informações; *representação de interesses coletivos*, que se refere à constituição de sujeitos sociais ativos, enquanto mediadores diante de demandas coletivas; *democratização*, como respeito à ampliação de fóruns de decisão política, que possibilite a interlocução pública sobre interesses e decisões coletivas; *cultura pública*, que faça enfrentamento ao autoritarismo, à cultura privatista e assistencial e favoreça a constituição de sujeitos de direitos e, *controle social*, enquanto instrumento de participação da sociedade civil organizada, na formulação de questões de interesse público e sua negociação junto à sociedade política.

A concretização desses elementos está diretamente condicionada à influência das mudanças sociais, que vem sendo promovidas a partir de uma nova etapa do processo de acumulação do capital e, formas de organização e gestão do trabalho. Estas têm como decorrência o aumento das desigualdades sociais de toda a ordem, as quais podem ser sistematizadas em três questões fundamentais (NETTO, 2006, p. 47): o crescente alargamento da distância entre o mundo rico e o pobre; a ascensão do racismo e da xenofobia e a crise ecológica, as quais estão diretamente relacionadas com a concentração de renda, riqueza e poder.

Nessa dinâmica o Brasil pode ser considerado como um “monumento de injustiça social”. Isto ocorre na medida em que 20% da população mais pobre divide entre si 2,5% da renda total da nação, enquanto aos 20% mais ricos cabe quase dois terços dessa renda (HOBSBAWM, 2008, p. 397). De acordo com dados do IBGE de 2010, a população brasileira atingiu o índice de 190.755.799 habitantes. Trata-se de um país continental que ocupa o 7º lugar no ranking do crescimento econômico (IBGE, 2011), com um PIB de U\$ 2,3 trilhões. Contraditoriamente, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2011, o país ocupa o 84º lugar em desenvolvimento humano ao considerar os índices de: conhecimento, medido por indicadores de educação; a saúde, medida pela longevidade; e o padrão de vida digno, medido pela renda.

Outro indicador importante é o índice de Gini que mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos, onde o valor varia de zero, quando não há desigualdade (as rendas de todos têm o mesmo valor), até um (1), quando a desigualdade é extrema. Neste caso, a renda está concentrada em apenas uma pessoa e a renda dos demais é nula. Conforme refere Neri (2012, p. 18) “O Gini do Brasil cai de 0,596 em 2001 para 0,519 em janeiro de 2012, cerca de 3,3% abaixo do seu piso histórico de 1960”. De acordo com o autor, em 1960 este índice era de 0,5367 chegando a 0,6091 em 1990, ano de pico mais elevado no período analisado entre 1960 a 2012. Esses dados possibilitam identificar que a desigualdade social ainda persiste no Brasil.

Considerando a referência da renda é oportuno destacar um dos principais Programas Sociais implantados pelo governo brasileiro no último período, o Plano de Erradicação da Miséria Extrema – “Brasil Sem Miséria”. O principal objetivo do Plano consiste em “Promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza”. A inclusão das famílias tem como referência a renda per capita de até R\$ 70,00 (setenta reais) mensais. Esta referência de valor segue as orientações previstas pela ONU quanto às Metas de

Desenvolvimento do Milênio, que prevê como indicador de pobreza extrema o valor per capita de US\$ 1,25 por dia. A meta do governo brasileiro é erradicar a miséria extrema, que atinge atualmente 16 milhões de pessoas em todo o país. Várias iniciativas tem sido dinamizadas na área do acesso a energia elétrica (Luz para todos); segurança alimentar e nutricional: cozinhas comunitárias e bancos de alimentos; apoio à população em situação de rua; educação infantil; saúde da família; rede cegonha; distribuição de medicamentos para hipertensos e diabéticos, entre outros. Essas iniciativas são importantes, mas, há que se questionar o critério de acesso a este Plano o qual está voltado a renda de setenta reais per capita. Neste contexto há que se perguntar: Será que é possível erradicar a pobreza extrema mediante os critérios de acesso estabelecidos pelo Plano? Como o Plano pode envolver as famílias pobres que têm renda acima de R\$ 70,00? Como essas famílias, dado a situação em que se encontram, podem participar efetivamente na deliberação de políticas públicas? Que ações estruturantes podem ser desenvolvidas de modo a reduzir efetivamente as desigualdades sociais? Estas e tantas outras questões estão postas na ordem do dia.

Percebe-se, portanto, que a desigualdade não decorre somente da falta de recursos, mas, da concentração de bens, serviços e da riqueza socialmente produzidos, nas mãos de poucos. Assim, a pobreza e as diferentes situações de vulnerabilidade a que são submetidas milhares de pessoas, não ocorre por acaso, mas, são resultados da ação humana.

Na sociedade do consumo, pilar essencial para o fortalecimento do capitalismo na sua versão neoliberal, “o consumidor toma o lugar do cidadão, e todos nos tornamos “cidadãos-clientes” (SIMIONATTO, 2006, p. 7). Por outro lado, o exercício dos direitos passa a ser privilégio de quem pode pagar, na medida em que o Estado reduz o seu papel regulador e os investimentos na área social tornam-se residuais e fragmentados em nome dos interesses do capital. As instituições de mercado, por sua vez, avançam incessantemente respaldadas pela legislação, pelo financiamento público e pela dinâmica da acumulação.

A sociedade civil é chamada a complementar a ação estatal através da viabilização de políticas na área social. Cria-se um novo setor, a esfera pública não-estatal, localizada entre Estado e mercado, “de caráter não-governamental, não-mercantil e não-partidário” (SIMIONATTO, 2006, p. 12), responsável pela promoção e articulação entre público e privado. Trata-se de um “Terceiro Setor”, que emerge como alternativa a crise da sociedade salarial, buscando se constituir frente à fragilidade do Estado no que se refere à oferta de bens e serviços sociais. Diante desse contexto, emergem dois desafios principais. O primeiro refere-se à necessidade de superar a tendência de desresponsabilização do Estado no trato do social e de sua inclinação à subordinação pelo econômico. O segundo diz respeito à vigilância

em torno do tema sociedade civil, no sentido de não elevá-lo a um grau de valorização maior do que ele realmente representa.

Por vezes a sociedade civil pode ser concebida como “Terra Prometida” capaz de dar respostas a todos os problemas, das mais diversas naturezas (social, político, cultural, ambiental, econômico...), traduzindo-se como “espaço” no qual existem e se desenvolvem, de forma espontânea, apenas boas qualidades. Assim, “sua simples menção funciona como uma invocação mágica capaz de exorcizar as potências do Mal, dissipar as angústias e convocar todas as forças positivas contidas no social” (ACANDA, 2006, p.16).

A partir do referencial de Estado Ampliado, inaugurado por Gramsci, o que se percebe na prática é que tanto a sociedade civil quanto a sociedade política caracterizam-se como espaços permeados por contradições e conflitos, portanto, nenhum deles tem poderes messiânicos, tampouco um está relacionado ao bem e outro ao mal. Identificar seus limites e potencialidades é fundamental à construção da esfera pública. Esta se materializa na interrelação entre sociedade civil e sociedade política, exige o exercício da democracia, ou seja, a participação dos cidadãos e cidadãs, no destino da nação, independente de gênero, raça, etnia, geração, classe social, credo religioso e orientação sexual.

Considerando as referências de Bidarra (2006), esfera pública e espaço público, embora apresentem finalidades semelhantes, são espaços diferenciados no que se refere a sua configuração e incidência na relação com o Estado. O espaço público corresponde a organização específica de segmentos que integram a sociedade civil. Trata-se de um espaço autônomo, de interação e participação direta de atores que a compõe. Portanto, o espaço público é o lugar,

onde interesses possam se fazer representar, ganhar visibilidade e legitimidade nas razões e valores que lhes conferem validade, permitindo, no cruzamento dos conflitos que expressam, a construção de parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento de direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos (TELLES, 2001, p. 93).

A esfera pública, enquanto elemento constitutivo do processo de democratização do Estado, resulta de conflitos, disputas de interesses e articulação de propostas, entre sociedade civil e sociedade política, no que se refere à garantia de direitos, de políticas públicas e da gestão democrática do Estado. “A marca distintiva da esfera pública seria a sua condição de ser o lócus da participação sociopolítica na formulação, na deliberação, na execução, no controle e na gestão das políticas públicas (BIDARRA, 2006, p. 50)”. Portanto, a esfera

pública é espaço de interlocução e partilha de poder entre sociedade civil organizada e sociedade política.

Impactos e avanços na esfera pública somente serão possíveis pela articulação dos variados sujeitos e organizações governamentais e não governamentais, como os conselhos de direitos, tutelares e de gestão, os fóruns e órgãos de defesa dos direitos, o poder judiciário, o Ministério Público, as defensorias e ouvidorias públicas, em uma efetiva cruzada pela ampliação de direitos e da cultura pública democrática em nossa sociedade (RAICHELIS, 2009, p. 390).

O protagonismo da sociedade civil, especialmente das classes subalternas, que a integram, exige um movimento de catarse, ou seja “a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político” (COUTINHO, 2003, p. 70). Assim, “seria “catártico” o momento no qual a classe, graças à elaboração de uma vontade coletiva, não é mais um simples fenômeno econômico, mas se torna, ao contrário, um sujeito consciente da história” (COUTINHO, 2003, p. 71). Para a realização da catarse a sociedade civil precisa assumir sua identidade, como espaço político, o que constitui um processo em construção na medida em que:

Nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarnizada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída (NOGUEIRA, 2005, p. 103).

As reflexões aqui descritas sinalizam para necessidade de superar a noção do “público não-estatal” como lócus privilegiado de ação das organizações sem fins lucrativos como prevê o ideário neoliberal. O público não-estatal a partir da perspectiva de Estado Ampliado está situado na perspectiva de representação dos interesses da sociedade organizada. Nesta direção a esfera pública é apreendida, como lócus privilegiado para a garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas.

As reflexões apresentadas desafiam ao aprofundamento sobre o “lugar” onde se desenvolve a pesquisa, considerando sua forma de organização, funcionamento, abrangência e prioridades de trabalho. Tais elementos podem contribuir para problematizar a participação desta organização junto à esfera pública. Este é o desafio posto para o capítulo que segue. Vamos à próxima estação.

## **4 ESTAÇÃO DE PASSAGEM 3 “TERRITÓRIO-INVESTIGAÇÃO”: CÁRITAS BRASILEIRA – LUGAR DE TRANSIÇÃO E CONSTRUÇÃO**

A Cáritas Brasileira, ao longo de sua história de prática solidária junto aos mais empobrecidos, manteve sempre como elemento fundamental da sua metodologia de atuação o trabalho em parceria. O “Fazer Junto” foi e é a base estruturadora de sua caminhada. Evidentemente, essa dinâmica teve contornos diferenciados, seja pelo contexto socioeconômico e político do país, seja pela sua organização interna, o que irá influenciar em sua capacidade de responder às demandas urgentes e necessárias em toda a sua trajetória (ANJOS, 2011, p. 56).

As reflexões contidas neste capítulo têm por objetivo dar visibilidade ao lócus empírico da pesquisa – Cáritas Brasileira, considerando sua natureza, forma de constituição, desenvolvimento e prioridades de trabalho. A escolha por este campo de pesquisa não ocorre por acaso, mas, resulta das aproximações feitas pela pesquisadora nos últimos anos, conforme já mencionado no capítulo 1.

Primeiramente, procura-se identificar a origem e desenvolvimento da Cáritas em âmbito internacional, com destaque para a realidade brasileira. Na sequência busca-se compreender a natureza jurídica descrita nos Estatutos que regem a organização desde 1966 até o momento. Para além do marco legal se pretende identificar a direção sócio-política assumida pela entidade a partir de Congressos e Assembleias Nacionais realizados na última década. Articulado a este item, a partir da análise de relatórios anuais de 2002 a 2011 busca-se verificar a trajetória construída pela entidade no que se refere a luta pela garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas. Por fim, destaca-se a natureza e organização da Cáritas Brasileira – Regional do Maranhão e do Rio Grande do Sul, território onde estão inseridas as Experiências Locais de Educação Não-Formal, Mobilização e Controle Social, participantes da pesquisa.

A estação “Território-Investigação” quer contribuir para desvendar e problematizar os processos de organização da CB e sua participação junto à esfera pública, considerando sua constituição histórica, prioridades de trabalho e contradições presentes no cotidiano de uma entidade cinquentenária, em constante movimento de transição e de construção.

### **4.1 CÁRITAS BRASILEIRA: ORIGEM E DESENVOLVIMENTO**

A Cáritas Brasileira integra a rede Cáritas Internacional (CI), presente atualmente, em 200 países e territórios. A entidade tem origem na Alemanha, em 1897, por iniciativa do

Padre Lorenz Werthmann que “a la luz de la miséria de la población, tomó conciencia de la necesidad de aunar las múltiples asociaciones socio-caritativas con el fin de desarrollar de este modo una nueva forma de servicio como Iglesia” (SCHMIDHALTER, 2007, p. 15). É oportuno destacar que neste período as ações desenvolvidas por Cáritas buscavam responder as demandas não atendidas pelo Estado, correndo-se o risco de substituí-lo, conforme refere Schmidhalter (2007, p. 11): “eran precisamente aquellos âmbitos en los que el Estado no cumplía con sus obligaciones sociales los que abrían una posibilidad para una asistencia privada de motivación Cristiana”.

Em 1916 foi criada a Federação de Cáritas para a Alemanha Católica, que obteve neste ano “la legitimación oficial que la acreditaba como organización que opera por encargo de la Iglesia” (SCHMIDHALTER, 2007, p. 16). Este foi um momento importante para a vida da entidade na medida em que “[...] la acción caritativa organizada se fue convirtiendo en una parte de la política social de la Iglesia” (SCHMIDHALTER, 2007, p. 16). A partir da constituição da Federação de Caritas Alemã, outras organizações nacionais se consolidaram: “Suiza (1901), Austria (1903) e Estados Unidos (1910)” (SCHMIDHALTER, 2007, p. 16). Informações contidas no site de divulgação institucional<sup>19</sup> referem que atualmente a Cáritas Internacional é formada por 165 Cáritas nacionais, distribuídas nos cinco continentes. A figura 1 possibilita visibilizar a abrangência da atuação da Cáritas no mundo, de acordo com as regiões destacadas em vermelho.

**Figura 1 - Mapa sobre a presença da Cáritas no mundo**



Fonte: Arquivos da Cáritas Internacional. Arte de Lucas Igreja.

---

<sup>19</sup> Maiores informações podem ser consultadas no site da Cáritas Internacional: [www.caritas.org](http://www.caritas.org)

Atualmente, de acordo com o mapa, na cor rosada, destacam-se as regiões onde não há Cáritas organizada: América do Sul - Guiana, Suriname, Guiana Francesa; Oriente Médio - Arábia Saudita, Iêmen, Omã, Emirados Árabes Unidos e Ásia - Turcomenistão, Afeganistão, Quirguistão, China, Coreia do Norte e Laos.

A entidade tem sede internacional na Cidade do Vaticano, e institucionalmente, tem representantes na ONU, em New York e Genebra. Em âmbito internacional as prioridades da Confederação estão voltadas a: Paz e Reconciliação, Emergências, Justiça Econômica, Mudanças Climáticas, HIV e AIDS, Mulheres e Migrações. O atendimento às situações de emergências ocorre através do apoio às populações em situação de vulnerabilidade socioambiental, mediante a distribuição de alimentos, água e medicamentos, necessários em caso de catástrofes. Quanto ao tema HIV/AIDS, a entidade empenha forças na responsabilização dos órgãos públicos competentes para a garantia de processos preventivos e acesso a medicação pelas pessoas infectadas.

No que se refere à questão ambiental, busca-se a construção de alternativas frente aos impactos das mudanças climáticas que afetam o planeta, os quais atingem principalmente as populações em situação de vulnerabilidade social. Conforme refere Sousa (2011, p. 41):

[...] é pacífico o entendimento sobre a estreita relação desses eventos com o meio ambiente e o modelo de desenvolvimento predominante. É consenso, também, que as desigualdades sociais são os maiores fatores de vulnerabilidade aos desastres. E, quando ocorrem tais fenômenos, as comunidades mais empobrecidas são as que mais sofrem, demoram mais para serem atendidas e para reconstruírem os meios de vida. Então, não se pode creditar à natureza, nem à fúria dos deuses, as causas de tantos desastres, cada vez mais devastadores.

A atuação junto a este tema instiga o debate sobre os modelos de desenvolvimento presentes nos diferentes territórios. Na área da justiça econômica, a entidade vem priorizando a incidência política junto aos organismos financeiros internacionais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. O trabalho com mulheres e migrantes está voltado à luta contra a violência, o tráfico de seres humanos e violação de direitos, realidade que vem se agravando, cada vez mais, diante da crise econômica instalada, especialmente nos países pobres e, da busca pelo acesso a direitos fundamentais por parte das populações migrantes.

A entidade busca, no desenvolvimento de suas ações, trabalhar na perspectiva do protagonismo das pessoas envolvidas para que sejam sujeitos na construção de outro modelo de desenvolvimento, marcado pela sustentabilidade. A missão institucional da CI visa à construção da paz junto às comunidades em situação de conflitos, tanto no meio urbano quanto rural. A entidade também atua na denúncia às diferentes formas de violência, de

exclusão e nas consequências geradas pelos modelos econômicos que excluem milhares de pessoas do acesso aos bens socialmente produzidos. Atualmente, de acordo com informações publicadas no site institucional, o trabalho da Cáritas Internacional envolve cerca 24 milhões de pessoas. A entidade conta com 40 mil pessoas contratadas e 125 mil voluntários(as), que atuam em diferentes áreas.

Com o objetivo de qualificar a capacidade organizativa, de articulação e intervenção, considerando as especificidades de cada território, a CI divide-se em sete Regiões de trabalho: América Latina e Caribe (SELACC), Ásia, África, Europa, Oceania, Médio Oriente e Norte da África (MONA) e América do Norte (CRS). A região América Latina e Caribe “foi criada em 1955, durante a Conferência Geral do Conselho Episcopal Latino-Americano (CELAM), realizada no Rio de Janeiro. A sua criação formal aconteceu em 1958” (CÁRITAS, 2006c, p. 44). Atualmente a região que compreende o SELACC é presidida por Mons. José Luis Azuaje Ayala, presidente de Cáritas da Venezuela. A sede regional está localizada na Costa Rica sob a coordenação do Pe. Francisco Hernández, Secretário Executivo. A região é formada por 22 países, organizados em quatro (4) zonas (CÁRITAS, 2006c, p. 44):

Bolivariana (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), Camexpa (Nicarágua, Costa Rica, México, Honduras, Guatemala, Panamá e El Salvador), Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) e Caribe (Antilhas, Cuba, Haiti, República Dominicana e Porto Rico).

Em sintonia com as deliberações da Cáritas Internacional esta região assumiu em sua última Assembleia realizada em 2010 as seguintes prioridades: Justicia, Paz y Reconciliación; Migrantes y Trata de Personas; Medio ambiente, gestión de riesgo y emergências; Desarrollo Humano Integral y Solidario e Fortalecimiento Institucional. Também assumiu como prioridades a atuação em três eixos transversais: Género, Comunicación, Participación ciudadana e Incidencia Política.

O Brasil integra a zona Cone Sul. A CB foi criada em 1956, por Dom Helder Câmara, através da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, reunida na 3ª Assembléia Ordinária, em Serra Negra, São Paulo. Constitui-se como organismo de pastoral social, portanto, entidade que tem inspiração nos princípios e Diretrizes Gerais da Ação Evangelizadora da Igreja no Brasil, nas quais a questão ecumênica apresenta-se como exigência evangélica. Também se constitui como entidade de assistência social e, dessa forma, orienta a sua ação a partir das Diretrizes estabelecidas pela Lei Orgânica de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O histórico de constituição da entidade é marcado por diferentes períodos os quais são influenciados por mudanças de ordem social, política, econômica, eclesial e cultural e por demandas oriundas do processo de articulação com movimentos sociais do campo popular e outros segmentos da sociedade civil. Tais mudanças acompanham o movimento estabelecido pela Cáritas Internacional que “representa una de las ONGS humanitárias más importantes. Su acción se há producido, dependiendo de las épocas, en distintos contextos. Uno de esos contextos es hoy la globalización” (SCHMIDHALTER, 2007, p. 120). No Brasil, no período inicial de sua criação, a entidade voltou-se ao trabalho denominado assistencial, mas, que concretamente se traduz em assistencialismo. Isto ocorre na medida em que as ações são desenvolvidas de forma pontual e emergencial, característica que marca o contexto e perspectiva de trabalho das organizações sociais naquela época.

[...] assim constam seus objetivos principais: 1) articular, em plano nacional, todas as Obras Sociais católicas ou de inspiração católica; 2) planejar, executar e fiscalizar a distribuição dos donativos do povo norte-americano ao povo brasileiro, através da CNBB (CNBB, 2006, p. 46).

Dado o contexto e condições sócio-políticas da época, este trabalho era reconhecido como necessário para atender a realidade de extrema pobreza vivida por milhares de pessoas. Assim, foram desenvolvidas diferentes iniciativas no âmbito comunitário da segunda metade da década de 1950 até 1974. A principal ação era denominada como Programa de Alimentos para a Paz e, posteriormente, “Alimentos para o Desenvolvimento, ligado à Aliança para o Progresso” (CNBB, 2006, p. 47). A entidade dedicava esforços na organização e distribuição de alimentos vindos dos Estados Unidos.

Na década de 1970, surgem questionamentos acerca do sentido, objetivos e resultados que se esperava com este tipo de trabalho, na medida em que gerava certa dependência das pessoas envolvidas e não contribuía efetivamente para mudanças na realidade onde a entidade estava inserida. Também era questionável a política estadunidense que, além de pautar uma política assistencialista, contribuía para mudanças no hábito cultural e alimentar da população usuária desses recursos.

O trabalho de distribuição foi intenso, tomando quase todas as energias. Para se ter idéia disso, basta lembrar que em 1966 foram distribuídas 66 mil toneladas de alimentos e roupas. Mas isso não impediu que avançasse o debate sobre o trabalho realizado. Vinham de fora, de modo especial das diferentes frentes de Ação Católica especializada, questionamentos sobre as condições desse trabalho (CNBB, 2006, p. 47).

A estrutura organizativa da entidade estava tão atrelada ao Programa de Alimentos que, ao seu término, em 1974, muitas equipes de Cáritas encerraram suas atividades pois “já não havia motivos para manter as equipes” (CNBB, 2006, p. 48). Embora a história não possa ser contada de forma linear, mas, como processo dinâmico e em constante transição, é possível referir que, por volta de 1966, em meio às ações assistenciais, a entidade acenava para processos educativos e organizativos na perspectiva da promoção humana, através da organização de grupos e comunidades. Buscava-se maior autonomia jurídica para o desenvolvimento dos trabalhos.

Procurando adequar-se para os novos tempos, a Cáritas Brasileira deixou de ser parte do Secretariado Nacional de Ação Social da CNBB, em 1966, constituindo-se como entidade jurídica autônoma, ligada à CNBB. Foi também a partir de 1966 que as Cáritas diocesanas passaram a organizar-se como organismos autônomos, com estatutos próprios. (CNBB, 2006, p. 48).

Esta autonomia jurídica, política e administrativa possibilitou que a entidade pudesse avançar, durante a década de 1970, na qualificação técnico-metodológica, o que contribuiu para a organização dos trabalhos voltados a “promoção humana”. Vale destacar que o trabalho sócio-educativo também se fortaleceu mediante, a criação de outras organizações sociais como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), que passaram a ter trabalho articulado com Cáritas. Também foi importante a parceria com a cooperação internacional, especialmente de entidades da Europa. Este período é marcado pela organização dos Projetos Alternativos Comunitários (PACs), pelo fortalecimento do trabalho comunitário mediante articulação com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), com organizações e movimentos sociais que empenharam forças na luta pela democratização do país.

Na década de 1980 a entidade, atenta aos “sinais dos tempos” e aos desafios presentes no âmbito da organização político-social do país, avança para um trabalho voltado a chamada “mística e metodologia da caridade libertadora”, ou “caridade libertadora”. Nesta terceira fase de sua trajetória, a entidade busca articular o trabalho assistencial e promocional com a luta por direitos, consolidação da democracia e da cidadania.

A conquista da Constituição Cidadã em 1988, resulta entre outros fatores, do processo de mobilização e incidência da sociedade organizada. A CB foi partícipe neste movimento que marca uma nova fase na vida da entidade. A partir deste período, mediante articulação com outras organizações e movimentos sociais do campo popular, a CB busca fortalecer a luta pela implementação de direitos assegurados em lei e pela garantia e

ampliação de espaços de participação, que possibilitem o efetivo exercício do controle social na área das políticas públicas. Esse processo vai sendo dinamizado ao longo da década de 1990. As equipes aprimoram o exercício do planejamento de trabalho, a organização de grupos e equipes locais (em âmbito municipal e regional), a articulação junto aos movimentos e organizações sociais. O trabalho ocorre em meio aos desafios e contradições presentes na realidade social e, também no interior da própria entidade, devido a sua complexa forma de organização. Questões como representação, publicização, sistematização, entre outras, apresentam-se como desafios a serem superados.

As ações realizadas nesta direção se fortalecem ainda mais no final da década de 1990, quando tem início a discussão sobre o *trabalho em rede*<sup>20</sup>, enquanto Cáritas. Rede significa “entrelaçamento de fios, cordas, cordéis, arames, etc., com aberturas regulares, fixadas por malhas” (FERREIRA, 2004, p. 1714). A partir do referencial marxiano Minella (2011, p. 13) refere que:

a análise de Redes Sociais, enquanto uma metodologia que enfatiza as relações entre os agentes, e entre agentes e eventos, constitui um instrumento metodológico com enorme potencial para a análise estrutural intra-classe e também, para as próprias relações de classe.

Considerando esta referência verifica-se que o conceito de rede implica articulação entre o particular e o genérico. Possibilita processos coletivos, os quais são permeadas por conflitos, em busca de uma construção hegemônica. Rede é processo e se consolida com processos de articulação e compartilhamento. Para a Cáritas:

A organização em rede implica a existência de diversos pontos focais (nós estratégicos) de chegada e expansão, onde não há diferenças hierárquicas, mas diferentes atribuições entre elas, a partir de um ponto gerador [...]. Na Cáritas todas as instâncias são pontos da rede, o que implica na interação e complementariedade, solidariedade, co-responsabilidade, interdependência, interação, circularidade, complexidade (ADAMS, 2006, p. 11).

A articulação em rede, enquanto processo metodológico de trabalho, embora aponte para a articulação e complementariedade, não é isenta de contradições, de ritmos e interesses diferenciados, entre os sujeitos que a compõem. Isto pode ser identificado através das diferentes instâncias que compõe a CB: grupos, experiências e equipes locais, equipes diocesanas, regionais e em âmbito nacional. Tais diferenças precisam ser explicitadas e problematizadas de modo a contribuir para avançar nos objetivos a que se propõem.

---

<sup>20</sup> Categoria empírica da pesquisa.

Conforme refere Triviños (p. 69): “Os opostos estão em *interação* permanente. Isto é o que constitui a contradição, ou seja, a luta dos contrários”.

Atualmente, as ações desenvolvidas pela CB compreendem todo o território nacional através de projetos específicos e equipes organizadas em âmbito local (comunidades e municípios), regional (estados) e nacional. São 178 entidades-membro, organizadas em 12 Regionais de Cáritas, em cinco grandes regiões: Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná); Sudeste (São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo); Nordeste (Ceará; Piauí; Maranhão: Nordeste 3 – Bahia e Sergipe; Nordeste 2 – Rio Grande do Norte, Alagoas, Pernambuco e Paraíba); Norte (Norte 2 – Pará) e, em outros dois Regionais em formação: Manaus e Rio de Janeiro. A figura 2 dá visibilidade à presença da Cáritas no território brasileiro, a partir dos regionais constituídos ou em fase de constituição.

**Figura 2 - Mapa sobre a presença da Cáritas no Brasil**



Fonte: Arquivos da Cáritas Brasileira. Arte de Lucas Igreja

Este breve relato acerca da origem e desenvolvimento da CB possibilita identificar que se trata de uma organização formada por “um conjunto de organizações”. Isto ocorre na medida em que cada entidades-membro, embora assumindo a missão, diretrizes e prioridades nacionais, apresentam características próprias e buscam responder as demandas que a realidade apresenta em cada território onde estão inseridas, o que representa desafio diante da constituição de um trabalho em rede.

Para dar visibilidade ao processo histórico de organização da entidade e seu direcionamento político-metodológico, considerando os territórios de atuação e demandas pautadas pelos usuários-cidadãos<sup>21</sup>, buscou-se compreender a constituição jurídica e deliberações da entidade realizadas em âmbito nacional. Foi utilizada a técnica de Pesquisa Documental, de natureza primária (MARCONI; LAKATOS, 2006), a partir dos Estatutos da entidade de 1966<sup>22</sup> a 2011, relatórios e deliberações de Congressos e Assembleias Nacionais, realizados no período de 1999<sup>23</sup> a 2011 e, relatórios anuais da CB de 2002 a 2011. Os resultados obtidos a partir da utilização dessa técnica serão descritos nos itens a seguir.

#### 4.1 NATUREZA INSTITUCIONAL E REFERÊNCIAS JURÍDICAS QUE ORIENTAM O TRABALHO DA CÁRITAS BRASILEIRA

Os dados aqui sistematizados buscam dar visibilidade a constituição jurídica da CB, as finalidades e objetivos que orientam as ações institucionais, a partir da análise de Estatutos. Primeiramente é oportuno destacar que, a partir do Banco de Dados da CB, até o momento, a entidade teve cinco (5) Estatutos, elaborados em âmbito nacional. O primeiro data de 04/05/1966; o segundo de 18/11/1981; o terceiro de 10/12/2003; o quarto de 25/04/2006 e o quinto, em vigor até o momento, de 25/11/2011. No que se refere à **natureza da entidade**, todos os Estatutos registram que se trata de:

1) **Organismo da CNBB**, portanto, uma entidade que tem inspiração nos princípios e diretrizes da Igreja Católica, embora desenvolva o trabalho numa perspectiva ecumênica. A entidade atua com diferentes denominações e crenças religiosas, o que se constitui uma virtude e, ao mesmo tempo um desafio ao considerar que orientações no campo religioso frequentemente são direcionadas por dogmas e princípios indiscutíveis. É importante destacar que, por ser uma organização da sociedade civil, a identidade da Cáritas é formada por uma dupla perspectiva: entidade da sociedade civil que atua na Política de Assistência Social e, organismo de pastoral social. As características dessa identidade apontam para exigências específicas junto às instâncias onde a entidade está juridicamente registrada, bem como, junto aos setores de organização da Igreja Católica.

---

<sup>21</sup> Embora na Política Nacional de Assistência Social haja a definição da categoria “usuários”, neste trabalho, ao reconhecermos que as pessoas que acessam esta Política devem fazê-la na perspectiva de direito, ultrapassando a lógica da tutela, benesse, doação...utilizamos o termo “usuários-cidadãos” ou pessoas “usuárias-cidadãs”.

<sup>22</sup> Buscou-se analisar informações contidas desde o primeiro Estatuto da entidade com vistas a possibilitar uma visão mais ampliada acerca da organização jurídica e prioridades estatutárias.

<sup>23</sup> O retorno a esta data se deve ao fato de que o período de referência da pesquisa 2002-2012 é marcado pelas deliberações ocorridas desde o primeiro Congresso Nacional realizado pela entidade em 1999.

2) *Sociedade civil ou associação civil de direito privado*, autônoma, de abrangência internacional. No Brasil, a Cáritas é formada por uma equipe nacional, equipes regionais e entidades-membro, ou seja, organizações em âmbito local, municipal. Todas as instâncias têm em comum a missão, princípios, diretrizes e prioridades institucionais, as quais são dinamizadas, considerando as especificidades do campo específico de atuação. Assim, a entidade no âmbito civil busca o cumprimento das diretrizes da Lei Orgânica de Assistência (LOAS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, no âmbito da Igreja, enquanto organismo de pastoral social, segue as Diretrizes Gerais da Ação Evangelizadora da Igreja no Brasil.

3) Tem *caráter beneficente e filantrópico*, desta forma é oportuno considerar as exigências postas às entidades de Assistência Social a partir da Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009 que “Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social”. O Art. 1º reconhece:

A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei.

Esta Lei foi regulamentada a partir do Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010, que dispõe “sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências”. Convém destacar que, a execução da Política de Assistência Social, conforme o SUAS, é feita através de “serviços, programas, projetos e benefícios de proteção básica e, ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem” (BRASIL, 2005, p. 33). O cumprimento às exigências prevista nestas legislações possibilita a obtenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

A Resolução 109, de 11 de novembro de 2009 estabelece a “Tipificação dos Serviços Socioassistenciais” a ser adotada pelas entidades que realizam atendimento direto, através dos níveis de complexidade previstos no SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, conforme segue:

**I - Serviços de Proteção Social Básica:**

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF;
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

**II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:**

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI;
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC;
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

**III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:**

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
  - abrigo institucional;
  - Casa-Lar;
  - Casa de Passagem;
  - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

A Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010 define: “parâmetros nacionais para inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2010), junto aos Conselhos de Assistência Social em âmbito municipal e do Distrito Federal.

Esta Resolução estabelece que as entidades e organizações, que executam a Política de Assistência Social, para efetuarem registro junto aos Conselhos de Assistência Social, devem ser classificadas de forma isolada ou cumulativamente como: entidades de atendimento, de assessoramento e de defesa e garantia de direitos. A primeira classificação diz respeito ao atendimento direto, através da proteção básica ou especial. A segunda refere-se às entidades que trabalham na perspectiva do “fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social” (BRASIL, 2010, p. 2). A terceira corresponde às entidades que:

de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social (BRASIL, 2010, p. 3).

O trabalho desenvolvido pela Cáritas, em geral, está voltado a: a) assessoria, em temas afetos ao campo dos direitos humanos, mobilizações e controle social de políticas públicas e b) defesa de direitos, mediante o acompanhamento aos diferentes segmentos populacionais no meio urbano e rural, que apresentam situações de violação de direitos. Isto ocorre em todos os níveis de organização da entidade (local, estadual e nacional). Porém, é oportuno destacar que algumas equipes locais realizam atendimento direto, mediante a

prestação de serviços junto às pessoas usuárias-cidadãs, famílias, grupos e comunidades, usuárias da Política de Assistência Social.

Considerando as mudanças ocorridas na legislação, a partir do SUAS, é adequada a apropriação desses temas em todos os âmbitos de organização da CB, através de subsídios pedagógicos, processos formativos e materiais informativos. Também é oportuno a revisão estatutária, bem como, dos serviços, programas, projetos e benefícios a serem priorizados pela entidade, de modo a intensificar o compromisso com a qualidade do trabalho junto às pessoas usuárias-cidadãs da Política de Assistência Social.

4) Apresenta *duração indeterminada*, na medida em que se constitui como associação, a entidade vem atualizando sua missão, princípios e prioridades, a partir da realidade social, política, econômica, cultural e ambiental, considerando suas potencialidades e contradições. Fundada em 1956, a entidade tem hoje 56 anos. Como entidade cinquentenária traz em sua trajetória um conjunto de aprendizados, avanços e desafios. A experiência acumulada em diferentes áreas, aponta para necessidade de constante atualização.

5) Está organizada em *âmbito nacional*, constituindo-se como uma “rede de solidariedade”, que atua nas diferentes situações “onde a vida está ameaçada”. Aqui é importante enfatizar que os serviços, programas, projetos e benefícios abrangem a área urbana e rural, em municípios de pequeno, médio e grande porte distribuídos em todo o território nacional.

6) Constitui-se como entidade *sem fins lucrativos ou de fins não econômicos*. Todos os recursos mobilizados pela entidade seja na ordem de pessoal (trabalho voluntário), material (equipamentos, infraestrutura, veículos, entre outros) ou financeira (recursos monetários) buscam fortalecer a sustentabilidade institucional. A entidade não desenvolve trabalhos voltados ao circuito econômico-financeiro. Através da parceria com organizações de âmbito internacional, incluindo a Cáritas, especialmente da Europa (Alemanha, França, Suíça) e Misereor e, em âmbito nacional com Universidades, associações, ONGS, movimentos sociais entre outros, e convênios junto ao poder público, em âmbito local, regional, estadual e nacional são fomentados e organizados os diferentes trabalhos.

Considerando a natureza da entidade descrita em seus Estatutos e, as referências do Código Civil anunciadas no capítulo 2, constata-se que se trata de uma organização vinculada ao conjunto de segmentos que integram o chamado “Terceiro Setor”. Em relação a este tema é oportuno referir que se trata de um debate polêmico e contraditório, na medida em que, por um lado entidades inscritas sob esta denominação podem servir de mediação, para o acesso das populações em situação de vulnerabilidade à garantia de direitos e de políticas sociais. Por

outro lado, tais entidades também podem servir à lógica de contra reforma do Estado, mediante reprodução do processo de desresponsabilização do Estado no trato com área social. Convém retomar, sem pretensão de largo aprofundamento, duas debilidades que se apresentam para o tema a partir de estudos de Montañó (2010, p. 55). Uma delas se refere a questão teórica quanto às entidades que compõe o Terceiro Setor. Sob esta denominação estão organizações da sociedade civil, não-governamentais, privadas, sem fins lucrativos, filantrópicas, associativas, entre outros. Considerando as referências do autor esta composição é questionável na medida em que sob um mesmo “guarda-chuva” estariam entidades de natureza contraditória. É oportuno referir que a Cáritas Brasileira se inscreve como pessoa jurídica de direito privado, constituída como associação com fins não econômicos (ou sem fins lucrativos), de caráter beneficente e filantrópico, regida pela Lei 12.101/2009.

A entidade tem na missão institucional a referência política que fundamenta as ações que realiza. Atualmente, a missão está descrita como: “Testemunhar e anunciar o Evangelho de Jesus Cristo, defendendo e promovendo a vida e participando da construção solidária de uma sociedade justa, igualitária e plural, junto com as pessoas em situação de exclusão social.” Este enunciado dá visibilidade a identidade, enquanto organismo de igreja, através de referências de ordem evangélica. Também possibilita visualizar seu vínculo como entidade de assistência social, mediante a valorização da diversidade, a busca pela garantia de direitos e a construção de outro projeto societário. Conforme refere Cabral (2007, p. 139):

A missão, portanto, manifesta-se como razão de ser, a mais elevada aspiração, que legitima e justifica, social e economicamente, a existência de uma organização e para a qual devem orientar-se todos os esforços.

No contexto da CB, a missão, diretriz, princípios e prioridades institucionais apontam para a construção de outro modelo de desenvolvimento, conforme está descrito na diretriz institucional assumida no IV Congresso Nacional, realizado em 2011: “construção do Desenvolvimento Solidário Sustentável e Territorial (DSS-T), na perspectiva de um projeto popular de sociedade democrática”. Para a Cáritas o DSS-T constitui-se como:

processo endógeno de mobilização das forças sociais e das potencialidades econômicas locais com a finalidade de implementação de mudanças que proporcionem a elevação das condições de vida da população local, em harmonia com o meio ambiente e com a participação ativa e solidária da sociedade na autogestão do seu desenvolvimento (CÁRITAS, 2008a, p. 14).

A entidade vem construindo estratégias de fortalecimento da participação social, com vistas ao protagonismo das pessoas envolvidas. Busca articulações e parcerias com outras

entidades e organizações da sociedade civil, especialmente do campo popular (movimentos sociais populares, sindicatos, pastorais sociais, entre outros). Portanto, em meio às contradições é possível constatar que, na prática, há entidades que, embora estejam classificadas sob a denominação de Terceiro Setor, lutam para o processo de democratização do Estado com participação da sociedade civil organizada. Buscam a responsabilização do Estado pela universalização das políticas públicas. Atuam de forma complementar, no desenvolvimento de projetos específicos e, realizam o controle social de políticas públicas. Outra debilidade em relação ao tema do Terceiro Setor está no caráter não-governamental. Assim refere o autor:

quando hoje passam a ser financiadas por entidades, muitas destas de caráter governamental, por meio das *parcerias*, ou quando são contratadas pelo Estado (federal, estadual ou municipal), para desempenhar, de forma *terceirizada*, as funções a ele atribuídas, não parecem tão fiéis a seu dito caráter “não-governamental” e à sua condição de “autogovernada” (MONTAÑO, 2010, p. 57).

A CB, a partir de seus diferentes níveis de atuação, vem estabelecendo parcerias com órgãos públicos em âmbito municipal, estadual e nacional. Tais parcerias ocorrem em diferentes áreas como: Centros de Formação em Economia Popular Solidária; Programa Brasil Local; Fundos Solidários; Segurança Alimentar; Programa de Convivência com o Semi-Árido, entre outros. Trata-se de um trabalho de grande envergadura, o qual envolve um número expressivo de pessoas na sua execução e possibilita o alcance de diferentes segmentos populacionais, em vários territórios.

Porém, em meio aos aspectos positivos convém destacar quatro desafios. O primeiro pode ser identificado através da absorção da entidade, quanto ao quadro de pessoal e infraestrutura, para o alcance das metas previstas nos projetos conveniados. Tal situação pode levar à corrida para o cumprimento da burocracia, exigida pelos convênios e, ao enfraquecimento da formação de consciência política, tão necessária a construção e fortalecimento de uma identidade institucional marcada por uma perspectiva sócio-transformadora.

O segundo refere-se a vigilância em torno do controle social. Como entidades que executam projetos em parceria com o Estado, podem exercer o controle social sobre as ações do Estado? Esta indagação provoca a reflexão sobre o necessário distanciamento, num contextos de “aproximações” que as parcerias possibilitam, com vistas a assegurar a autonomia frente ao exercício do controle social.

O terceiro desafio diz respeito ao processo de parceria entre Estado e sociedade civil, o que remete à necessária construção de um Marco Regulatório<sup>24</sup>. De acordo com dados de pesquisa realizada, em 2010, mediante parceria entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) há no Brasil 290.692 Organizações da Sociedade Civil - OSCs (CARITAS, 2013, p. 22).

Há cerca de duas décadas, um conjunto de organizações e movimentos sociais vem somando forças para a construção do Marco Regulatório. Em 2010, mediante a articulação de 18 redes e 74 organizações e movimentos, em âmbito nacional, foi criada a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, que contemple: processos e instâncias efetivas de participação cidadã na formulação, implementação, controle social e avaliação de políticas públicas; instrumentos que possam dar garantias à participação cidadã nas diferentes instâncias; estímulo ao envolvimento da cidadania com as causas públicas, criando ambiente favorável para autonomia e fortalecimento das OSCs; mecanismos que viabilizem acesso democrático aos recursos públicos e que permitam operacionalização desburocratizada e eficiente das ações de interesse público; regime tributário apropriado e favorecido às OSCs, incluindo criação e aprimoramento de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas. As propostas aqui descritas remetem ao necessário aprofundamento e problematização sobre o tema, com vistas ao cumprimento dos papéis e atribuições que competem a cada um dos atores envolvidos.

O quarto refere-se a necessidade de superar a tendência de substituição das responsabilidades do Estado, para a sociedade civil, na área social. Um dos depoimentos da história oral, realizada com uma liderança de referência do Programa de Políticas Públicas da Cáritas Brasileira destaca a necessidade da entidade buscar recursos, para o desenvolvimento de suas ações, com a própria sociedade. Mas, alerta que essa busca exige cautela na medida em que pode contribuir para gerar autonomia e, também “desejo” de se sobrepor ao próprio Estado.

[...] tivéssemos fundos sociais mais amplos, maiores, nós teríamos mais autonomia de iniciativa, certo? Agora, como é que nós vamos usar essa autonomia? Essa é a questão! [...] trabalhe um pouco corporativamente e já isso limita uma iniciativa, nessa perspectiva que eu coloco de educação e mobilização cidadã, soberana, inclusive na linha da soberania. Por outro lado, também nessa linha de ter recursos mais autônomos, você pode cair na ilusão de...fazer no lugar do Estado. Eu,

---

<sup>24</sup> Maiores informações podem ser obtidas através do site: <http://plataformaosc.org.br>

pessoalmente preferiria trabalhar com a perspectiva de que isso deveria te dar maior autonomia pra fazer um trabalho que, inclusive, questione os limites do Estado. Então, a qualidade da ação a ser desenvolvida e apoiada com esses recursos autônomos, deveria, eu diria, ter um caráter de liberdade educativa, mobilizadora e participativa na sociedade maior do que aquele recurso que, cedido pelo Estado ou pelo Governo carrega um pouco um desejo de controle para a própria política executada por esse governo na linha de política do Estado. Então, há o risco, sim de voltarmos àquela perspectiva de que nós podemos fazer no lugar do Estado. Eu acho que seria um equívoco. Primeiro, porque nunca vai alcançar isso, a não ser que a gente não pegue a dimensão de universalidade dos direitos (Participante da História Oral 1).

Tal enunciado problematiza a questão do financiamento e da autonomia o que coincide com as reflexões de Montañó ao abordar o caráter não-governamental do Terceiro Setor. Ao ter recursos e autonomia “para fazer” tais entidades podem ser parceiras complementares da ação Estatal, com atribuições definidas a partir do seu âmbito de atuação, sem a pretensão de substituição do papel do Estado, conforme propõe a lógica neoliberal. Assim, cabe ao Estado como responsável pela universalização das políticas públicas, garantir o acesso a tais políticas através de serviços, programas, projetos e benefícios, com recursos suficientes, infra-estrutura adequada, profissionais qualificados e adequadamente remunerados.

Retomando a questão estatutária, quanto à *finalidade*, o primeiro estatuto apresenta descrição detalhada, no Capítulo I, que trata da “natureza e fins”, no qual refere: “assistência social, educação de base e de promoção humana das pessoas (especialmente da mãe e da criança), de grupos e comunidades economicamente mais fracas”. Tal descrição aponta para um trabalho direcionado ao atendimento às famílias, especialmente, àquelas em situação de vulnerabilidade. A perspectiva apresentada pela entidade dialoga com a concepção de trabalho na área da assistência social daquela época. Embora recentemente tivesse sido criada a Lei Orgânica de Previdência Social (1960), o trato com o social tinha acento no atendimento a grupos em situação mais vulnerável: os empobrecidos, pobres, excluídos, desempregados, entre outras denominações.

O Estatuto de 1981, no Capítulo I, que trata da “natureza e fins”, refere que: trata-se de uma entidade que atua nas áreas de “assistência social, educação de base, promoção de pessoas, grupos e comunidades e atendimento a emergências”<sup>25</sup>. Neste mesmo Estatuto descreve-se como parágrafo único das finalidades: “A CB orientará sua política de ação de acordo com o Pensamento Social da Igreja e as Diretrizes da Pastoral Orgânica da CNBB”. Tal enunciado destaca o caráter confessional da entidade. Do Estatuto de 2003 até o atual a

---

<sup>25</sup> Nos demais estatutos a finalidade está inserida nos objetivos institucionais.

finalidade está inserida nos objetivos institucionais. No conjunto dos Estatutos se destaca o vínculo com a Política de Assistência Social. A partir do estatuto de 2003, até o atualmente em vigor, no parágrafo único é descrito: “A CB prestará serviços gratuitos, em caráter permanente sem qualquer discriminação de nacionalidade, raça, cor, gênero, credo religioso ou político”. Este é um elemento importante que aponta para o respeito à diversidade das populações com o qual a entidade atua e reconhece a questão ecumênica como pauta constitutiva da ação. Também sinaliza que a luta pela garantia e ampliação de direitos deve assegurar a participação dos diferentes sujeitos envolvidos. Os objetivos que constam nos estatutos foram elaborados de acordo com as exigências para o trabalho da entidade, no momento em que foram criados, mas, percebe-se que há “um fio condutor” do primeiro estatuto até o atual.

No segundo estatuto identifica-se acento na dimensão técnica. Há preocupação em conhecer a realidade para nela intervir, com qualidade técnica, sem perder de vista os referenciais cristãos. Esta orientação se apresenta no item de letra “a”, do artigo 2º, do Estatuto de 1981, assim descrito:

Realizar estudos atinentes à problemática social, educacional e promocional, buscando soluções tecnicamente adequadas, para que vigorem na sociedade a justiça social, a solidariedade humana e a caridade cristã.

Em sintonia com este objetivo, a entidade se propõe: a) coordenar e articular as entidades-membros, as obras sociais filiadas, ressalvados seus fins e autonomia, prestando orientações e assistência técnica, especialmente através de assessoria, treinamentos, supervisão e avaliação; b) desenvolver iniciativas na área de assistência social, educação de base e promoção humana; c) providenciar, mediante convênios, campanhas ou qualquer meio adequado, recursos humanos, materiais e financeiros, para a realização de seus programas ou para o atendimento de vítimas de catástrofes, sem discriminação de raças, credo político ou religioso, na aplicação dos recursos; d) representar, sempre que solicitada ou na forma do presente Estatuto, as entidades-membros e as obras sociais filiadas ante, as autoridades e organismos privados e públicos.

No item “d” do artigo 2º de 1981 é descrito que todo atendimento será realizado “sem discriminação de raças, credo político ou religioso”, registro já sinalizado no Estatuto de 1966, no artigo 2º letra “e” que trata de convênios e campanhas para mobilização de recursos da entidade. Quanto ao encaminhamento de tais recursos, assim descreve o Estatuto: “não fazendo discriminação de raça, credo político ou religioso na distribuição dos recursos

materiais”. Este registro sinaliza que, embora a entidade tenha origem e siga os referenciais da igreja católica, sua atuação é ecumênica. Outro destaque importante refere-se à perspectiva de “rede” que configura a organização institucional. Rede aqui significa a capacidade de articulação, entre as instâncias que integram a instituição em âmbito nacional, regional e de entidades-membros ou obras sociais filiadas. A instância nacional tem, entre outras, a atribuição de representar as demais instâncias “ante, as autoridades e organismos privados e públicos”, conforme refere o item “e”, do artigo 2º, do Estatuto de 1981.

Do terceiro ao quinto estatuto finalidades e objetivos se fundem. Quanto à *área de atuação* destaca-se: assistência social, cultural, educação de base e promoção da solidariedade. O *público prioritário* são pessoas e famílias empobrecidas, com especial atenção às crianças, adolescentes e idosos. No estatuto em vigor acrescenta-se o público jovem e, ao invés de “populações de rua”, conforme expressão registrada nos estatutos de 2003 e 2006, descreve-se “pessoas em situação de rua”, o que indica que o trabalho realizado não está voltado às pessoas que vivem constantemente nas ruas, mas, também, aquelas que circunstancialmente podem encontrar-se em tal situação.

A partir do 2º Estatuto também há destaque quanto ao trabalho em situações de risco. Esta é uma referência importante descrita atualmente na PNAS/2004, quanto aos serviços voltados a Proteção Social Básica, a serem desenvolvidos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Estes Centros estão voltados a: “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2005, p. 33). Na área da Proteção Social Especial, os serviços são oferecidos a partir dos Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS), nos quais é previsto atendimento 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 sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2005, p. 37).

Quanto ao *território*<sup>26</sup> de atuação a entidade compromete-se, permanentemente, a desenvolver seu trabalho nas áreas rural e urbana. A entidade vem avançando na discussão sobre o tema nos últimos anos. No Caderno de Textos do IV Congresso Nacional, o território é descrito como:

---

<sup>26</sup> Categoria empírica da pesquisa.

um resultado e não como um dado, [...] para debater o território, refletir sobre a questão fundiária e agrária, é preciso, fundamentalmente, aprofundar três direções que são os pilares desta problemática: a história, origem da ocupação da terra no Brasil; a questão da territorialidade; e, por fim, os sujeitos sociais que estão em luta por estes territórios” (MANDELA, 2011, p. 46).

No que se refere aos *valores* que orientam as ações institucionais os Estatutos, do primeiro até o atual, expressam a justiça social, fraternidade humana e caridade cristã. Tais valores têm inspiração nos referenciais do Ensino Social da Igreja e alguns também são descritos em princípios contidos na carta magna de 1988.

Em relação às *temáticas* com o qual a entidade atua, destaca-se do estatuto de 2003 até o momento o “socorro imediato e na reabilitação de grupos sociais e comunidades em situação de emergência natural e social”. Esta referência está diretamente relacionada à origem da entidade que esteve voltada ao atendimento direto, em âmbito internacional, às pessoas atingidas na segunda guerra mundial e, em situações de emergência natural, geradas por enchentes, estiagens, granizos, vendavais, entre outros. No Brasil, o trabalho nesta área tem avançado para além do atendimento pontual. Foi a partir do trabalho em situações de emergências naturais que teve origem a organização dos PACs, já mencionado anteriormente e do Programa de Convivência com o Semiárido Brasileiro. De acordo com informações disponíveis no site da Articulação com o Semiárido (ASA), trata-se de “uma rede formada por mil organizações da sociedade civil que atuam na gestão e no desenvolvimento de políticas de convivência com a região semiárida”<sup>27</sup>. Os principais programas desenvolvidos são o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) e Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2).

Atualmente, o tema das emergências tem destaque no que se refere à gestão de riscos e desastres socioambientais, gerados por mudanças climáticas, que resultam da ação humana e impactam, de maneira diferenciada os diferentes territórios. Busca-se realizar, em parceria com outras organizações da sociedade civil e poder público, ações de caráter preventivo como: construção de cisternas, preservação de fontes, reflorestamento, reciclagem, educação ambiental, entre outros. Tais iniciativas podem ser potencializadas com políticas públicas que contribuam para a construção de “comunidades mais seguras”. Assim, há o desafio de o Estado viabilizar ações previstas na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, Lei 12.608 de 10 de abril de 2012, a qual apresenta no Art. 5º os seguintes objetivos:

---

<sup>27</sup> Maiores informações podem ser obtidas através do site: <http://www.asabrasil.org.br>

- I - reduzir os riscos de desastres;
- II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
- III - recuperar as áreas afetadas por desastres;
- IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
- V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
- VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
- VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
- VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
- IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;
- X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;
- XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
- XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
- XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
- XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e
- XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.

No que se refere às *emergências sociais*, desde a sua criação, a CB, vem trabalhando junto às populações em situação de pobreza e extrema pobreza, as quais vivem em condições degradantes e, sofrem diretamente os impactos das mudanças climáticas. O debate sobre a pobreza extrema é prioridade da Cáritas Internacional que se expressa, entre outras iniciativas, através da Campanha “Uma só humanidade, pobreza zero”. Em nível nacional, o Governo Brasileiro criou o “Plano Brasil Sem Miséria” conforme referido anteriormente. A Cáritas vem contribuindo para o debate sobre o tema, bem como, participando de algumas ações, em parceria com movimentos sociais e outras entidades da sociedade civil. Isto ocorre especialmente na área da inclusão produtiva e geração de trabalho e renda, através de experiências de economia popular solidária. A entidade também tem participado em Conselhos e Fóruns de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e Economia Popular Solidária e, em redes de produção e consumo solidário.

No que se refere a economia popular solidária, no Brasil, a Cáritas foi uma das entidades pioneiras em relação a esta temática, há 30 anos. O trabalho inicialmente esteve voltado à organização dos PACS. A articulação desses projetos em redes de produção, comercialização, trocas solidárias, através de espaços de formação, proposição e deliberação de políticas públicas foi possível gestar a rede de Economia Popular Solidária, presente em todo o território nacional. Tal iniciativa vem avançando além fronteiras, com experiências

significativas em outros países da América Latina e em outros continentes como Europa e África. Um dos eventos que marcam este processo é a realização anual da Feira de Economia Solidária da América Latina, no mês de julho em Santa Maria que, em 2013 chega a sua 20ª edição.

A *dimensão investigativa*, de apreensão da realidade está assegurada na orientação estatutária. Para isto a entidade compromete-se a: “Investigar, estudar, analisar e desenvolver estratégias de combate à miséria e a pobreza”. Trata-se ir além do atendimento direto, mediato, buscando compreender as causas geradoras da miséria e da pobreza, suas consequências e impactos, com vistas a construção de ações concretas que possibilitem condições de vida digna.

Outra área que se destaca é a *formação e capacitação de agentes para a ação social e exercício da cidadania*. De acordo com pesquisa institucional, realizada em 2011, que teve por objetivo geral: “Analisar o perfil das entidades-membro que integram a rede Cáritas Brasileira, com vistas ao fortalecimento da missão institucional” constata-se que, em âmbito local, a partir das entidades-membro, vinculadas a CB, a entidade conta com um público de 2.568 pessoas contratadas, com vínculo empregatício e 39.298 pessoas voluntárias.

Esse dado remete a necessidade de revisar o papel do *voluntariado*<sup>28</sup> e dos profissionais contratados na instituição. Quanto a este último item é oportuno destacar que as contratações, em âmbito regional e nacional, com exceção da profissão de contador(a), são registradas por funções desempenhadas e não pela qualificação profissional. Assim, pedagogos, psicólogos, assistentes sociais, advogados, agrônomos, entre outros, exercem a função de assessor para algumas áreas temáticas como: formação, políticas públicas, projetos, emergências, entre outros. Este dado remete ao necessário reconhecimento e valorização profissional, debate emergente no contexto do Terceiro Setor. Há que se considerar também, que, embora o trabalho voluntário tenha expressão, no que se refere ao número de pessoas envolvidas e qualidade das ações, este tipo de trabalho não deve substituir a contratação de profissionais.

Quanto voluntariado, é oportuno destacar que este trabalho há muito tempo vem se realizando na sociedade brasileira e apresenta características diferenciadas, desafios e possibilidades de acordo com a realidade social, política, econômica e cultural onde as pessoas voluntárias estão envolvidas. É marcado por princípios, diretrizes e prioridades que orientam a política de trabalho de cada instituição.

---

<sup>28</sup> Categoria empírica da pesquisa.

Do século XV até a metade do século XIX, o trabalho voluntário é desenvolvido principalmente pela Igreja Católica, através das Santas Casas de Misericórdia, que realizavam trabalhos voltados especialmente à saúde e assistência junto às pessoas mais empobrecidas. A partir da segunda metade do século XIX, num contexto de guerras mundiais e do aparecimento de epidemias esse trabalho se intensifica no sentido do atendimento às pessoas com doenças contagiosas. Destaca-se a organização de instituições como: asilos, educandários, hospícios, entre outras. Tais instituições, em geral, eram financiadas pela iniciativa privada.

No século XX, no período pós-guerra, surge o “Estado de Bem-Estar Social”, em vários países da Europa. Cada país buscava, com este modelo, assegurar um conjunto de políticas voltadas ao atendimento às necessidades das classes trabalhadoras. Esse contexto requer maior especialização do trabalho, através da atuação sistemática de profissionais, de diferentes áreas, no processo de gestão de políticas sociais.

No Brasil, em 1942 é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) presidida pela primeira dama - Darcy Vargas. Essa instituição inicialmente foi criada com o objetivo de proteger as famílias dos pracinhas que participaram da Segunda Guerra Mundial. Com o passar do tempo o trabalho foi ampliado através de programas junto às mães e crianças empobrecidas. Outra forma de atendimento às necessidades da população era feito através da iniciativa privada. Os governos viabilizavam incentivos às instituições privadas, através da filantropia (benefícios fiscais) para que essas entidades assumissem o atendimento à população, especialmente na área da assistência social. As ações sociais desenvolvidas nesse período eram voltadas à caridade com enfoque assistencialista não sendo concebidas como direito de cidadania. Vale aqui destacar a diferença entre o assistencial e o assistencialismo.

O assistencial está voltado ao que é “relativo a assistência”, “em que há assistência” (FERREIRA, 2008). Trata-se, portanto, de ações, recursos (materiais, financeiros, infraestrutura...), encaminhamentos para acesso a programas, projetos, serviço, benefícios, entre outros, que servem de mediação para a garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas efetivas. Já o assistencialismo, formado por assistencial + ismo (sufixo que representa doutrina, teoria...) diz respeito a forma de assistência que gera dependência, das pessoas que buscam acessar recursos ou serviços que atendam suas necessidades.

Sob este segundo enfoque constata-se um tipo de “solidariedade social doadora” (ARAÚJO, 2008), desenvolvida pelo Estado e por instituições privadas, financiadas por uma elite social. Essas instituições eram formadas por profissionais contratados e, principalmente, pelo trabalho voluntário. Trata-se de um tipo de solidariedade pautada na “fraternidade e

justiça benfeitora”, que busca o apaziguamento das crises sociais. O(a) “agente social voluntário doador” é imbuído de um sentimento de utilidade (poder servir) e de doação que nega qualquer tipo de gratificação simbólica. Porém, mesmo diante de um desinteresse aparente, o agente social voluntário doador é movido por um “capital simbólico” o qual se manifesta através de atitudes doadoras e generosas, que se traduzem, em alguns casos, em visibilidade e reconhecimento social.

Na década de 1950, num período marcado pelo desenvolvimentismo, no Brasil, ocorre a organização de movimentos sociais populares, que buscam a garantia de direitos voltados ao trabalho, à proteção das crianças e adolescentes, a moradia, entre outros. Esses movimentos passam a exigir um tipo de trabalho voluntário mais “combativo”, ou seja, que possa assumir as causas populares, contribuindo para o seu fortalecimento. O período que vai de 1964 a 1985 é marcado pela ditadura militar. Há perseguição a todas as formas de organização popular e o trabalho voluntário assume por um lado o desenvolvimento de ações assistenciais e, por outro, a organização do trabalho de base numa perspectiva crítica ao modelo vigente.

A década de 1980 é marcada pela efervescência dos movimentos sociais populares, Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), movimento estudantil, entre outros. Todo esse processo leva a conquista da “Constituição Cidadã” de 1988 que afirma a garantia de direitos e estabelece a construção de políticas públicas “como direito dos cidadãos e cidadãs e dever do Estado”. Essa Constituição prevê entre outros, conforme Art. 3º, os seguintes princípios: “construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos sem preconceitos”.

A partir dessa Constituição, na década de 1990 e 2000 há a regulamentação de várias leis como: Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Sistema Único de Saúde (SUS), Programa Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência, Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), entre outros. Para que essas leis saiam do papel é fundamental a participação em espaços de deliberação de políticas públicas como conselhos e fóruns. Essa participação exige um perfil de trabalho voluntário crítico-propositivo, atento às transformações que a realidade apresenta.

O trabalho voluntário é desafiado a ir além da caridade individual ou da ajuda imediata. É necessário um trabalho organizado, continuado, o qual exige formação e informação permanente. Surge, assim, a “solidariedade social cidadã” (ARAÚJO, 2008), que se expressa através do fortalecimento de organizações populares como sindicatos,

movimentos sociais, associações, grupos de base, entre outros, com vistas à defesa e garantia de direitos. Tem-se aqui o “agente voluntário cidadão”, que se caracteriza por uma perspectiva crítica frente a realidade em que deseja intervir. A pessoa voluntária cidadã busca o trabalho coletivo, compartilhado com outras pessoas; a participação ativa das pessoas com o qual desenvolve o trabalho, visando o seu protagonismo; desenvolvimento de ações não-paternalistas, nem assistencialistas, mas, promotoras de cidadania; construção da justiça social e de uma sociedade solidária e sustentável (ARAÚJO, 2008) . Para a Cáritas, o trabalho voluntário não pode ser visto como trabalho desqualificado ou de segunda categoria, mas, como um trabalho que contribui efetivamente para o alcance das prioridades institucionais. Assim, há o desafio de ampliar e qualificar a participação de pessoas voluntárias em espaços de decisão da entidade, especialmente em instâncias de gestão (Diretorias, Conselhos, Comissões, Grupos de Trabalho...), Congressos, Assembleias e Fóruns.

Para trabalhar a fidelização de agentes e lideranças, sejam voluntários ou contratados, bem como possibilitar a qualificação do trabalho por eles desenvolvido, a Cáritas trabalha o tema da formação que, de acordo com a Política Nacional de Formação da CB tem como objetivo geral:

Orientar, com clareza metodológica, a preparação de agentes na vivência da mística da Cáritas, comprometidos com a transformação social, capazes de animar processos participativos emancipadores de formação humana com os sujeitos da ação, que favoreçam o enfrentamento da exclusão social, econômica, política, cultural e religiosa (ADAMS, 2006, p. 10).

Com o propósito de atender a este objetivo a Política de Formação da CB apresenta metodologia de trabalho a partir de quatro momentos indissociáveis: Formação Básica (para todas as pessoas que se inserem na entidade); Formação Temática (a partir das prioridades institucionais); Formação de Gestores (para agentes que atuam em espaços de direção e coordenação) e Formação de Formadores (formação permanente).

O trabalho em torno da *defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana* é reconhecido juridicamente a partir do Estatuto de 2003, Art. VI sob a denominação: “Defender e promover os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana”. Outro destaque importante afirmado neste Estatuto diz respeito ao compromisso com os processos de formação e publicização, conforme enunciado do Art. VII “elaborar e publicar livros, revistas, boletins, periódicos e subsídios de interesse da entidade”. É oportuno destacar a interface entre os processos formativos e a Política de Comunicação da entidade a qual tem como objetivo principal: “consolidar a missão da Cáritas Brasileira pela comunicação”(MIDDLEJ,

2005, p. 18). Ainda no que se refere aos direitos fundamentais, no Estatuto de 2011 a entidade incorpora no rol de seus objetivos:

Assessorar e dar assistência técnica e extensão rural a agricultores familiares, pequenos agricultores, assentados de reforma agrária, extrativistas, pescadores, povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais.

Este item VIII do Estatuto aponta para outra forma de atuação da entidade – assistência técnica – no meio urbano e rural. Diante da natureza desta entidade será que tal indicativo tem ressonância? Será que a entidade dispõe de quadro técnico suficientemente preparado para atender a esta demanda? Trata-se de um desafio posto frente às demandas da realidade, a natureza da entidade e exigências legais para constituição de convênios nesta área. Este tema requer debate permanente, com vistas a enfrentar o risco de a CB se tornar uma entidade meramente “executora” de serviços, programas, projetos e benefícios.

A partir de 2003 até o momento, todos os Estatutos, no Preâmbulo destacam o nome e número dos registros oficiais da entidade, considerando sua natureza, enquanto entidade de assistência social, conforme segue: 1) Estatutos registrados sob nº. 15.611, Livro “A” nº 7, em 05/08/1966, do Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas – Rio de Janeiro/RJ. Reforma dos Estatutos, registrada sob nº. 537, do Livro A-02 em 18/11/1981, do Livro de Registro de Pessoas Jurídicas, do Cartório do 2º. Ofício, em Brasília/DF<sup>29</sup>; 2) Reconhecida de Utilidade Pública Federal pelo Decreto nº. 61.155, de 14/08/1967; 3) Registrada no Conselho Nacional de Serviço Social, do Ministério da Educação e Cultura pelo Processo nº 43.306/66, em 22/12/1966; 4) Entidade de Fins Filantrópicos conforme decisão no Processo nº 223.178/73, em 22/03/1974, do Conselho Nacional de Serviço Social, do Ministério da Educação e Cultura; 5) Inscrita no Ministério da Fazenda, com o CGC nº 33.654.419/0001-16.

Quanto à defesa e garantia de direitos as ações estão voltadas a garantia dos direitos socioassistenciais e construção de novos direitos. De acordo com deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social, são 10 os direitos socioassistenciais: direitos de proteção social de assistência social; equidade rural-urbana na proteção social não contributiva; equidade social e de manifestação pública; igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial; direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade;

---

<sup>29</sup> No Estatuto de 2011, a redação do item nº 1 é descrita da seguinte forma: Estatuto registrado no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas – Rio de Janeiro/RJ, sob nº. 537, do Livro A-02 em 18/11/1981, Livro de Registro de Pessoas Jurídicas.

em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social; à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas; à renda; ao co-financiamento da proteção social não contributiva; ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais.

A entidade também visa o enfrentamento às desigualdades sociais, que se traduzem como expressões da questão social; promoção da cidadania, para além do processo eleitoral e articulação com órgãos públicos de defesa de direitos. Considerando as determinações da Resolução 16/2010, que constam no Art. 7º, para que “entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais” sejam inscritos nos Conselhos Municipais de Assistência Social é necessário observar os seguintes critérios:

- I – executar ações de caráter continuado, permanente e planejado;
- II – assegurar que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam ofertados na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários;
- III – garantir a gratuidade em todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- IV – garantir a existência de processos participativos dos usuários na busca do cumprimento da missão da entidade ou organização, bem como da efetividade na execução de seus serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Os critérios acima descritos apontam que as entidades que atuam com a Política de Assistência Social devem desenvolver ações continuadas, permanentes, planejadas, de forma gratuita, que possibilitem a autonomia das pessoas envolvidas e processos participativos na execução de serviços, programas e projetos a que se propõe. A CB, na prática, vem atuando nesta direção, através de ações vinculadas às prioridades institucionais estabelecidas em cada quadriênio, as quais dialogam com as premissas estabelecidas pela PNAS/2004. Porém, diante das exigências legais estabelecidas pela Resolução 16/2010 é recomendável que a entidade realize, em todos os níveis de sua organização, a revisão de seus Estatutos de modo a incorporar, oficialmente, esta nova modalidade de organização.

Os elementos apontados a partir da Pesquisa Documental dos Estatutos possibilitam apreender a natureza institucional e referências jurídicas que orientam o trabalho desenvolvido pela Cáritas. Tais elementos adquirem materialidade através da missão, princípios e prioridades institucionais, definidas em Congressos e Assembleias Nacionais, as quais serão descritas no próximo item.

#### 4.2 DIREÇÃO SÓCIO-POLÍTICA DA CÁRITAS BRASILEIRA

Este item busca dar visibilidade à direção sócio-política construída pela Cáritas Brasileira a partir de seus Congressos e Assembleias Nacionais. O trabalho foi realizado

através da Pesquisa Documental de relatórios e documentos (cartas, programações, atas, artigos, relatórios, entre outros) desde o primeiro Congresso, realizado 1999 até o quarto Congresso, em 2011. É importante destacar que estes eventos ocorreram de maneira descentralizada em diferentes regiões do país. A forma de registro e arquivamento de materiais foi diferenciada. Assim, não há um documento “padrão” para análise, mas, diferentes documentos que registram elementos comuns como: missão, princípios, linhas, prioridades de ação e público envolvido.

Quanto as Assembleias é oportuno registrar que são eventos massivos que se realizam a cada dois anos, sendo que a cada quatro anos tem caráter deliberativo e eletivo e, nos anos intermediários, assume caráter avaliativo e de (re)planejamento. Os documentos analisados no âmbito das Assembleias referem-se ao período que corresponde com os Congressos Nacionais, ou seja, a cada quatro anos. Dessa forma, foram analisados documentos de Congressos e Assembleias dos anos de 1999; 2003; 2007 e 2011. Considerando que o ano de 2006 foi marcante para a entidade devido a celebração do Ano Jubilar (1956-2006), também foram analisados documentos do Congresso Jubilar.

É oportuno destacar que, embora as deliberações institucionais ocorram em âmbito nacional, anterior aos eventos nacionais é desenvolvido um processo de preparação. Nesta fase é realizada a avaliação institucional do último período (quadriênio), em âmbito local e regional, envolvendo agentes e lideranças de grupos e equipes. Também há participação de entidades, organizações e movimentos sociais parceiros, com vistas a possibilitar um olhar “externo” acerca do trabalho desenvolvido. O processo preparatório é também momento de construção de proposições a serem incorporadas nas deliberações institucionais. As diretrizes e prioridades assumidas em âmbito nacional são construídas desde os momentos locais de avaliação e construção de propostas. Portanto, embora a entidade tenha influência de um modelo de gestão vertical, mediante características presentes na forma de constituição jurídica e, por integrar a estrutura da Igreja Católica, busca-se o desenvolvimento de processos participativos, na perspectiva de um modelo de gestão compartilhada, envolvendo o maior número possível de pessoas, nos diferentes níveis de organização. A Cáritas investe esforços na constituição de equipes colegiadas, grupos e comissões de trabalho, conselhos e fóruns, nos diferentes âmbitos de sua organização. Aqui vale a expressão: “agir no local, pensar o global, articular o todo”.

Artigo elaborado sobre o tema “Cáritas Brasileira no Novo Século”, de autoria de Silva (1999), por ocasião do I Congresso Nacional, descreve que “[...] novas práticas precisam estar atualizadas dentro das diretrizes da LOAS”. A autora, ao referir sobre a

natureza institucional da identidade destaca que é necessário: “assumir que somos uma entidade de assistência social, filantrópica, isto é, que luta pelos interesses públicos, que existe para a defesa dos direitos de cidadania” (SILVA, 1999). Tal referência remete ao compromisso com a defesa intransigente dos direitos humanos, ou seja, direitos civis, sociais, políticos, ambientais, econômicos e culturais. Também aponta para a necessária articulação com os movimentos sociais e entidades do campo popular, o que requer que a entidade avance, no próximo “milênio” na direção de uma metodologia participativa, conforme destaca Silva (1999).

O I Congresso e XII Assembleia Nacional, realizado no período de 13 a 17 de setembro de 1999, em Iparana, Fortaleza/CE, contou com a presença de 308 pessoas e teve como tema: “Cáritas construindo um novo milênio solidário”. Este evento foi um marco na história da Cáritas Brasileira, na medida em que se constituiu como processo de “renovação” da política de ação da entidade. Chega-se a este Congresso com uma bagagem acumulada, especialmente, a partir das construções feitas nas décadas de 1980 e 1990, em torno da articulação com os movimentos sociais, Igrejas, CEBs e pastorais sociais, na luta pela democratização do Estado e construção de políticas públicas. Contrariamente é oportuno destacar que o contexto da década de 1990 é marcado pela ofensiva do capitalismo neoliberal que influencia diretamente nas prioridades estabelecidas no campo das políticas sociais, especialmente com as transferências de responsabilidades do Estado para as organizações da sociedade civil. Isto requer vigilância das organizações diante do controle social de políticas públicas. Neste I Congresso a CB redefine sua missão, descrita da seguinte forma:

A Cáritas Brasileira, testemunhando e anunciando o evangelho da esperança de Jesus, compromete-se a promover e animar o serviço da solidariedade ecumênica e libertadora, participar da defesa da vida e da organização popular e da construção de um projeto de sociedade a partir dos excluídos e excluídas, contribuindo para a conquista da cidadania plena para todas as pessoas a caminho do reino de Deus (CÁRITAS, 2002, p.5)

O enunciado afirma, mais uma vez, a questão ecumênica como parte da metodologia de trabalho, afinal, a realidade de pobreza, exclusão, violação de direitos não são propriedades de nenhuma crença ou religião em particular. O enfrentamento a essas realidades constitui-se compromisso de todos. A missão também destaca “a defesa da vida e da organização popular”, o que remete ao compromisso com a organização de grupos, comunidades e parceria com movimentos e organizações sociais, na luta por direitos e políticas públicas. Outro aspecto relevante diz respeito a “construção um projeto de sociedade

a partir dos excluídos e excluídas”. Trata-se de direcionar esforços em vista da garantia dos interesses e necessidades das pessoas envolvidas, buscando construir um projeto societário alicerçado na democracia, equidade e justiça social.

No I Congresso também foram definidas sete (7) prioridades de ação para o quadriênio (2000-2003): 1) Construção e conquista de relações democráticas e de políticas públicas; 2) Fortalecimento da organização da Cáritas; 3) Formação de agentes para a prática da solidariedade; 4) Valorização e promoção da economia popular solidária; 5) Atuação em áreas de emergências naturais e sociais; 6) Desenvolvimento da cultura da solidariedade; 7) Convivência com o Semi-árido.

É importante referir que a participação em processos de democratização do Estado Brasileiro, mediante lutas e mobilizações em torno da garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas, tem sido uma marca nas ações desenvolvidas pela Cáritas. Porém, somente a partir do I Congresso é que se torna, de fato, prioridade em âmbito nacional. Isso ocorre quando a entidade assume, entre as sete linhas de ação, a “*Construção e conquista de relações democráticas e políticas públicas*”.

A construção de relações democráticas e o fortalecimento das iniciativas de participação dos excluídos e excluídas nas Políticas Públicas são metas que tem merecido empenho da Cáritas Brasileira. As atividades relacionadas às políticas públicas estão presentes em quase todas as linhas de ação da Cáritas, e é possível constatar como a perspectiva das políticas públicas tem sido assumida de modo crescente (CÁRITAS, 2003, p. 15).

Neste período a entidade passa por profundas mudanças no seu modo de ser, organizar e agir na perspectiva de avançar para uma ação mais qualificada na área das políticas públicas. Assim, o Plano Quadrienal 2000–2003 definiu um Programa Nacional de Políticas Públicas com o objetivo de:

contribuir para a ampliação da participação efetiva dos excluídos nos espaços de formulação e controle social de Políticas Públicas, articulando os níveis de participação local aos centros de decisão federal, exercendo seu papel de instituição mediadora, apoiando, participando e interagindo nos processos de mobilização e pressão social, no sentido de denúncias, confrontos e negociações para alteração das políticas a favor dos excluídos (ADAMS; PEDRINI, 2006, p. 11).

Entre os processos desencadeados neste período e que tem continuidade no próximo quadriênio, destaca-se o monitoramento de recursos públicos, iniciado em 2001, através de parceria entre Cáritas e Instituto Nacional de Estudos Sócio-Econômicos (INESC). Este monitoramento teve início através de experiência piloto realizada no Regional do Rio Grande

do Sul (em seis municípios) na área da Assistência Social e Maranhão (em três municípios), a partir do Projeto de Irrigação Tabuleiros.

O objetivo neste processo não era somente o acompanhamento do orçamento público, mas também o de garantir a formação e capacitação dos/as agentes de Cáritas, conselheiros/as, grupos, entidades e organizações que, assim teriam maior clareza sobre a efetivação e controle de políticas públicas (ADAMS; PEDRINI, 2006, p. 13).

A partir do monitoramento é desencadeado, em 2002, um processo de pesquisa nacional, na área das políticas públicas e controle social, a qual parte da “compreensão da Cáritas de que a mobilização popular articulada com o controle social constitui-se em elemento fundamental para a mudança de pauta nos governos e a conquista de políticas públicas (ADAMS; PEDRINI, 2006, p. 13). A sistematização deste processo foi publicada no livro: “Políticas Públicas: controle social e mobilizações cidadãs”.

Com a eleição de um governo intitulado “democrático- popular” vislumbram-se mudanças quanto a forma de gestão das políticas públicas, que atendam as necessidades concretas do povo brasileiro. O governo passa a “chamar” as entidades e movimentos sociais, para a construção de espaços e instrumentos que concretizem as políticas firmadas em Lei, bem como, possibilitem a criação de novas políticas públicas, especialmente no campo social. Também demanda ao conjunto da sociedade civil a atuar de forma complementar através de convênios e parcerias que possibilitem a prestação de serviços na área social, o que põe em cheque a autonomia frente ao exercício do controle social. Esses processos constituem-se desafios num contexto influenciado pela política dos organismos internacionais, conforme é possível identificar no texto abaixo:

Talvez a esperança gerada pela vitória de um governo popular tenha levado a uma exagerada expectativa onde a população aguardava passivamente uma solução mágica para os graves problemas sociais? Arrumar a “casa”, criar consensos, realizar reformas essenciais, investir em projetos prioritários, negociar para garantir a governabilidade... Mas como mudar com uma composição contraditória desse governo e sem romper com políticas impostas pelo Fundo Monetário Internacional? (CÁRITAS, 2003, p. 10).

Em 2003 acontece o II Congresso e XIV Assembleia Geral da Cáritas Brasileira, no período de 22 a 26 de setembro de 2003, em Venda Nova, Belo Horizonte/MG. O Congresso e Assembleia Nacional tiveram como tema: “A Cáritas e a construção de um Novo Projeto de Sociedade Solidária” e, como lema “Do local para o global, sem exclusão social!”.

Participaram do evento 429 pessoas, sendo 212 mulheres e 217 homens. Entre as deliberações da Assembleia para o período de 2004-2007 foi definida a missão assim descrita:

A Cáritas Brasileira testemunha e anuncia o Evangelho de Jesus Cristo, defendendo a vida, promovendo e animando a solidariedade libertadora, participando da construção de uma nova sociedade com pessoas em situação de exclusão social, a caminho do Reino de Deus (CÁRITAS, 2004, p. 5).

Também foram definidas quatro linhas de ação para o período (2004-2007): 1) Defesa e Promoção de Direitos da População em Situação de Exclusão Social; 2) Mobilizações Cidadãs e Conquista de Relações Democráticas; 3) Desenvolvimento Solidário e Sustentável; 4) Sustentabilidade, Fortalecimento e Organização da Cáritas.

Constata-se alguns desafios para a viabilização da linha: “*Mobilizações cidadãs e conquista de relações democráticas*”, no que se refere a articulação das lutas sociais, num contexto marcado pela fragmentação, pela disputa em torno de interesses corporativos e pela busca da sustentabilidade política e financeira dos movimentos e organizações sociais. O cenário sócio-político continua clamando pela participação popular junto à esfera pública.

A linha “*Mobilizações cidadãs e conquista de relações democráticas*”, tem como foco principal a participação da CB nos processos de mobilização e controle social. Assim o Programa intitulado “Políticas Públicas: mobilizações cidadãs e controle social”, tem por objetivo:

Contribuir para a expansão e o fortalecimento da participação da sociedade civil na formulação, deliberação e controle social de Políticas Públicas e nas mobilizações cidadãs, favorecendo a democratização das relações sociais e ampliação da cidadania (CÁRITAS, 2004, p.45).

Para o alcance desse objetivo geral, busca-se aprofundar os seguintes objetivos específicos (CÁRITAS, 2004, p 45):

- a) Articular, apoiar e participar das mobilizações nacionais e internacionais;
- b) Subsidiar e assessorar processos de formação em Políticas Públicas;
- c) Ampliar e fortalecer o exercício do controle social nas políticas públicas, qualificando parcerias e articulações da sociedade civil;
- d) Finalizar a realização da Pesquisa de Controle Social de Políticas Públicas e divulgar seus resultados;
- e) Fortalecer a Linha de Mobilização Cidadã e Relações Democráticas na Rede Cáritas Brasileira.

É oportuno destacar que neste Congresso e Assembleia foram definidos seis eixos estruturadores, os quais se constituem como princípios estratégicos, que definem a identidade,

orientam a realização da missão e dão sentido as ações realizadas pela Cáritas. São eles: a) Defesa e promoção da vida – sociobiodiversidade: trata-se da defesa da vida em todas as suas dimensões; b) Mística e espiritualidade ecumênica e libertadora: propõe a vivência da mística em suas diferentes expressões; c) Cultura de solidariedade: busca fortalecer a sensibilidade frente às desigualdades sociais e inspirar a construção de processos solidários diante das diferentes situações onde a vida está ameaçada; d) Relações igualitárias de gênero, raça, etnia e geração: desafia a valorização do “diferente”, a partir do pressuposto que as diferenças não podem ser sinônimo de desigualdade; e) Protagonismo dos excluídos e excluídas: aponta para a necessidade de avançar numa metodologia de trabalho construída “com” e não “para” as pessoas envolvidas; f) Projeto alternativo de sociedade solidária e sustentável: que dê visibilidade as desigualdades produzidas pelo projeto hegemônico do capital e, possibilite o fortalecimento de iniciativas que apontem para a construção da justiça social, com vistas a outro mundo possível, necessário e urgente . “De norte a sul do país, embora com grande diversidade de ações, perpassa o espírito dessas idéias-força da missão da Cáritas” (CARITAS, 2004, p. 4).

Este quadriênio é marcado por avanços significativos nos processos de mobilização social e controle social. Em meio a diversidade de concepções e posicionamentos presentes no conjunto da entidade, busca-se a afirmação de uma identidade institucional comprometida com a classe trabalhadora, conforme pode ser verificado no seguinte relato:

Quem poderia imaginar que a Cáritas Brasileira estaria diretamente envolvida na geração das iniciativas que resultaram no Grito dos Excluídos, nas Semanas Sociais Brasileiras, no Tribunal e no Plebiscito popular da dívida externa, no Plebiscito popular contra o ALCA? E uma das forças originárias da Articulação do Semi-Árido – ASA, do Fórum de Economia Solidária, das iniciativas que resultaram no Movimento Nacional de Catadores/as de Materiais Recicláveis? Quem imaginaria com responsabilidades de coordenação da 1ª Conferência de Segurança Alimentar? Mais ainda, como uma das forças implementadoras do Fórum Social Mundial? E uma presença de apoio comprometido à Conferência da Terra e da Água, realizada no final de 2004? Quem imaginaria uma das forças presentes na Assembléia Popular – Mutirão por um Novo Brasil, realizada em outubro de 2005 como fruto da busca de unidade entre os processos da 4ª Semana Social Brasileira e da Campanha Jubileu Sul/Brasil, de que a Cáritas também é parte atuante? (CNBB, 2006, p. 53)

Embora neste período haja vários espaços de participação, nos diferentes âmbitos da federação, a ausência de uma cultura de participação articulada a práticas populistas e clientelista, impactam na qualidade dessa participação e nas formas de incidência, junto a esfera pública, conforme pode ser visualizado no texto a seguir:

As complexas e desafiadoras relações entre sociedade civil e Estado, especialmente, na conjuntura de um governo que se propôs ser democrático e popular (2003-2005), tem sido conteúdo constantemente em construção, quer seja na atualização teórica, quer seja na prática de nossas ações políticas, em todo o território nacional (CÁRITAS, 2005, p. 48).

Se na década de 1980 a luta era pela garantia de espaços de participação, agora ela se traduz na qualidade dessa participação, o que requer capacidade de incidência política dos diferentes segmentos da sociedade civil, nos espaços decisórios.

Em 2006, acontece o Congresso Jubilar da Cáritas, no período de 08 a 12 de novembro, em Aracaju/SE. Os temas discutidos foram: Memória da caminhada: O Brasil e a Cáritas em 50 anos; O projeto de Jesus Cristo e a prática da Cáritas Brasileira; O futuro da Cáritas: motivações, desafios, compromissos. Participaram do evento 433 pessoas, sendo 227 mulheres e 206 homens. O Congresso Jubilar revela o compromisso da entidade em revisitar o passado, para melhor atuar no presente e projetar o futuro, conforme é possível verificar em trechos da Carta do Congresso:

Celebrar o Jubileu é fazer a memória da caminhada, resgatar a história da Cáritas e do povo brasileiro para compreender o presente e ajudar a construir os passos futuros [...]. O Jubileu é um momento propício para a Cáritas Brasileira reafirmar o seu compromisso de caminhar com os empobrecidos/as na busca de superação das injustiças, na defesa e promoção da vida e da dignidade, fortalecendo suas organizações e a vivência da cidadania ativa. Renova o seu compromisso de contribuir na construção de um novo projeto societário dotado de sustentabilidade e solidariedade, defendendo a sociobiodiversidade, preservando as espécies e os ecossistemas, valorizando as diversas culturas e a afirmação dos direitos das comunidades quilombolas, indígenas, ribeirinhas dentre outras. Por isso, defende a democracia como princípio fundamental, como processo de construção coletiva dos destinos da nação e que se concretiza na democratização do Estado, na participação e valorização do poder popular e na socialização de todos os bens, entre todos os povos (CÁRITAS, 2006).

As expressões aqui descritas revelam o compromisso institucional de enfrentamento às situações de desigualdade, luta por direitos e políticas públicas, mediante a participação ativa nos processos de decisão junto à esfera pública.

A XVI Assembleia Nacional da Cáritas Brasileira, realizada no período de 16 a 20 de outubro de 2007, em Castanhal/PA, teve como tema: “Missão e desafios da Cáritas na Amazônia”. Participaram do evento 233 pessoas, sendo 124 mulheres e 109 homens. Na oportunidade foi definida, para o quadriênio 2008-2011, a seguinte missão: “Testemunhar e anunciar o evangelho de Jesus Cristo, defendendo e promovendo a vida e participando da construção solidária de uma sociedade justa, igualitária e plural, junto com as pessoas em situação de exclusão social”.

Foram definidas quatro diretrizes institucionais, as quais devem ser transversais a todas as ações desenvolvidas pela Cáritas: a) Defesa e promoção de direitos: para a CB todas as ações desenvolvidas devem apontar para a defesa dos direitos humanos; b) Incidência e controle social de políticas públicas: trata-se de intensificar esforços no protagonismo da sociedade civil frente ao exercício do controle social; c) Construção de um projeto de desenvolvimento solidário e sustentável: busca-se a construção de iniciativas que apontem para outro modelo de desenvolvimento, que tenha como finalidade o acesso a direitos, a garantia de uma vida digna para todo o povo e a preservação do meio ambiente; d) Fortalecimento da rede Cáritas: diz respeito ao fortalecimento de grupos, comunidades e equipes de trabalho presentes nos diferentes níveis da organização. Nesta Assembleia houve a mudança de “linha” de trabalho para “prioridade estratégica”. Assim, foram definidas quatro prioridades estratégicas: 1) Promoção e fortalecimento de iniciativas locais e territoriais de desenvolvimento solidário e sustentável, em articulação com os movimentos sociais, na perspectiva de um projeto democrático e popular de sociedade; 2) Defesa e promoção de direitos e controle social de políticas públicas; 3) Fortalecimento da articulação da Cáritas com as Pastorais Sociais, com as CEBs e com o conjunto da Igreja; 4) Organização e fortalecimento da rede Cáritas.

Os princípios que orientam a ação institucional buscam: a) Defesa e promoção da vida humana; b) Defesa e promoção da sociobiodiversidade; c) Mística e espiritualidade libertadora; d) Ecumenismo, diálogo inter-religioso e intercultural; e) Cultura da solidariedade; f) Relações igualitárias de gênero, raça, etnia e geração; g) Protagonismo dos excluídos e excluídas; h) Projeto de sociedade solidária e sustentável e i) Democracia participativa. Em relação a este último princípio, embora não desvinculado dos demais, trata-se de uma referência fundamental para atuação na área das políticas públicas, o qual aponta para o alcance da prioridade: “*Defesa e promoção de direitos e controle social de políticas públicas*”. Esta prioridade contempla um conjunto de ações voltadas à defesa de direitos, às mobilizações sociais, aos processos de formação na área das políticas públicas e participação em espaços de controle social.

Para dar conta dessas demandas a entidade desenvolve um trabalho articulado com os movimentos sociais do campo popular, com pastorais sociais e com organizações da sociedade civil que tem afinidade quanto a perspectiva político-metodológica de trabalho. Para a Cáritas, as políticas públicas se efetivam mediante a gestão e financiamento do Estado e controle social pela sociedade civil organizada. Isto supõe a participação social nos processos de elaboração, deliberação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Este quadriênio foi marcado pelo acúmulo em termos de discussões e ações voltadas aos direitos humanos, controle social de políticas públicas, com ênfase na questão orçamentária e desenvolvimento solidário, sustentável e territorial (DSS-T). Em termos de direitos humanos, é possível identificar conforme Santos (2011, p. 37) que:

A última década – a despeito de o Brasil ter avançado na economia, ter conquistado maior respeitabilidade na arena internacional e até ter, minimamente, alterado alguns indicadores sociais de pobreza – foi também uma década de grandes violações dos Direitos Humanos. Tem se verificado o crescimento da violência institucional contra a juventude, contra os movimentos sociais e, especialmente, contra as comunidades tradicionais. Deslocamentos compulsórios de suas áreas para instalação de usinas hidrelétricas, termelétricas e refinarias; despejos de comunidades inteiras do seu chão em favor de grandes empreendimentos; criminalização das lideranças populares.

Este relato expressa que as violações de direitos ocorrem tanto no meio urbano quanto no rural, através de uma mobilidade humana compulsória, devido a falta de condições de sobrevivência e desenvolvimento, do trabalho precário, da violência, em suas diferentes expressões e criminalização às formas de organização e resistência protagonizadas por grupos, comunidades e movimentos sociais.

Um dos segmentos que alertam para esta realidade é a juventude. Dados do “Mapa da Violência 2011: os jovens no Brasil”, revelam o registro de 46.154 óbitos juvenis (faixa etária entre 15 a 24 anos) decorrentes de causas externas (73% dos casos): acidentes de trânsito, homicídios e suicídios. Em relação aos homicídios verifica-se que esta realidade não atinge o segmento juvenil de forma homogênea, mas, apresenta especificidades quanto a questão de gênero e étnico racial. Conforme refere Waiselfisz (2011, p. 154):

Continua a crescer a vitimização juvenil por homicídios. Se em 1998 a taxa de homicídios de jovens era 232% maior que a taxa de homicídios da população não jovem (menos de 15 e mais de 24 anos de idade), em 2008 as taxas juvenis já são 258% maiores. Se essa é a média nacional, há ainda as Unidades Federadas com índices de vitimização acima de 300% [...]. Em 2008, continua praticamente inalterada a marca histórica de 92% de masculinidade nas vítimas de homicídio[...]. Se em 2002 morriam proporcionalmente 46% mais negros que brancos, esse percentual eleva-se para 81% em 2005 e mais ainda, para 111% em 2008.

Ainda no que se refere a luta por direitos é oportuno destacar dados registrados na publicação “Conflitos no Campo 2011”, da Comissão Pastoral da Terra (CANUTO; LUZ; WICHINIESKI). De acordo com esta publicação, no Brasil, em 2011 foram identificados 1.363 conflitos, classificados nas modalidades: conflitos por terra, conflitos trabalhistas e conflitos por água. No total foram envolvidas 600.925 pessoas, com 29 assassinatos. Os

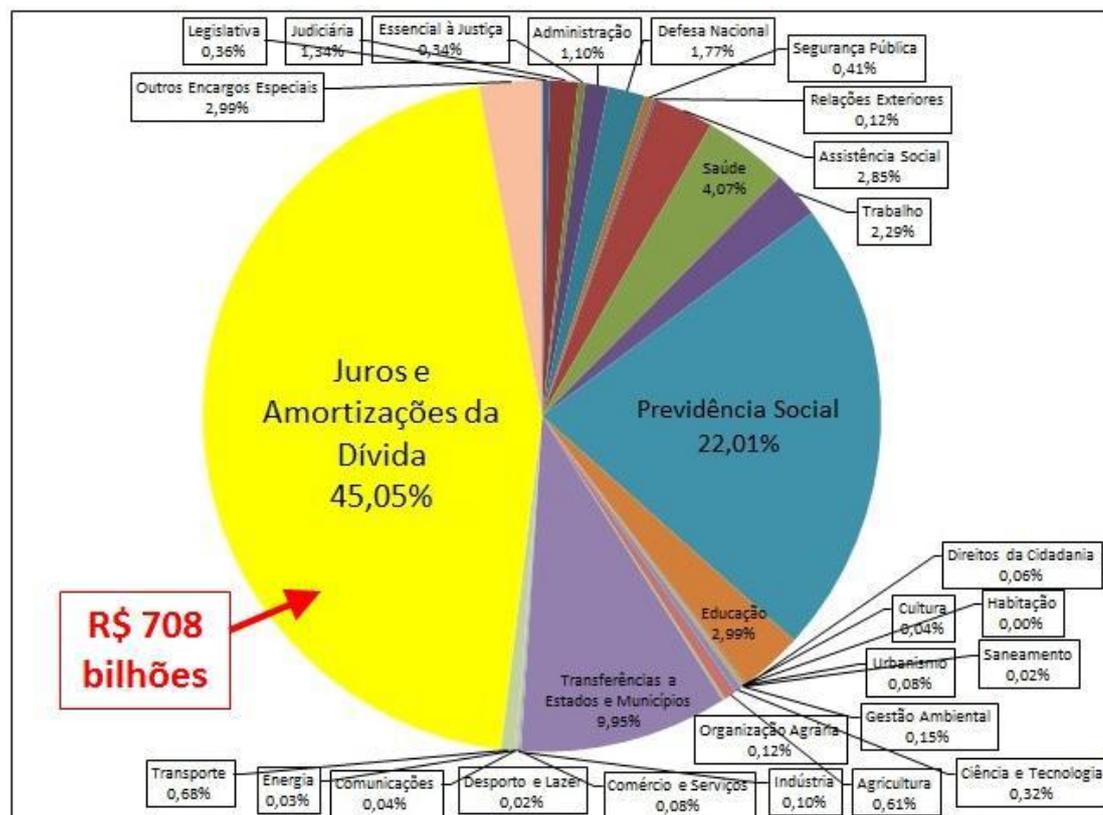
conflitos trabalhistas totalizaram 260 casos, envolvendo 4.395 pessoas e, os conflitos por água somam 68 casos envolvendo 137.855 pessoas. Já os conflitos por terra foram 1.035 casos, envolvendo 458.675 pessoas, com 29 assassinatos. Estes dados tornam visível a disputa por modelos de desenvolvimento já expressos na analogia de “o semeador e o ladrilhador”, no clássico “Raízes do Brasil”.

Embora se tenha avançado em estatutos legais e na priorização de recursos para programas e projetos sociais, especialmente voltados ao enfrentamento da pobreza extrema, percebe-se que muito ainda precisa ser feito para consolidar mudanças estruturantes na sociedade brasileira. Conforme refere Santos (2011, p. 38):

Ao mesmo tempo, ainda que os marcos legais do país sejam favoráveis aos Direitos Humanos, o chamado pacto federativo, que estabelece responsabilidades dos entes federados – União, estados e municípios, na efetivação das políticas públicas, não tem sido capaz de assegurar a efetividade desses direitos na vida das pessoas. O quadro de colapso da educação, da saúde e da segurança pública, por exemplo, já revelam uma situação de profunda violação dos Direitos Humanos, em todas as regiões deste país. Não se trata de escassez de recursos. Nunca se arrecadou tanto, nunca se pagou tanto os juros da dívida. Ainda assim, nunca se transferiu tanto dinheiro para as administrações municipais, sem que isso, no entanto, se efetive em direitos assegurados nas cidades, bairros e comunidades.

De acordo com estudos feitos pelo grupo da Auditoria Cidadã, quase 50% do orçamento público é destinado para pagamento dos juros e amortizações da dívida, o qual é considerado como um “Sistema da Dívida”, na medida em que “conta com uma estrutura de privilégios de ordem legal, política, financeira e econômica” (FATTORELLI, 2012, p. 62). Os dados da figura 3 dão visibilidade a esta questão.

**Figura 3 – Gráfico sobre a destinação do orçamento público**



Fontes: <http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20703>- Gastos por Função; <http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20704>- Gastos com a Dívida; <http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20715>- Transferências a Estados e Municípios (Programa "Operações Especiais - Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica")

Nota 1: As despesas com a dívida e as transferências a estados e municípios se incluem dentro da função "Encargos Especiais".

Nota 2: O gráfico não considera os restos a pagar de 2011, executados em 2012.

Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

Estes índices apontam que a dívida pública do país tem contribuído para agravar, ainda mais, os poucos investimentos na área social. Esta dívida vem:

funcionado como um mecanismo de crescente desvio de recursos públicos que garantem uma ampla fonte de rendas para determinadas elites estabelecidas principalmente no setor financeiro, mas presentes em outras estruturas de poder (FATTORELLI, 2012, p. 61).

Estes dados não param de crescer. Fattorelli, Ávila (2012, p. 2), ao analisar o Projeto de Lei Orçamentária para 2012, apontam que a dívida pública corresponde a R\$ 1.014.737.844.451,00, ou seja, 1 trilhão de reais, equivalente a 47,19% do total do orçamento da União para pagamento dos juros e amortizações da dívida. Estas evidências nos remetem a

importância do controle orçamentário, mediante a articulação de processos de mobilização social e controle social.

A Cáritas vem empenhando esforços na área da formação e na participação em espaços de deliberação de políticas públicas, buscando incidir em definições políticas, incluindo o *controle orçamentário*<sup>30</sup>. Esta é uma exigência posta ao nos depararmos com os dados descritos no gráfico anterior. Trata-se de um tema desafiador na medida em que o trato com questões de ordem “econômica” historicamente tem sido privilégio de “experts”, na medida em que se constata que:

O orçamento público é, usualmente, um tema indecifrável para a maioria dos brasileiros e brasileiras. O controle dos gastos governamentais sempre esteve subordinado às decisões técnicas e políticas e, até a Constituição Federal de 1988, não constava como mecanismo de participação da sociedade civil. Nos últimos vinte anos, contudo, experiências de controle social do orçamento passaram a ser desenvolvidas, do âmbito nacional ao municipal [...] (CÁRITAS, 2008, p. 37).

O caminho trilhado nesta área evidencia que o ciclo orçamentário é um processo dinâmico, o qual compreende a execução, por um período de quatro anos, dos seguintes instrumentos: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária Anual (LOA). Estes estão firmados no artigo 165 da CF de 1988 e sua elaboração compete ao poder executivo. O ciclo orçamentário tem início com a elaboração do Plano Plurianual. Este compreende o planejamento de políticas e programas de governo por um período de 4 anos (quadriênio). Assim, o PPA:

Apresenta os critérios de ação e decisão que devem orientar os gestores públicos (Diretrizes); estipula os resultados que se busca alcançar na gestão (Objetivos), inclusive expressando-se em números (Metas) delinea o conjunto de ações a serem implementadas (Programas) (CGU, 2010, p. 19).

O PPA constitui-se como instrumento de planejamento estratégico em que os governos expressam, através de programas<sup>31</sup>, as prioridades a serem assumidas durante o governo, as quais geralmente estão em sintonia com as promessas feitas na campanha eleitoral.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), através de prioridades e metas, orienta a cada ano como as políticas e programas do (PPA) devem ser realizados. “A LDO é um

---

<sup>30</sup> Categoria empírica da pesquisa.

<sup>31</sup> Programa é uma série de ações articuladas, voltadas para a solução de problemas e para o atendimento das demandas de determinada população (INESC, 2006, p. 65).

instrumento de ligação entre o plano estratégico de médio prazo, contido no PPA, e o plano operacional, representado pelos orçamentos anuais” (INESC, 2006, p. 84).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) “se ocupa de definir as fontes de arrecadação, estimar as receitas e prever as despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração” (CGU, 2010, p. 19). Trata-se de uma lei que tem por finalidade a alocação anual de recursos necessários à concretização das metas estabelecidas na LDO. A LOA compreende o orçamento fiscal (despesas com gastos dos três poderes, órgãos da administração pública direta e indireta, entre outros); da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) e orçamento de investimento das empresas estatais (aquelas empresas em que o poder público detém maior parte do capital).

Diante das especificidade de cada um dos instrumentos acima descritos é importante destacar que a sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração, do processo de apreciação e votação, e da execução das ações previstas no PPA, LDO e LOA, a fim de que sejam contempladas suas necessidades e assegurados seus direitos. No processo do PPA a participação da sociedade civil ocorre através de audiências públicas, reuniões para elaboração e apreciação das diretrizes, políticas e prioridades. Na LDO, também é possível participar da escolha de prioridades a partir de programas a serem executados no exercício seguinte, os quais já estão previstos no PPA. E, na LOA, a participação está voltada a incidência junto aos governos no que se refere as deliberações quanto a alocação de recursos públicos para a execução de programas. A sociedade civil também pode e deve participar da execução orçamentária das despesas públicas através do acompanhamento do *empenho* (que cria obrigação de pagamento), *liquidação* (verificação do direito adquirido pelo credor sobre o respectivo crédito) e *pagamento* (efetivo desembolso mediante comprovação) de tais despesas. A participação na definição de questões de interesse público, constitui-se um desafio permanente a ser exercido mediante o protagonismo da sociedade organizada.

No IV Congresso e XVIII Assembleia Nacional realizada no mês de novembro de 2011, na cidade de Passo Fundo/RS, a entidade deliberou sobre os seguintes pontos: 1) Reafirmou sua missão, já descrita anteriormente; 2) Definiu como Diretriz Institucional: “Construção do Desenvolvimento Solidário Sustentável e Territorial, na perspectiva de um projeto popular de sociedade democrática”; 3) Estabeleceu prioridades para o período 2012-2015: Promoção e fortalecimento de iniciativas locais e territoriais de desenvolvimento solidário e sustentável; Defesa e promoção de direitos, mobilizações e controle social das políticas públicas; Organização e fortalecimento da rede Cáritas. Também definiu o DSS-T,

como Diretriz institucional. Dessa forma, a entidade propõe que todas as ações desenvolvidas assumam este tema de maneira transversal. Trabalhar na perspectiva do DSS-T significa:

construir e defender outro modelo de desenvolvimento que se contraponha à lógica dominante em suas características de exclusão social, de desigualdades e de violação de direitos. Em conjunto com os sujeitos coletivos que resistem a esse modelo, a rede Cáritas vem consolidando alternativas reais de convivência com os biomas e de inserção socioeconômica dos setores populares. Diversas iniciativas nos campos da economia solidária, da defesa dos direitos e da gestão de riscos socioambientais mostram que é possível sonhar e vivenciar outras referências de sociabilidade e de desenvolvimento (CÁRITAS, 2011, p. 6).

As definições deste evento possibilitam constatar novamente o compromisso da entidade com o processo de participação junto à esfera pública, mediante a *“Defesa e promoção de direitos, mobilizações e controle social das políticas públicas”*.

Por meio dessa prioridade a Cáritas Brasileira pretende participar ativamente no processo de mobilização social para garantir a efetivação dos direitos humanos por meio das políticas públicas. Para tanto, desenvolve e fortalece iniciativas de controle social, com participação em conferências e fóruns de construção das políticas públicas, bem como marca presença efetiva em espaços de controle social, sejam conselhos, comitês ou canais de diálogo interinstitucional (CÁRITAS, 2011, p. 27).

Neste contexto é oportuno destacar que o fortalecimento da Cáritas enquanto rede supõe o fortalecimento de sua identidade, nos diferentes níveis de organização. Envolve questões de ordem política, a exemplo, da apropriação em torno da Diretriz “Desenvolvimento Solidário Sustentável e Territorial”; de ordem metodológica, a partir da incorporação da metodologia da educação popular e da gestão compartilhada e de ordem operacional mediante a disseminação do processo de Planejamento, Monitoramento, Avaliação e Sistematização (PMAS), em todos os âmbitos de organização.

Para além da mobilização e controle social presentes no enunciado das prioridades anteriores, destaca-se a afirmação sobre o tema dos direitos. Assim, o trabalho da rede Cáritas na defesa dos direitos humanos apresenta os seguintes objetivos estratégicos (CÁRITAS, 2011, p. 27):

- Promover e apoiar iniciativas de defesa de direitos de populações em situação de vulnerabilidade social e emergências, na perspectiva do protagonismo dos excluídos/as;
- Fortalecer a mobilização social e a capacidade de incidência dos sujeitos das práticas alternativas nas políticas públicas;
- Contribuir com o processo de articulação dos movimentos sociais, pastorais sociais e organizações da sociedade civil;
- Fortalecer a capacidade da rede Cáritas para a construção e o controle social de políticas públicas.

Neste último Congresso e Assembleia uma das novidades foi o debate sobre a questão urbana, gestão de riscos socioambientais, trabalho com a juventude, voltado a duas frentes principais: enfrentamento à violência e extermínio da juventude e construção de políticas públicas que apontem para a defesa de direitos deste segmento populacional.

Os compromissos assumidos a partir de Congressos e Assembleias Nacionais apontam o caráter confessional da entidade, embora sua ação e metodologia de trabalho priorizem uma atuação ecumênica. Trata-se de um posicionamento importante na medida em que as situações de pobreza, vulnerabilidade, violação de direitos não atingem as pessoas de um credo específico, mas, o conjunto da população que não dispõe de condições dignas para viver e se desenvolver. É junto a estas pessoas que a Cáritas deve atuar de forma mais intensa. Também se percebe o compromisso institucional, com a mudança da realidade, que é injusta e desigual, mediante articulações e parcerias junto a entidades, organizações e movimentos sociais, na luta pela garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas efetivas. A entidade assume o compromisso com construção de outro projeto societário que seja: economicamente justo, politicamente democrático, socialmente equitativo e solidário, culturalmente plural e ambientalmente sustentável<sup>32</sup>. Tal projeto poderá contribuir para dar alguns passos na direção da emancipação política dos sujeitos envolvidos. Esses elementos se revelam, especialmente, através da missão, diretrizes e prioridades de ação.

Em Marx a emancipação política “tem suas origens históricas na passagem do feudalismo ao capitalismo” (TONET, 2005). Considerando as novas formas de organização e gestão do mundo do trabalho, na sociedade capitalista, a emancipação política torna-se limitada, na medida em que a mais-valia gerada no processo produtivo é apropriada pelos capitalistas. No processo de democratização do Estado, a emancipação política, por um lado, refere-se ao exercício do voto, representado pelo direito de votar e ser votado, o que pode se restringir a uma obrigação cívica do que propriamente um instrumento de mudança. Por outro lado, em meio às fragilidades de uma cultura participação, significa um avanço na medida em que os canais e instrumentos de participação, firmados em lei, possibilitam a inserção da sociedade organizada nos espaços de deliberação de políticas públicas. Mas esse respaldo legal não é suficiente se não houver participação efetiva da sociedade, considerando suas necessidades e demandas.

---

<sup>32</sup> Perspectiva assumida a partir da 2ª Semana Social Brasileira, realizada em 1994, a qual representou um processo intenso de mobilização da sociedade civil. A partir do tema: Brasil – alternativas e protagonistas – por uma sociedade democrática, a 2ª Semana Social Brasileira proporcionou intenso debate de vários segmentos da sociedade civil entre si e, também, com representantes governamentais, no sentido de refletir e construir alternativas sobre o “Brasil que queremos”.

Adams (2007, p. 199) desenvolve o conceito de emancipação social o qual “implica socialização dos meios naturais e tecnológicos de produzir e reproduzir a vida, em sintonia solidária com as condições da natureza”. O autor refere que a emancipação social não se reduz à cidadania política, no sentido restrito do termo, quando relacionado à dimensão política presente nas democracias formais. A emancipação social envolve outras dimensões da vida individual e social, que possibilitam o protagonismo da sociedade civil “garantindo uma postura autônoma na relação com o Estado e o mercado” (ADAMS, 2007, p. 198). Nessa perspectiva, a emancipação social se traduz como etapa constitutiva da emancipação humana, embora esta seja inviável, plenamente, na sociedade capitalista. Marx (1975, p. 63), ao abordar a Questão Judaica, refere que:

A emancipação humana só será plena quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstracto; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (*forces propres*) como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política.

Assim, a emancipação humana diz respeito ao pleno exercício de cidadania, o qual requer a realização das dimensões política, social, cultural, ambiental, econômica, entre outras, de forma integral e integrada, articulando contextos locais e globais, na perspectiva de construção de outro projeto societário, como expressão de resistência contra-hegemônica à ofensiva do capital.

Caminhos precisam ser trilhados para materializar esta construção. Na última década a Cáritas tem percorrido várias frentes de trabalho na área das políticas sociais, as quais apontam para esta perspectiva, conforme veremos no item a seguir.

#### 4.3 PERCURSO TRILHADO PELA CÁRITAS BRASILEIRA NA ÁREA DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Neste item busca-se, de maneira sintética, dar visibilidade aos processos construídos pela Cáritas Brasileira, na área das políticas sociais públicas, na última década. Utiliza-se do recurso de “quadros de sistematização” para a organização das informações oriundas dos relatórios anuais da entidade no período entre 2002 a 2011, dividido em três quadriênios:

2002 e 2003<sup>33</sup> (primeiro quadriênio); 2004 a 2007 (segundo quadriênio) e 2008 a 2011 (terceiro quadriênio). Na versão original dos relatórios, tais informações estão descritas no âmbito nacional e de regionais a partir da Linha/Prioridade voltada a área das mobilizações, políticas públicas e controle social<sup>34</sup>, considerando a nomenclatura específica de cada quadriênio.

Para efeito de sistematização buscou-se agrupá-las a partir das categorias analíticas da pesquisa: Educação Não-Formal, Mobilização Social e Controle Social, com vistas a qualificar o processo de análise. Esta forma de organização constitui-se como recurso pedagógico ao considerarmos que tais elementos não são excludentes entre si, ao contrário, podem ser complementares quando os processos deles decorrentes são apreendidos na sua totalidade, historicidade e contradição. Iniciemos pelo primeiro quadriênio, onde estão relacionadas as ações do biênio 2002 e 2003.

**Quadro 3 - Percurso trilhado pela Cáritas Brasileira na área das políticas sociais no período de 2002 a 2003 (1º quadriênio)**

<b>LINHA/PRIORIDADE: Linha 1: Construção e conquista de relações democráticas e políticas públicas</b>		
<b>PROGRAMA: Programa Nacional de fortalecimento da participação dos excluídos nas políticas públicas</b>		
<b>ANO</b>	<b>PRINCIPAIS AÇÕES</b>	
	<b>NACIONAL</b>	<b>REGIONAL</b>
<b>2002</b>	<b>Educação Não-Formal:</b> - Seminário Inter-regionais de Políticas Públicas <b>Mobilização Social:</b> - Campanha Jubileu Sul - Plebiscito sobre a ALCA - MCCE - Lei 9840 - Mutirão Nacional contra a fome e a miséria - Fórum Social Mundial <sup>35</sup> - Grito dos Excluídos <sup>36</sup>	<b>Educação Não-Formal:</b> - Oficinas, seminários, capacitação, intercâmbio de experiências, elaboração de subsídios e assessorias na área de Políticas Públicas (CE, MA, NE II, Norte 2, PI, RS, SP) - Boletim Fique de Olho nas Políticas Públicas (CE) <b>Mobilização Social:</b> - Plebiscito sobre a ALCA; MCCE - Lei 9840; Mutirão Nacional contra a fome e a miséria; Fórum Social Mundial; Grito dos Excluídos (CE, MA, MG, NEII, Norte 2, PI, RS, SP, NE III) <b>Controle Social:</b> - Monitoramento Projeto de Irrigação Tabuleiros (MA), de Políticas Públicas

<sup>33</sup> Considerando o período da pesquisa 2002 a 2012, optou-se por iniciar esta análise a partir de 2002. Dessa forma, dados iniciais do quadriênio relativos ao período de 2000 e 2001 não foram incorporados.

<sup>34</sup> Embora outras Linhas/Prioridades de Ação possibilitem ações na área das Políticas Públicas, priorizou-se os trabalhos desenvolvidos em torno dos temas: direitos, mobilizações sociais e controle social de políticas públicas, descritos na Linha 1 e Prioridade 2 sucessivamente.

<sup>35</sup> O Fórum Social Mundial (FSM) constitui-se como um processo de mobilização e construção de proposições, de um conjunto de organizações, entidades, movimentos sociais e governos que se opõe à dinâmica excludente de globalização neoliberal. Teve início em 2001, através de evento centralizado em Porto Alegre/RS. A partir de 2006, assumiu uma dinâmica descentralizada (Fórum Policêntrico), através de eventos nos diferentes continentes. No Brasil foram criados vários Fóruns como: Fórum Pan-Amazônico, Fórum Social Nordestino, Fórum Social Mineiro, entre outros, que, inspirados na Carta de Princípios do FSM e, utilizando-se de sua metodologia, constituem-se como parte do processo do FSM.

<sup>36</sup> O Grito dos Excluídos constitui-se como manifestação em âmbito nacional, que acontece de forma descentralizada (nos municípios e estados), no dia 7 de setembro. É organizado por pessoas, entidades, movimentos sociais e igrejas, que assumem o compromisso com a causa dos excluídos(as). Foi criado em 1995 e a cada ano tem um tema de referência, o qual oportuniza o debate e construção de propostas que possibilitem o

	<b>Controle Social:</b> - Pesquisa Políticas Públicas e Controle Social - Fórum Nacional de Orçamento e Participação - Monitoramento em Políticas Públicas	(RS) e PRONAF (MG) - Criação de comissão técnica do Coletivo de Políticas Públicas para apoiar fiscalização nos municípios (PI) - Pesquisa Políticas Públicas e Controle Social (RS) * <b>Fóruns Estaduais:</b> Assistência Social (RS, CE); Políticas Sociais (RS); dos Direitos da Criança e Adolescente (SP); de políticas sociais (NEIII); de defesa do rio São Francisco (NEIII) * <b>Conselhos Estaduais:</b> Assistência Social (CE); Direitos da Criança e Adolescente (SP)
<b>ANO</b>	<b>PRINCIPAIS AÇÕES</b>	
	<b>NACIONAL</b>	<b>REGIONAL</b>
<b>2003</b>	<b>Educação Não-Formal:</b> - Oficina Nacional da Pesquisa sobre Políticas Públicas e Controle Social - Sistematização de experiências de atuação em políticas públicas <b>Mobilização Social:</b> - Criação de rede virtual para uma sistemática de intercomunicação da rede de políticas públicas - Fórum Social Mundial - Fórum Social Brasileiro - Mutirão Nacional contra a fome e a miséria - Grito dos Excluídos - Campanha Jubileu Sul - Campanha contra a ALCA <b>Controle Social:</b> - Pesquisa Políticas Públicas e Controle Social - Banco de dados sobre orçamento público - Fórum Nacional de Assistência Social - Fórum Brasil do Orçamento	<b>Educação Não-Formal:</b> - Oficinas, seminários, capacitação, intercâmbio de experiências, elaboração de subsídios e assessorias na área de Políticas Públicas (CE, PI, MG, Norte 2, RS) - Sistematização de experiência de monitoramento em Políticas Públicas (MA) - Boletim Fique de Olho nas Políticas Públicas (CE) <b>Mobilização Social:</b> - Campanha contra a ALCA; Mutirão Nacional contra a fome e a miséria; Grito dos Excluídos; Campanha Jubileu Sul, Fórum Social Mundial (CE, MA, MG, NE 3, PI, RS) <b>Controle Social:</b> - Diagnóstico dos Conselhos Municipais (CE) - Oficina e Seminário de Formação na área do orçamento público – PPA, LDO, LOA (MA, MG, NE 3) - Pesquisa Políticas Públicas e Controle Social (RS, MG) - Monitoramento de Políticas Públicas (RS, MA) - Articulação do Semi Árido (ASA) (CE, MA, NE 3, MG) - Plenária Nacional de Economia Solidária (CE, MA, MG, NE 3, Norte 2, PI, SP, RS, NE 2) - <b>Fóruns Estaduais:</b> de Segurança Alimentar (MG, MA), da sociedade civil para discussão do PPA (CE, PI, NE 3), de Assistência Social (MG, RS), da Sociedade Civil pela Garantia das Políticas Sociais (RS), de Economia Solidária (NE 2) - <b>Conselhos Estaduais:</b> de Segurança Alimentar (MA, NE 3, NE 2), de Assistência Social (MG, RS), de Desenvolvimento Rural Sustentável (NE 2)

Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora, a partir dos Relatórios Anuais da Cáritas Brasileira do período de 2002 e 2003.

O ano de 2002 é o terceiro ano do quadriênio 2000-2003 da Cáritas Brasileira, o qual tem como referência os indicativos do I Congresso de 1999. Do ponto de vista da mobilização social é um período marcado por intenso processo de mobilização em torno das eleições para a Presidência da República, as quais resultaram na vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, operário metalúrgico e liderança sindical. As eleições pautaram a discussão sobre dois projetos societários em disputa, um de continuidade da modernização conservadora e, outro com proposta de realizar mudanças de prioridades, a partir do resgate das dívidas sociais do povo brasileiro.

Dados destacados no Relatório anual da Cáritas Brasileira de 2002 revelam duas realidades gritantes. A primeira quanto ao número de pessoas que se encontram abaixo da

---

enfrentamento a exclusão social, considerando as causas desencadeadoras. Maiores informações podem ser obtidas através do site: <http://gritodosexcluidos.org/historico>

linha da miséria que nesse período é estimado em 11 milhões de brasileiros(as). A segunda diz respeito ao processo de globalização neoliberal que aprofundou as desigualdades e aumentou a exclusão social. Dados descritos no relatório revelam que a dívida interna passou de 60 bilhões de reais, em 1994, para 880 bilhões em 2002 e, a dívida externa passou de 120 bilhões de dólares em 1994, para 280 bilhões de dólares, em 2002 (CÁRITAS, 2002, p. 9).

Em meio a este contexto, a Cáritas buscou atuar de forma articulada através de diferentes estratégias de intervenção, quais sejam: mobilizações nacionais, fortalecimento das iniciativas da sociedade civil organizada para intervenção nas políticas públicas e ações diretas de apoio a segmentos da população em situação de vulnerabilidade social. Neste sentido, no âmbito da educação não-formal as ações realizadas envolvem a elaboração de materiais formativos e informativos a exemplo do “Boletim Fique de Olho”, intercâmbio de experiências, assessoria e disseminação de informações sobre o controle social de políticas públicas e monitoramento de recursos públicos. Na área da mobilização social tem evidência a realização do Grito dos Excluídos, Campanha nacional contra o ALCA, II Fórum Social Mundial, Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MCCE) - Lei 9840; articulação e fortalecimento de Fóruns e Redes de articulação do Semi-Árido, da economia popular solidária, da reforma agrária, da consulta popular, de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, de catadores e recicladores, mutirão contra a miséria e a fome. Só para se ter noção do alcance dos processos de mobilização, a Campanha nacional contra o acordo do ALCA, “atingiu cerca de 40 milhões de pessoas nas atividades de capacitação e informação, além de ter tido a participação de 10 milhões de pessoas no plebiscito popular” (CÁRITAS, 2002, p. 10).

No âmbito do controle social destaca-se a participação em conferências, fóruns, conselhos e iniciativas voltadas à formação e controle do orçamento público, através do monitoramento de políticas públicas, já mencionado anteriormente. De acordo com avaliação do Regional do Rio Grande do Sul o monitoramento teve por objetivo:

não só o acompanhamento do orçamento público, mas também, garantir a formação e capacitação dos/as agentes de Cáritas, conselheiros/as, grupos, entidades e organizações, a fim de que estes tenham maior clareza sobre a efetivação de políticas públicas que atendam a realidade de exclusão social (CÁRITAS, 2002, p. 15).

No Regional do Maranhão “com base nos levantamentos realizados foi elaborado um dossiê sobre a má aplicação dos recursos e abandono do Projeto de Irrigação que resultou na denúncia dos impactos e irregularidades do projeto” (CÁRITAS, 2002, p. 15).

Esse processo contribuiu para o “fortalecimento de iniciativas de controle social, possibilitando a denúncia do desperdício de recursos públicos e dos impactos ambientais” (CÁRITAS, 2002, p. 14). A partir dessas experiências de monitoramento teve início a elaboração e implementação de um Projeto de Pesquisa em Políticas Públicas e Controle Social, envolvendo outros regionais, além do MA e RS e, entidades-membro em parceria com Universidades. Ainda na área das políticas públicas, em âmbito nacional destaca-se a criação de um Fórum Nacional de Orçamento e Participação Popular, com vistas a “possibilitar uma intervenção articulada dos movimentos e organizações da sociedade civil na formulação e execução do Orçamento da União a partir de 2003” (CÁRITAS, 2002, p. 15).

Em 2003, na área da educação não-formal, a CB concluiu o processo de sistematização de experiências em políticas públicas, desencadeado a partir de Seminários Interregionais realizados no ano de 2002. Em cada Regional foram desenvolvidas um conjunto de ações voltadas à sistematização e monitoramento de experiências, conforme pode ser observado no Regional Ceará:

Desenvolvimento e utilização de metodologias e instrumentais de sistematização de informações e monitoramento de políticas públicas para subsidiar a atuação de agentes e lideranças. Produziu e publicou bimestralmente um boletim com tiragem de 1000 exemplares. Concluiu o Diagnóstico dos Conselhos Municipais que estão diretamente relacionados com o trabalho desenvolvido nas 7 dioceses e garantiu a atualização do banco de informações que resultará deste processo (CÁRITAS, 2003, p. 17).

Neste ano teve início um processo de pesquisa, na área do controle social de políticas públicas, com a participação dos regionais: NE 2, MG, SC e RS. A pesquisa teve a parceria com instituições de ensino superior em cada regional. Houve a elaboração de materiais formativos e informativos em políticas públicas, incluindo a questão orçamentária. No âmbito das mobilizações sociais a entidade continuou empenhando forças na organização e participação no Grito dos Excluídos, mobilizações contra o acordo do ALCA e a militarização da base de Alcântara, Movimento de combate a Corrupção Eleitoral, o Mutirão Contra a Miséria e a Fome, articulado ao Programa Fome Zero e Talher e Fórum Social Mundial, através de eventos regionais e nacional. No que se refere a mobilização contra o acordo do ALCA “as atividades de capacitação e informação, levaram à participação de 3 milhões de pessoas nas assinaturas pelo Plebiscito oficial” (CÁRITAS, 2003, p.15).

Diante dos destaques feitos em relação a esse biênio, considerando os registros dos relatórios anuais, constata-se os seguintes avanços: 1) Na área da educação não-formal: qualificação e capacitação de agentes para a participação cidadã; monitoramento na área das

políticas públicas; sistematização e pesquisa; 2) Na área da mobilização social: participação na criação de redes e parcerias para atuação nas mobilizações cidadãs e no exercício do controle social; capacidade de atuar em parceria nos processos de mobilização em âmbito nacional e regional; 3) Na área do controle social: participação em fóruns, conselhos, conferências... etc, em diferentes políticas sociais.

Destaca-se o compromisso institucional diante da Linha: “Construção e conquista de relações democráticas e políticas públicas”, como parte essencial para a realização da missão. Isto requer a consolidação do Programa Nacional de Políticas Públicas, como eixo estratégico de articulação das ações voltadas a defesa de direitos, mobilizações sociais e controle social de políticas públicas. É relevante a organização da Comissão Nacional de Políticas Públicas, como espaço fortalecedor da gestão compartilhada na Cáritas. Também se destaca a incorporação, mediante os objetivos e ações detalhados nos relatórios, da perspectiva de políticas públicas em todas as linhas nacionais de ação da CB. No que se refere ao Programa de Políticas Públicas é oportuno refletir sobre a sua relevância expressa na sistematização do Regional Nordeste 3:

O programa de políticas públicas vem percorrendo um caminho de fortalecimento e consolidação junto aos excluídos (as) dos direitos. É visível a importância e a atualidade dessa temática diante do contexto político, social e econômico vivenciado pelas populações dos municípios que formam e integram o Regional. Não obstante os esforços feitos pelas diversas organizações e movimentos que atuam nos estados da Bahia e Sergipe, na perspectiva de construir um cenário mais democrático, participativo e cidadão, ainda nos saltam aos olhos as heranças de um passado não muito distante que prendem nosso povo a uma teia de dominação e exploração (CÁRITAS, 2004, p. 47).

Este período também é marcado por desafios como: necessidade de revisão do conceito de cidadania e suas implicações; superação do clientelismo, dependência e subalternidade, buscando-se o protagonismo dos(as) excluídos(as) como sujeitos co-partícipes das ações; fortalecimento da sociedade civil e compreensão sobre o seu papel; participação em conselhos, fóruns, organismos de monitoramento articulado às mobilizações sociais; articulação dos processos de mobilização social com a organização do trabalho de base.

As ações desenvolvidas neste quadriênio apontam para o fortalecimento de processos coletivos e participativos de trabalho, os quais possibilitam dar alguns passos quanto ao protagonismo das pessoas envolvidas na participação junto à esfera pública. Busca-se, dessa forma, ultrapassar a lógica da pessoa como “objeto de favor”, expectador diante das decisões tomadas por outros, para a concepção de “pessoa-cidadão”, sujeito de direitos, partícipe dos

processos decisórios. O quadriênio que segue dá continuidade ao trabalho realizado e incorpora novas conquistas e desafios, conforme veremos no quadro 4 a seguir:

**Quadro 4 - Percurso trilhado pela Cáritas Brasileira na área das políticas sociais no período de 2004 a 2007 (2º quadriênio)**

<b>LINHA/PRIORIDADE: Linha 2: Mobilizações Cidadãs e Conquista de Relações Democráticas</b>		
<b>PROGRAMA: Políticas Públicas (mobilizações e controle social)</b>		
<b>ANO</b>	<b>PRINCIPAIS AÇÕES</b>	
	<b>NACIONAL</b>	<b>REGIONAL</b>
<b>2004</b>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assessoria a equipes estaduais: MG, BA, MA, CE, RS, RO, GO, em temas ligados às conquistas das Políticas Públicas</li> <li>- Constituição de um acervo documental e virtual com materiais na área das Políticas Públicas e publicização do mesmo</li> <li>- Formação na área das políticas públicas incluindo a questão orçamentária</li> <li>- Pesquisa em Controle Social de Políticas Públicas</li> </ul> <p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação na Coordenação Nacional do MCCE</li> <li>- Participação na coordenação Nacional da Campanha de estudos sobre o ALCA e Dívidas externa e interna</li> <li>- Participação na Rede Latino-americana sobre Dívida Externa, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (LATINDAD)</li> <li>- Fórum Social Mundial e Fórum Social das Américas</li> <li>- 4ª Semana Social Brasileira</li> <li>- Grito dos Excluídos</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fórum Brasil do Orçamento</li> <li>- Fórum Nacional de Assistência Social</li> <li>- Conselho Nacional de Assistência Social</li> </ul>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação na área das políticas públicas (CE, MA, MG, NE 3, RS, NE 2, PI, SC)</li> <li>- Sistematização de experiência de monitoramento em Políticas Públicas (MA)</li> <li>- Elaboração de materiais formativos na área das políticas públicas (RS)</li> <li>- Boletim de Olho nas Políticas Públicas (CE)</li> </ul> <p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- MCCE – Lei 9840 (MA, MG, NE 2, PI, RS, NE 3, CE, SP, SC)</li> <li>- 4ª Semana Social/Assembleias Populares (MA, PI, MG, RS, NE 3, RS, SC)</li> <li>- Fórum Social Mundial (MG, NE 3, NE 2)</li> <li>- Grito dos Excluídos (NE 3, NE 2, PI, MG, CE, RS, SP)</li> <li>- Ações de enfrentamento a violência contra a mulher<sup>37</sup> (CE, RS, Norte 2)</li> <li>- Romarias populares<sup>38</sup> (PI, RS)</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesquisa em Controle Social de Políticas Públicas (MG, RS, NE 2, SC)</li> <li>- Controle do orçamento público com RIPP (MA)</li> <li>- <b>Fórum Estaduais:</b> de Assistência Social (RS), da Sociedade Civil pela Garantia das Políticas Sociais (RS), de Segurança Alimentar (MA, MG), de Economia Solidária (MG), Lixo e Cidadania (CE)</li> <li>- <b>Conselhos Estaduais:</b> de Desenvolvimento Rural Sustentável (MG), de Segurança Alimentar (MG, RS, NE 2)</li> </ul>
<b>ANO</b>	<b>PRINCIPAIS AÇÕES</b>	
	<b>NACIONAL</b>	<b>REGIONAL</b>
<b>2005</b>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação na área das políticas públicas</li> <li>- Seminário Nacional de Intercâmbios em Políticas Públicas</li> </ul> <p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fórum Social Mundial</li> </ul>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação na área das políticas públicas (MA, PI, CE, MG, Norte 2, SP, RS, NE 3)</li> <li>- Sistematização de experiência na área do monitoramento em políticas públicas (MA)</li> <li>- Boletim de Olho nas Políticas Públicas (CE)</li> </ul>

<sup>37</sup> Este item contempla as campanhas de enfrentamento a violência contra a mulher; atividades voltadas ao Dia Internacional da Mulher; aplicação da Lei Maria da Penha; caminhadas, manifestações, marchas pelo fim da violência contra a mulher e garantia de direitos e políticas públicas para as mulheres.

<sup>38</sup> As Romarias Populares são processos de mobilização desencadeados a partir de um tema emergente na área social como: trabalho, reforma agrária, direito à água, entre outros. Anterior ao dia da Romaria são realizados processos preparatórios, junto a grupos, comunidades e sociedade em geral, através de materiais pedagógicos que possibilitem a socialização de informações e debate sobre o tema em questão, bem como, construção de propostas de intervenção a partir das demandas apresentadas. De acordo com os relatórios anuais, a CB vem participando de Romarias da Terra ou da Terra e da Água (como é definido em algumas regiões) e Romaria do Trabalhador(a).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grito dos Excluídos</li> <li>- Rede Jubileu Sul</li> <li>- 4ª Semana Social Brasileira</li> <li>- MCCE – Lei 9840</li> <li>- Rede Latino Americana sobre Dívidas, Desenvolvimento e Direitos (LATINDAD)</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação em espaços de discussão da LDO e LOA</li> </ul> <p><b>Fóruns Nacionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fórum Nacional de Assistência Social</li> <li>- Fórum Brasil do Orçamento</li> <li>- Fórum da Reforma Agrária</li> <li>- Fórum de Segurança Alimentar</li> <li>- Fórum de Economia Solidária</li> </ul> <p><b>Conselhos Nacionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Nacional de Assistência Social; de Desenvolvimento Rural e Conselho das Cidades</li> </ul>	<p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fórum Social Mundial (CE, MG, Norte 2, RS)</li> <li>- 4ª Semana Social Brasileira/Assembleias Populares (CE, PI, MG, NE 3, NE 2, SP, Norte 2)</li> <li>- Grito dos Excluídos (CE, PI, NE 3, NE 2, SP, Norte 2, RS)</li> <li>- Comitê contra o ALCA (NE3)</li> <li>- Comitê contra a dívida externa (NE 3)</li> <li>- MCCE – Lei 9840 (MA, MG, NE 2, NE 3)</li> <li>- Ações de enfrentamento a violência contra a mulher (NE 3, NE 2)</li> <li>- Mobilizações em defesa do Rio São Francisco (NE 3)</li> <li>- Romarias populares (RS, NE 3)</li> <li>- Conselhos de Paz (NE 2)</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de convivência com o Semi-Árido – P1MC (PI)</li> <li>- Controle do orçamento público com RIPP (MA)</li> </ul> <p><b>Fóruns Estaduais:</b> Lixo e Cidadania (CE), Convivência com o Semi-Árido (PI), de Assistência Social (RS), da Sociedade Civil pela Garantia das Políticas Sociais (RS), de Economia Solidária (PI), Lixo e Cidadania (MG)</p> <p><b>Conselhos Estaduais:</b> da Criança e Adolescente (PI), de Segurança Alimentar (PI, NE 2), de Merenda Escolar (Norte 2), de Desenvolvimento Sustentável (NE 2)</p>
<b>ANO</b>	<b>PRINCIPAIS AÇÕES</b>	
	<b>NACIONAL</b>	<b>REGIONAL</b>
<b>2006</b>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação na área das políticas públicas</li> <li>- Publicação do Caderno de experiências sobre políticas públicas</li> <li>- Intercâmbio de redes sobre controle orçamentário</li> <li>- Publicação dos resultados da pesquisa sobre controle social</li> </ul> <p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rede Jubileu Sul</li> <li>- Rede Latino Americana sobre Dívidas, Desenvolvimento e Direitos</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conferências de Economia Solidária e de Direitos Humanos</li> </ul> <p><b>Fóruns Nacionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fórum Brasil do Orçamento</li> <li>- Fórum de Assistência Social, da Reforma Agrária, dos Direitos da Criança e Adolescente, e Fórum Lixo e Cidadania</li> </ul> <p><b>Conselhos Nacionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, de Economia Solidária, das Cidades</li> </ul>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação na área das políticas públicas (CE, PI, MG, NE 3, NE 2, SP, RS, SC)</li> <li>- Pesquisa Nacional sobre políticas públicas e controle social (NE 2)</li> </ul> <p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- MCCE – Lei 9840 (MA, NE 3, Norte 2)</li> <li>- 4ª Semana Social Brasileira (PI, NE 3, Norte 2)</li> <li>- Grito dos Excluídos (NE 3, Norte 2,</li> <li>- Fórum Social Mundial (Norte 2)</li> <li>- Ações de controle do orçamento público (NE 3)</li> <li>- Ações de enfrentamento a violência contra a mulher (Norte 2, CE)</li> <li>- Campanha “Quem não deve não teme” (NE 3)</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitoramento do Projeto Orçamento Criança (CE)</li> <li>- Controle do orçamento público com RIPP (MA)</li> <li>- Conferências de Economia Solidária (NE 2)</li> <li>- Comitê Nacional para refugiados (SP)</li> <li>- Rede Estadual do Orçamento Público (CE)</li> </ul> <p><b>Fóruns Estaduais:</b> Lixo e Cidadania (MG), de Economia Solidária (Norte 2), de Segurança Alimentar (Norte 2), de Defesa do Rio São Francisco (NE 3), de Assistência Social (RS)</p> <p><b>Conselhos Estaduais:</b> de Segurança Alimentar (MA), de Assistência Social (MG), de Desenvolvimento Sustentável (NE 2), dos Direitos da Criança e Adolescente (Norte 2), de Desenvolvimento Rural Sustentável (Norte 2)</p>
<b>ANO</b>	<b>PRINCIPAIS AÇÕES</b>	
	<b>NACIONAL</b>	<b>REGIONAL</b>
<b>2007</b>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação na área das políticas públicas</li> <li>- Elaboração de materiais formativos na área das políticas públicas</li> <li>- Acervo documental da CB, na área das políticas públicas</li> <li>- Publicação do livro na área das políticas públicas “Políticas Públicas: controle social e mobilizações cidadãs”, a partir da pesquisa nacional</li> </ul> <p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grito dos Excluídos</li> <li>- MCCE</li> <li>- Plebiscito popular sobre a Companhia Vale do Rio Doce</li> <li>- Campanha Jubileu Sul</li> </ul>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação na área das políticas públicas (CE, MA, NE 3, PI, RS)</li> <li>- Elaboração e publicação de materiais formativos na área das políticas públicas (CE, NE 2)</li> <li>- Monitoramento de experiências na área do controle social (CE)</li> </ul> <p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- MCCE – Lei 9840 (MA, PI)</li> <li>- Fóruns de Cidadania (MA)</li> <li>- Romarias Populares (MG, CE, RS, PI, SC)</li> <li>- Ações de enfrentamento a violência contra a mulher (MG, CE, RS, Norte 2)</li> <li>- Semana dos Direitos Humanos (Norte 2)</li> <li>- Comitê Estadual de Mobilização em defesa do Rio São Francisco (NE 2)</li> <li>- Mobilizações em Defesa do Rio São Francisco (CE)</li> <li>- Comitê Nacional para refugiados (SP)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assembleia Popular</li> <li>- Mobilizações pela Lei de Responsabilidade Social e Fiscal</li> <li>- Rede Jubileu Sul</li> <li>- Rede Latino-Americana sobre Dívidas, Desenvolvimento e Direitos</li> <li>- Conselho político da auditoria da dívida</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Fóruns nacionais:</b> Fórum Brasil do Orçamento, de Assistência Social</li> <li>- <b>Conselhos nacionais:</b> Reforma Agrária, Economia Solidária e das Cidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campanha de Enfrentamento a violência sexual (CE)</li> <li>- Plebiscito sobre a estatização da Companhia Vale do Rio Doce (RS, Norte 2, MG, NE 3, SP, PI, SC)</li> <li>- Grito dos Excluídos (CE, RS, NE 3, Norte 2, SP, SC)</li> <li>- Assembleia Popular (SP, PI, SC)</li> <li>- Fórum Social Mundial (NE 2, CE, RS, NE 3, Norte 2)</li> <li>- Campanha “Quem não deve não teme” (NE 3)</li> <li>- Comitê Estadual em Defesa do Semi-Árido (NE 2)</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rede Estadual de Monitoramento do Orçamento Público (CE)</li> <li>- Participação no processo do PPA em âmbito estadual (CE, MA, NE 3)</li> <li>- <b>Fóruns Estaduais:</b> dos Direitos da Criança e Adolescente (CE), de Segurança Alimentar (Norte 2, RS), de Assistência Social (RS), Lixo e Cidadania (NE 2), de Educação no Campo (Norte 2), de Economia Popular Solidária (Norte 2, RS)</li> <li>- <b>Conselhos Estaduais:</b> de Desenvolvimento Rural Sustentável (Norte 2), dos Direitos da Criança e Adolescente (Norte 2)</li> <li>- Conferências Estaduais: de Desenvolvimento Solidário e Sustentável (NE 2), de Segurança Alimentar (CE, RS), de Saúde (RS), dos Direitos da Criança e Adolescente (CE, RS), dos Direitos da Mulher (CE), de Habitação (CE), do Meio Ambiente (CE), de Assistência Social (RS)</li> </ul>
--	---	---

Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora, a partir dos Relatórios Anuais da Cáritas Brasileira do período de 2004, 2005, 2006 e 2007.

A partir das deliberações do II Congresso e XIV Assembleia Geral da CB realizado em setembro de 2003, o ano de 2004 foi momento de reestruturação do processo de gestão da entidade, considerando a eleição da nova diretoria. Também possibilitou a reestruturação de novas linhas e programas de ação.

A diretoria assumiu um papel mais ativo e participativo na vida da entidade, a gestão tornou-se ainda mais compartilhada, as ações se multiplicaram com a ampliação das entidades-membro, mas foram as novas linhas e programas que realmente reorientaram a atuação da Cáritas” (Cáritas, 2004, p. 10).

Em 2004 houve avanços na área da educação não-formal através de processos formativos na área das políticas públicas, incluindo a questão orçamentária, realizados nos Regionais; Pesquisa em Controle Social de Políticas Públicas; monitoramento na área das políticas públicas; elaboração de materiais; organização de um acervo documental com as produções elaboradas pela Cáritas em âmbito nacional e nos Regionais no que se refere a temas como: direitos, políticas públicas, controle social, mobilização social e orçamento público.

No âmbito da mobilização social destacam-se processos como a Campanha pelo Combate a Corrupção Eleitoral – Lei 9840, Fórum Social Mundial e Grito dos Excluídos, o qual se trata de:

uma ação coletiva, organizada pela sociedade civil, por todos e todas que acreditam e querem participar e lutar por um mundo melhor. Envolve as Igrejas, os sindicatos, as associações de moradores, os movimentos de mulheres, enfim, os movimentos

sociais em geral. Entretanto, podemos dizer, que a marca mais importante e fundamental dessa mobilização nacional e internacional é o estímulo ao protagonismo das pessoas excluídas e marginalizadas na sociedade (ADAMS; PEDRINI, 2006, p. 29).

Também se destaca o processo da 4ª Semana Social Brasileira (2004-2005), através de momentos descentralizados nos municípios, estados e, também em âmbito nacional. Esta semana realizada no período dos dois anos teve como tema: “Mutirão por um Novo Brasil”, com objetivo de debater um novo projeto societário, que possibilite o rompimento com a lógica do capital, pautado na defesa intransigente dos direitos e de políticas públicas, com participação da sociedade civil organizada.

Outro processo importante foi a luta em torno da discussão sobre os tratados de livre comércio, especialmente em relação ao ALCA, conforme refere o texto abaixo:

A luta contra o ALCA revelou que construir uma sociedade democrática é possível. O desafio está em criarmos uma pedagogia que envolva as pessoas e os movimentos populares na construção de grandes lutas e na consolidação de valores que venham a criar uma vontade coletiva e uma ação permanente na direção da superação do individualismo e na construção de um novo projeto societário (ADAMS; PEDRINI, 2006, p. 44).

Outro espaço de mobilização social foi a rede LATINDAD, formada, em 2005, por representantes de 10 países latino-americanos, entre eles o Brasil. “Além de reunião anual, o trabalho da rede é on-line, com trocas de materiais e experiências, apoios mútuos e atuações de incidência” (CÁRITAS, 2005, p. 47).

A participação na LATINDAD, ações de enfrentamento a violência contra a mulher e as Romarias populares são marcantes nesse período de intensas mobilizações. Assim, há que se considerar que “a mobilização popular articulada com o controle social constitui-se em elemento fundamental para a mudança de pauta nos governos e conquista das políticas públicas” (CÁRITAS, 2004, p. 45). Espaços de controle social como: Conselhos e Fóruns em âmbito nacional e estadual, incluindo o controle do orçamento público através da discussão do PPA, LDO e LOA constitui-se como espaços e instrumentos que possibilitam o controle social da sociedade organizada sobre as ações do Estado. Porém é importante considerar os desafios presentes quanto a organização e funcionamento de tais espaços:

Os espaços de exercício do controle social como os conselhos e fóruns foram fortalecidos, mas ainda necessitam ser consolidados. As questões como participação, representação, publicização dos encaminhamentos e dos ganhos, comunicação para a mobilização social, são focados na perspectiva da conquista de direitos, para os sujeitos de nossas ações (CÁRITAS, 2004, p. 45).

Outros processos marcantes, em 2005, referem-se às ações da Rede Jubileu Sul, através da discussão sobre os Tratados de Livre Comércio (TLCs), Dívida Externa, especialmente auditoria cidadã da Dívida e discussão sobre seus impactos na área das políticas públicas. Esta discussão esteve articulada com as “campanhas pela Paz nas quais a CB esteve envolvida, especialmente, por ocasião do referendo das armas” (CÁRITAS, 2005, p. 45).

Ainda na área das mobilizações sociais destaca-se a realização da 4ª Semana Social Brasileira, através de eventos descentralizados, em âmbito municipal e regional denominados assembleias populares e sua culminância em momento nacional da Assembleia Popular, em 2005, “que reuniu em torno de 8.000 pessoas em Brasília por três dias” (CÁRITAS, 2005, p. 46). Esta Assembleia aprofundou temas como: crise civilizatória, modelo econômico e de desenvolvimento para o país, o Estado Brasileiro. Trata-se de um processo relevante que possibilita qualificar ainda mais o exercício da democracia participativa, conforme pode ser percebido no enunciado que segue:

[...] a visão estratégica dessa iniciativa orienta-se por alguns princípios: ir ao encontro, levar informações, convocar e motivar o povo a participar das assembleias; mesmo havendo práticas de representação, manter firme a busca da democracia direta, despertando o gosto de todas as pessoas a participarem das decisões, não deixando escapar mais uma vez seu poder; ir constituindo uma rede de assembleias populares, apostando na horizontalidade, no processo do vai-e-vem para tomada de decisões; sinalizar que a cidadania está atenta aos desvios e irresponsabilidades dos políticos, criando instâncias autônomas de decisão e de implementação de ações favoráveis e uma democracia real, que conte com instituições realmente *públicas*, voltadas para a promoção, garantia e defesa de todos os direitos para e com todas as pessoas (CNBB, 2006, p. 60).

Na área do controle social de políticas sociais, destaca-se a participação no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Conselho de Economia Solidária, Conselho das Cidades e Conselho de Assistência Social. Quanto a este último na gestão 2004-2006, do CNAS:

As metas que a CB se colocou, ao assumir este serviço foram: superar a postura cartorial que vinha sendo assumida nos últimos anos por membros do CNAS; elaborar a nova Política de Assistência Social (já aprovada em 11/2004) e implementá-la, com aumento de recursos para seu financiamento; obter maior protagonismo dos usuários; apoio às Entidades Sociais, especialmente, as menores e que dispõem de poucos recursos (humanos, financeiros e internacionais) que são as grandes executoras desta política por todo o país e a agilização dos processos das Entidades Sociais que somavam em torno de 9.000, por meio do Projeto Estoque Zero (CÁRITAS, 2005, p. 46).

Também se destaca a participação em Fóruns Nacionais como: da Reforma Agrária, de Economia Solidária, do Orçamento, de Segurança Alimentar e de Assistência Social. Este último fórum se constitui como “instância fundamental no sentido de apoiar, assessorar e fundamentar as ações dos/as conselheiros/as da sociedade civil no CNAS” (CÁRITAS, 2005, p. 47). Quanto ao Fórum Brasil do Orçamento, houve intenso processo de mobilização articulado ao exercício do controle social, conforme é identificado no texto que segue:

A Cáritas, em conjunto com outras organizações, mobilizou, em nível nacional, os movimentos e incorporou ao PPA as propostas do Semi-árido, dos Catadores de materiais recicláveis, da Economia Solidária, da Defesa de Criança e Adolescentes, entre outros. Dentro deste Fórum, iniciou-se a discussão a respeito da criação de uma Lei de Responsabilidade Social, o que demandou reuniões, estudos e realização de um seminário com este tema, no Fórum Social Mundial. Para os debates estaduais - as Audiências Públicas, a Cáritas animou a participação dos agentes e militâncias dos movimentos (CÁRITAS, 2005, p. 47).

Além de inúmeros Fóruns em âmbito estadual e municipal também se destaca a participação da CB em Conferências de Políticas Sociais voltadas a: Criança e Adolescente, Cidades, Assistência Social, entre outras, sendo protagonista e mobilizadora, quanto a participação das diferentes instâncias, conforme expressa o trecho que segue:

A CB além de motivar suas entidades membros a participarem em todo o Brasil, participou da coordenação da Conferência Nacional de Assistência Social e da assessoria da conferência de Assistência Social do DF e ainda da assessoria de Campo Grande e Macapá (CÁRITAS, 2005, p. 47).

Quanto à educação não-formal houve socialização dos resultados da Pesquisa Nacional Políticas Públicas e Controle Social através de momentos formativos e de eventos científicos, promovidos em parceria com instituições de ensino superior, em âmbito estadual e nacional. Outra marca importante nesta área se refere ao monitoramento do orçamento público, o qual tem como ponto de partida a formação de lideranças sobre o ciclo orçamentário. Este processo aponta para a necessária articulação entre educação não-formal e mobilização social, conforme destaque que segue:

a CB avança com um projeto de capacitação de grupos no município baiano de Barreiras, com participantes de outros municípios: Luis Eduardo, Gentil do Ouro, com o objetivo de acompanhar a execução do orçamento municipal, estadual e federal e a mobilização para busca de recursos, com apresentação de emendas parlamentares para a região e realização de incidência diretamente na câmara federal (CÁRITAS, 2005, p. 47).

Ainda no âmbito da educação não-formal se destaca a implantação do Programa Nacional de Formação e seu desdobramento em programas estaduais, regionais e diocesanos, mediante estudos específicos de acordo com a realidade. É destaque o Seminário Nacional de Intercâmbios em Políticas Públicas, com a participação de representantes de 23 estados e reuniões da Rede de Políticas Públicas, com pessoas de referência de cada regional.

O programa nacional é concretizado em programas estaduais, regionais ou diocesanos, com estudos específicos em Políticas Públicas, realizado em sete regionais de modo diferenciado em metodologias, conteúdo, parcerias, público. É um processo articulado com o controle social e com processos mobilizatórios (CÁRITAS, 2005, p. 48).

O ano de 2006 foi marcado, na área da educação não-formal, âmbito regional e nacional, pelo intercâmbio de experiências e continuidade da socialização dos resultados da pesquisa nacional sobre políticas públicas e controle social. O trabalho desenvolvido na educação não-formal buscou a construção de metodologias emancipatórias, que possibilitassem a participação dos diferentes segmentos. A pesquisa sobre políticas públicas e controle social, realizada em quatro regionais (RS, SC, MG e NE 2) constituiu-se como processo de formação e mobilização. Possibilitou a parceria com entidades nacionais como o Instituto Nacional de Estudos Sócio-Econômicos (INESC), Instituto Agostinho Castejón (IAC), entre outros. Para a Cáritas a formação em políticas públicas constituiu-se como prioridade:

É uma atividade prioritária, face aos objetivos de qualificar política e tecnicamente agentes sociais em ações de controle social e mobilizações cidadãs, para que possam intervir nas mudanças que se fazem necessárias para a concretização da democracia participativa, a conquista, garantia e expansão dos direitos e de políticas públicas (CÁRITAS, 2006b, p. 59).

Quanto às mobilizações sociais, destaca-se a participação da Cáritas na Rede Jubileu Sul e LATINDAD em âmbito nacional e internacional respectivamente e, participação em diversos fóruns e conselhos, em âmbito local. Também é expressiva a participação, em âmbito local e nacional, do Fórum Social Mundial, Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral, 4ª Semana Social Brasileira, Assembleias Populares e Grito dos Excluídos. Esse conjunto de atividades remete à necessidade de articulação dos processos de educação não-formal com o controle social. Para a Cáritas o controle social pode ser entendido como:

a capacidade que adquire a sociedade civil organizada de intervir na gestão pública, orientando as ações e as prioridades do Estado, bem como avaliando objetivos,

processos e resultados alcançados. Controle social é uma concepção expressa na Constituição Federal de 1988, através de inúmeros mecanismos ali conquistados pela população (CÁRITAS, 2006b, p. 58).

Considerando o conceito descrito no parágrafo anterior, a Cáritas participou, em âmbito nacional, de Conferências na área da Economia Solidária e Direitos Humanos; do Fórum Brasil do Orçamento, de Assistência Social, da Reforma Agrária, dos Direitos da Criança e Adolescente, e Fórum Lixo e Cidadania. Para a Cáritas, os fóruns são:

espaços que congregam pessoas representativas da sociedade civil organizada que querem, a partir das entidades que representam, garantir os direitos humanos que asseguram a cidadania e dignidade para todos/as, através de políticas públicas (CÁRITAS, 2006b, p. 59).

Na área dos conselhos destaca-se: Conselho de Desenvolvimento Rural, Economia Solidária e das Cidades. Um dos destaques deste período foi o trabalho da CB junto aos refugiados. Trata-se do apoio e acompanhamento a pessoas que migram forçadamente de seu país de origem para o Brasil, devido a situações de perseguição e violência. Ao vir para o Brasil estas pessoas almejam ter assegurados os direitos humanos, buscando viver e se desenvolver de forma pacífica nas comunidades onde são inseridos.

Desde 2001, o Brasil passou a integrar uma rede de países que oferecem abrigo para refugiados vindos de diferentes regiões do planeta. Pessoas que já não podem viver em sua própria pátria – vitimadas por situações como conflitos armados, violência e perseguições políticas – e que, após serem acolhidas pelo Programa de Reassentamento Solidário, ganham o direito a reconstruir suas próprias vidas e, mais do que isso, a reconquistar sua liberdade (CÁRITAS, 2008, p. 53).

Outro destaque, ocorre quando na área do controle social, busca-se fortalecer o protagonismo das pessoas empobrecidas, em situação de vulnerabilidade, usuárias das políticas sociais. “Para a Cáritas Brasileira, o controle social é instrumento de participação política, de formação da cidadania e de fortalecimento da democracia participativa” (CÁRITAS, 2006b, p. 61).

Em 2007, a Cáritas deu continuidade aos processos de educação não-formal já existentes através de atividades formativas (encontros, seminários, oficinas...) em âmbito nacional, regional e local, elaboração de materiais formativos referentes ao controle orçamentário, assembleia popular, combate à corrupção eleitoral, entre outros. Houve publicação de livro, socializando os resultados da Pesquisa sobre Políticas Públicas e Controle Social. Ainda nesta área se destaca a continuidade da organização do acervo documental da

CB, na área das políticas públicas, o qual é composto por documentos impressos e materiais digitalizados.

Na área da mobilização social destaca-se a participação na Rede Jubileu Sul e LATINDAD, Grito dos excluídos, Plebiscito sobre a desestatização da companhia Vale do Rio Doce e MCCE. Também foram realizadas várias atividades regionais voltadas à defesa dos direitos humanos, do Rio São Francisco e Semi-Árido brasileiro.

No âmbito do controle social convém destacar a participação em Fóruns Nacionais como o Fórum Brasil do Orçamento e de Assistência Social e, em Conselhos Nacionais na área da Reforma Agrária, Economia Solidária e Conselho das Cidades. Em nível regional são vários os espaços de participação voltados ao monitoramento de recursos públicos, fóruns estaduais na área dos Direitos da Criança e Adolescente, Segurança Alimentar, Assistência Social, Lixo e Cidadania, Economia Popular Solidária, entre outros, além da participação em Conselhos Estaduais voltados a essas temáticas, incluindo os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável. Destaca-se também a participação em Conferências Estaduais voltadas ao Desenvolvimento Solidário e Sustentável, Segurança Alimentar, Saúde, Direitos da Criança e Adolescente, Direitos da Mulher, Habitação, Meio Ambiente e Assistência Social. O trabalho realizado em torno do controle social remete a necessidade de articular os processos de controle social realizados em espaços institucionalizados de participação com as mobilizações sociais protagonizadas por diferentes segmentos sociais, com vistas a garantia de direitos.

Na constituição de 1988, foram constituídos os conselhos de direitos e outros mecanismos. Hoje se avança na discussão do controle do ciclo orçamentário, no controle do executivo, do legislativo e do judiciário, mas é necessário continuar na direção do empoderamento conjunto das pessoas excluídas do acesso a direitos individuais e coletivos. O grande desafio da sociedade brasileira está em conseguir articular a ação de controle popular e proposição de políticas públicas com a retomada do processo de mobilização e organização social (CÁRITAS, 2007, p. 53).

Diante dos destaques feitos em relação a esse quadriênio, considerando os registros dos relatórios anuais de 2004 a 2007, constatam-se avanços e desafios. Tais elementos possibilitam vislumbrar indicativos no sentido de qualificar a participação social da CB, na área da educação não-formal, mobilização e controle social, conforme veremos no quadro a seguir.

**Quadro 5 - Avanços e desafios presentes no trabalho desenvolvido pela Cáritas na área das políticas sociais no quadriênio 2004-2007.**

	<b>AVANÇOS</b>	<b>DESAFIOS</b>
<b>EDUCAÇÃO NÃO-FORMAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atividades voltadas a educação permanente.</li> <li>- Processos de socialização dos resultados da Pesquisa Nacional, especialmente, Seminário nacional (com participação de representantes do Uruguai e Paraguai).</li> <li>- Pesquisa participante, com envolvimento das comunidades pesquisadas, promovendo a mobilização social.</li> <li>- Formação em Políticas Públicas: incluindo a questão orçamentária, junto a grupos e comunidades.</li> <li>- Capacitação dos grupos em metodologias de pesquisa participante.</li> <li>- Socialização de materiais didáticos produzidos a partir da participação no Fórum Brasil de Orçamento.</li> <li>- Maior compreensão sobre o ciclo orçamentário.</li> <li>- Sistematização de documentos da história da CB e de materiais formativos e informativos na área das políticas públicas e controle social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de um processo de formação em políticas públicas, que contribua para o fortalecimento da compreensão e prática de controle social pelos grupos e comunidades.</li> <li>- Superação da dicotomia existente entre os processos formativos nacionais e sua incidência junto aos regionais e entidades-membros.</li> <li>- Sistematização de princípios e diretrizes teórico-metodológicas de formação em políticas públicas.</li> <li>- Envolvimento de toda a rede Cáritas em processos de formação para o controle social.</li> </ul>
<b>MOBILIZAÇÃO SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior publicização da Lei 9840 – Movimento de Combate à corrupção eleitoral e criação de iniciativas para sua fiscalização.</li> <li>- Aumento da adesão das entidades da sociedade civil a coordenação nacional do MCCE</li> <li>- Grito dos Excluídos com maior visibilidade e participação dos/as excluídos/as, inclusive com atividades realizadas em regiões periféricas.</li> <li>- Descentralização e regionalização do Fórum Social Mundial nos continentes (Fórum Social das Américas) e nos estados brasileiros (MG, RJ, BA e MA), assegurando uma maior participação dos grupos e comunidades.</li> <li>- Fortalecimento da rede de entidades da América Latina e Caribe quanto a construção de estratégias de auditoria e anulação da dívida dos países pobres (LATINDAD).</li> <li>- Participação significativa da juventude e de mulheres nos diversos espaços de mobilização.</li> <li>- Criação da entidade jurídica “Jubileu Sul.</li> <li>- Fortalecimento de entidades da América Latina e Caribe no processo de auditoria da dívida dos países pobres.</li> <li>- Participação expressiva de mulheres e juventude nas mobilizações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pouco envolvimento de outras forças sociais em ações de mobilização.</li> <li>- Oportunismo dos grupos políticos nas atividades de mobilização.</li> <li>- Dificuldade de envolver as populações em situação de vulnerabilidade na participação ativa nos processos de mobilização.</li> <li>- Dificuldade de articular mobilização social e controle social.</li> <li>- Dificuldade de criação de uma cultura política de combate à corrupção eleitoral, seja em relação à criação de instâncias de fiscalização, como também sobre o encaminhamento de denúncias.</li> <li>- Articulação dos processos de mobilização nacional e regional com o crescimento da organização do trabalho de base.</li> <li>- Participação efetiva dos excluídos nos processos de mobilização (protagonismo).</li> <li>- Aprofundamento sobre os diversos espaços de mobilização e estratégias de participação.</li> </ul>
<b>CONTROLE SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação da CB na criação de redes e parcerias para atuação em controle social e mobilizações cidadãs, com o fortalecimento dos mecanismos como fóruns, conselhos, conferências, etc.</li> <li>- Maior articulação entre fóruns, redes e conselhos.</li> <li>- Incorporação do tema das políticas públicas e controle social de modo transversal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobrecarga de trabalho dos agentes e lideranças, o que limita a participação em alguns espaços de controle social.</li> <li>- Falta de maior articulação dos fóruns com os processos de mobilização social.</li> <li>- Dificuldade de articular as ações de controle social com o protagonismo dos/as excluídos/as.</li> <li>- Fortalecimento da sociedade civil e compreensão de seu papel.</li> <li>- Articulação entre a participação em conselhos, fóruns, organismos de monitoramento com as mobilizações sociais.</li> <li>- Participação na reforma política com participação popular.</li> <li>- Expansão e aprofundamento das experiências de democracia participativa e direta.</li> <li>- Organização de espaço deliberativo em âmbito federal com vistas a incidir no Plano Pluri Anual (PPA) Federal.</li> <li>- Superação: de uma cultura de fragmentação/departamentalização nas ações realizadas no interior da Cáritas; da dicotomia</li> </ul>

		existente entre os processos formativos nacionais e sua incidência junto aos regionais e entidades-membros; do clientelismo, dependência e subalternidade na construção do protagonismo das/os excluídas/os como sujeitos co-partícipes das ações da CB, na área do controle social.
--	--	--

Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora, a partir dos Relatórios Anuais da Cáritas Brasileira do período de 2004, 2005, 2006 e 2007.

Considerando as informações descritas no quadro 5 é possível destacar ainda outros avanços que podem ser verificados como: a) rearticulação da rede virtual a nível nacional; b) constituição de comissões da Linha em alguns regionais (MG, MA, CE); c) consolidação da Comissão Nacional do programa de políticas públicas como espaço fortalecedor da gestão; d) maior incidência e interface da Linha com outras linhas e programas da CB; e) exercício de sistematização e socialização de textos e atividades realizadas, f) constituição das comissões regionais, com representação das Cáritas Diocesanas, o que vem possibilitando a participação de agentes e lideranças que atuam com o tema.

Diante dos avanços e desafios presentes neste quadriênio verifica-se, através dos relatórios anuais desse período, algumas proposições a serem incorporadas no trabalho da Cáritas, na área das políticas sociais, de modo a qualificar o trabalho em andamento e possibilitar a superação das dificuldades existentes. Assim, sugere-se:

1) *No âmbito da educação não-formal:* buscar, permanentemente, o equilíbrio de gênero, seja nas oportunidades, linguagens e metodologias utilizadas nos encontros; refletir sobre o tema da cidadania de modo mais abrangente, ultrapassando o conceito do urbano, incluindo o meio rural e os povos da floresta – “Florestania”; intensificar a socialização de materiais pedagógicos referentes à Linha; elaborar materiais pedagógicos sobre o tema das políticas sociais públicas e controle social.

2) *No âmbito da mobilização social:* problematizar o sentido e pertinência da participação em espaços de mobilização, bem como, a qualidade desta participação considerando o que é estratégico para a CB; articular as ações e articulações internacionais com as ações locais e regionais, fortalecendo a integração enquanto rede Cáritas; dar continuidade aos processos de mobilização ao combate à corrupção eleitoral e administrativa; socializar os resultados da auditoria cidadã e retomada da mobilização em torno da auditoria oficial da dívida externa; continuar o processo mobilizatório para realização da auditoria pública oficial; intensificar a luta contra o ALCA e TLCs; fortalecer as redes, fóruns e parcerias nacionais e internacionais.

3) *No âmbito do controle social:* criar ações que tenham realmente impactos junto às políticas públicas; contribuir para o fortalecimento de lideranças para que sejam protagonistas nos processos de educação não-formal, mobilização social e controle social na rede Cáritas; qualificar os processos de controle orçamentário em âmbito municipal e estadual; articular os mecanismos de controle social existentes no local, com processos mais amplos de controle social e mobilização social.

Na sequência descreve-se as ações realizadas no âmbito da educação não-formal, mobilização e controle social no período de 2008-2011, terceiro quadriênio em análise. Assim como no item anterior busca-se dar visibilidade aos processos construídos identificando avanços e desafios, bem como, proposições que precisam ser concretizadas com vistas a qualificar o trabalho nesta área.

#### **Quadro 6 - Percurso trilhado pela Cáritas Brasileira na área das políticas sociais no período de 2008 a 2011 (3º quadriênio)**

<b>LINHA/PRIORIDADE: Prioridade 2: Defesa e Promoção de Direitos e Controle Social de Políticas Públicas</b>		
<b>PROGRAMA: Não há definição</b>		
<b>ANO</b>	<b>PRINCIPAIS AÇÕES</b>	
	<b>NACIONAL</b>	<b>REGIONAL</b>
<b>2008</b>	<b>Mobilização Social</b> - MCCE - Campanha pela lei da Ficha Limpa - Campanha Jubileu Sul - Rede LATINDAD - Grito dos Excluídos - Assembleia Popular - Mobilizações em torno da construção do Marco Regulatório para a sociedade civil - Fórum Mundial da Educação - Articulação em torno da construção do Marco Regulatório (AMR) <b>Controle Social</b> <b>- Fóruns Nacionais:</b> Desenvolvimento Sustentável, Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, Economia Solidária, Reforma Agrária <b>- Conselhos Nacionais:</b> Desenvolvimento Sustentável, Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, Economia Solidária, Reforma Agrária	<b>Educação Não-Formal</b> - Formação na área das políticas públicas (CE, MA, MG, PI, RS) <b>Mobilização Social</b> - Grito dos Excluídos (NE 2, CE, MG, RS) - Romarias Populares (RS) - Assembleia Popular (NE 2, CE, MG, SP) - Ações de enfrentamento a violência contra a mulher (CE, MG, RS) - MCCE (CE, MA, RS, SP) - Fórum Mundial da Educação (RS) - Campanha “Quem não deve não teme” (NE 3) <b>Controle Social</b> <b>- Fóruns Estaduais:</b> de Economia Solidária (NE 2), dos Direitos da Criança e do Adolescente (CE, Norte 2), de Segurança Alimentar (RS), de Assistência Social (RS) <b>- Conselhos Estaduais:</b> de Refugiados (SP), dos Direitos da Criança e Adolescente (Norte 2, CE)
<b>ANO</b>	<b>PRINCIPAIS AÇÕES</b>	
	<b>NACIONAL</b>	<b>REGIONAL</b>
<b>2009</b>	<b>Educação Não- Formal</b> - Tribunal Popular do Judiciário <b>Mobilização Social</b> - Plebiscito Popular pelo Limite da propriedade da terra - Ações de enfrentamento a violência contra a mulher e igualdade de gênero - Tribunal Popular do Judiciário	<b>Educação Não-Formal</b> - Formação na área das políticas públicas (CE, RS, MA, Norte 2, SC, NE 2, SP) - Tribunal Popular do Judiciário (MA) <b>Mobilização Social</b> - Campanha contra a exploração sexual de crianças e adolescentes (CE, PI) - Fórum Social Mundial (CE, RS)

	<p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo</li> <li>- Fórum Nacional de Defesa Civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mobilizações nos Territórios da Cidadania (NE 2)</li> <li>- Luta pela criação da Defensoria Pública<sup>39</sup> (SC)</li> <li>- Ações de enfrentamento a violência contra a mulher (CE)</li> <li>- Grito dos Excluídos (CE, MG, NE 3, Norte 2)</li> <li>- MCCE e Campanha Ficha Limpa (NE 3)</li> <li>- Campanha “Quem não deve não teme” (NE 3)</li> <li>- Assembleia Popular (NE 3,RS)</li> <li>- Mobilização em defesa do Rio São Francisco (NE 3)</li> <li>- Romarias populares (CE, MG, NE 3)</li> <li>- Oficinas sobre segurança pública (MG)</li> <li>- Fórum de Combate ao Trabalho Escravo (PI)</li> <li>- Comitê Estadual de Combate a Violência Sexual de Crianças e Adolescentes (PI)</li> <li>- Tribunal Popular do Judiciário (MA)</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fóruns Estaduais dos Direitos da Criança e Adolescente (CE, PI)</li> <li>- Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente (PI)</li> <li>- Conselho de Desenvolvimento Sustentável (NE 2)</li> <li>- Conselho de Segurança Alimentar (RS, NE 2)</li> <li>- Fórum de Segurança Alimentar (RS)</li> <li>- Fórum de Economia Solidária (NE 2)</li> </ul>
<b>ANO</b>	<b>PRINCIPAIS AÇÕES</b>	
	<b>NACIONAL</b>	<b>REGIONAL</b>
<b>2010</b>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <p>Tribunal Popular do Judiciário</p> <p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- MCCE – Lei 9840 e Lei da Ficha Limpa</li> <li>- Assembleia Popular</li> <li>- Plebiscito Popular pelo Limite da Propriedade da Terra</li> <li>- Articulação em torno da construção do Marco Regulatório (AMR)</li> <li>- I Fórum Social Mundial de Economia Solidária em Santa Maria</li> <li>- Projeto “Rede pelo Protagonismo de crianças, adolescentes e jovens na América Latina“ / Cáritas Alemã</li> <li>• Projeto “Tecendo Parcerias para enfrentamento da Violência e Tráfico de Mulheres“ / Cordaid</li> <li>• Campanhas Nacionais: SOS Haiti; SOS Pernambuco/ Alagoas; SOS NO/NE 2009</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- I Conferência Nacional de Defesa Civil</li> <li>- II Conferência Nacional de Economia Solidária</li> </ul> <p><b>Fóruns Nacionais:</b> Fórum Brasileiro de Economia Solidária, Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho</p>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação na área das políticas públicas (CE, PI, NE 3, MA, Norte 2, SC, RS, MG<sup>40</sup>)</li> <li>- Tribunal Popular do Judiciário (NE 3, MA)</li> <li>- Rede de Educação Contextualizada (NE 2)</li> </ul> <p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tribunal Popular do Judiciário (NE 3, MA)</li> <li>- Observatório da Cidadania (MA)</li> <li>- Assembleia Popular (NE 3, MG, SC)</li> <li>- Luta pela criação da Defensoria Pública em Santa Catarina (SC)</li> <li>- Plebiscito Popular Pelo Limite da Propriedade da Terra (CE, NE 3, Norte 2, SC, RS)</li> <li>- Grito dos Excluídos (CE, NE 3, Norte 2, MG)</li> <li>- Romarias Populares (MG, RS)</li> <li>- Mobilizações contra a exploração sexual de crianças e adolescentes (CE)</li> <li>- Ações de enfrentamento a violência contra a mulher (CE, MG, RS)</li> <li>- Campanha SOS Pernambuco e Alagoas (NE 2)</li> <li>- Trabalho junto às situações de emergência natural (NE 3, PI, MG, SC, RS<sup>41</sup>)</li> <li>- Campanha “Quem não deve não teme” (NE 3)</li> <li>- MCCE- Lei 9840 e Lei da Ficha Limpa (NE 3, MA)</li> <li>- Articulação do Semiárido (MG)</li> <li>- Articulação Mineira de Agroecologia (MG)</li> <li>- Coleta de assinaturas para a Lei Geral de Economia Solidária (MG, RS)</li> <li>- Frente Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (MG)</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conferências de Defesa Civil (SC); Conferência Estadual de Economia Solidária (RS)</li> <li>- <b>Conselhos Estaduais:</b> Conselho de Desenvolvimento Sustentável (NE 2, MG); de Segurança Alimentar e Nutricional (NE 2); de Economia</li> </ul>

<sup>39</sup> Esta luta é fundamental pois até 2009 o Estado de Santa Catarina era o único Estado da Federação que não tinha Defensoria Pública organizada.

<sup>40</sup> Destaca-se a criação da “Escola de Conselhos” como espaço formativo na área das políticas públicas, com vistas a superação das fragilidades percebidas no exercício conselhistas.

<sup>41</sup> Destaca-se a criação do Projeto de Prevenção de Emergências “Construindo Comunidades Mais Seguras”, que tem como objetivo principal: sensibilizar a população das comunidades envolvidas, bem como as instâncias públicas locais, para a importância das medidas de prevenção contra riscos ambientais e situações de emergência (CÁRITAS, 2010, p. 63).

	Infantil, Fórum de Mudanças Climáticas e Justiça Social <b>Conselhos Nacionais:</b> Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; de Economia Solidária; de Segurança Alimentar e Nutricional; dos Direitos da Criança e do Adolescente; de Defesa Civil; das Cidades; de Assistência Social do Distrito Federal	Solidária (MG) - Conferência Estadual de Defesa Civil (CE) - <b>Fóruns Estaduais:</b> Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CE); de Economia Solidária (NE 2, MG); de Erradicação do Trabalho Escravo (PI); de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (RS)
<b>ANO</b>	<b>PRINCIPAIS AÇÕES</b>	
	<b>NACIONAL</b>	<b>REGIONAL</b>
<b>2011</b>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação sobre políticas públicas e juventude</li> <li>- Formação sobre o tema mudanças climáticas e gestão de risco</li> </ul> <p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- MCCE – Lei 9840</li> <li>- Articulação sobre o Marco Regulatório</li> <li>- Assembleia Popular</li> <li>- Articulação e acompanhamento às ações de combate ao tráfico de mulheres</li> <li>- Rede Jubileu Sul</li> <li>- Comissão Nacional de Combate a Desertificação</li> <li>- Campanhas Nacionais: SOS Haiti; SOS Pernambuco e Alagoas, SOS NO/NE 2009; SOS África</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CE)</li> <li>- Conferência Nacional da Transparência e Controle Social (NE 2I)</li> </ul> <p><b>Fóruns Nacionais:</b> Fórum Brasileiro de Economia Solidária e de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, Fórum de Mudanças Climáticas e Justiça Social</p> <p><b>Conselhos Nacionais:</b> Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, de Economia Solidária, de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, dos Direitos da Criança e Adolescente, da Defesa Civil, das Cidades, de Assistência Social</p>	<p><b>Educação Não-Formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação sobre políticas públicas e questão ambiental (CE, SC)</li> <li>- Formação em políticas públicas e controle social (CE, NE 3, MA, Norte 2, MG, SC, RS)</li> <li>- Formação sobre políticas públicas e juventude (NE 3)</li> </ul> <p><b>Mobilização Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ações junto a catadores e recicladores de materiais (CE, NE 2, NE 3, MA, Norte 2, ES, SC, RS)</li> <li>- Rodas de conversa sobre identidade e organização juvenil (CE)</li> <li>- Ações de enfrentamento a violência contra a mulher (CE)</li> <li>- Mobilização contra o tráfico de pessoas (PI)</li> <li>- Assembleia Popular (CE, NE 3)</li> <li>- Mobilizações em torno dos impactos sociais da Copa de 2014 (NE 3)</li> <li>- Mobilizações/Campanhas no Dia Nacional de Enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes (CE, PI, Norte 2)</li> <li>- Semana das Águas (CE)</li> <li>- Romarias Populares (CE)</li> <li>- Dia Nacional da Juventude – DNJ (CE, ES)</li> <li>- Comitê Estadual de Manejo do Bioma Caatinga (NE 2)</li> <li>- Tribunal Popular do Judiciário (NE 3, MA)</li> <li>- Marcha contra a corrupção e pela vida (MA)</li> <li>- Articulações em torno do tema do trabalho escravo e tráfico de pessoas (Norte 2)</li> <li>- Fórum de Entidades do Campo Popular sobre o Programa RS Mais Igual (RS)</li> </ul> <p><b>Controle Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CE, Norte 2)</li> <li>- Conferência Estadual de Políticas Públicas para a Juventude (ES)</li> <li>- Conferência Estadual sobre o Programa Brasil Sem Miséria (RS)</li> </ul> <p><b>Fóruns Estaduais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fórum Estadual Lixo e Cidadania (CE), Fórum de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes (NE 3), de Economia Solidária (ES), de Assistência Social (SC, RS)</li> </ul> <p><b>Conselhos Estaduais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CE), de Economia Solidária (NE 2), de Desenvolvimento Sustentável (NE 2), de Desenvolvimento do Território da Cidadania (NE 2), de Artesanato e ECOSOL (SC), de Desenvolvimento Rural (Norte 2)</li> <li>- Conselho da Ouvidoria Externa da Defensoria Pública (CE)</li> </ul>

Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora, a partir dos Relatórios Anuais da Cáritas Brasileira do período de 2008, 2009, 2010 e 2011.

Em 2008, a CB inaugura uma nova prioridade de ação, “Prioridade 2”, no campo das políticas públicas, intitulada: “Defesa e promoção de direitos e controle social de políticas públicas”. Nela são dinamizadas ações na área das emergências naturais, direitos, controle social de políticas públicas e mobilização social.

Através da Prioridade 2, a Cáritas dá continuidade às ações voltadas ao MCCE – Lei 9840 e seu desdobramento através da coleta de assinaturas referentes a “Campanha Ficha Limpa”, que busca incluir um artigo na Lei Eleitoral que impeça a candidatura de pessoas que tenham condenação judicial por crimes graves. Outra campanha importante organizada em âmbito regional, mas, que inspirou ações voltadas ao controle orçamentário se refere a campanha “Quem não deve não teme”, realizada no Regional Nordeste 3.

A Campanha “Quem não deve não teme” envolveu 111 municípios baianos no ano de 2008. Foram 409 municípios (99% dos municípios baianos) que receberam a petição, cartaz, folder e questionários da campanha e muitos desses municípios de alguma forma refletiram sobre a importância da transparência das contas públicas.

Outra iniciativa importante na área do controle do orçamento público foi realizada no Regional Maranhão, através da formação de agentes e de ações de acompanhamento e controle do orçamento. Mesmo assim, identifica-se que: “as últimas operações da CGU e da Polícia Federal apontam níveis de até 94% de desvios de recursos públicos nos municípios do Maranhão, mesmo com a ampliação do diálogo da sociedade com o governo estadual” (CÁRITAS, 2008, p. 42).

Ainda no âmbito da mobilização social destaca-se a participação da CB no Fórum Mundial da Educação, na articulação por um novo Marco Regulatório (AMR), que busca a construção de referenciais que orientem a parceria entre sociedade civil e Estado. Destaca-se ainda a participação em diversas lutas e mobilizações populares como: Dia Internacional da Mulher, mobilizações contra a criminalização dos movimentos sociais, Grito dos Excluídos, Campanha Jubileu Sul, Assembleia Popular, entre outras. Estas ações se desenvolvem mediante a parceria com movimentos sociais e organizações da sociedade civil na medida em que:

a Cáritas reconhece que as parcerias com outras organizações populares contribuíram para qualificar sua atuação nos conselhos e espaços sociais de definição de políticas públicas, além de ampliar o trabalho no controle social das políticas que foram definidas com ou sem a participação popular (CÁRITAS, 2008b, p. 14).

Também é oportuno destacar a participação da CB na Rede LATINDAD, representando os países do Cone Sul e integrando a Equipe Ampliada de Coordenação do SELACC (Secretariado Latino Americano e Caribenho de Cáritas). Essa participação tem contribuído para a articulação de ações conjuntas e qualificação do trabalho na Região América Latina e Caribe.

Na área do controle social a CB intensificou forças quanto à participação em Fóruns e Conselhos Nacionais na área da Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, Economia Solidária, Reforma Agrária. A entidade também participou do Fórum e Conselho de Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de:

1. Contribuir, nacionalmente, e conjunto com as organizações da sociedade civil e no diálogo com os setores governamentais, para a conquista de Políticas Públicas enquanto direito de cidadania e instrumento do desenvolvimento;
2. Subsidiar e mediar as relações entre as bases e os espaços nacionais, seja da Rede de Agentes Cáritas, seja de organizações e movimentos parceiros (CÁRITAS, 2008b, p. 42).

Nos Regionais destaca-se a participação em Fóruns Estaduais: de Economia Solidária, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável e de Assistência Social. Também se destaca a participação em Conselhos Estaduais: de Refugiados e dos Direitos da Criança e Adolescente.

Quanto a educação não-formal, é relevante o trabalho desenvolvido pelos regionais de Cáritas quanto à formação na área dos direitos humanos e políticas públicas, bem como, no combate a corrupção eleitoral e controle do orçamento público. Esse trabalho é expressivo no sentido de possibilitar aos grupos e comunidades informações sobre seus direitos, com vistas a potencializar a participação nos espaços decisórios no âmbito das políticas públicas, conforme destaca o Regional Piauí:

A formação e capacitação na área dos direitos fundamentais têm ajudado a muitas comunidades e famílias a construir uma nova visão sobre cidadania, participação, mobilização e fornecido conhecimento sobre o sistema de garantia de Direitos, uma realidade que tem trazido excelentes resultados para as comunidades carentes e lideranças comunitárias e promovido também a integração entre as várias ações e sujeitos dessa prioridade (CÁRITAS, 2008b, p. 43).

No ano de 2009 a Cáritas esteve mais uma vez participando de processos de mobilização social através da Campanha pelo plebiscito popular sobre o limite da propriedade de terra, o qual buscava aprovar uma emenda constitucional para limitar as propriedades rurais em até 35 módulos fiscais, considerando as especificidades de cada Estado. Também participou ativamente, em âmbito nacional, dos processos de preparação e realização do Fórum Social Mundial; Grito dos Excluídos; ações em defesa dos direitos das mulheres, contra a violência de gênero; MCCE e Campanha Ficha Limpa. No âmbito dos regionais destaca-se a Campanha contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Campanha “Quem não deve não teme”; Assembleias Populares; Tribunal Popular do Judiciário;

Mobilizações em defesa do Rio São Francisco; Romarias Populares; Fórum de Combate ao Trabalho Escravo, entre outros.

A Cáritas Brasileira, por meio da prioridade de defesa e promoção dos direitos e controle social de políticas públicas, vem buscando contribuir com o fortalecimento das mobilizações sociais, acreditando que só é possível a transformação dessa realidade a partir da mobilização e formação de redes de articulação (CÁRITAS, 2009, p. 40).

No que se refere a educação não-formal destacam-se ações voltadas a formação na área das políticas públicas e controle social, com ênfase para a formação sobre o ciclo orçamentário e o Tribunal Popular do Judiciário<sup>42</sup>. Esta última experiência, que teve origem no Regional do Maranhão, aborda duas temáticas principais: educação não formal e mobilização social. Embora iniciada em um lugar específico, esta experiência aos poucos foi se ampliando para outros regionais, considerando as especificidades e capacidade de articulações em cada local.

É oportuno considerar que trabalho desenvolvido pela Cáritas conta com a parceria junto a outras organizações e movimentos sociais, constituindo-se como processo de articulação e resistência. O exemplo do Regional de Minas Gerais pode dar visibilidade a esta questão.

A Cáritas, em conjunto com os movimentos sociais mineiros, atuando em um ambiente de redes sociais, tem sido importante na denúncia, na resistência e na garantia de direitos. Se a ofensiva segue, podemos dizer que segue também um processo de acúmulo de forças com intuito de alterar a atual correlação de forças desfavorável aos trabalhadores e trabalhadoras em Minas Gerais. Entendemos que a participação nessa diversidade de articulações nos coloca em posição vantajosa e, ao mesmo tempo, de grande responsabilidade na construção do diálogo e da unidade, com fins de maior eficácia e otimização das forças que se colocam em movimento (CÁRITAS, 2009, p. 42-43).

Na área do controle social houve participação nos Fóruns Nacionais de Reforma Agrária e Justiça no Campo e Fórum Nacional de Defesa Civil. Em âmbito de Regionais destaca-se a participação em Fóruns Estaduais dos Direitos da Criança e Adolescente, Segurança Alimentar e Economia Solidária e, em Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e Adolescente, Desenvolvimento Sustentável e Segurança Alimentar. A participação nestes espaços tem por objetivo incidir, junto ao Estado, para que se viabilizem as garantias constitucionais firmadas em Lei, por isso “a Cáritas Brasileira valoriza e qualifica a

---

<sup>42</sup> Esta foi uma das experiências participantes da pesquisa, conforme já anunciado na introdução e capítulo 2 deste trabalho.

participação de Entidades Membro e grupos acompanhados em processos de incidência em políticas públicas e/ou orçamento público (CÁRITAS, 2009, p. 41)”.

É oportuno destacar que todo o acúmulo feito pela CB a partir da década de 1980, na área da Economia Popular Solidária, contribuiu para que a entidade participasse intensamente dos processos de construção da Política Nacional de Economia Solidária a partir de 2003. As ações desencadeadas pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária, do qual participam inúmeras entidades, movimentos e organizações que atuam nesta área, possibilitaram avançar da perspectiva de uma Política de Governo para uma Política de Estado.

Mediante intenso processo de mobilização da sociedade civil a partir do Fórum Social Mundial de 2001 e 2002 grupos, entidades e organizações que atuavam com a economia solidária buscaram articular forças, com a perspectiva de incidir junto ao novo governo, eleito em 2003, para a criação de uma Secretaria Nacional. A realização da 1ª Plenária de Economia Solidária (2002) e 2ª Plenária Nacional em 2003 foram decisivas. Neste ano foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). O Governo Brasileiro, através da Secretaria Nacional de Economia Solidária, em 2003, passou a desencadear um conjunto de ações, mobilizando a participação da sociedade civil. Tais iniciativas embora fundamentais, não ficaram imunes a práticas historicamente marcadas pelo clientelismo e inviabilização de processos participativos, com protagonismo da sociedade organizada conforme descreve o texto a seguir:

No que concerne às políticas públicas, destaca-se a iniciativa da Secretaria Nacional de Economia Solidária, em parceria com outros ministérios do governo federal, de lançar alguns programas de apoio à Economia Solidária, além da ampliação do programa já existente de apoio à realização das feiras de EPS. Entretanto, dos novos programas de Economia Solidária (Centros de Referência e Comercialização em Economia Solidária, Centros de Formação em Economia Solidária, Núcleo Estadual de Assistência Técnica em Economia Solidária e o Programa Brasil Local), poucos foram satisfatoriamente efetivados, problemas foram identificados nos editais e nos processos de seleção de projetos e a metodologia aplicada foi questionada, pois não atendia aos princípios da Economia Solidária. Além disso, a definição dos municípios a serem atendidos foi previamente definida, ou seja, as entidades não puderam debater, redimensionar o formato, a metodologia e os municípios que seriam atendidos (CÁRITAS, 2009, p. 51).

Por isso, em meio às conquistas já alcançadas é urgente a construção de uma política pública de Estado, que ultrapasse as políticas de governo que vem sendo implantadas. As mobilizações pautadas pelo movimento de economia solidária visam entre outras ações, a criação da Lei Nacional de Economia Solidária, que se constitui como instrumento legal

orientador das relações entre sociedade civil e Estado nesta área. Desde 2010 vem ocorrendo uma Campanha Nacional pela aprovação do Projeto de Lei que, conforme descreve no Art. 1º:

estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição da Política Nacional de Economia Solidária e do Sistema Nacional de Economia Solidária, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas a fomentar a economia solidária e assegurar o direito ao trabalho associado.

Em 2010 a CB empenhou forças em torno do Plebiscito Popular pelo Limite da Propriedade da Terra. Através da Campanha de Coleta de Assinaturas coordenada pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo, do qual a CB participa “o abaixo-assinado alcançou mais de meio milhão de assinaturas em todas as regiões do país” (CÁRITAS, 2010, p. 42). Uma das conquistas verificadas no âmbito da mobilização social foi a aprovação da Lei da Ficha Limpa, que resulta de um projeto de lei de iniciativa popular, que obteve mais de dois milhões de assinaturas, em todo o país.

Embora o Superior Tribunal Federal tenha decidido que essa lei será válida somente a partir das eleições de 2012, o processo conseguiu impactar positivamente nas campanhas eleitorais de 2010, impedindo a eleição de muitas pessoas com ficha suja (CÁRITAS, 2010, p. 42).

Também se destaca a realização de campanhas (SOS Haiti, SOS Pernambuco/Alagoas e SOS Norte e Nordeste) e as ações em torno do Tribunal Popular do Judiciário. As Assembleias Populares constituíram-se como estratégia de articulação entre mobilizações nacionais, locais e estaduais com vistas a construção de “espaços democráticos para além dos institucionalizados e atomizados pelos diferentes conselhos de direitos” (CÁRITAS, 2010, p. 43).

No âmbito da educação não-formal a CB empenhou forças em processos formativos em âmbito local e estadual sobre temas relacionados às políticas sociais, que estão relacionadas às prioridades de trabalho com o qual a entidade atua. Exemplo deste trabalho pode ser verificado no relato a seguir:

A Cáritas Regional do Piauí tem investido na construção de mecanismos de defesa dos direitos e de controle das políticas públicas, principalmente do poder local. Metodologias, trocas de experiências, parcerias, vivência de intercâmbios, promoção de eventos de formação e capacitação de lideranças têm contribuído para ampliar a capacidade dos agentes e grupos (CÁRITAS, 2010, p. 51).

Outro processo importante, em 2010, que articula mobilização social com educação não-formal e controle social, tem sido o trabalho da CB junto aos catadores(as) e recicladores(as) de materiais. Em diferentes entidades-membro são realizados trabalhos na área da formação, organização, luta por direitos e políticas públicas junto a este segmento populacional. O relato do Regional Norte 2 dá visibilidade a esta questão:

Fortalecer a organização dos catadores e catadoras de materiais recicláveis numa perspectiva voltada a garantir os mesmos como sujeitos, foi parte integrante da ação da Cáritas Brasileira Regional Norte 2, com os projetos CATAFORTE, com apoio da fundação Banco do Brasil, e o Reciclando Vidas, parceria com a União européia e Cáritas Alemã. Esses dois projetos, desenvolvidos em âmbito regional, possibilitaram um encontro com a realidade dos catadores(as) e medidas concretas de legalização e acesso a políticas públicas, bem como de fortalecimento do Movimento no estado do Pará. (CÁRITAS, 2010, p. 53)

Na área do controle social, além dos espaços em que já havia participação de Cáritas, destaca-se a I Conferência Nacional de Defesa Civil e participação no Fórum de Mudanças Climáticas e Justiça Social. A participação nestes dois espaços evidencia o compromisso da Cáritas em torno da apropriação de temas como: aquecimento global, mudanças climáticas, riscos socioambientais. Nesta direção a entidade tem intensificado esforços na luta por políticas públicas voltadas a questão socioambiental, que possibilitem o debate e construção de ações que articulem a prevenção de desastres naturais com as situações de vulnerabilidade social vividas pelas famílias e comunidades atingidas.

Em 2011 temos o último ano do quadriênio 2008-2011. Neste ano destaca-se, especialmente, a participação da Cáritas em processos de articulação e mobilização social.

As atividades que integram essa prioridade são realizadas em diversas escalas: local, estadual, regional, nacional e internacional. O propósito é sempre o de atuar junto com os sujeitos sociais para consolidar os espaços democráticos de relacionamento entre Estado e sociedade civil para a consolidação dos direitos (CÁRITAS, 2011, p. 27).

Na área de mobilização social identifica-se quatro frentes de trabalho: emergências, meio ambiente, trabalho com catadores(as) de materiais recicláveis, ações voltadas ao enfrentamento à violência e tráfico de mulheres. Entre os públicos envolvidos se destaca o trabalho junto a crianças, adolescentes e jovens.

Em 2011, a CB participou de inúmeras formas de manifestação da população brasileira, como: coleta de assinaturas para convocação de plebiscitos e para leis de iniciativa popular; atos públicos para denunciar a violação de direitos e exigir justiça; e audiências públicas para discussão dos impactos socioambientais de grandes projetos (CÁRITAS, 2011, p. 27).

O trabalho na área das emergências é uma das marcas da natureza da CB, desde a sua criação. Inicialmente este trabalho estava voltado ao atendimento em situações de catástrofes. Diante das exigências do contexto atual, marcado por mudanças climáticas das quais decorrem impactos de natureza socioambiental, constata-se a necessidade de atualizar concepções e metodologias de trabalho nesta área, que apontem para um outro modelo de desenvolvimento. Constata-se, através deste trabalho, que pessoas, famílias, comunidades que vivem em situação de vulnerabilidade social, são as mais atingidas por desastres de natureza ambiental. Esta realidade requer um trabalho preventivo através da articulação de diferentes políticas públicas. Assim, percebe-se que:

As ações emergenciais, em especial as relativas às chuvas do Nordeste, exigiram, nacionalmente, articulações com a Defesa Civil, considerando tratar-se de direito das populações em estado de emergência, não só o atendimento imediato, mas as soluções das causas das emergências. Em razão disso, a política de emergências aprovada pela Cáritas para orientar suas ações chama-se emergências, meio ambiente e modelo de desenvolvimento” (CÁRITAS, 2008b, p. 42).

Ainda no âmbito da atuação em situações de emergência destaca-se a realização de Campanhas Nacionais de solidariedade junto as pessoas em situação de vulnerabilidade, em âmbito nacional SOS Pernambuco e Alagoas, SOS Norte e Nordeste. Também se destacam as Campanhas além fronteiras através como SOS África e SOS Haiti. Estas Campanhas para além de um atendimento pontual visam contribuir para a reconstrução da vida das famílias e comunidades atingidas por emergências socioambientais.

Em âmbito regional foram desenvolvidas várias ações de mobilização social como: Romarias Populares, Marcha contra a Corrupção, Tribunal Popular do Judiciário, participação na Comissão Nacional de Combate a Desertificação, articulações em torno dos impactos sociais da Copa 2014.

No que se refere aos processos de educação não-formal destaca-se em âmbito nacional e em vários regionais de Cáritas, a formação na área do controle social de políticas públicas, incluindo o ciclo orçamentário. Também se destaca a formação de políticas públicas articulada às políticas para a juventude, mudanças climáticas e gestão de risco.

Na área do controle social a Cáritas participou de Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Transparência e Controle Social; do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, Fórum de Mudanças Climáticas e Justiça Social e de Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável, de Economia

Solidária, de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, dos Direitos da Criança e Adolescente, da Defesa Civil, das Cidades, de Assistência Social.

Em âmbito de regionais houve a participação na Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, de Políticas Públicas para a Juventude e Conferência sobre o Programa Brasil Sem Miséria. A Cáritas também participou de Fóruns Estaduais de Economia Solidária, Lixo e Cidadania, de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes e de Assistência Social e Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, de Economia Solidária, de Desenvolvimento Sustentável, de Desenvolvimento do Território da Cidadania, de Artesanato e ECOSOL, de Desenvolvimento Rural e Conselho da Ouvidoria Externa da Defensoria Pública. A participação nestes espaços de controle social ratificam o compromisso da CB com o processo de democratização do Estado, o qual se constitui como parte de um novo projeto societário, pautado na democracia, equidade e justiça social.

A atuação da CB em fóruns, redes e espaços de controle social das políticas públicas é motivada pela convicção de que sem políticas públicas de qualidade, os direitos ficam comprometidos. Somente com ampla mobilização popular é possível garantir que os direitos sejam respeitados (CÁRITAS, 2011, p. 27)

A partir dos destaques feitos em relação a este quadriênio, considerando os registros dos relatórios anuais de 2008 a 2011, percebe-se alguns avanços e desafios que possibilitam identificar o caminho percorrido pela Cáritas, na área das políticas públicas, neste quadriênio. Tomando como referência os processos de educação não-formal, mobilização e controle social, tais elementos estão sistematizados no quadro a seguir.

**Quadro 7 - Avanços e desafios presentes no trabalho desenvolvido pela Cáritas na área das políticas sociais no quadriênio 2008-2011.**

	AVANÇOS	DESAFIOS
EDUCAÇÃO NÃO-FORMAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualificação de agentes Cáritas sobre a realidade social, política e econômica brasileira contribuindo para uma reflexão crítica e reflexiva junto às comunidades acompanhadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação do conceito e entendimento sobre situações de emergências (seca, enchentes, vulnerabilidade e exclusão social, áreas de lixo, periferias, pontos de drogas etc.).</li> <li>- Elaboração de um diagnóstico sobre atuação da CB em políticas públicas.</li> </ul>
MOBILIZAÇÃO SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabalho junto aos catadores de materiais recicláveis, contribuindo para o reconhecimento e valorização do seu papel social e ambiental.</li> <li>- Conhecimento e valorização das identidades culturais, ambientais e sociais dos povos do Semi Árido pela juventude.</li> <li>- Articulação das ações de proteção e prevenção à exploração sexual infanto-juvenil.</li> <li>- Participação na construção de um Marco Regulatório da relação entre sociedade civil e Estado.</li> <li>- Vigilância e controle sobre atuação governamental em situações de emergências e desastres socioambientais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimento dos Comitês da Lei 9840.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mudança do paradigma das emergências para a gestão de riscos.</li> <li>- Recursos arrecadados, através de Campanhas Nacionais, para atendimento imediato e reconstrução das áreas afetadas por desastres.</li> <li>- Sensibilização dos movimentos, organizações e pastorais para a importância do controle popular do judiciário.</li> <li>- Aprovação da Lei da Ficha Limpa.</li> <li>- Intensificação do trabalho junto aos seguintes públicos: mulheres, catadores(as) e juventude.</li> </ul>	
<b>CONTROLE SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incidência em políticas públicas de gestão integrada de resíduos sólidos.</li> <li>- Participação na formulação e implementação de políticas públicas para: o Desenvolvimento Rural Sustentável, Reforma Agrária, Agricultura Familiar, Economia Solidária, Alimentação e Nutrição, Proteção e Defesa Civil e Desenvolvimento Urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incidência e controle social em políticas públicas sobre emergências.</li> <li>- Participação efetiva nas mobilizações nacionais em torno das conferências nacionais de políticas públicas.</li> <li>- Participação qualificada nos espaços de decisão das políticas públicas, em todos os níveis de atuação.</li> <li>- Dificuldades quanto a construção de um Marco Regulatório que oriente a relação entre sociedade civil e Estado, no âmbito das parcerias e convênios.</li> </ul>

Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora, a partir dos Relatórios Anuais da Cáritas Brasileira do período de 2008, 2009, 2010 e 2011.

A partir do avanços e desafios presentes neste quadriênio verifica-se, através dos relatórios anuais deste período, algumas proposições que podem ser incorporadas, com vistas a qualificar o trabalho em andamento, possibilitar a superação das dificuldades existentes, bem como avançar para outras áreas de atuação. Estas proposições podem ser identificadas:

1) No âmbito da educação não-formal: disseminar o conteúdo da Lei 9840 - contra a corrupção eleitoral e Lei da Ficha Limpa e promover debates junto à sociedade civil e comitês organizados sobre a aplicação dessa Lei; qualificar os (as) agentes para melhor compreensão sobre a realidade da juventude e desenvolvimento de metodologias, que contribuam para o trabalho junto a este segmento; desenvolver processos formativos e de capacitação, com vistas ao protagonismo de grupos e comunidades vitimadas pela ação das emergências.

2) No âmbito da mobilização social: organizar o voluntariado para as situações de desastres socioambientais; divulgar e disseminar experiências de gestão de riscos, com vistas a qualificar metodologias de intervenção.

3) No âmbito do controle social: fortalecer o trabalho com catadores e catadoras; contribuir para a organização de um Sistema de Proteção e Defesa Civil para o País.

A análise dos relatórios anuais de 2002 a 2011 possibilitou uma visão ampliada do percurso trilhado pela Cáritas na área das políticas públicas. É possível verificar, inicialmente, um trabalho voltado à formação e monitoramento de políticas públicas, mobilizações sociais como o Grito dos Excluídos, FSM, MCCE e participação em Fóruns e Conselhos de Assistência Social, Segurança Alimentar e Orçamento. No segundo quadriênio há crescente

expansão das áreas de trabalho, para além das ações que vinham sendo realizadas. Aqui destaca-se a participação em espaços sobre a Política de Reforma Agrária, Desenvolvimento Rural, Economia Solidária, ações de enfrentamento a violência contra a mulher, em defesa do Rio São Francisco, controle do orçamento público, combate a corrupção eleitoral e administrativa, entre outras. O terceiro quadriênio aponta para a necessária priorização dos direitos humanos e desenvolvimento solidário, sustentável e territorial, que adquire status de diretriz institucional a partir de 2012. Aqui tem evidência, para além dos trabalhos em andamento, ações voltadas às emergências, aquecimento global e mudanças climáticas, violência, trabalho escravo e tráfico de pessoas, trabalho com a juventude e com catadores e recicladores. Em síntese é possível constatar que a Cáritas, ao longo desta década, vem buscando atualizar sua missão e prioridades de ação a partir das mudanças ocorridas no campo social, político, econômico, cultural, ambiental e eclesial. Esta atualização também se deve as demandas pautadas pelos sujeitos usuários-cidadãos da entidade, agentes e lideranças, entidades e organizações parceiras, que somam forças nos processos de decisão e intervenção. Este trabalho exige constante revisão dos planos e metodologias de trabalho, processo de gestão e construção de parcerias com entidades, organizações e movimentos da sociedade civil, bem como, com o Estado nos diferentes níveis de organização.

Os desafios presentes no período analisado apresentam questões de natureza política, técnica e metodológica, os quais precisam ser abordados de maneira integrada, numa perspectiva de totalidade, com vistas a um trabalho mais qualificado na área dos direitos, mobilizações e controle social de políticas públicas. Quanto a questão política verifica-se a necessidade de: revisão do conceito de cidadania e suas implicações; compreensão sobre o que é sociedade civil e fortalecimento de sua organização; participação em conselhos e fóruns articulado às mobilizações sociais; articulação dos processos de mobilização social com a organização do trabalho de base; incidência e controle social em políticas públicas sobre emergências. Também destaca-se a necessária superação do clientelismo, dependência e subalternidade; da fragmentação entre os processos formativos nacionais e sua incidência junto aos regionais e entidades-membros; da dicotomia entre formação, mobilização e controle social; de uma cultura de fragmentação e departamentalização das ações realizadas no interior da Cáritas.

A questão técnica pauta a necessidade de apropriação sobre o ciclo orçamentário; compreensão e intervenção nos processos relacionados a Lei 9840 – contra a corrupção eleitoral e Lei da Ficha Limpa e participação na construção de um Marco Regulatório que oriente a relação entre sociedade civil e Estado, no âmbito das parcerias e convênios. No que

se refere a questão metodológica verifica-se a necessária intensificação das articulações e parcerias com outros sujeitos sociais; construção de estratégias para superar o oportunismo político nos processos de mobilização social; articulação entre o “local e o global”, superando a fragmentação das ações; mobilização efetiva dos excluídos(as) nos processos de mobilização social; participação nas conferências nacionais de políticas públicas; apropriação sobre o conceito de emergências; participação qualificada nos espaços de decisão das políticas públicas, em todos os níveis.

Constata-se em meio as especificidades, avanços e desafios, presentes nos trabalhos voltados Educação Não-Formal, Mobilização e Controle Social que estes se constituem como processos, de construção coletiva, a partir da valorização dos saberes e experiências dos sujeitos envolvidos, considerando os territórios onde estão inseridos. Busca-se o alcance de objetivos comuns os quais podem qualificar a participação da sociedade civil junto à esfera pública. Os resultados que se perseguem são pautados em meio às contradições presentes na correlação de forças entre os sujeitos implicados, considerando as concepções de trabalho e o trabalho propriamente dito. Portanto, trata-se de um processo inacabado, em permanente construção, como pode ser evidenciado nos Regionais do Maranhão e Rio Grande do Sul.

#### 4.4 REGIONAIS DO MARANHÃO E RIO GRANDE DO SUL, NATUREZA E ORGANIZAÇÃO

Este item tem por objetivo socializar algumas informações quanto aos Regionais do Maranhão e Rio Grande do Sul, “lugares” que sediam a organização das experiências participantes da pesquisa.

A escolha por esses dois regionais não foi uma tarefa fácil dada a diversidade e riqueza de experiências presentes no conjunto dos Regionais que integram a CB. Esta escolha tampouco foi isenta de intencionalidades. Buscou-se valorizar experiências de educação não-formal, mobilização e controle social desenvolvidas ao longo do período definido pela pesquisa. A escolha das experiências não ocorreu pelo grau de impacto sobre sua atuação, mas, por se traduzirem em processos de trabalho, portanto, com capacidade de visibilizar conquistas e destaques, e também, dificuldades e elementos que podem ser qualificados. Assim, optou-se por esses dois regionais, que apresentam em comum a organização de um trabalho ininterrupto de Cáritas, desde a sua criação. Além disso, do ponto de vista da realidade sócio-política os dois estados (MA e RS), apresentam um sistema político marcado

fortemente por heranças coronelistas e clientelistas, que levam ao trato do “público” como propriedade particular, embora já se tenha avançado nos últimos anos, através da organização de movimentos sociais, das ações do MCCE, orçamento participativo, mobilizações sociais, controle do orçamento público, participação em Conferências e Conselhos em diferentes políticas sociais, entre outros.

O Rio Grande do Sul, de acordo com dados do IBGE (2010) tem uma população de 10.723.468 habitantes, em 497 municípios. Quanto a divisão territorial este Regional é formado por 18 Dioceses, sendo que desse total há trabalho de Cáritas organizado em 12 Dioceses: Bagé, Rio Grande, Pelotas, Santa Maria, Santa Cruz do Sul, Cruz Alta, Santo Ângelo, Passo Fundo, Vacaria, Novo Hamburgo, Caxias do Sul e Porto Alegre. A sede do Secretariado Regional está localizada em Porto Alegre. O trabalho da CB nesta região teve início em 1961, sendo a data oficial de criação em 12 de novembro de 1961. Até o ano de 1973 o Regional era composto pelos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. “Com a criação do Regional Sul IV da CNBB em Florianópolis, Porto Alegre deixou de atender oficialmente as Cáritas Diocesanas daquele Estado, embora tenha continuado a prestar seu apoio e assessoria” (PARISOTTO; ADAMS, 2001, p. 16).

De acordo com os dados da pesquisa “Perfil dos(as) agentes Cáritas”, realizada por ocasião do IV Congresso e XVIII Assembleia Nacional, neste Regional há 2.554 agentes voluntários(as) que atuam nas entidades-membro. Quanto a estrutura organizativa, o Regional busca avançar para uma perspectiva de gestão compartilhada através de espaços de participação como: Assembleia e Fórum Regional, Conselho Regional, quatro Comissões Estaduais: Economia Solidária, Políticas Públicas, Emergências e Mobilização de Recursos.

Este Regional desenvolve seus trabalhos em sintonia com as orientações gerais da Cáritas Brasileira, afinal, é parte integrante desta rede. Na trajetória de trabalho verifica-se, inicialmente, a ênfase em ações marcadas por uma perspectiva assistencialista, especialmente através do Programa de Alimentos. Posteriormente, através do trabalho comunitário, se avança para a organização de PACs, no meio urbano e rural. Estes buscam gestar iniciativas de geração de trabalho e renda, junto às pessoas em situação de vulnerabilidade social ou que tenham sido afetadas pelas mudanças ocorridas no mundo do trabalho (desemprego, subemprego, trabalho temporário, entre outros). As iniciativas locais vão se consolidando e se articulando enquanto rede, com outras experiências em nível nacional e internacional. Busca-se, dessa forma, a organização e fortalecimento de um outro tipo de economia, a economia popular solidária. O Rio Grande do Sul é o estado pioneiro neste tipo de organização. A Cáritas, em especial, foi a entidade que iniciou este trabalho ainda na década de 1980. Dom

Ivo Lorscheiter<sup>43</sup>, Bispo de Santa Maria, durante o I Congresso Estadual de Cáritas, em 1978, já desafiava a entidade a:

ultrapassar as tradicionais sete obras de misericórdia [...], e assumir os desafios das migrações, do desemprego...; superar a caridade para chegar à justiça; ir da mera assistência à verdadeira promoção; não só ficar nos efeitos mas atingir as causas (PARISOTTO; ADAMS, 2001, p. 18).

Inspirado pelo livro “A pobreza, riqueza dos povos: a transformação pela solidariedade”, de autoria do africano Albert Tévoédjré, Dom Ivo, no III Congresso Estadual realizado em 1984 orientou a entidade a fortalecer a organização de projetos alternativos, como experiências de promoção humana que progressivamente pudessem avançar na perspectiva da “mística e metodologia da caridade libertadora”, a partir da atuação na área das políticas públicas. É oportuno destacar que a Cáritas/RS, ao longo de sua história vivencia três fases importantes (PARISOTTO; ADAMS, 2001, p. 20-21): 1) assistencial, onde a ênfase estava na distribuição de alimentos e organização de obras sociais católicas; 2) promocional, através de organização de equipes, de trabalhos comunitários e de um planejamento integrado à pastoral de conjunto e, 3) libertador, ou da “mística e metodologia da caridade libertadora”, que articula as ações assistenciais e promocionais, com a luta por políticas públicas, garantidora de direitos. Conforme referimos anteriormente, partimos da concepção de que as ações pontuais, que marcam o trabalho das organizações sociais, especialmente no período entre a década de 1950 a 1970, são marcadas por uma perspectiva assistencialista.

Considerando os elementos destacados pela Cáritas/RS, a partir dos relatórios anuais, no período de 2002 a 2011, referente a linha/prioridade voltada aos direitos humanos, mobilizações e controle social de políticas públicas, verificam-se avanços quanto a: 1) formação na área de políticas públicas, em âmbito diocesano e regional; 2) participação em espaços de controle social (fóruns e conselhos), especialmente na área da assistência social, economia solidária e segurança alimentar; 3) organização e implementação do Projeto de Prevenção de Emergências "construindo comunidades mais seguras", em 4 Dioceses, envolvendo diretamente nove municípios; 4) Mobilizações populares voltadas à garantia de direitos junto às pessoas em situação de violência e vulnerabilidade social (mulheres, jovens, indígenas e quilombolas).

---

<sup>43</sup> Dom Ivo Lorscheiter, proclamado “profeta da esperança” foi um dos apoiadores do trabalho da Cáritas na área da economia popular solidária. Faleceu em 2010. O Centro de Referência em Economia Solidária de Santa Maria, onde acontece anualmente a Feira do Mercosul de Economia Solidária, recebeu o nome de Centro de Referência em Economia Solidária – Dom Ivo Lorscheiter em homenagem ao seu idealizador.

O público prioritário das ações desenvolvidas são as famílias em situação de vulnerabilidade social, crianças, adolescentes e jovens, mulheres, desempregados(as), indígenas e quilombolas, catadores(as) de materiais recicláveis. O trabalho acontece em parceria com as pastorais sociais, entidades, organizações e movimentos sociais do meio urbano e rural. Também conta com a parceira da cooperação internacional, especialmente, através das seguintes entidades: Misereor, Secours Catholique/Cáritas França, Cáritas Alemã, Cáritas Suíça e Sammelzentrale Akton Hoffnung.

De acordo com informações contidas no site institucional<sup>44</sup>, a Cáritas Brasileira, no Regional Maranhão foi criada em 1963, com secretariado-executivo regional, em São Luis. Este Secretariado “articula, coordena e assessora ações estaduais e locais junto às comunidades, grupos populares formais e informais, entidades, associações, cooperativas e pastorais sociais”. Dados do IBGE (2010) retratam que a população do Estado é de 6.569.683 habitantes. A abrangência territorial do Regional compreende 12 Dioceses, envolvendo 217 municípios. Dessas 12 Dioceses há trabalho efetivo de Cáritas em oito (8), as quais se constituem como entidades-membros, são elas: Brejo, Bacabal, Balsas, Caxias, Coroatá, Imperatriz, São Luis, Viana. O objetivo geral da Cáritas no Maranhão está voltado a:

ampliar a formação e mobilização da sociedade civil, em âmbito local e estadual, para intervenção nas políticas públicas, possibilitando a garantia de direitos das pessoas em situação de exclusão social com vistas à melhoria das condições de vida na perspectiva do desenvolvimento sustentável e solidário no Maranhão”<sup>45</sup>.

Para atingir este objetivo o Regional desenvolve um conjunto de processos como: a) formação e mobilização popular para intervenção nas políticas públicas; b) fortalecimento da economia popular solidária; c) organização de grupos de catadores de materiais recicláveis para a conquista de direitos e melhores condições de trabalho; d) articulação de iniciativas comunitárias como mutirões para recuperação de moradias e de lavouras pós-enchentes; e) acompanhamento e assessoria às equipes de Cáritas diocesanas e grupos de base, com vista a potencializar um trabalho em rede. O público prioritário dessas ações são:

famílias de agricultores/as, catadores/as; trabalhadores/as sem-terra; grupos de crianças, adolescentes, jovens, mulheres, desempregados/as e pessoas em situação de vulnerabilidade social; agentes populares, lideranças de movimentos sociais e agentes de pastorais.

---

<sup>44</sup> Maiores informações podem ser obtidas através do site: <http://ma.caritas.org.br/historico>

<sup>45</sup> Conforme informações publicadas através do site: <http://ma.caritas.org.br/historico>

As ações desenvolvidas contam com a participação de equipes locais, as quais envolvem um número expressivo de pessoas voluntárias. Conforme pesquisa sobre o “Perfil dos(as) agentes Cáritas”, neste Regional há 44 agentes voluntários(as) que atuam nas entidades-membro. Quanto a estrutura organizacional o Regional conta com Assembleia Regional, Conselho Regional e Coletivo Regional formado pelas representações dessas diversas instâncias de organização da Cáritas. Esta forma organizativa contribui para um processo de gestão compartilhada mediante a participação das pessoas envolvidas nas diferentes áreas de trabalho, nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação.

A Cáritas Regional Maranhão vem desenvolvendo seus trabalhos em sintonia com as Diretrizes, Princípios e Prioridades construídas em âmbito nacional pela Cáritas Brasileira. Partindo desta noção, verifica-se que, historicamente, as prioridades, bem como, as estratégias para o seu desenvolvimento, partem inicialmente de uma perspectiva assistencial, avançando para a promoção humana e, posteriormente, para o que se chama de “mística e metodologia da caridade libertadora”. Os elementos destacados por este Regional, a partir dos relatórios anuais, no período de 2002 a 2011, referentes a linha/prioridade voltada aos direitos humanos, mobilizações e controle social de políticas públicas, apontam avanços quanto a: 1) formação na área de políticas públicas, com ênfase na questão orçamentária; 2) monitoramento de recursos públicos; 3) Tribunal Popular do Judiciário; 4) Mobilizações populares voltadas a garantia de direitos junto as pessoas em situação de vulnerabilidade social. As ações desenvolvidas geraram alguns impactos qualitativos como:

- a) maior participação de comunidades e grupos populares em espaços de discussão, proposição, conquista e controle de políticas públicas; b) articulação de grupos, comunidades e organizações em torno das experiências da economia popular solidária, contribuindo para a consolidação do Fórum Estadual de Economia Solidária; c) adesão das comunidades às práticas alternativas de produção familiar baseada na agroecologia, construindo uma relação mais sustentável com o meio-ambiente; d) grupos de jovens, mulheres, desempregados/as, catadores, e outros em situação de vulnerabilidade social, mais articulados e exercendo o protagonismo na perspectiva da luta por direitos; e) amplo debate na sociedade de questões de interesse público, como orçamento, poder, participação popular, corrupção eleitoral e administrativa, resíduos sólidos, dentre outras, incidindo mudanças nas estruturas de governo e na relação da sociedade civil com o Estado (CÁRITAS BRASILEIRA REGIONAL MARANHÃO).

Dentre os principais parceiros e financiadores dos projetos executados pela Cáritas do Maranhão estão as entidades da cooperação internacional como: Catholic Relief Services (CRS – Cáritas dos Estados Unidos), Cáritas Alemã, Governo da Noruega, Misereor e Cáritas

Espanhola. Em âmbito estadual destacam-se as redes da sociedade civil como: Fórum Estadual de Economia Solidária, Fórum de Erradicação do Trabalho Escravo. Também se destaca a parceria com o Governo Federal através do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Banco do Nordeste do Brasil.

As experiências desenvolvidas por estes regionais constituem-se como processos “aprendentes e ensinantes”. “Aprendentes” na medida em que se constituem como processos em permanente construção. As pessoas envolvidas experimentam a cada dia, os desafios que a realidade apresenta. Buscam, em meio a estes desafios avançar na perspectiva do alcance dos objetivos a que se propõem. Também são experiências “ensinantes” pelo fato de não se traduzirem como modelos prontos, acabados e perfeitos. Servem de inspiração para outras experiências, considerando as especificidades de cada território. Com esta motivação convidamos a desvendar as trajetórias, desafios e aprendizados trazidos pelas experiências pesquisadas. Vamos a próxima estação!

## 5 ESTAÇÃO DE PASSAGEM 4 “VIVÊNCIAS NO CAMINHO TRILHADO”: EXPERIÊNCIAS QUE EVIDENCIAM O EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Educar para outros mundos possíveis é educar para a emergência do que ainda não é, o ainda-não, a utopia. Assim fazendo, estamos assumindo a história como possibilidade e não como fatalidade. Por isso, educar para outros mundos possíveis é também educar para a *ruptura*, para a *rebeldia*, para a *recusa*, para dizer “não”, para gritar, para sonhar com outros mundos possíveis. Denunciando e anunciando (GADOTTI, 2008, p. 96).

Este item tem por objetivo dar visibilidade ao tema da participação da sociedade civil junto à esfera pública, a partir de sua materialização expressa em experiências de trabalho<sup>46</sup>, desenvolvidas por agentes e lideranças, no âmbito da educação não-formal, mobilização e controle social. Busca-se a articulação entre os referenciais teóricos da pesquisa, com dados do campo empírico e categorias empíricas que dele emergem.

Os caminhos, descobertas e desafios deste “lugar-estação” contribuem para ampliar o debate e problematização sobre a participação junto à esfera pública. Isto ocorre, por um lado, no contexto de um modelo de Estado Democrático de Direito, conquistado através da luta e mobilização da sociedade organizada e, contraditoriamente marcado por heranças do patrimonialismo, coronelismo e clientelismo. Por outro lado, a sociedade civil apresenta-se diversificada, fragmentada, formada por instituições que reproduzem a lógica do capital e de um Estado mínimo. Mas, também por outras organizações que buscam o fortalecimento de um Estado Democrático que viabilize direitos e políticas públicas efetivas. Organizações que atuam junto às classes trabalhadoras, em parceria com outras entidades e movimentos sociais do campo popular. É nesta direção que se encontram as experiências desenvolvidas pela Cáritas Brasileira.

### 5.1 EDUCAÇÃO NÃO-FORMAL: PROCESSO COLETIVO DE ARTICULAÇÃO DE SABERES

Nos processos de educação não-formal é possível pensarmos uma formação contextualizada que respeite os sujeitos e os motive a participação social, compromisso com a construção de novas relações sociais e com a construção de um novo mundo possível (Agente Regional 2).

---

<sup>46</sup> Neste item estão contemplados os relatos de lideranças representantes de Experiências Locais, agentes que atuaram na coordenação do Programa Nacional de Políticas Públicas da CB, Coordenações Colegiadas Regionais, Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional.

Primeiramente, há que se perguntar por que formação ou educação? Etimologicamente a palavra formar é um termo de origem latina (*formatione*), que significa “ato, efeito ou modo de formar” (FERREIRA, 2004, p. 923). A partir do referencial epistemológico que orienta a elaboração das reflexões aqui apresentadas, a compreensão de formação não se restringe a “transferência” de conhecimento, tampouco diz respeito a processos “mecanizados” de aprendizado e repetição. Formação é “formar + ação”, o que requer processo, metodologia e condições adequadas ao seu pleno desenvolvimento. No que se refere à educação, conforme refere Oliveira (1996), está diretamente ligada à condição do ser humano, de ser livre e capaz na tomada de decisões. A educação se constitui no processo “através do qual o homem singular e empírico adquire um relacionamento adequado com a totalidade” (OLIVEIRA, 1996, p. 240). Nesse sentido, a educação envolve duas dimensões: instrução e formação.

A instrução tem caráter técnico. Corresponde à aquisição de conhecimentos, conteúdos e habilidades específicas, em vista do exercício de funções determinadas na vida social, o que só é possível através do desenvolvimento de capacidades humanas. A formação se refere à capacidade de “tornar possível a emergência da pessoa enquanto efetivação da liberdade em todas as dimensões de sua vida” (OLIVEIRA, 1996, p. 242). É uma forma de aprendizagem que não se limita somente à aquisição de informações, ou transmissão de conhecimentos, mas inclui processos que contribuem para o ser humano dar um sentido básico às informações, considerando as diferentes dimensões da vida pessoal e social.

Até a década de 1960, o termo “formação” era pouco utilizado e, quando referido, em geral, estava relacionado à qualificação profissional. Só a partir desse período, a noção de formação é associada à educação. Assim, conforme refere Desaulniers (1998, p. 14): a formação “surge como um instrumento para atender fins técnicos e, progressivamente, impõe-se como uma categoria de percepção e organização social, que se constitui de um conjunto de práticas heterogêneas”.

Na perspectiva da educação popular, a formação não significa transmissão de conhecimento, mas, contribui para “criar possibilidades para sua própria produção ou a sua construção” (FREIRE, 1996, p. 47). Assim, a educação constitui-se como processo “aprendente e ensinante” na medida em que envolve tanto quem “forma” como quem é “formado”. Conforme refere FREIRE (1996, p. 23): “quem ensina aprende ao ensinar, e quem aprende ensina ao aprender”. O aprender parte da realidade concreta, envolve um contexto histórico e é permeado por contradições e desafios. Assim, verifica-se que:

A capacidade de aprender, não apenas para nos adaptar mas sobretudo para transformar a realidade, para nela intervir, recriando-a, fala de nossa educabilidade a um nível distinto do nível do adestramento dos outros animais ou do cultivo das plantas. A nossa capacidade de aprender, de que decorre a de ensinar, sugere ou, mais do que isso, implica a nossa habilidade de *apreender* a substantividade do objeto aprendido (FREIRE, 1996, p. 69).

A formação não pode ser vista como receita pronta. Tampouco pode ser transmitida de forma “mecânica” de uma pessoa – que sabe, para outra – que não sabe. Formação é “processo de preparação para a vida, de articulação e de totalização dos saberes, de diálogo com a história e a cultura” (NOGUEIRA, 2005, p. 175).

Considerando a formação como processo é possível referir, portanto, que não se trata de procedimentos pontuais, direcionado somente a demandas específicas, especialmente voltadas ao mundo do trabalho. Há que se ter presente que desta concepção decorrem metodologias de trabalho que estão em disputa no contexto do capitalismo em sua fase neoliberal. Nas duas últimas décadas, do século XX e primeira década do século XXI, as transformações ocorridas no campo social, político, econômico e cultural, repercutiram na forma de organização e gestão do trabalho e nas relações sociais. Estes fatores influenciaram na opção por um tipo de formação. Novamente há tendência de a formação assumir a ênfase de “preparação para o mercado de trabalho, embora utilize do caráter ideológico da mesma – ascensão social – para motivação dos trabalhadores” (MACIEL, 2006, p. 35).

Em meio aos debates que o tema da formação e educação suscitam, neste trabalho será utilizado o termo educação, que diz respeito ao “ato ou efeito de educar(-se)” (FERREIRA, 2004, p. 714). Exige apropriação, conhecimento, problematização, senso crítico, que poderá levar as pessoas participantes à mudança de mentalidade e atitude. Trata-se de um “processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral, visando à sua melhor integração individual e social” (FERREIRA, 2004, p. 714). O tema da educação está presente no foco de disputas entre projetos societários, modelos de desenvolvimento, visão de pessoa e de sociedade. As Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, no Art. 1º apontam que:

a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Este artigo remete à noção de que a educação não se desenvolve somente em espaços formais das instituições de ensino sejam elas de natureza pública ou privada. Estes se constituem como parte integrante no desenvolvimento de processos educativos, na medida em

que também é possível dinamizar o tema da educação, do tipo não-formal, através de organizações da sociedade civil. Assim, verifica-se que “a educação não-formal é aquela que se aprende “no mundo da vida”, via os processos de compartilhamento de experiências, principalmente em espaços e ações coletivo-cotidianas” (Participante Diretoria Nacional 4).

Fernandes (2008, p. 184) ao abordar o tema da educação permanente retoma a origem e concepções contidas neste tipo de educação. Este conceito é elemento de disputa entre projetos societários presentes no período de 1970, marcado pela crítica ao modelo escolar existente e pelas lutas e mobilizações da classe trabalhadora. A gênese da educação permanente tem evidência em processos educativos que ocorrem ao longo da vida. Assim, torna-se fundamental a valorização de experiências educativas, enquanto processo de aprendizado na vida e para a vida, além da dimensão técnica. Busca-se a troca de saberes e o exercício da consciência crítica frente às demandas que a realidade apresenta. Conforme refere um dos participantes da pesquisa:

É a construção do saber a partir das experiências de vida, onde se constrói um conhecimento específico e/ou geral sobre temas que estão circunscrito no cotidiano de cada pessoa ou em sua comunidade que consolida noções de educação para a vida (Participante Regional 7).

Esta concepção é posta em cheque, a partir dos anos de 1990, num contexto de ofensiva do capital, onde “prevalece o consenso, ou seja, a ausência de debate e a negação do pensamento crítico” (FERNANDES, 2008, p. 51). A concepção formulada pela autora, a qual nos identificamos nesta produção, descreve que a educação permanente:

está fincada em princípios éticos e políticos, o que pode direcionar a construção de uma sociedade em que prevaleça a justiça social e a emancipação humana, em que a razão técnica não predomine e não subestime a consciência crítica de sujeitos dotados de desejo e de conhecimentos, capazes de refletirem sobre seus atos (FERNANDES, 2008, p. 51).

O enunciado possibilita adensamento sobre o tema educação de forma abrangente, na medida em que articula princípios éticos e políticos, com a formação da consciência crítica e construção de outro projeto societário. A educação constitui-se, portanto, como estratégia fundamental para a construção de mudanças sociais. Conforme refere um participante da pesquisa:

A educação não-formal pode ser todos e quaisquer processos educativos que não tenham vínculo com o ensino formal e que estejam dentro de determinados princípios e diretrizes que orientem, emancipem e empoderem os sujeitos educador/educando para o exercício da cidadania, da autonomia da participação

política, da inclusão social, da mudança de comportamentos, da afirmação da identidade, do resgate da cultura e, sobretudo da valorização do ser humano (Participante Regional 18).

Outras concepções estão presentes em documentos internacionais. O “Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem”, aprovado pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, aponta a educação primária, enquanto estratégia necessária à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Este documento, no item 13, apresenta como princípio de ação que:

A realização de ações conjuntas com organizações não-governamentais, em todos os níveis, oferece grandes possibilidades. Essas entidades autônomas, ao mesmo tempo que defendem pontos de vista públicos, independentes e críticos, podem desempenhar funções de acompanhamento, pesquisa, formação e produção de material, em proveito dos processos da educação não-formal e da educação permanente.

Este enunciado instiga o debate acerca do lugar das organizações da sociedade civil na relação com o Estado. O capitalismo em sua fase neoliberal busca a construção de um “Estado mínimo” que seja “reduzido às funções de guarda da lei e da segurança, mais liberal e representativo que democrático e participativo” (NOGUEIRA, 2003, p. 224). A sociedade civil é vista como “lugar” de oposição ao Estado. Em contraposição a esta noção, é possível incidir para a construção de um “Estado máximo”. Trata-se de um modelo “radicalizado, democrático e participativo, que se põe como dínamo da vida coletiva e parâmetro geral dos diversos interesses sociais (NOGUEIRA, 2003, p. 223-224)”. Nesta direção a sociedade civil apresenta-se como “um espaço de invenção e organização de novos Estados e novas pessoas. Um espaço de luta, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas” (NOGUEIRA, 2003, p. 224). As organizações que a compõe podem contribuir como parceiras do Estado, sem a pretensão de substituí-lo, no sentido de ampliar a oferta de serviços, programas e projetos. É necessário problematizar constantemente esta relação na medida em que a universalização do acesso a direitos e políticas públicas, cabe ao Estado, com a devido controle social pela sociedade civil organizada. Tais elementos apresentam-se como requisitos essenciais ao fortalecimento da esfera pública. O documento já referido, no item 21, que trata das “Políticas para melhorar a Educação Básica”, descreve que:

Para satisfazer as necessidades educacionais de grupos que não participam da escolaridade formal, fazem-se necessárias estratégias apropriadas à educação não-formal. Estas incluem e transcendem os aspectos já mencionados, e podem ainda conceder especial atenção à necessidade de coordenação com outras formas de

educação, o apoio de todos os parceiros envolvidos, os recursos financeiros permanentes e a plena participação da sociedade.

Neste item a educação não-formal apresenta-se como estratégia de “apropriação” por grupos que não tem acesso a educação formal, o que em nossa concepção não deve significar a substituição de um modelo pelo outro. Aprender a educação numa perspectiva de totalidade, exige a problematização do tema sob diferentes perspectivas, entre elas: educação formal, informal e não formal.

Gohn (2010, p. 16), ao abordar o tema da educação aponta algumas características fundamentais referentes a essas três modalidades: educação formal “desenvolvida nas escolas, com conteúdos previamente demarcados”; a não formal “é aquela que se aprende “no mundo da vida”, via os processos de compartilhamento de experiências, principalmente em espaços e ações coletivos cotidianos” e educação informal que corresponde ao aprendizado durante o processo de socialização “gerada nas relações e relacionamentos intra e extrafamiliares (amigos, escola, religião, clube etc.)”.

Considerando a relevância e exigências postas a essas três modalidades, neste trabalho será aprofundado o tema da educação não-formal. Conforme refere um dos participantes da pesquisa trata-se da “educação que acontece fora do ambiente escolar, busca responder as demandas e realidades e deve respeitar e agregar os saberes e práticas populares, com o conhecimento organizado e sistematizado” (Participante Regional 22).

Até a década de 1980 o tema da educação não-formal era pouco visibilizado. A prioridade estava direcionada à educação formal, desenvolvida através de instituições oficiais de ensino. Este modelo buscava atender, especialmente, às demandas de mão de obra produzidas pelo mercado de trabalho. Neste período também teve ênfase a educação popular, inspirada pela metodologia de Paulo Freire, desenvolvida no âmbito de grupos e comunidades, como mediação necessária à apropriação de conteúdos da educação formal, junto a diferentes segmentos populacionais. Este modelo de educação possibilitou alicerçar lutas e mobilizações populares que contribuíram efetivamente para o processo de democratização do estado brasileiro, na medida em que foram capazes de “contribuir com a formação dos sujeitos sociais. Este processo ocorre muitas vezes no momento em que estes sujeitos participam de espaços de intervenção” (Participante Regional 1). A Cáritas vem contribuindo nesta construção conforme descreve o relato abaixo:

Eu acho que a Cáritas foi assumindo essa perspectiva do processo de educação popular que significa estar refazendo com os grupos sua história de vida, sua

participação social no mundo e sua capacidade de interferir para mudanças do mundo (Participante da História Oral 1).

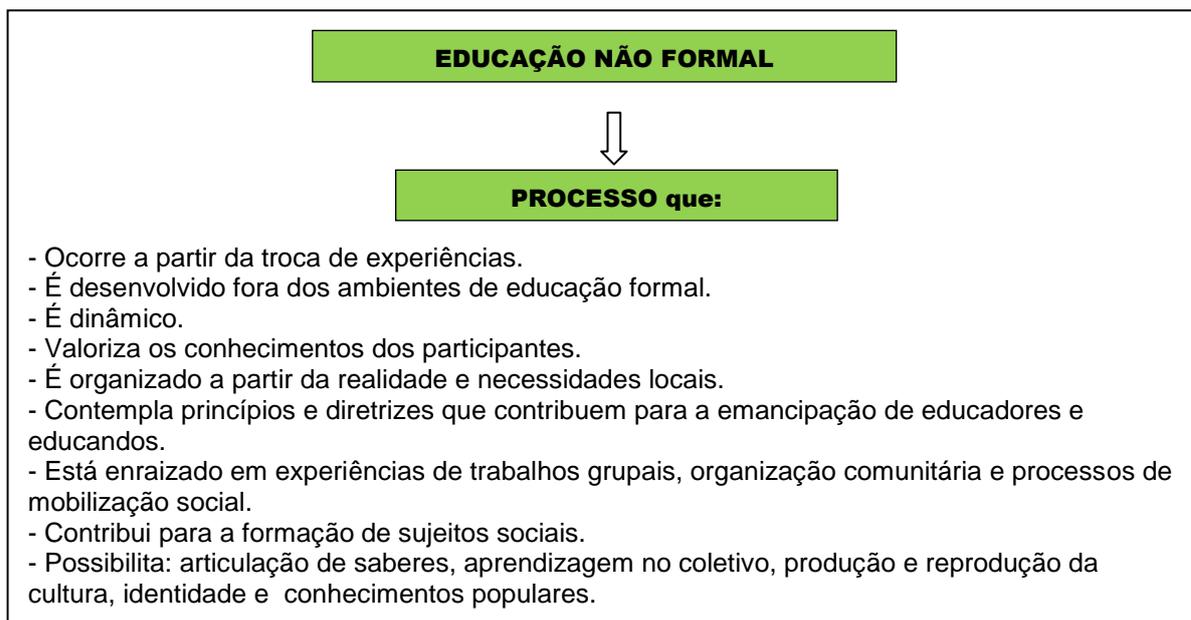
Gohn refere que a educação não-formal pode ser classificada em dois tipos principais. O primeiro está voltado à educação popular na medida em que se destina a “alfabetizar ou transmitir conhecimentos que historicamente têm sido sistematizados pelos homens e mulheres [...] com uma estrutura e uma organização distinta das organizações escolares” (GOHN, 2011, p. 109). Neste item destaca-se a alfabetização de jovens e adultos através de metodologias participativas. Trata-se de “atividades formativas e educativas que não fazem parte do sistema regular de ensino, mas que são de fundamental importância para a formação integral, humana, profissional e política das pessoas, especialmente aquelas em situação de exclusão” (Participante Regional 12). Entendemos que este tipo de educação pode ser fortalecido mediante a articulação de cinco pilares constitutivos dos processos pedagógicos: aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros e aprender a ser (DELORS, 2004).

O segundo refere-se à “educação gerada no processo de participação social, em ações coletivas não voltadas para o aprendizado de conteúdos da educação formal” (GOHN, 2011, p. 109). Nesta perspectiva, os processos de educação não-formal se materializam na práxis concreta, construída no cotidiano dos grupos, comunidades e experiências locais. Este tipo de educação “acontece fora dos padrões formais/oficiais e desenvolve no respeito à cultura e ao saber popular” (Participante Regional 4).

Trata-se de um tipo de “formação que se dá na ação cotidiana, fora da sala de aula, enraizada nas experiências de organização comunitária, no trabalho dos grupos e nos processos de mobilização social” (Participante Diretoria Nacional 1). O trabalho junto às organizações e movimentos sociais se traduz como campo de excelência para o desenvolvimento deste tipo de educação.

Dados obtidos através de questionários respondidos por representantes de Experiências Locais de Educação Não-Formal, Coordenações Colegiadas Regionais, Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional apontam elementos pertinentes acerca da compreensão desses sujeitos sobre o tema. Ao serem perguntados(as) sobre “o que é educação não-formal?”, os(as) agentes e lideranças abordaram a temática sob diferentes focos. O quadro 8 apresenta os elementos descritos pelos(as) participantes.

### Quadro 8 - Compreensão dos(as) participantes sobre o tema da Educação Não-Formal



Fonte: Questionários de pesquisa. Dados sistematizados pela pesquisadora.

As expressões aqui descritas possibilitam inferir que as experiências de educação não-formal se configuram a partir de processos coletivos, com a valorização de saberes, experiências e vivências, história, cultura e identidade. Ocorrem através da valorização de competências e habilidades, que contribuem efetivamente para a formação de sujeitos sociais críticos.

Em meio a riqueza dessa construção há que se atentar sobre o risco de negação, embora inconsciente, dos processos de educação formal e das instituições que operam esta modalidade. Educação formal e não-formal não são excludentes entre si, mas, podem ser complementares. Quanto ao caráter “não-formal” não se trata de um tipo de educação de segunda categoria ou uma opção para quem não teve acesso aos bancos escolares. Sua contribuição fundamental está na formação socio-política que possibilita às pessoas envolvidas, a formação de uma consciência crítica, necessária a sua constituição enquanto ser-cidadão. Este processo constitui-se como estratégia necessária à construção de outro projeto societário. Conforme refere Gadotti (2008, p. 97):

Educar para outros mundos possíveis é fazer da educação, tanto formal, quanto não-formal, um espaço de *formação crítica* e não apenas de formação de mão-de-obra para o mercado; é inventar novos espaços de formação alternativos ao sistema formal de educação e negar a sua forma hierarquizada numa estrutura de mando e subordinação; é educar para articular as diferentes rebeldias que negam hoje as relações sociais capitalistas; é educar para mudar radicalmente nossa maneira de produzir e de reproduzir nossa existência no planeta, portanto, é uma *educação para a sustentabilidade*.

A expressão “processo” é recorrente na manifestação das pessoas pesquisadas. Trata-se do “seguimento, curso, marcha (FERREIRA, 2004, p. 1634)” que, na área da educação não-formal está voltado a superação de eventos pontuais ou isolados, mediante a dinamização de processos contínuos, ativos, permanentes. Assim, a educação não-formal constitui-se como processo educativo que:

contribui para o exercício da cidadania, da autonomia, da participação política, da inclusão social, da mudança de comportamentos, da afirmação da identidade, do resgate da cultura e, sobretudo da valorização do ser humano (Participante Regional 6).

De acordo com os dados obtidos, as duas experiências pesquisadas: Comissão de Estudos em Políticas Públicas e Controle Social da Diocese de Bagé e Tribunal Popular do Judiciário Maranhense desenvolvem processos educativos na modalidade presencial, através de seminários, encontros e reuniões. A metodologia de trabalho prioriza a utilização de dinâmicas grupais. O tempo de duração de cada atividade é definido de acordo com o planejamento.

Os temas aprofundados são definidos pelos participantes das experiências e, em geral, estão voltados a: políticas sociais e políticas públicas, gestão de políticas públicas, democracia, orçamento público, participação social, direitos humanos, controle social e formação política. Verifica-se, a partir do relato das experiências, que a educação não-formal contribui para: qualificar a participação dos(as) agentes e lideranças para a construção de políticas sociais; fortalecer a organização interna dos grupos e equipes e os processos de mobilização e controle social; incidir junto às instâncias de controle social de políticas sociais; dar visibilidade ao trabalho desenvolvido junto a sociedade. Estes indicativos são viabilizados, entre outros fatores, na medida em que:

A educação não-formal tem possibilitado o acesso a informações, que muitas vezes estão escondidas em linguagens inacessíveis, ou em modelos escolares excludentes. Também o conhecimento gerado na educação não-formal permite aos participantes conhecer e entender a sua realidade e compreender que eles são agentes da história e podem participar das decisões da realidade (Participante Regional 7).

As pessoas pesquisadas, sejam elas ligadas às Experiências Locais, Coordenações Colegiadas Regionais, Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional, responderam por unanimidade que os principais fatores que contribuem para a realização de processos de educação não-formal estão relacionados a: metodologia de trabalho que articula teoria e

prática, formação (a partir e para) a ação; iniciativa dos(as) participantes em conhecer, em se apropriar de temáticas até então desconhecidas ou pouco trabalhadas; possibilidade de troca de experiências com outras pessoas, grupos, organizações, movimentos sociais, entre outros; possibilidade de qualificação, construção de instrumentos e estratégias para maior incidência junto aos espaços de deliberação de políticas sociais.

Os elementos aqui descritos dialogam diretamente com os campos ou dimensões de educação não-formal apresentadas por Gohn (2011, p. 106), as quais referem-se a: a) aprendizagem política dos direitos dos indivíduos enquanto cidadãos – que acontece em processos grupais, contribuindo para a conscientização acerca dos seus interesses, do meio social e da natureza que o cerca; b) capacitação para o trabalho – envolve o aprendizado em torno de habilidades e desenvolvimento de potencialidades; c) aprendizagem e exercício de práticas que capacitam os indivíduos a se organizarem – está voltada a resolução de problemas coletivos; d) aprendizagem dos conteúdos da escolarização formal, escolar, em formas e espaços diferenciados – mediante a participação da comunidade na definição do conteúdo didático; e) educação desenvolvida na e pela mídia, em especial a eletrônica – que tem sido pouco trabalhada pelos educadores; f) educação para a vida ou para a arte de bem viver – voltada ao exercício do autoconhecimento e utilização de técnicas orientais que se traduzem como estratégias de resistência.

Quanto aos fatores que dificultam os processos de educação não-formal os participantes referem: abordagem de temas com metodologia de trabalho desvinculada da prática cotidiana; número reduzido de pessoas ou grupos de referência para mobilizar os processos de educação não-formal; pouca divulgação. Os(as) participantes de Experiências Locais destacam ainda: dificuldades financeiras e de deslocamento para participar dos processos de educação não-formal e de apropriação em torno das temáticas trabalhadas. Essas dificuldades visibilizam contradições, na medida em que, por um lado, busca-se processos de formação de consciência crítica, por outro, verifica-se que não há condições básicas de infraestrutura e metodologia adequada que possibilitem a adesão das pessoas interessadas. Para o enfrentamento a essas dificuldades é fundamental a construção de propostas, conforme veremos no quadro 9.

### Quadro 9 - Propostas de enfrentamento às dificuldades presentes nos processos de Educação Não-Formal

DIFICULDADES	PROPOSTAS
<b>Metodologia de trabalho desvinculada da prática cotidiana</b>	- Construção de processos formativos que tenham o território como referência.
<b>Número reduzido de pessoas e grupos de referência para mobilizar os processos de educação não-formal</b>	- Conscientização de um maior número de pessoas sobre os objetivos dos processos de educação não-formal, com vistas a mobilizar a adesão dos mesmos.
<b>Pouca divulgação</b>	- Construção de instrumentos e estratégias de socialização de informações, com linguagem adequada às especificidades de cada região.
<b>Dificuldades financeiras e de deslocamento para participar dos processos de educação não-formal</b>	- Previsão orçamentária, nos planos de trabalho, que contemple a origem e destinação dos recursos, com vistas a possibilitar a realização das ações previstas.
<b>Dificuldade de apropriação em torno das temáticas trabalhadas</b>	- Construção de metodologia que valorize os saberes e práticas sociais locais, articulando-as a contextos mais amplos.

Fonte: Questionários de pesquisa. Dados sistematizados pela pesquisadora.

Outros descobrimentos são fundamentais na abordagem do tema em questão. O primeiro refere-se à forma como pode ser dinamizada a educação não-formal. Os sujeitos pesquisados apontam como destaque: a participação em espaços de intervenção na área das políticas sociais; troca de experiências entre os participantes; socialização de saberes que são transmitidos de geração em geração, afinal, “os procedimentos metodológicos utilizados nos processos da educação não-formal estão pouco codificados na palavra escrita e bastante organizados ao redor da fala” (GOHN, 2011, p. 113).

O segundo diz respeito aos resultados que podem ser gerados por esta modalidade, os quais podem ser identificados, principalmente, através do desenvolvimento de habilidades e competências, que não são apreendidos em espaços formais de educação. Assim, “mergulharmos no universo da cultura torna-se tarefa tão importante como entendermos o contexto socioeconômico” (GOHN, 2011, p. 114).

O terceiro refere-se aos desafios presentes neste tipo de educação, os quais são identificados através de poucos quadros de pessoas disponíveis para participar dos processos formativos e poucas lideranças preparadas para o debate nos espaços de participação.

O quarto diz respeito às exigências a serem observadas na metodologia de trabalho utilizada pelas pessoas que atuam com esta modalidade de educação, onde se destacam: aprofundamento de conteúdos e conhecimentos diferenciados; convivência e troca de saberes; desenvolvimento de metodologias participativas fundamentadas na educação popular a partir da realidade dos(as) participantes.

Segundo os(as) representantes de Experiências Locais, os processos de educação não-formal, podem qualificar a participação da sociedade civil junto à esfera pública, através do “despertar” das pessoas envolvidas para o exercício da cidadania. Este exercício se constitui como oportunidade de conhecimento e qualificação de instrumentos e estratégias de participação que muitas vezes são desconhecidas. Também contribui para o fortalecimento de pessoas e grupos envolvidos, “de tal forma que os poderes “constituídos” acabam tendo que ceder ou levar em consideração nas suas decisões e práticas as cobranças e reivindicações feitas” (Participante de Experiência Local de Educação Não-Formal 1).

Os(as) representantes das Coordenações Colegiadas Regionais destacam que esta contribuição ocorre na medida em que os processos de educação não-formal: possibilitam o pensamento crítico e consciência de classe; contribuem para a soma de esforços a partir de interesses comuns; ampliam o conhecimento das comunidades; fortalecem a autoestima, o sentimento de pertencimento e de valorização do saber local e popular; estimulam a organização social; despertam para o exercício da participação; levam as pessoas ao conhecimento de sua realidade. “As formações despertam para o exercício da participação, bem como informam quais os espaços disponíveis (conferências, plenárias, ciclo orçamentário, etc) para essa participação” (Participante Regional 11).

No âmbito da Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional identifica-se que esta contribuição ocorre quando os processos de educação não-formal: fornecem condições às pessoas e grupos para analisar a conjuntura local e nacional percebendo a participação nos espaços públicos como locus essencial à garantia e defesa de direitos e controle dos gastos públicos; contribuem para a formação de lideranças políticas que, oriundas dos processos de educação não-formal e da participação comunitária passam a ocupar espaços governamentais; possibilitam a atuação em fóruns, conselhos, conferências; articulam, para além de conteúdos específicos, alguns componentes metodológicos fundamentais como: leitura crítica da realidade, participação e protagonismo; possibilitam maior conscientização das pessoas envolvidas sobre o seu papel enquanto cidadão/ã, conforme é possível identificar no relato a seguir:

os processos de educação não-formal fornecem condições às pessoas e grupos para analisar a conjuntura local e nacional percebendo a participação nos espaços públicos como locus essencial na garantia e defesa de direitos e no controle dos gastos públicos (Participante Diretoria Nacional 1).

A análise dos dados permite identificar que a educação não-formal está voltada a um modelo de educação permanente, que tem raízes na metodologia da educação popular. Sua

materialização ocorre através de processos educativos construídos de forma coletiva, democrática e participativa pelos sujeitos envolvidos, nos territórios onde estão inseridos. Constitui-se, portanto, através de “processos de aprendizagem e produção de saberes” (GOHN, 2010, p. 32). Tais processos são vivenciados no cotidiano, como experiências de participação social, considerando as especificidades de cada território, “lugar” de construção de saberes, experiências e conhecimentos, onde se deve “levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é o trabalho e a política” (SANTOS, 2001, p. 247). O território aqui descrito apresenta-se como categoria empírica, conforme mencionado anteriormente. Sua relevância é expressa em cada uma das experiências descritas, na medida em que se traduz como espaço de “evidências” e de “resistências”. A evidência ocorre porque, conforme refere Koga (2003, p. 33):

É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais.

Por outro lado é no território que se constroem resistências, a partir dos sujeitos que nele atuam. É nele que se desenvolvem os processos de aprendizado, formação crítica e ações concretas, que contribuem para o desenvolvimento de processos emancipatórios. Isto porque, conforme refere Machado (2012, p. 110) o território:

é o lócus do exercício da cidadania, que se traduz no exercício efetivo de direitos e deveres pela população, os quais se viabilizam na trama das relações sociais e das relações de poder estabelecidas no interior da sociedade civil e na relação desta com o Estado.

Esta perspectiva caminha na mesma direção descrita por Gohn (2011, p. 111) quando refere que “um dos supostos básicos da educação não-formal é o de que a aprendizagem se dá por meio da prática social”. Trata-se de ir à contramão dos valores e princípios engendrados pela sociedade capitalista, os quais são permeados pelo individualismo, competição e isolamento. Na área do Serviço Social, os processos de educação não-formal contribuem para fortalecer a luta em torno da materialização, entre outros, do VIII princípio do Código de Ética Profissional do Assistente Social que visa a: “opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação, exploração de classe, etnia e gênero”.

Por fim, é oportuno destacar que este tipo de educação contribui para o fortalecimento da luta em torno da garantia e ampliação de direitos como “processo sociopolítico, cultural e pedagógico de formação para a cidadania” (GOHN, 2010, p. 93). Assim, a educação não-formal pode ser apreendida para além da “qualificação” para a participação, constituindo-se como parte integrante dos processos de participação social. Nesta perspectiva a educação não-formal esta diretamente relacionada à mobilização e controle social, tornando-se imprescindível no desenvolvimento de processos que visam à conquista da emancipação política dos sujeitos envolvidos, conforme veremos a seguir.

## 5.2 MOBILIZAÇÃO SOCIAL: RUPTURA, PRESSÃO E RESISTÊNCIA

A mobilização social faz a esfera pública se movimentar, quanto maior é a mobilização social, maior é a participação da sociedade nas decisões e orientações dos governos. Os espaços conquistados nos Conselhos de representação (saúde, educação, assistência social) redirecionaram políticas públicas. Processos de mobilização social, criam novas leis, como a recente Lei da Ficha Limpa (Participante Regional 24).

O enunciado acima descrito aponta a relevância do tema mobilização social no que se refere à conquista de espaços de participação, criação de leis e pressão da sociedade civil organizada sobre as ações dos governos. Partimos da concepção de que a mobilização social não se traduz como evento pontual, mas, configura-se como processo permanente de organização e articulação de diferentes sujeitos sociais, em torno de pautas comuns, com vistas à mudança da realidade em que se encontram, conforme expressa o depoimento:

A mobilização social [...] não se reduz a uma ação pontual, mas trata-se de uma ampla organização e articulação para fins mais duradouros. Requer não somente um número maior de pessoas, mas uma série de estratégias e mecanismos de médio e longo prazo (Participante Regional 5).

Com a democratização do Estado brasileiro, busca-se, através das mobilizações sociais, a garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas que possibilitem o atendimento às necessidades básicas da população. Estas mobilizações compreendidas como processo, protagonizados pela sociedade civil organizada, constituem-se como estratégia de pressão. Isto faz com que a máquina estatal e os poderes constitutivos do Estado, nos diferentes âmbitos de organização, atuem na perspectiva de construção do Estado Democrático de Direito, o qual é:

destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (BRASIL, 2001, preâmbulo).

Este enunciado expressa contradições presentes no âmbito da atuação do Estado, na medida em que as prioridades por ele assumidas podem estar voltadas à reprodução da lógica do capital ou à defesa dos interesses das classes trabalhadoras. O mesmo ocorre no âmbito dos processos de mobilização social quando a contra hegemonia, ao sistema capitalista vigente, a partir das classes subalternas, precisa ser (re)construído. Assim, a mobilização social traduz-se pelo “envolvimento e engajamento de pessoas e grupos em processos que buscam a modificação de determinadas realidades” (Participante Regional 17). A realidade não está dada. É necessário reconstruí-la cotidianamente, com os “pés” centrados nas necessidades e demandas locais e olhar no horizonte, enquanto “utopia possível”, o qual se traduz como “não lugar”, o vir-a-ser, que é processo histórico e dialético de construção e afirmação.

Conforme refere Lino (2011, p. 6) a mobilização social constitui-se como: “um processo educativo que promove a participação (empoderamento) de muitas e diferentes pessoas (irradiação) em torno de um propósito comum (convergência)”. “Mobilização social é o envolvimento, a junção de muitas pessoas que buscam um objetivo comum. Somar forças para conseguir/conquistar um objetivo comum” (Participante Regional 4). O empoderamento diz respeito a desconcentração do poder de decisão, na medida em que todas as pessoas são co-responsáveis pelas decisões e ações a serem dinamizadas.

É a capacidade de grupos, comunidades, indivíduos e instituições se organizarem em torno de um objetivo comum buscando os meios necessários – articulações, participação em conselhos, conferência, atos de rua - para que esses objetivos sejam concretizados (Participante Diretoria Nacional 1).

A irradiação, significa o envolvimento das pessoas, mobilizadas a partir de um desejo inicialmente individual, que pode se tornar viável através de articulações coletivas, as quais levam à convergência. Esta significa a soma de esforços em torno da realização de um objetivo comum, perseguido coletivamente. Conforme refere TORO (1996, p. 5), a mobilização busca “convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum”. A “convocação de vontades”, está mobilizada por um ato de paixão individual, sobre o desejo de mudança ou consciência sobre a necessidade de transformação. Este se constitui como um “primeiro passo” de mobilização.

Quando este desejo contagia um conjunto de pessoas em torno de um objetivo comum torna-se um ato de razão, que leva a ações concretas. Este processo ocorre quando o “indivíduo isolado”, em seus sonhos e necessidades, ao aderir a processos coletivos e mobilizatórios vai se tornando consciente da realidade que o cerca, com suas possibilidades e contradições. A realidade se transforma e, as pessoas, se transformam nela e por ela tornando-se sujeitos sociais. Nesta direção é fundamental a articulação entre mobilização social e educação não-formal. A mobilização social acontece “quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, quotidianamente, resultados decididos e desejados por todos” (Participante Diretoria Nacional 4).

Para o alcance desse propósito, a mobilização social não pode ser concebida como evento ou atividade pontual, mas constitui-se como processo; não se limita só a quantidade de pessoas envolvidas, mas, requer a qualidade na participação; não tem “dono”, não é de ninguém, mas de todos(as) as pessoas. Busca, para além da reivindicação pontual, articulação coletiva e permanente, em vista do alcance dos resultados projetados pelos sujeitos participantes. Constitui-se, portanto, como “processos coletivos em torno de objetivos comuns que envolvem grupos/comunidades/organizações da sociedade civil, favorecendo a ampliação da participação na formulação de políticas” (Participante Colegiada Nacional 1).

Embora se perceba que as conquistas nem sempre são imediatas, estas quando asseguradas têm impacto de mudança não só conjuntural, mas, que apontam para questões estruturais de maior envergadura, na perspectiva da transformação social, conforme refere Netto (2001, p. 28):

A transformação social não é apenas uma função da existência objetiva de requisições e demandas socialistas: ela é, ainda e sobretudo, função de uma vontade política capaz de fundar uma estratégia apta a orientar a ação política dos homens para a constituição de uma nova ordem social.

É possível destacar três exemplos que evidenciam esta concepção de mobilização social ao qual referimos anteriormente: criação de Leis de Iniciativa Popular, Fórum Social Mundial e Plebiscitos Populares. Através da participação da sociedade civil organizada foi possível a aprovação de três Leis de Iniciativa Popular: 1) *Lei 9.840, de 1999*, que acrescenta dois novos dispositivos à Lei das Eleições – Lei nº 9.504/97: a cassação do mandato de

candidatos que realizarem compra de voto (Art. 41)<sup>47</sup> ou uso da máquina administrativa para fins eleitorais (Art. 73)<sup>48</sup>; 2) *Lei 0036/04*, de 2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; 3) *Lei da Ficha Limpa* – Lei Complementar nº 135, de 4 de Junho de 2010, que altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e estabelece, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, de acordo com o § 9º do Art. 14 da CF.

Por vários momentos foi posta em cheque a constitucionalidade dessas leis. Foram necessários amplos debates, divulgação nos meios de comunicação social, posicionamento de autoridades para validar estas conquistas.

Quanto ao Fórum Social Mundial (FSM) sua primeira edição foi em janeiro de 2001, em Porto Alegre. Mobilizados pela chamada “um outro mundo é possível”, entidades, organizações, movimentos da sociedade civil, reuniram-se com o objetivo de debater o contexto emergente da globalização capitalista e seus impactos na vida dos povos e do planeta. Desde a sua criação até o momento atual em que o FSM completa 13 anos de existência, a iniciativa vem pautando a construção de alternativas a serem dinamizadas nos diferentes territórios, a partir do debate de ideias, da valorização de saberes e experiências. Já era anunciado desde 2001: “o Fórum Social Mundial será um celeiro de ideias e propostas, cuja força brota da diversidade social e cultural e da consistência teórica e prática” (GRZYBOWSKI, 2001, p. 28). A Carta de Princípios elaborada nesta ocasião<sup>49</sup>, em vigor até o momento, constitui-se como referência política a todas as entidades, organizações e movimentos sociais que buscam aderir a este processo de mobilização social. O documento descreve referências fundamentais, quanto a identidade do Fórum, marcada pela diversidade, pluralidade dos sujeitos que dele participam, conforme Art. 1º e 8º da Carta de Princípios:

O Fórum Social Mundial é um espaço aberto de encontro para o aprofundamento da reflexão, o debate democrático de ideias, a formulação de propostas, a troca livre de experiências e a articulação para ações eficazes, de entidades e movimentos da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital

---

<sup>47</sup> Conforme Art. 41–A: Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato que doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil UFIR, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Incluído pela Lei nº 9.840 de 28.9.1999).

<sup>48</sup> Este artigo estabelece a proibição aos agentes públicos, servidores ou não, sobre condutas que podem afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: Parágrafos - I, II, III, IV, V (a, b, c, d, e), VI (a, b, c), VII, VIII (§ 1º ao § 10º).

<sup>49</sup> A Carta de Princípios do Fórum Social Mundial encontra-se disponível no site do Fórum, no endereço: <http://www.forumsocialmundial.org.br>

e por qualquer forma de imperialismo, e estão empenhadas na construção de uma sociedade planetária orientada a uma relação fecunda entre os seres humanos e destes com a Terra (CARTA DE PRINCÍPIOS DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, Art. 1º).

O Fórum Social Mundial é um espaço plural e diversificado, não confessional, não governamental e não partidário, que articula de forma descentralizada, em rede, entidades e movimentos engajados em ações concretas, do nível local ao internacional, pela construção de um outro mundo (CARTA DE PRINCÍPIOS DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL Art. 8º).

É oportuno referir o caráter processual do Fórum. Num primeiro momento parecia se tratar de um evento aglutinador de forças que se opunham à globalização. As deliberações feitas em sua primeira edição, se traduziram como compromissos comuns firmados pelos participantes. Também contribuíram para definir o seu caráter processual, o qual é marcado por momentos centralizados, denominados Fórum Social Mundial ou descentralizados denominados Fóruns Locais ou Fóruns Policêntricos, como parte integrante do FSM. Os artigos 2º e 3º confirmam esta afirmativa:

O Fórum Social Mundial de Porto Alegre foi um evento localizado no tempo e no espaço. A partir de agora, na certeza proclamada em Porto Alegre de que "um outro mundo é possível", ele se torna um processo permanente de busca e construção de alternativas, que não se reduz aos eventos em que se apóie (CARTA DE PRINCÍPIOS DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, Art. 2º)

O Fórum Social Mundial é um processo de caráter mundial. Todos os encontros que se realizem como parte desse processo têm dimensão internacional (CARTA DE PRINCÍPIOS DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, Art. 3º)

O FSM é um processo mundial, construído a partir de experiências locais e, ao mesmo tempo, fortalecedor dessas experiências. Assim, destaca-se o potencial de articulação entre o local e o global, fomentado pelas iniciativas desencadeadas, conforme descrição do artigo 14:

O Fórum Social Mundial é um processo que estimula as entidades e movimentos que dele participam a situar suas ações, do nível local ao nacional e buscando uma participação ativa nas instâncias internacionais, como questões de cidadania planetária, introduzindo na agenda global as práticas transformadoras que estejam experimentando na construção de um mundo novo solidário (CARTA DE PRINCÍPIOS DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, Art. 14).

Outra característica importante do FSM refere-se à articulação de forças que se contrapõe a um modelo de globalização excludente. Tais forças buscam construir a "globalização da resistência", marcada pela defesa dos direitos humanos e do meio ambiente.

Conforme depoimento: “A gente mobiliza aquilo que acredita e que desperta o interesse coletivo” (Participante Regional 10). O Art. 4º da Carta de Princípios dá visibilidade a esta afirmativa:

As alternativas propostas no Fórum Social Mundial contrapõem-se a um processo de globalização comandado pelas grandes corporações multinacionais e pelos governos e instituições internacionais a serviço de seus interesses, com a cumplicidade de governos nacionais. Elas visam fazer prevalecer, como uma nova etapa da história do mundo, uma globalização solidária que respeite os direitos humanos universais, bem como os de tod@s @s cidadãos e cidadãs em todas as nações e o meio ambiente, apoiada em sistemas e instituições internacionais democráticos a serviço da justiça social, da igualdade e da soberania dos povos.

Os plebiscitos populares, coordenados por entidades, organizações, movimentos sociais, igrejas, pastorais sociais, centrais sindicais, entre outros, tiveram por objetivo pautar o conjunto da sociedade brasileira sobre temas de interesse público e pressionar os governos, nos diferentes níveis, para a realização de mudanças na política econômica, prioridade às políticas sociais públicas e garantia da soberania do país, nas deliberações realizadas em seu território. Até o momento foram realizados quatro plebiscitos populares em âmbito nacional. O primeiro, no ano 2000, teve como tema de debate a Dívida Externa e as Dívidas Sociais. Participaram 6.030.329 pessoas, representando 5,7% do eleitorado brasileiro. O segundo foi em 2002, sobre a Área de Livre Comercio das Américas (ALCA), onde participaram 10.149.542 eleitores. O terceiro, realizado em 2007, teve como tema a Privatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVDR) e contou com a participação de 3.729.538 eleitores. O quarto plebiscito foi realizado em 2010 teve como objetivo debater o Limite da Propriedade da Terra no Brasil. Participaram desta mobilização 519.623 pessoas, de 23 estados brasileiros. Articulado a este Plebiscito foi realizada uma Campanha de Coleta de Assinaturas pela aprovação de uma emenda constitucional, que tem por objetivo possibilitar a democratização do acesso a terra e soberania territorial e alimentar. Assim, prevê a inserção do inciso V ao artigo 186 da CF, estabelecendo que para cumprir a função social a propriedade rural terá limite máximo de 35 módulos fiscais.

Estes quatro plebiscitos foram realizados durante a Semana da Pátria, de 1º a 7 de setembro. Este tipo de mobilização social apresenta-se como experiência inovadora, de caráter político-pedagógico e mobilizatório, que se materializa através de processos de formação,

articulação e mobilização da sociedade civil, acerca de temas até então desconhecidos pela população ou manipulados pelas elites dominantes<sup>50</sup>. Conforme depoimento:

Mobilização social articula processos de organização e formação social, etapas ou dimensões complementares, que criam condições políticas de intervenção social no debate político, ampliando e qualificando a participação da sociedade civil no debate político na construção da esfera pública (Participante Regional 10).

Destaca-se o exercício da democracia participativa, que se traduz em força política da sociedade civil organizada, com o objetivo de contribuir para mudar a cultura política dominante, que tende a manter na alienação e subalternidade os setores mais empobrecidos da sociedade. Nesta perspectiva, “a mobilização social deve gerar uma mudança e não somente comover no momento, ou seja, a mobilização social deve projetar um olhar para o futuro” (Participante Regional 18).

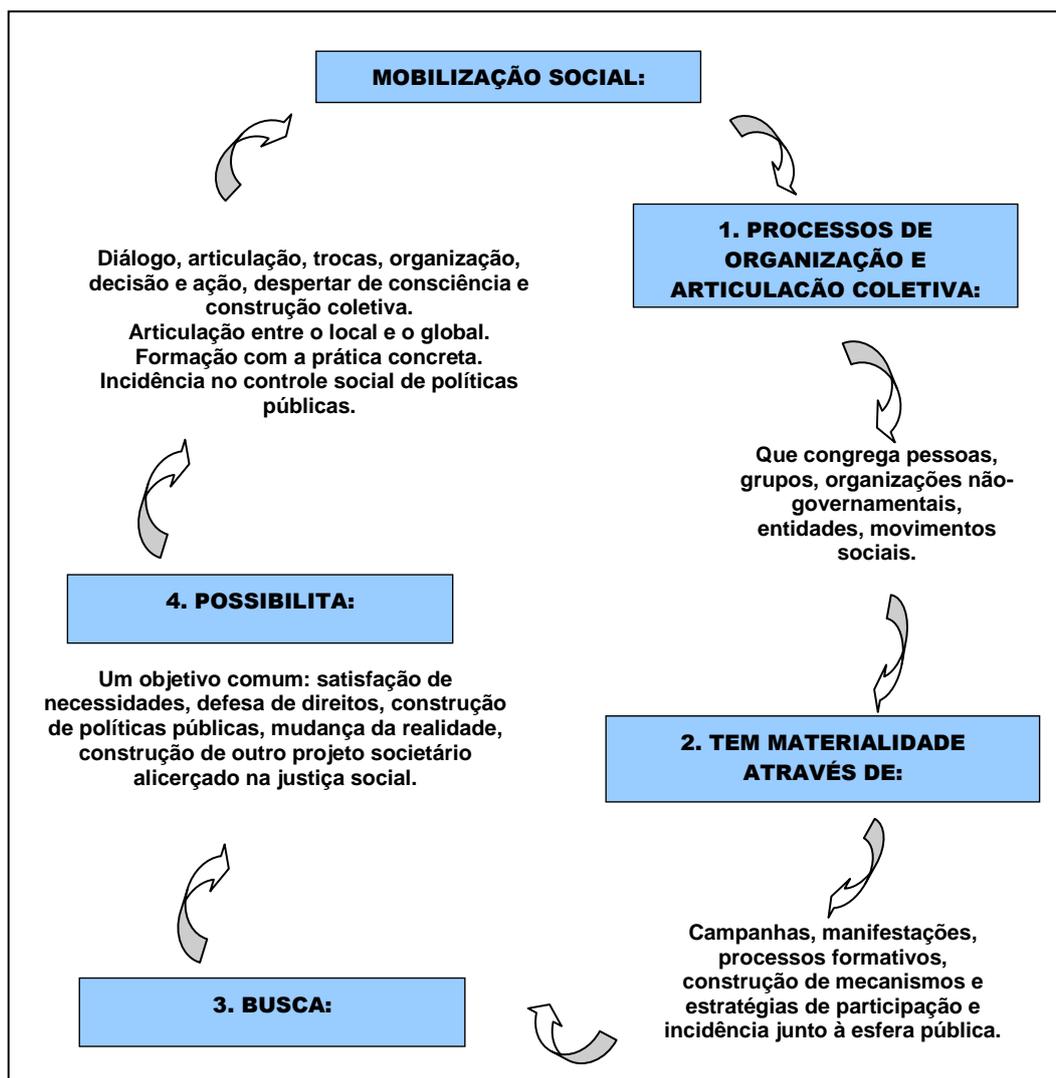
Considerando os exemplos descritos, a mobilização social constitui-se como estratégia de ruptura, com os mecanismos de poder instituídos que inibem a participação da sociedade, em questões que são de interesse público. Traduz-se como mecanismo de participação popular frente às políticas clientelistas e de dominação, que levam à subalternidade as pessoas envolvidas. Também apresenta-se como estratégia de resistência na medida em que possibilita a organização de diferentes segmentos populacionais, contribuindo para sua participação junto a esfera pública.

Dados obtidos através de questionários respondidos por representantes de Experiências Locais de Mobilização Social, Coordenações Colegiadas Regionais, Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional possibilitam maior compreensão sobre o tema. Ao serem perguntados(as) sobre “o que é mobilização social?”, os(as) agentes e lideranças problematizaram o tema destacando um conjunto de elementos, os quais estão sistematizados no quadro 10.

---

<sup>50</sup> Um dos resultados do Plebiscito sobre a Dívida Externa, conforme refere Carneiro (2008), foi a criação, em 2001, de um grupo de trabalho para “Auditoria Cidadã da Dívida”, coordenado pela UNAFISCO/MG, em conjunto com várias entidades da sociedade civil. O trabalho desse grupo consiste em resgatar e dar visibilidade a documentos, contratos, acordos e dados referentes a dívida externa do país e realizar estudos acerca do processo histórico do endividamento e suas causas. Também visa pressionar a realização de uma auditoria oficial da dívida, prevista na Constituição Federal de 1988, Art. 26 – Disposições Transitórias, que determina: “exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro”.

### Quadro 10 - Compreensão dos(as) participantes sobre o tema Mobilização Social



Fonte: Questionários de pesquisa. Dados sistematizados pela pesquisadora.

Os dados descritos ratificam que as mobilizações sociais, não se restringem a eventos pontuais, embora estes sejam constitutivos de processos mobilizatórios. Configuram-se, portanto, como processos coletivos de organização, articulação e participação de grupos, comunidades, movimentos sociais, entidades e organizações da sociedade civil em vista de um objetivo comum. A busca pelo que “é de todos” possibilita a articulação entre estes sujeitos, constituindo-se como força transformadora na realidade onde estão inseridos, conforme descreve Toro (1996, p. 5):

O que dá estabilidade a um processo de mobilização social é saber que o que eu faço e decido, em meu campo de atuação cotidiana, está sendo feito e decidido por outros, em seus próprios campos de atuação, com os mesmos propósitos e sentidos.

Este enunciado suscita a reflexão sobre a construção do que é público, ou seja de interesse “de todos”. As relações sociais no contexto do sistema capitalista vigente são marcadas profundamente pela lógica da competição, o que leva a uma cultura individualista, de acomodação e de reprodução. A construção do público, como direito de todos, contribui para o desenvolvimento de uma cultura democrática e participativa. Nesta perspectiva a articulação entre teoria e prática é imprescindível, assim, como a articulação entre o local e o global. Não basta pensar “globalmente e agir localmente”, é necessário pensar e agir no local e no global e articular o “todo” para que as mudanças desejadas se tornem viáveis. Conforme refere Nogueira (2003, p. 233): “Se o mundo se tornou mais mundo e os problemas que nos afetam são problemas globais, não há saída sem diálogo, sem perspectiva política e esforços de unificação, sem soluções globais”.

Os processos de mobilização social apresentam dimensões de natureza pedagógica, técnica e política, as quais se constituem desafio. Tais dimensões não estão prontas, tampouco representam uma receita a ser seguida, mas, precisam ser (re)construídas permanentemente. A questão pedagógica está voltada ao despertar da consciência crítica, através da apropriação dos sujeitos sobre a realidade em que estão inseridos, considerando os diferentes aspectos: social, político, econômico, cultural, ambiental e eclesial. Esta perspectiva requer o uso de metodologias participativas que possibilitem a organização e articulação dos sujeitos envolvidos. A dimensão técnica diz respeito a: “maneira, jeito ou habilidade especial de executar ou fazer algo” (FERREIRA, 2004, p. 1925). No âmbito da mobilização social refere-se a definição de metodologias para o alcance dos objetivos propostos. Aqui destaca-se a elaboração de planos de ação, com estratégias, procedimentos e responsabilidades definidas, o que tende a minimizar o imprevisto e a fragmentação. A dimensão política corresponde a capacidade de articulação entre os sujeitos protagonistas dos processos de mobilização social e, incidência destes junto à esfera pública. Todas estas dimensões precisam ser constantemente avaliadas, num contexto de avanço nos processos de articulação das lutas e mobilizações e, de rápidas transformações societárias.

De acordo com as duas experiências pesquisadas, Tribunal Popular do Judiciário do Maranhão e Fórum Dom Orlando Dotti dos Movimentos Sociais Populares da Diocese de Vacaria, os processos de mobilização social: visam a articulação de diferentes atores sociais em torno da construção de estratégias e lutas comuns; acontecem no âmbito local articulados a contextos globais; possibilitam maior incidência junto às instâncias de controle social de políticas sociais e articulam a formação teórica com a prática concreta.

Os processos de mobilização desnudam uma realidade muitas vezes escondida, não divulgada ou mal informada para a população, nesse sentido esses processos levam conhecimento e formam opinião sobre temas e/ou direitos que tem a ver com a população como todo ou com parte dela. Assim, forjando essa consciência cidadã contribui decisivamente para uma maior participação da sociedade reivindicando seus direitos junto à esfera pública (Participante Regional 7).

Para as experiências mencionadas, os principais temas geradores de processos de mobilização social são: Políticas Sociais; Políticas Públicas; Direitos Humanos; Controle Social e Desenvolvimento Sustentável. Conforme referem os(as) participantes, os processos de mobilização social possibilitam: fortalecer a organização e capacidade de articulação; qualificar a participação dos(as) agentes e lideranças para a construção de políticas sociais; fortalecer processos de controle social; incidir junto às instâncias de deliberação de políticas sociais; dar visibilidade as demandas sociais junto à sociedade; conscientizar os(as) participantes sobre a realidade em que vivem.

No que se refere aos fatores que contribuem para a realização de processos de mobilização social os(as) representantes de Experiências Locais, Colegiadas Regionais, Diretoria e Colegiada Nacional descrevem como primeira opção a construção de processos coletivos e participativos que possibilitam articulação e qualificação dos sujeitos envolvidos. Também destacam: possibilidade de articulação junto a movimentos sociais e organizações da sociedade civil; fortalecimento da capacidade de incidência da sociedade civil junto a esfera pública e a participação na deliberação de políticas públicas. Considerando as referências descritas, ressalta-se a capacidade de articulação. Articular significa “unir, juntar, proferir” (FERREIRA, 2008, p. 91). Os processos de mobilização social não se constituem como um fim em si mesmo, mas, possibilitam a articulação dos diferentes sujeitos implicados. A diversidade enquanto “qualidade ou condição do que é diverso” (FERREIRA, 2008, p. 199), se constitui como riqueza e desafio. A riqueza está na possibilidade de troca, valorização de saberes e experiências diferenciados. Também pode ser percebida através de metodologias de trabalho participativas, que congreguem forças, na perspectiva de construção de um projeto societário, a partir de valores e princípios comuns. O desafio está no respeito e valorização da pluralidade, dos ritmos e simbologias específicas que se traduzem como sinais de resistência dos sujeitos envolvidos.

Entre os fatores que dificultam os processos de mobilização social destacam-se: dificuldade em construir processos coletivos e participativos; descrédito quanto aos processos de deliberação de políticas sociais; concepção de que a mobilização social está voltada a eventos pontuais e fragilidade quanto a formação e comunicação. Estes elementos suscitam a

elaboração de propostas que podem ser qualificadas no âmbito dos processos de mobilização social, as quais estão sistematizadas no quadro 11.

### **Quadro 11 - Propostas de enfrentamento às dificuldades presentes nos processos de Mobilização Social**

<b>DIFICULDADES</b>	<b>PROPOSTAS</b>
<b>Individualismo, dificuldade de construir processos coletivos e participativos</b>	- Envolvimento dos(das) participantes, nos processos de mobilização social, como sujeitos sociais co-responsáveis. - Valorização dos saberes e potencialidades das pessoas envolvidas. - Deliberações coletivas, sem hierarquização, preservando as atribuições específicas dos envolvidos.
<b>Descrédito quanto aos espaços de deliberação de políticas sociais</b>	- Aprofundamento em torno do tema da democracia participativa. - Apropriação sobre os espaços e instrumentos de participação. - Vigilância permanente sobre os espaços de deliberação no âmbito das políticas públicas, especialmente na área social.
<b>Concepção de mobilização social enquanto evento pontual</b>	- Continuidade das deliberações feitas em eventos pontuais, como processos permanentes de articulação, organização e mobilização. - Articulação dos sujeitos envolvidos como estratégia de enfrentamento à fragmentação.
<b>Fragilidade quanto à formação e comunicação</b>	- Construção de processos metodológicos de mobilização social que incluam a formação e comunicação como eixos estratégicos.

Fonte: Questionários de pesquisa. Dados sistematizados pela pesquisadora.

Os indicativos descritos no quadro 11 não podem ser de responsabilidade somente dos sujeitos que atuam em mobilizações sociais, mas, devem estar articulados aos processos de educação não-formal e de controle social, enquanto estratégia de fortalecimento da participação social.

No que se refere à contribuição dos processos de mobilização social para qualificar a participação da sociedade civil junto à esfera pública, os(as) representantes de Experiências Locais destacam a incidência em torno da criação de Projetos de Lei de Iniciativa Popular; pressão popular para o avanço na garantia de direitos e de políticas públicas; visibilidade sobre as necessidades não atendidas e sobre a lógica de funcionamento do Estado.

As mobilizações, nesse contexto, servem para dar visibilidade ao problema, articular luta conjunta, expor a lógica autoritária dos agentes do Estado e exercício de pressão popular, única forma encontrada para o avanço na garantia dos direitos (Participante de Experiência Local de Mobilização Social 1).

Os representantes das Coordenações Colegiadas Regionais referem que esta contribuição ocorre na medida em que os processos de mobilização social: possibilitam apropriação crítica sobre a realidade; contribuem para formação de opinião em torno de direitos e políticas públicas; incidência junto à mídia através das ações desenvolvidas, considerando as pautas coletivas; possibilitam pautar demandas da sociedade civil junto aos

gestores de políticas públicas; contribuem para organização e participação de comunidades, grupos e movimentos em espaços de discussão e construção coletiva.

[...] A mobilização é um passo fundamental de incentivo a participação das pessoas. A mobilização social que vem acontecendo em torno da convivência com o semi-árido que tem como porta de entrada a cisterna de placas, que é algo concreto e que traz melhoria da qualidade de vida, mais aglutina pessoas em processos formativos que vão pra além da construção própria da cisterna ou de uma água de melhor qualidade para o consumo; esses processos possibilitam a constituição de comissões locais, municipais inseridas nas dinâmicas do município, proporcionando a gestão dos recursos públicos, a melhoria da segurança alimentar (Participante Regional 20).

No âmbito da Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional identifica-se que esta contribuição possibilita estimular a participação popular nos âmbitos de decisão e construção de políticas públicas; criam pautas de diálogo entre sociedade civil e estado; incidem na elaboração de planos governamentais, através da inserção de reivindicações da sociedade civil. “A mobilização social tem sido importante na construção dos planos governamentais, através das reivindicações, conquistas de leis voltadas para garantia de direitos” (Participante Diretoria Nacional 3).

Estes indicativos possibilitam compreender que os processos de mobilização social, constituem-se como uma das formas de participação da sociedade civil junto à esfera pública. Embora não sejam reconhecidos como espaços institucionalizados de participação, a exemplo dos conselhos, seu formato organizacional tem como características: a) flexibilidade: refere-se as formas e instrumentos de articulação, organização e intercâmbio de informações incluindo as redes virtuais; b) regularidade: processos contínuos de trabalho através de momentos de reunião, encontro, seminários, manifestações, campanhas, plebiscitos, entre outros, de acordo com as pautas estabelecidas pelos participantes a partir de suas necessidades e demandas; c) dinamicidade: envolve processos de comunicação, organização, articulação dos(as) participantes a partir de pautas comuns; d) protagonismo das pessoas envolvidas: possibilita o exercício da corresponsabilidade dos(as) participantes diante das decisões e ações desenvolvidas. As reflexões aqui descritas remetem a necessidade de articulação entre os processos de mobilização social e controle social, conforme veremos no item a seguir.

### 5.3 CONTROLE SOCIAL: O COMPARTILHAMENTO DO PODER RUMO À DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de controle da corrupção e de fortalecimento da cidadania (Participante Regional 4).

Ao abordar o tema do controle social é importante considerar que a história do Brasil tem sido fortemente marcada por mecanismos de controle do Estado sobre a sociedade civil, seja através do uso da força física, política ou militar, ou através de políticas compensatórias e de controle, com o objetivo de conservar privilégios ou interesses políticos, conforme reflexões já descritas no capítulo 3 deste trabalho. Estes posicionamentos levam ao fortalecimento de uma cultura de subalternidade, dependência e não participação, os quais são marcados por heranças do patrimonialismo e clientelismo, que tratam como propriedade particular aquilo que é direito de cidadania.

Diante dos diferentes processos de organização do Estado e da sociedade civil, conforme visto anteriormente, há que se considerar que a noção de controle social também é diferenciada em cada contexto histórico. Conforme refere Alvarez (2004, p. 169), o termo “controle social” tem origem na sociologia norte-americana, no século XX, enquanto mecanismo de cooperação e de coesão voluntária da sociedade norte-americana. Tratava-se da capacidade da sociedade em se autorregular, sem a influência do Estado ou do uso da força, buscando a “onipresença de uma integração social”. Assim descreve o autor:

Ao invés de pensar a ordem social como regulada pelo Estado, os pioneiros do tema na Sociologia norte-americana estavam mais interessados em encontrar na própria sociedade as raízes da coesão social. [...] Desejava-se entender muito mais as raízes da ordem e da harmonia social do que as condições da transformação e da mudança social (ALVAREZ, 2004, p. 169).

A expressão “controle social”, conforme refere o autor, vai sofrendo mudanças ao longo do tempo. Após a Segunda Guerra Mundial, a perspectiva de controle social assume o foco da relação do Estado com os mecanismos de controle. Na década de 1960, a noção de coesão social, resultado da solidariedade e integração social, dá lugar “às práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas classes dominantes”, necessárias à manutenção da ordem social. O debate acerca do tema, ao longo do século XX, embora assumindo perspectivas diferenciadas, de acordo com o conflito entre dominação e cooperação, não foge ao núcleo originário da discussão, que está voltado à integração social. Alvarez alerta sobre a importância de ultrapassar uma visão instrumentalista e funcionalista de controle social por uma perspectiva multidimensional que, para além de mecanismos de controle, possibilite a produção de novos comportamentos.

O termo controle social, na perspectiva do controle das ações do Estado pela sociedade civil organizada ou como “controle exercido pela sociedade civil sobre as ações de

governo” (Participante Regional 2) é algo relativamente novo, sendo regulamentado, no Brasil, a partir da CF de 1988. Este tipo de controle, se caracteriza por processos democráticos e participativos, e visa a contribuir para a garantia de direitos e construção de políticas públicas, com a participação da sociedade organizada.

O controle social constitui-se como estratégia e instrumento de intervenção, o qual contribui para o fortalecimento da gestão democrática do Estado. A depender da correlação de forças existente, poderá fortalecer os interesses das classes dominantes ou das classes subalternas. Por isso há que se ter presente que os espaços onde o controle social se materializa são permeados por contradições, dada a natureza dos sujeitos que o compõe, bem como os interesses que estão em pauta.

Etimologicamente, para definir a expressão controle social têm-se a seguinte combinação: controle “ato, efeito ou poder de controlar; domínio, governo” (FERREIRA, 2004, p. 542); e, social que se refere ao que interessa a sociedade. Assim, controle social se refere ao ato de controlar aquilo que interessa a sociedade, que é de interesse público, ou seja, de todas e para todas as pessoas.

A partir do referencial de Estado Ampliado, formado por “sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, CC3, 2007, p. 244), percebe-se que o controle social ocorre num cenário de disputa entre classes sociais, em busca da construção da hegemonia, quanto à efetivação de seus interesses na condução do Estado. Nesta direção constitui-se como:

processo de mobilização social de acordo com a capacidade da sociedade civil organizada de interferir na gestão pública. Isso se viabiliza de forma coletiva, através da apropriação de processos, participação na deliberação, fiscalização das ações estatais, avaliação e crítica, (re)orientando as ações e prioridades do Estado (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 226).

Assim, o controle social é movido por um movimento histórico, dialético e contraditório, presente nas relações entre sociedade civil e sociedade política. Tomando como referência a perspectiva gramsciana, é importante considerar que o controle social se constrói no contexto de uma sociedade civil não homogênea, ou seja, que se apresenta de forma plural, fragmentada, diversificada, que apresenta interesses antagônicos em sua composição. A novidade do controle social está na capacidade de intervenção da sociedade civil, e, em especial das classes subalternas em pautar seus interesses junto à sociedade política. Conforme refere Raichelis (2005, p. 43):

Significa acesso aos processos que informam as decisões da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem às negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

O controle social constitui-se como mediação necessária à materialização de um modelo de gestão democrática do poder e construção da cidadania. Traduz-se como “uma forma de participação da sociedade civil organizada nas decisões das políticas públicas na tentativa de intervir nas ações governamentais” (Participante Diretoria Nacional 3). Nesta direção apresenta-se como um tipo de controle democrático.

Busca-se, através do controle social, contribuir para a mudança das determinações pautadas pelo ideário neoliberal, no âmbito das políticas sociais, quais sejam: “a privatização, a focalização e a descentralização” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 156). Tais características apresentam-se na contramão das garantias previstas na Constituição de 1988 ao se considerar os princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 144).

É oportuno referir que o controle social democrático pode ser exercido em diferentes espaços sejam eles institucionalizados ou não institucionalizados, sendo esta última classificação um desafio do ponto de vista do reconhecimento teórico e de incidência política. A esfera pública caracteriza-se como espaço institucionalizado, “onde ocorre a participação da sociedade civil e do Estado” (MACHADO, 2012, p. 57), a exemplo dos conselhos gestores. Traduz-se como espaço de interlocução, partilha e construção coletiva entre sociedade civil e sociedade política. Já o espaço público constitui-se como espaço pouco institucionalizado que possibilita “a ampla participação da sociedade civil organizada, independente da interferência de representantes governamentais” (MACHADO, 2012, p. 59). Exemplo deste tipo de organização são os fóruns da sociedade civil.

As reflexões que temos acumulado acerca do tema nos permitem referir que estes espaços não são excludentes entre si, mas, podem ser complementares. Ambos realizam o controle social. Cada um dos espaços com suas especificidades, instrumentos, estratégias, mas, com uma perspectiva em comum – a democratização do Estado, com a participação da sociedade civil organizada. Tal perspectiva poderá avançar ou retroceder, na medida em que for assegurada ou não a dimensão “pública” da política à qual se vinculam e a depender da correlação de forças existente entre os sujeitos envolvidos. Neste sentido, destacam-se aqui quatro “lugares” possíveis para o exercício do controle social democrático: Ministério Público, Poder Executivo, Legislativo e Sociedade Civil.

O Ministério Público “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis” (CF, Art. 127). Trata-se de um órgão autônomo e permanente que pode atuar em conjunto com o poder judiciário ou de forma independente. Tem como finalidade receber e investigar denúncias referentes a violação de direitos e à má utilização de recursos públicos. Para isto utiliza-se de instrumentos de ação civil pública e inquérito civil público.

No âmbito do poder legislativo o controle social pode ser exercido através de Comissões Permanentes que apresentam, conforme Art. 58, da CF, entre outras a competência de: “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas”. Também pode ser exercido através do acompanhamento aos mandatos legislativos, com o objetivo de verificar se as atribuições previstas no Art. 59, parágrafos I a VII, da CF, que trata de emendas à Constituição, elaboração de leis, medidas provisórias, decretos e resoluções, asseguram o cumprimento da legislação em favor da realização dos direitos sociais.

Em ambos os casos há o desafio de acompanhamento sistemático pela sociedade civil organizada. Em geral, os representantes eleitos pelo povo, bem como sua proposta de mandato, são conhecidos no momento eleitoral. Passadas as eleições os caminhos de diálogo entre eleitos e eleitores nem sempre são estreitos e, a população tende a lembrar as promessas de campanha somente nas próximas eleições.

No âmbito do poder executivo o controle social pode ser exercido através das Comissões Intergestores Bipartite (CIB), em âmbito estadual e Comissões Intergestores Tripartite (CIT), em âmbito federal. Estes são espaços de interlocução e articulação entre gestores de uma política pública específica. Têm como finalidade definir procedimentos de gestão, a fim de que uma determinada política se desenvolva de acordo com as garantias constitucionais. O controle social também pode ser exercido através de Conferências e Conselhos. As Conferências são espaços que possibilitam a participação de representantes da sociedade civil e do governo. Têm por objetivo avaliar a execução de uma determinada política de acordo com o estatuto legal que a orienta, bem como, definir diretrizes e prioridades por um período de tempo determinado, as quais servem de referência orientadora para as ações desenvolvidas nos diferentes níveis.

No que se refere aos Conselhos (Gohn, 2003, p. 70) destaca que, no Brasil, estes espaços tem início no século XX e podem ser divididos em três tipos: 1) *Conselhos Comunitários* (final da década de 1970); 2) *Conselhos Populares* (final da década de 1970 e

parte dos anos de 1980); 3) *Conselhos institucionalizados*, ou *Conselhos Gestores*, criados a partir da década de 1990. Conforme refere Machado (2012, p. 63), os conselhos gestores na área das políticas sociais “são espaços de composição mista e paritária, entre governo e sociedade civil”.

Entendemos a paridade, para além da representação quantitativa entre sociedade civil e Estado, nos espaços decisórios. Trata-se da capacidade de compartilhamento de poder entre os sujeitos implicados, o que requer efetiva participação nas decisões. Este processo constituiu-se como novidade, na medida em que:

O reconhecimento dos diferentes interesses e a capacidade de negociação sem perda da autonomia, a construção do interesse público, a participação na formulação de políticas públicas que efetivamente expressem esse interesse são algumas das dimensões que constituem essa novidade (DAGNINO, 2002, p. 283).

Considerando a recente experiência de participação da sociedade civil na gestão pública, que vem sendo experimentada nos últimos vinte anos, é possível referir que os conselhos constituem-se como espaços que podem levar ao compartilhamento do poder e tomada de decisões coletivas entre sociedade civil organizada e sociedade política.

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de controle da corrupção e de fortalecimento da cidadania[...]. Os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação[...]. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas (Participante Diretoria Nacional 4).

Conforme refere Raichelis (2000, p. 66) os conselhos “são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo de interlocução permanente”. No âmbito dos conselhos é importante destacar que os segmentos da sociedade civil que não são conselheiros, podem participar das plenárias dos Conselhos na condição de “participante” com direito a voz, mas, sem direito a voto.

As entidades, mesmo não sendo membros efetivos do Conselho participam das plenárias. A comunidade, a medida do possível, também participa. Aos poucos as pessoas vão se apropriando de processos, informações, e entendendo melhor o orçamento do município e podendo opinar (Participante de Experiência Local de Controle Social 2).

A sociedade civil organizada também pode exercer o controle social através de espaços públicos, autônomos e democráticos, como é o caso das Mobilizações Sociais, do Orçamento Participativo, dos Movimentos Sociais e dos Fóruns de articulação da sociedade civil. Assim, o controle social se traduz como “a participação da sociedade nos espaços de discussão coletiva, de construção dos mecanismos de acompanhamento e monitoramento das políticas públicas” (Participante Diretoria Nacional 1).

O tema das mobilizações sociais já foi amplamente abordado no item 5.2 deste trabalho, conforme vimos anteriormente. No caso do orçamento participativo percebe-se que este constitui-se como espaço importante de participação da sociedade civil organizada no que se refere a definição de prioridades e recursos a serem destinados à sua implantação.

possibilita que a população debata sobre suas necessidades, acesse informações, discuta sobre o orçamento público e decida sobre prioridades de investimento, além de controlar o poder público sobre sua execução (MACHADO, 2012, p. 65).

Os movimentos sociais, organizados no meio urbano e rural apresentam diferentes configurações<sup>51</sup>. Segundo Melucci (1989, p. 57) são: “uma forma de ação coletiva (a) baseada na solidariedade, (b) desenvolvendo um conflito, (c) rompendo os limites do sistema em que ocorre a ação”. Movimentos sociais “clássicos” estão voltados às lutas vinculadas à contradição entre capital e trabalho (Montaño, 2011). Já os chamados Novos Movimentos Sociais “NMS”, que tem origem a partir do século XX podem apresentar uma dupla perspectiva: de complemento ou alternativos às lutas de classe. Independente da sua configuração os movimentos sociais apresentam-se como espaços de participação e incidência, junto ao Estado, com o objetivo de pressionar para o atendimento de suas demandas. No que se refere aos fóruns da sociedade civil, estes se constituem-se como:

espaços amplos, plurais e dinâmicos, de adesão voluntária e cidadã, que congregam pessoas, movimentos sociais, entidades e organizações da sociedade civil a partir de um tema específico, tendo em vista a defesa de direitos e de políticas públicas (MACHADO, 2012, p. 67).

---

<sup>51</sup> Para aprofundamento do tema, sugere-se as obras de GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção questões da nossa época: v. 123); GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011; GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2010; MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO. *Estado, classe e movimento social*. São Paulo: Cortez, 2010 (Biblioteca Básica do Serviço Social, v. 5).

São espaços públicos que possibilitam a participação da sociedade civil organizada no exercício do controle social. Também contribuem para qualificar a participação deste segmento junto aos conselhos gestores “a fim de que estes tenham maior representatividade na sua composição e legitimidade nas suas deliberações” (MACHADO, 2012, p. 67).

É importante destacar que o controle social democrático se fortalece através de espaços e instrumentos de publicização. Assim, notícias e informações veiculadas em jornal, rádio, televisão, internet, folhetos, materiais didáticos, entre outros, acionados individualmente ou de forma coletiva, através de entidades, organizações, movimentos sociais, entre outros, podem contribuir para o acesso às informações e orientações acerca de direitos e políticas públicas. Os processos de publicização contribuem para o fortalecimento do controle social democrático como “capacidade que a sociedade civil organizada tem de controlar, pressionar, fiscalizar o cumprimento de direitos e a implementação de políticas públicas a fim de beneficiar a população” (Participante Regional 14).

Dados obtidos através de questionários respondidos por representantes de Experiências Locais de Controle Social, Coordenações Colegiadas Regionais, Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional apontam elementos pertinentes acerca da compreensão desses sujeitos sobre o tema. Ao serem perguntados(as) sobre “o que é controle social?”, os(as) agentes e lideranças abordaram a temática sob diferentes focos. O quadro 12 apresenta os elementos descritos pelos participantes.

## Quadro 12 - Compreensão dos(as) participantes sobre o tema Controle Social

### CONTROLE SOCIAL refere-se a:

- Controle exercido pela sociedade civil sobre as **ações do governo**.
- **Conjunto de ações** que permeiam desde a elaboração, execução, monitoramento e controle orçamentário das **políticas públicas de Estado**.
- **Espaços e instrumentos** utilizados pela sociedade para incidir no acompanhamento e fiscalização do **cumprimento das políticas públicas**.
- **Capacidade coletiva de incidência** direta e indireta nas **políticas públicas**.
- **Processos de participação** na gestão, formulação, fiscalização exercida pelas organizações da sociedade civil mediante políticas públicas, programas governamentais, orçamentos públicos.
- **Capacidade da sociedade civil** organizada em **controlar, pressionar, fiscalizar** o cumprimento de direitos e a implementação de políticas públicas.
- **Participação da sociedade na tomada de decisões dos governos**, acompanhando, monitorando e avaliando as ações no que diz respeito a gestão pública.
- **Pressão da sociedade sobre o governo**, buscando a garantia e a conquista de direitos.
- **Participação da sociedade nos espaços de discussão coletiva**, de construção dos mecanismos de acompanhamento e monitoramento das políticas públicas.
- **Forma de participação da sociedade civil** organizada nas decisões das políticas públicas na tentativa de **intervir nas ações governamentais**.
- Formas de **exercício de cidadania e da democracia participativa**.

**CONTROLE SOCIAL possibilita:**

- Intervir nas ações dos poderes públicos, redirecionando prioridades, entre elas a aplicação do dinheiro público.
- Acompanhar os órgãos governamentais nos diferentes espaços – executivo, legislativo ... na condução das políticas públicas.
- Acompanhar a proposição e a execução das políticas públicas nas diversas instâncias do poder público.
- Averiguar a aplicação das leis e dos recursos públicos.
- Controlar o mandato de parlamentares e do executivo no exercício do poder.

Fonte: Questionários de pesquisa. Dados sistematizados pela pesquisadora.

Os dados descritos no quadro 12 evidenciam a complexidade presente acerca do tema controle social. Verifica-se que, os(as) participantes por vezes tratam como sinônimos o Estado e governo; atribuem ao termo controle social: conjunto de ações, espaços e instrumentos, processo de participação, forma de pressão. O que há em comum é a participação da sociedade civil na formulação, execução, monitoramento, fiscalização, acompanhamento, seja na área das políticas públicas de Estado, nas ações ou gestão dos governos. Considerando este conjunto de indicativos verifica-se que controle social democrático se traduz como a capacidade de partilha de responsabilidades entre sociedade civil e sociedade política. Constitui-se como processo que articula espaços institucionalizados e não institucionalizados, no âmbito das políticas públicas, com vistas à materialização dos direitos assegurados em lei.

As reflexões suscitadas pelo relato dos(as) participantes possibilitam sistematizar algumas evidências sobre a configuração dos processos de controle social democrático: 1) trata-se do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado – o qual possibilita intervir na gestão pública; 2) traduz-se como processo de participação – através de ações, espaços e instrumentos; 3) possibilita incidir na garantia de direitos e construção de políticas públicas; 4) exige um processo sistemático de: elaboração, fiscalização, acompanhamento, monitoramento, execução, fiscalização e avaliação no campo das políticas públicas; 5) tem como finalidade o exercício da cidadania e da democracia participativa. Assim, o controle social “decorre do desenvolvimento e aprimoramento de uma cultura política participativa, em processo permanente de construção de uma agenda pública de luta por direitos” (Participante Regional 10).

Trata-se de um processo que difere do controle institucional realizado através de Ouvidorias e Tribunal de Contas. Também difere do tipo de “pressão política das corporações econômicas, dos representantes dos setores de mercado, o qual se traduz como “lobbies”” (Participante Regional 13). Busca-se, portanto, a construção de um controle social democrático, que se viabiliza através de esferas públicas que possibilitam o encontro entre sociedade civil e sociedade política, com vistas a gestão do que é público, como direito de cidadania. Nesta direção, os conselhos gestores são fundamentais na medida em que:

são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. (Participante Regional 4).

De acordo com os(as) participantes, os principais fatores que possibilitam o controle social estão voltados a: participação ativa da sociedade civil nos espaços de proposição e deliberação de políticas sociais; articulação junto a movimentos sociais e organizações da sociedade civil; articulação entre espaços institucionalizados e não institucionalizados de participação na área das políticas sociais e qualificação técnica e política das pessoas que atuam em espaços de deliberação das políticas sociais.

Os fatores que dificultam o controle social na área das políticas sociais podem ser identificados como: fragilidade da sociedade civil quanto ao acesso a informações; descrédito quanto aos espaços de deliberação de políticas sociais; limites quanto à apropriação teórico-prática sobre o exercício do controle social pela sociedade civil; falta de transparência. O relato a seguir ilustra parte dessa problemática:

Podemos dizer que os limites da apropriação teórico-prática sobre o exercício do controle social por parte dos representantes da sociedade civil, nem sempre são realizados com precisão, conhecimento e com responsabilidade, mesmo porque ainda circula a prática do favoritismo. O sistema de organização do Estado ainda está sob as bases da fraude e da corrupção. E a sociedade ainda não consegue fazer frente a tantos desafios (Participante Diretoria Nacional 4).

Somado a estes elementos o exercício do controle social pela sociedade civil sobre as ações do Estado apresenta alguns desafios que precisam ser superados, como a questão da cooptação seja por motivos políticos ou econômicos, conforme expresso no depoimento a seguir:

[...]os espaços institucionalizados muitas vezes estão nas mãos de pessoas “viciadas” totalmente ligadas aos gestores públicos e servem somente de “cabide de emprego”. Já os Movimentos e Ongs vem cada vez mais a sua sobrevivência ligada a recursos públicos o que dificulta uma ação mais incisiva no sentido da cobrança (Participante Regional 10).

Segundo os(as) representantes de Experiências Locais estes desafios podem ser identificados através da: cooptação de lideranças sociais, falsas promessas, trocas de favores, compra de votos, ameaças e intimidações (especialmente em anos eleitorais) e falta de consciência política. Os(as) representantes das Coordenações Colegiadas Regionais apontam: imposição de informações por representantes governamentais; ausência de uma cultura de participação política; práticas voltadas ao paternalismo, assistencialismo, demagogia, favorecimento e apadrinhamento; predomínio da vontade política de gestores públicos. Diante das dificuldades e desafios percebidos apresentam-se algumas propostas de enfrentamento conforme o quadro 13:

**Quadro 13 - Propostas de enfrentamento às dificuldades e desafios presentes nos processos de Controle Social**

	<b>DIFICULDADES</b>	<b>PROPOSTAS</b>
<b>NO ÂMBITO DA SOCIEDADE CIVIL</b>	<b>Fragilidade quanto ao acesso às informações</b>	- Publicização de informações através de redes virtuais, meios de comunicação social e espaços de controle social.
	<b>Limites quanto a apropriação teórico-prática e falta de consciência política</b>	- Formação para o exercício do controle social.
<b>NO ÂMBITO DOS GOVERNOS</b>	<b>Cooptação de lideranças sociais, falsas promessas, trocas de favores, compra de votos, ameaças e intimidações</b>	- Aplicação da Lei 9840 – contra a corrupção eleitoral e administrativa.
	<b>Imposição de informações por representantes governamentais</b>	- Articulação e incidência de representantes da sociedade civil, nas deliberações feitas nos espaços de controle social.
	<b>Predomínio da vontade política de gestores públicos</b>	- Formação para o exercício do controle social. - Fiscalização dos espaços de controle social pelo Ministério Público.

<b>NO ÂMBITO DOS ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL</b>	<p><b>Descrédito quanto aos espaços de deliberação de políticas sociais</b></p> <p><b>Falta de transparência</b></p> <p><b>Práticas voltadas ao paternalismo, assistencialismo, demagogia, favorecimento e apadrinhamento</b></p> <p><b>Ausência de uma cultura de participação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visibilidade às experiências de controle social institucionalizados e não institucionalizados, mediante troca de experiências e socialização dos resultados alcançados.</li> <li>- Vigilância permanente sobre os espaços de deliberação no âmbito das políticas públicas, especialmente na área social.</li> <li>- Publicização de informações referentes as discussões, deliberações e questões orçamentárias através de relatórios, atas e informativos, utilizando-se das mídias virtuais e demais veículos de comunicação social.</li> <li>- Construção de pautas coletivas e deliberações que levem ao atendimento de interesses coletivos acima dos interesses individuais e partidários.</li> <li>- Aprofundamento em torno do tema da democracia representativa e participativa.</li> <li>- Apropriação sobre os espaços e instrumentos de participação.</li> </ul>
---	---	---

Fonte: Questionários de pesquisa. Dados sistematizados pela pesquisadora.

De acordo com os(as) participantes da pesquisa, os principais espaços de controle social por ordem de prioridade dos(as) pesquisados são: conselhos, conferências, fóruns e mobilizações sociais. Trata-se de uma afirmação importante na medida em que:

Por estarmos numa sociedade dividida em classes sociais e com instituições estatais controladas por forças oligárquicas, a obrigação da organização de Conselhos Paritários nas três esferas de governo, com participação da sociedade, foi uma conquista popular importante na Constituinte de 1988. Essa foi e continua sendo uma das frentes de atuação da Cáritas, pois nesses Conselhos a população faz a experiência de controle social sobre as políticas estatais, lutando por sua universalidade e pela qualidade de seu serviço à vida de todas as pessoas (CNBB, 2006, p. 55).

Esta referência remete à necessidade de articulação entre os espaços institucionalizados e não-institucionalizados de controle social, conforme depoimento que segue:

Os espaços de conselhos, fóruns e conferências, por exemplo, com ampla participação social favorecem a proposição de políticas eficientes... O controle realizado em espaços não institucionais também se torna muito produtivo com o fortalecimento da mobilização social (Participante Regional 13).

Segundo os(as) participantes de Experiências Locais pesquisadas: Conselho Municipal de Assistência Social de Passo Fundo e Organização de Cidadania e Combate às

Injustiças Sociais de Santa Luzia (OCCIS-SL), o controle social tem como características principais: controle da sociedade civil sobre as ações do estado; possibilita a incidência da sociedade civil junto aos governos; processo coletivo e participativo que possibilita a formulação de políticas sociais; proporciona a socialização de informações sobre as políticas sociais, formas de gestão e financiamento. Os principais temas abordados na área do controle social a partir dos espaços pesquisados referem-se a: direitos humanos; assistência social; cidadania; políticas sociais e políticas públicas; formação política e controle social.

No que se refere a contribuição dos processos de controle social para qualificar a participação da sociedade civil junto à esfera pública, os(as) representantes de Experiências Locais destacam: processos de discussão junto às comunidades no que se refere a direitos e políticas públicas; realização de auditoria nas contas públicas; pressão para a fiscalização no orçamento do município, na área de assistência social, pelo Conselho Municipal de Assistência Social; avaliação das ações em desenvolvimento tanto na gestão básica como plena na Política de Assistência Social; incidência, a partir do CMAS para que o município assumira a organização dos CRAS.

Os representantes das Coordenações Colegiadas Regionais referem que esta contribuição ocorre na medida em que os processos de controle social: permitem acompanhar, monitorar e denunciar o que não está sendo realizado; possibilitam a fiscalização das contas públicas, monitorando a atuação dos órgãos e agentes públicos para o fiel cumprimento das suas atribuições e finalidades; realizam a publicização de temas voltados aos direitos humanos e políticas sociais; possibilitam, através da participação em conselhos, fóruns, conferências, a priorização do interesse público sobre os interesses privados e políticos; contribuem para a democratização do acesso a informação, conforme relato a seguir:

O exercício gradativo de construção do controle social tem significado a ampliação da participação social civil na esfera pública. Publicizando os temas, debatendo amplamente os direitos humanos, as decisões e demandas sociais tem contribuído para qualificar essa participação (Participante Regional 9).

No âmbito da Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional identifica-se que esta contribuição ocorre quando: possibilitam à sociedade civil acompanhar de perto as políticas públicas; contribuem para o conhecimento das reais necessidades das comunidades, na medida em que o poder público encontra dificuldade em fazê-lo; favorecem o “feedback” no planejamento das ações mediante a participação de representantes da sociedade civil organizada; inviabilizam o encaminhamento de ações que levam à práticas de favoritismo,

fraude e corrupção; possibilitam a participação da sociedade civil, mediante a constituição de novos mecanismos de controle social, conforme depoimento:

Acredito que o controle social é por onde a sociedade civil tem conseguido exercer a sua participação. Isto com toda a fragilidade que sabemos existir nesses processos. Mas entendo também que vem sendo construídos mecanismos novos, como por exemplo, as caravanas do judiciário que trazem um jeito novo de trabalhar o controle social (Participante Coordenação Colegiada Nacional 1).

As reflexões aqui sistematizadas apontam que o controle social democrático na área das políticas sociais constitui-se como processo em construção, o qual deve estar diretamente articulado com os processos de educação não-formal e mobilização social, com vistas ao alcance dos objetivos a que se propõe. Assim, o controle social democrático constitui-se como processo de participação da sociedade civil organizada, com vistas a intervir na gestão pública. Se viabiliza de forma coletiva através da formulação, deliberação, gerenciamento financeiro, acompanhamento da execução e avaliação de políticas públicas. O efetivo controle social supõe a articulação entre espaços institucionalizados e não-institucionalizados de participação, constituindo-se como mediação necessária ao enfrentamento das desigualdades sociais e construção da justiça social. O controle social democrático constitui-se como uma das formas de materialização dos processos de participação social tema a ser abordado a seguir.

#### 5.4 AFINAL, POR QUE PARTICIPAÇÃO SOCIAL?

Quem não participa, não decide, não interfere, não tem o seu direito garantido. A participação está vinculada a outros dois direitos: liberdade e igualdade. E somente através da participação que esses direitos se efetivam (Participante de Experiência Local de Mobilização Social 1).

O tema da participação tem sido recorrente em várias áreas do conhecimento. Etimologicamente, “participação” tem origem no verbo participar, do latim “participare”, que significa “fazer saber; informar, anunciar, comunicar; ter ou tomar parte” (FERREIRA, 2004, p. 1498). A participação na “pólis”, na origem grega, significava a participação dos “cidadãos” no processo eleitoral, o qual possibilitava a tomada de decisões quanto aos rumos da sociedade. Somente os homens livres e de posses exerciam a participação política, a partir do direito de votar e ser votado. Estas características também estão presentes na organização da sociedade brasileira, desde o Período Colonial, até os dias atuais, quando o “voto a cabresto” ainda se realiza em algumas regiões do país. Considerando a perspectiva liberal, o

processo de participação política na sociedade esteve direcionado às condições de visibilidade social, através do status de uma classe detentora de riqueza e poder, conforme já descrito no capítulo 3. Essa prática assinala a tendência de uma cultura autoritária e centralizadora no exercício do poder, que leva a maioria da população, destituída desse poder, à resignação e ao medo de participar e, conseqüentemente, ao fortalecimento de uma cultura de subalternidade, clientelismo e do “não direito”.

Na realidade brasileira, a partir da década de 1980, em decorrência das novas configurações presentes na relação entre Sociedade Civil e Estado percebe-se a ampliação acerca de concepções e experiências de participação política. Considerando que política se refere à “arte de bem governar os povos” (FERREIRA, 2004, p. 1592), a participação política diz respeito à possibilidade da população contribuir na tomada de decisões sobre o que é de interesse público, da sociedade. Esse tipo de participação ocorre em diferentes espaços da vida social, através de grupos de discussão nas comunidades, grêmios estudantis, associações, sindicatos, movimentos sociais, reuniões, partidos políticos, audiências públicas, mobilizações sociais, entre outros.

Ao considerar a qualidade da participação e sua capacidade de produzir resultados é possível classificá-la em dois tipos: participação orientada para a “decisão” ou orientada para a “expressão” (TEIXEIRA, 2002, p. 27). O primeiro tipo ocorre através da participação de diferentes atores, que compõem a sociedade civil organizada, no processo decisório, enquanto protagonistas, contribuindo, dessa forma, para o debate e incorporação de questões referentes aos interesses da população. Já a participação orientada para a “expressão” se manifesta através da simbólica presença na cena política. Corre-se o risco desta presença ser legitimadora do processo decisório já definido por outros atores, o que pode levar a uma cultura participacionista, onde as pessoas envolvidas são meros expectadores.

A participação orientada para a decisão é permeada por processos que possibilitam gerar mudanças nos diferentes âmbitos de organização da vida em sociedade. Verifica-se, portanto, que “a participação é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal. Parece que só se aprende a participar, participando”, como refere Díaz Bordenave (1987, p. 74). Este exercício pode levar à participação cidadã que, conforme refere Teixeira (2002, p. 32-33) é concebida como:

processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação.

Outra abordagem acerca do tema pode ser verificada através de três dimensões interdependentes que são “componentes do processo pedagógico da participação: conscientização, organização e mobilização” (SOUZA, 2004, p. 87). A conscientização corresponde à tomada de consciência sobre a realidade histórico-concreta, local e global, a qual integra diferentes dimensões e se converte em base para o processo de organização. “A conscientização como elemento do processo pedagógico de participação é um processo de ultrapassagem da consciência individual para a consciência social dos problemas coletivos” (SOUZA, 2004, p. 89). Exige, portanto, capacidade de construção coletiva em vista do alcance de objetivos comuns.

A organização social resulta do processo de conscientização. Compreende o reconhecimento e valorização das potencialidades individuais e coletivas, as condições, limites e perspectivas de cada contexto, a identificação de instrumentos e espaços de intervenção. Busca-se, assim, a mobilização das pessoas envolvidas enquanto protagonistas. Mobilizar é “movimentar; fazer mover-se; animar” (FERREIRA, 2004, p. 1342). Envolve, portanto, tomada de posição, respeitando as especificidades individuais em vista da consolidação de processos coletivos. Mobilização difere de motivação, mas se enriquece com ela. Conforme descreve Charlot (2000, p. 55), “a mobilização implica mobilizar-se (“de dentro”), enquanto que a motivação enfatiza o fato de que se é motivado por alguém ou por algo (“de fora”)”.

Não há uma receita pronta em relação à participação. Numa perspectiva democrática não se pode “ordenar”: participe! A participação também não pode ser mensurada somente a partir de dados quantitativos. Ela é processo dialético e contraditório. Numa perspectiva emancipadora a participação se materializa através de uma práxis transformadora na medida em que é pensada, planejada, exercida de forma consciente, crítica e propositiva, com protagonismo das pessoas envolvidas. Conforme refere Gohn (2005, p. 30), a participação é:

um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova.

Mas, como consolidar um processo efetivo de participação? É importante ter presente que dependendo do projeto político de governo e da capacidade de organização e mobilização da sociedade civil, a participação pode ter maior ou menor efetividade. Conforme refere Ammann (1980, p. 27): “a intensidade da participação social pode ser ampliada ou

reduzida em decorrência de condições propiciadas a nível societal e ainda por razões que se colocam na área da conscientização”.

Isto ocorre porque a participação corresponde ao “efetivo envolvimento da sociedade civil na construção da esfera pública” (Participante Regional 10). Está em jogo o sentido político da participação, que se manifesta através do exercício do poder. Diante das reflexões apresentadas emerge a definição da participação social, a qual aponta elementos fundamentais conforme descrição a seguir:

Participação social quer dizer para mim mais que um ato é um processo em que parcelas da sociedade possam intervir, definir e promover ações diretas ou indiretas sobre os caminhos que o Estado deve tomar na garantia do bem estar para toda a sociedade (Participante Colegiada Nacional 2).

Este tipo de participação envolve processos mobilizatórios e organizativos capazes de contribuir para a realização de mudanças sociais. A questão chave da participação social corresponde a sua capacidade de incidir concretamente em determinada realidade, possibilitando construções contra hegemônicas, diante de estruturas alicerçadas por relações de clientelismo, dominação, exclusão, concentração e alienação. Nesta perspectiva:

Participação social é o envolvimento do povo em questões referentes a garantia de direitos, luta por políticas públicas, exercício do controle social. Acontece quando cria-se espaços para a manifestação de ideias, bem como, debates sobre a conjuntura atual, vislumbrando uma melhor organização política visando uma organização para a enfrentar os desafios que vem pela frente (Participante de Experiência de Educação Não Formal 2).

A participação social é requisito essencial para o fortalecimento da democracia, seja ela representativa ou participativa. Estas duas modalidades podem estar articuladas entre si ou uma pode se sobrepor a outra, conforme relato a seguir:

Participação social significa também luta por direitos[...]. É nesse sentido que a visão do tema participação social vai permeando a perspectiva de uma outra sociedade onde cada vez mais a democracia direta, participativa, supere o que a gente chama de democracia representativa (Participante da História Oral 1).

Na democracia representativa, as deliberações coletivas são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 2000, p. 56). Essa definição pode ser visualizada, por exemplo, no processo eleitoral, quando, através do voto, os(as) eleitores(as) elegem pessoas que representam seus interesses

junto aos espaços de governo, no âmbito executivo e legislativo, nos diferentes níveis. Assim, não basta apenas votar. É necessário saber por que votar, em quem votar e quais os projetos que são defendidos pelos(as) candidatos(as) ao processo eleitoral.

A democracia direta, ou participativa, ocorre quando o “indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário” (BOBBIO, 2000, p. 63). Esse tipo de democracia requer capacidade de discernimento, sobre os temas e questões que envolvem os “lugares” de participação, bem como, capacidade de autonomia frente a posicionamentos e decisões requisitadas nestes espaços.

É importante destacar que não existe uma passagem imediata da democracia representativa para a democracia participativa. Acreditamos que estes dois tipos de democracia não devem se sobrepor um ao outro, mas pode haver uma integração recíproca entre eles.

Na democracia representativa, a participação da sociedade civil exige vigilância diante da escolha de seus representantes e do seu posicionamento diante das demandas pautadas pela sociedade. Por outro lado, o exercício efetivo da democracia participativa exige que a sociedade civil construa e fortaleça canais e instrumentos de participação, sejam eles institucionalizados ou não, mas, que possibilitem fortalecer a incidência política junto à esfera pública. Assim, a participação social para além de uma “ferramenta” de mobilização se constitui como:

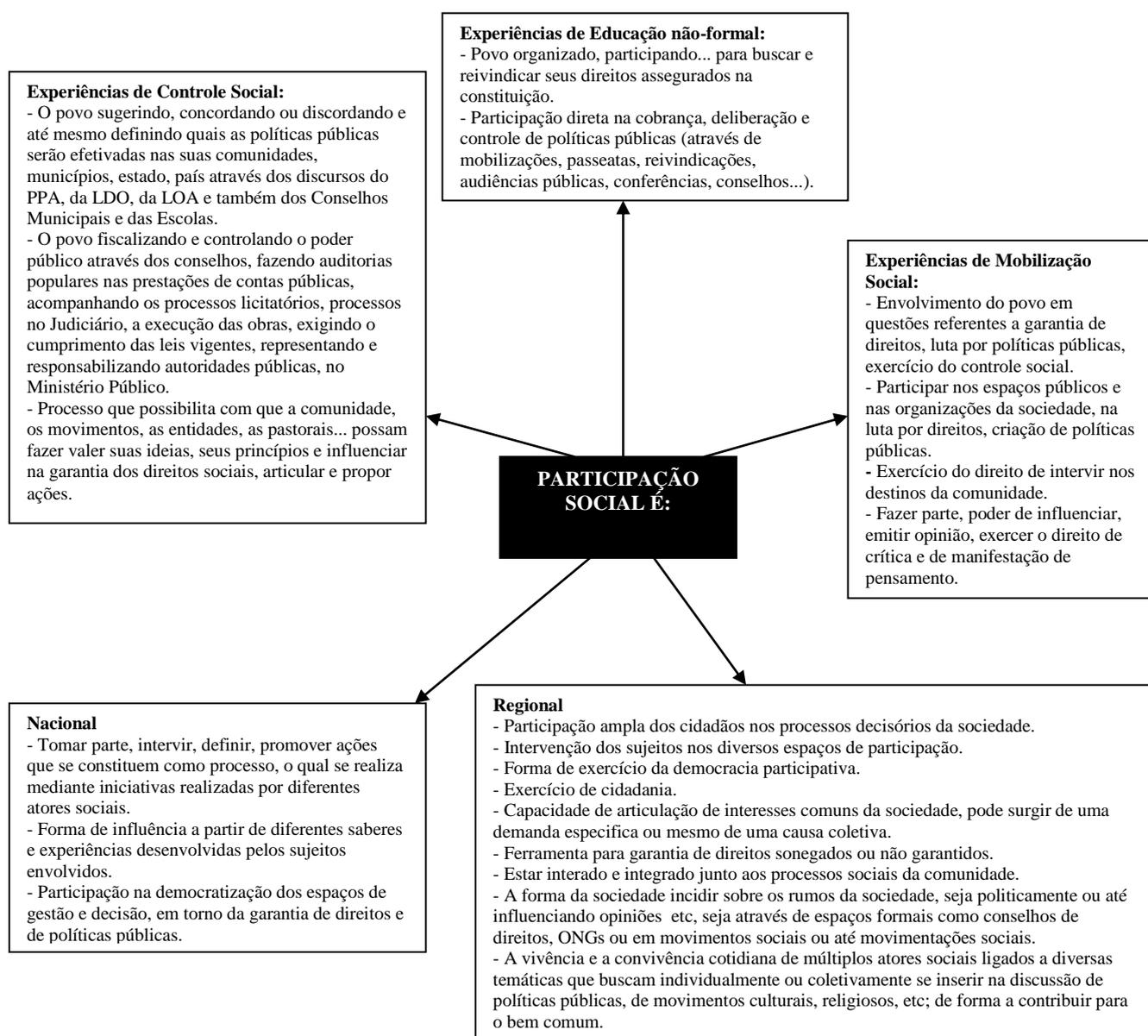
processo em que a comunidade, os movimentos, as entidades, as pastorais... tem possibilidade de utilizar para fazer valer, suas ideias, seus princípios e influenciar na garantia dos direitos sociais, articular e propor ações. Participação social também é possível para garantir o controle da sociedade nas ações do Estado (Participante de Experiência Local de Controle Social 2).

O fortalecimento dos diferentes segmentos populacionais, para incidir junto as estruturas de poder (político, econômico, social, cultural, eclesial...) exige que os(as) participantes desses espaços, em especial, as classes subalternas, se apropriem de conhecimentos, estratégias, recursos e mecanismos de controle. O relato a seguir dá visibilidade a esta questão quando destaca que participação social:

É o povo sugerindo, concordando ou discordando e até mesmos definindo quais as políticas públicas serão efetivadas nas suas comunidades, municípios, estado e país através das discussões sobre o PPA, LDO, LOA e também Conselhos Municipais, Escolas... É o povo fiscalizando e controlando o poder público através dos Conselhos, fazendo auditorias populares nas prestações de contas públicas, acompanhando os processos licitatórios e execução das obras, exigindo o cumprimento das leis vigentes (Participante de Experiência Local de Controle Social 1).

Ao serem perguntados sobre “o que é participação social”, os(as) participantes de Experiências Locais, Coordenações Colegiadas Regionais, Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional, atribuíram diferentes significados ao tema, os quais estão sistematizados no quadro 14.

**Quadro 14 - Compreensão dos(as) participantes sobre o tema Participação Social**



Fonte: Questionários de pesquisa. Dados sistematizados pela pesquisadora.

A ilustração aponta elementos referentes a constituição dos processos de participação social, os quais podem ser sistematizados através dos seguintes pontos:

**1) Sentido da participação:** Tomar parte, intervir, definir, influenciar. Significa participação direta; capacidade de articulação em torno de interesses comuns; exercício da democracia participativa.

**2) Objetivos da participação:** satisfação de necessidades, conquista e ampliação de direitos, construção de políticas públicas.

**3) Espaços de participação:** espaços institucionalizados (Conselhos, Conferências, processos de discussão e construção do Plano Pluri Anual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual – (LOA) e não institucionalizados como: fóruns da sociedade civil e mobilizações.

**4) Potencial dos processos de participação:** fiscalização dos governos, órgãos públicos e políticas públicas, incluindo a questão orçamentária; visibilidade e transparência às ações desenvolvidas nos três poderes, nos diferentes âmbitos de organização do Estado; possibilita a manifestação de ideias; articulação entre processos de educação não-formal, mobilização e controle social; acesso as informações; democratização dos espaços de gestão.

Mas, para que serve a participação social? Considerando as referências descritas, os processos de participação da sociedade civil junto à esfera pública contribuem para a efetivação das prerrogativas descritas no Art. 3º da CF de 1988 que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Estes objetivos apresentam-se como desafios a serem perseguidos nos processos de participação social, ao considerar as consequências advindas da ofensiva capitalista, que impactam diretamente nas formas de organização e gestão do mundo trabalho. Também impactam na gestão, financiamento e controle social de políticas públicas e nas relações estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil, mediante a influência do mercado.

O conjunto dos participantes da pesquisa (Experienciais Locais, Coordenações Regionais, Diretoria e Coordenação Colegiada Nacional) destaca que os principais fatores que possibilitam a participação da sociedade civil junto à esfera pública referem-se a: capacidade de incidência junto aos órgãos públicos e espaços de controle social de políticas sociais; possibilidade de articulação e parceria com movimentos sociais, entidades e organizações da

sociedade civil; incentivo das entidades/órgãos financiadores; busca de recursos materiais e/ou financeiros.

Os representantes de Experiências Locais ainda destacam: iniciativa individual dos(as) participantes; busca de recursos materiais e/ou financeiros; qualificação para incidência em políticas públicas; formação de base de apoio, através do trabalho junto ao povo e transparência da gestão.

Tais elementos possibilitam identificar que a participação social se consolida mediante o acesso a questões de ordem política e financeira, o que envolve a capacidade de organização, mobilização e incidência política por organizações da sociedade civil. Também aponta questões de natureza político-organizativas, especialmente quanto aos modelos de gestão, construídos em cada mandato governamental.

Quanto aos principais fatores que dificultam a participação da sociedade civil junto à esfera pública os(as) participantes referem: descrédito quanto aos espaços de deliberação das políticas sociais; ausência de uma cultura de participação; dificuldade de acesso aos espaços de participação devido a questões financeiras, de deslocamento e horários das atividades; fragilidade quanto a apropriação de informações e acesso a processos formativos; controle dos governos sobre as ações e formas de organização da sociedade civil; falta de transparência da gestão pública. Para a superação de tais dificuldades sugerem-se algumas propostas, descritas no quadro 15.

#### **Quadro 15 - Propostas de enfrentamento às dificuldades presentes nos processos de Participação Social**

<b>DIFICULDADES</b>	<b>PROPOSTAS</b>
<b>Descrédito quanto aos espaços de deliberação das políticas sociais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visibilidade aos espaços institucionalizados e não institucionalizados de controle social.</li> <li>- Aprofundamento e problematização quanto aos papéis e atribuições assumidas por representantes da sociedade civil e sociedade política.</li> <li>- Vigilância permanente sobre os espaços de deliberação no âmbito das políticas públicas, especialmente na área social.</li> </ul>
<b>Ausência de uma cultura de participação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprofundamento em torno da democracia representativa e participativa.</li> <li>- Apropriação sobre os espaços e instrumentos de participação.</li> </ul>
<b>Dificuldade de acesso aos espaços de participação devido a questões financeiras, de deslocamento e horários das atividades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de estratégias de natureza organizativa e financeira, a ser inseridas nos regimentos dos espaços institucionalizados, com vistas estimular a participação de representantes da sociedade civil.</li> <li>- Apropriação das organizações da sociedade civil quanto à finalidade e funcionamento dos espaços institucionalizados de deliberação de políticas públicas.</li> </ul>
<b>Fragilidade quanto a apropriação de</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicização de informações através de materiais formativos e informativos, meios de comunicação social e redes sociais.</li> </ul>

<b>informações e acesso a processos formativos</b>	- Organização de processos de educação não-formal, com a utilização de metodologias participativas, que fomente a participação dos diferentes segmentos da sociedade civil.
<b>Controle dos governos sobre as ações e formas de organização da sociedade civil</b>	- Visibilidade à política autoritária e centralizadora dos governos nos diferentes espaços de participação social. - Construção de processos de mobilização social que problematizem a política centralizadora estabelecida pelos governantes, nos diferentes níveis.
<b>Falta de transparência da Gestão Pública</b>	- Apropriação em torno dos processos de construção do PPA, LDO e LOA. - Monitoramento dos mandatos de governo, mediante a publicização das ações e políticas desenvolvidas. - Organização e participação em audiências públicas. - Vigilância quanto aos processos de licitação e prestações de contas.

Fonte: Questionários de pesquisa. Dados sistematizados pela pesquisadora.

Ao considerarmos a diversidade que marca a natureza da CB constata-se que o exercício da participação social constitui-se desafio. Trata-se de um tema pertinente na medida em que participação não é sinônimo de presença em algum espaço ou atividade. Não é naturalmente democrática ou leva instantaneamente à cidadania. Numa sociedade marcada pela ofensiva do capital tais elementos precisam ser construídos permanentemente.

Se democracia corresponde ao “governo do povo, soberania popular, democratismo” (FERREIRA, 2004, p. 616), a participação social numa perspectiva democrática aconteceria mediante a participação efetiva do povo, especialmente das classes subalternas, nos espaços de decisão sobre a “coisa pública”, ou seja, sobre questões que dizem respeito aos interesses de todas as pessoas. Significa, portanto, o exercício democrático em todos os âmbitos da sociedade, incluindo a questão econômica. Assim, a democracia econômica, conforme refere DOWBOR (2010, p. 114): “se manifesta na qualidade da inserção no processo produtivo, no acesso equilibrado aos resultados do esforço, e no acesso à informação que assegure o direito às opções”. Todos esses elementos levam à apreensão da democracia enquanto “processo de construção de um novo projeto hegemônico das classes subalternas” (DURIGUETTO, 2007, p. 72), capaz de incidir em mudanças sociais necessárias à construção de um novo projeto societário. Considerando a referência descrita percebe-se que há um longo caminho a percorrer quando, por exemplo, nos deparamos com a seguinte interrogação: Como assegurar processos democráticos quando a população ainda enfrenta dificuldades básicas como falta de disponibilidade e de recursos financeiros para deslocamento aos espaços de participação?

Participação social também não equivale à cidadania, que corresponde à “qualidade ou estado de cidadão”, e cidadão é o “indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este” (FERREIRA, 2004, p. 465). Na realidade brasileira a garantia de direitos é fruto de árduos conflitos marcados pelo poder das

elites dominantes, de um Estado autoritário e da resistência da classe trabalhadora. Assim, o exercício da cidadania se confunde entre a ideia da concessão e da conquista.

A concessão acontece quando o Estado, nos diferentes âmbitos de sua organização, possibilita à sociedade civil, a garantia de direitos sociais, políticos e civis. Isto ocorre desde que tais garantias não afetem os processos de acumulação e conservação de privilégios por uma elite dominante.

Exemplo dessa narrativa, nos direitos civis, é o direito à propriedade privada; nos direitos políticos, o direito ao voto “restrito, comprado, manipulado, a cabresto”, e, nos direitos sociais, a ênfase aos direitos voltados ao mundo do trabalho, enquanto estratégia de ocultação da luta dos trabalhadores (MACHADO, 2012, p. 55).

Por outro lado, a conquista de direitos resulta de processos de incidência política da sociedade civil junto à esfera pública. Para além da garantia de leis é necessário condições de infraestrutura, orçamento público, profissionais qualificados e processos de gestão participativos.

Diante das questões abordadas verificar-se que a participação social constitui-se como processo coletivo, de exercício da democracia participativa. Busca-se fortalecer a capacidade de incidência política dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios, junto à esfera pública, com vistas à garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas.

Um dos requisitos fundamentais da participação social está no conhecimento da realidade na qual se quer intervir. Mais uma vez a questão do território é importante pois é nele que a vida acontece, a lógica de produção e reprodução do trabalho e do capital se materializam e as relações sociais se estabelecem. Portanto, é lugar de conflito e construção de projetos societários, que poderão atender os interesses do capital ou da classe trabalhadora.

Os processos de participação social requerem metodologias participativas, compartilhamento do poder de decisão e protagonismo das pessoas envolvidas. Queremos aqui destacar a importância de construir um processo político-metodológico de participação social, a partir de cinco dimensões indissociáveis, quais sejam: sensibilização, conscientização, organização, mobilização e incidência política.

A participação social, embora tenha uma dimensão coletiva, parte inicialmente de vontades, desejos, interesses e sonhos individuais. As pessoas inicialmente se sensibilizam em torno de um tema ou situação que chama a atenção, que inquieta, que é necessária ou que exige resposta. Considerando que sensibilidade diz respeito a “faculdade de sentir;

sentimento” (FERREIRA, 2004, p. 1829), as pessoas se mobilizam a partir de vivências ou experiências que têm significado, que fazem sentido.

Têm sentido uma palavra, um enunciado, um acontecimento que possam ser postos em relação com outros em um sistema, ou em um conjunto; faz sentido para um indivíduo algo que lhe acontece e que tem relações com outras coisas de sua vida, coisas que ele já pensou, questões que ele já se propôs (CHARLOT, 2000, p. 56).

As pessoas orientadas por esse “sentido” buscam conhecer mais sobre a realidade ou situação que se apresenta como desafio, desvendando suas causas e consequências. É um momento de análise crítica, de tomada de consciência, que possibilita superar a naturalização dos fenômenos. É processo de ressignificação. “Algo pode adquirir sentido, perder seu sentido, mudar de sentido, pois o próprio sujeito evolui, por sua dinâmica própria e por seu confronto com os outros e o mundo” (CHARLOT, 2000, p. 57). O aparente já não é satisfatório. Busca-se desvendar o que está velado, oculto ou inacessível. Aqui os processos de educação não-formal são fundamentais pois contribuem para a passagem do “sujeito individual”, isolado em suas preocupações para a construção do sujeito social, crítico, propositivo e participativo. Tais processos de formação se constituem no exercício da práxis social, através de processos coletivos gestados e desenvolvidos de forma participativa, com o protagonismo dos sujeitos envolvidos.

A organização em grupos, equipes, movimentos sociais, entidades, organizações, entre outros, fortalece a identidade coletiva e capacidade crítica dos sujeitos envolvidos. Possibilita a adesão e engajamento em iniciativas que buscam o alcance de objetivos comuns. Isto requer mobilização social que, para além de eventos pontuais se constitui como processo contínuo de ruptura, pressão e resistência frente às situações de injustiça, desigualdade e violação de direitos. Possibilita a articulação de forças que apontem para a emancipação política e social das pessoas envolvidas. O percurso aqui descrito ganha maior densidade se articulado à incidência política, que ocorre através da capacidade de intervenção, junto às estruturas de poder, com vistas à construção de mudanças.

Etimologicamente, a palavra incidir, o latim “incidere” significa “recair, pesar, acometer, atacar” (FERREIRA, 2004, p. 1087). Também pode ser abordada como sinônimo de lobby junto a organismos nacionais e internacionais, no âmbito político, econômico, religioso, de direitos humanos, entre outros, no sentido de pressionar essas instâncias para a viabilização de políticas ou programas, que atendam interesses sejam eles pessoais, coletivos ou privados.

De acordo com o Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA) e Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), incidência política envolve a articulação da sociedade civil e se traduz em força política capaz de gerar mudanças na sociedade. Assim é possível defini-la como:

los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general (MCKINLEY e BALTAZAR, 2005, p. 21).

Para a Cáritas da América Latina e Caribe, a apropriação do tema incidência política é resultado de um amplo debate, através de seminários, assembleias, cursos de formação, reunindo representantes de diferentes países da América Latina e de outros continentes que integram a Cáritas Internacional. Trata-se do poder de intervenção, que resulta da mobilização popular protagonizada por diferentes sujeitos sociais, em torno de estruturas centralizadoras de poder (político, social, econômico, ambiental, cultural, religioso, entre outros). Assim, a incidência política é compreendida como:

acción de movilizar fuerzas dirigidas a un centro de poder (persona, institución, estado) con el fin de transformar las situaciones de opresión, exclusión social, desigualdades, asimetría de participación democrática, restricción y/o violación de derechos, realizada a partir y con los sujetos protagonistas y sus aliados (CÁRITAS, 2006).

Incidência é mais do que ações de lobby. Sua realização implica processos de educação não-formal, mobilização e organização dos sujeitos participantes, com vistas a articulação de estratégias que possibilitem romper com as diferentes estruturas de poder, que geram opressão, discriminação e dependência. Nesta perspectiva a participação social traduz-se como:

a forma da sociedade incidir sobre os rumos da sociedade, seja politicamente ou até influenciando opiniões etc, seja através de espaços como conselhos de direitos, ONGs ou em movimentos sociais[...] (Participante Regional 15).

Na primeira definição, a incidência política está voltada à capacidade da sociedade em influenciar, as instâncias de poder, estruturas estatais, organismos financeiros ou outras instituições de poder, através da elaboração, implementação e acompanhamento de políticas e programas públicos. Na segunda, está orientada para a mobilização de forças dirigidas a um

centro de poder (pessoa, instituição ou Estado), buscando a transformação das situações de opressão e exclusão social que inviabilizam o exercício democrático e participativo da sociedade organizada.

As duas definições apontam a incidência política num sentido diferenciado de lobby. Trata-se da capacidade de pautar estruturas de poder, sejam elas públicas ou privadas, de ordem política, econômica, social, cultural, eclesial, ambiental entre outros, com vistas a garantia de direitos e de políticas públicas. Nesta direção a participação social constitui-se como “possibilidade de participação e influência da sociedade civil nos espaços de gestão, favorecendo a ampliação da participação e o fortalecimento dos mecanismos democráticos” (Participante Colegiada Nacional 1).

O desenvolvimento destas cinco dimensões é fundamental para o alcance dos resultados pretendidos nos processos de participação social, mediante a democratização dos espaços de gestão e decisão, em torno da garantia de direitos e de políticas públicas.

O caminho trilhado até aqui procurou apresentar evidências acerca do exercício da participação social a partir de depoimentos de agentes e lideranças que integram a Cáritas Brasileira. Este é um longo caminho a ser trilhado! As estações por onde passamos enriqueceram nossa bagagem. Nela trazemos memórias do caminho percorrido, descobertas e desafios que mobilizam a continuar viagem. Estamos avistando a estação de chegada!

## 6 ESTAÇÃO DE CHEGADA: “CAMINHOS, DESCOBERTAS E DESAFIOS”

Estação de chegada, lugar de felicidade!  
A bagagem reforçada, assim como a utopia.  
Têm experiências, relatos... riqueza enfim.  
(Loiva de O. Machado)

Piuiii, piuiii... A estação de chegada se aproxima. Trazemos na bagagem memórias dos caminhos percorridos, aprendizados das experiências compartilhadas, inquietações acerca das descobertas.

Iniciamos esta viagem com a motivação de continuar aprofundando alguns percursos já trilhados na trajetória de vida pessoal e profissional. Procuramos construir novos caminhos, que possibilitassem desvendar como vem se constituindo a participação de organizações da sociedade civil, no âmbito da educação não-formal, mobilização e controle social, junto a esfera pública, no período de 2002 a 2012.

Primeiramente, planejamos o caminho a ser percorrido a partir da escolha dos referenciais epistemológicos, teóricos e metodológicos que serviram de orientação no processo de investigação. Na sequência, buscamos compreender a origem e forma organizativa do Estado e da Sociedade Civil, nos diferentes períodos históricos, com destaque à realidade brasileira, a partir de referências teóricas da área das Ciências Sociais Aplicadas. Elegemos a teoria do Estado Ampliado, de Antônio Gramsci, para problematizar como se configuram as relações entre sociedade civil e sociedade política, na constituição da esfera pública. Esta se traduz como locus importante para o exercício da participação social. Requer o exercício da democracia participativa, articulada à representativa, na perspectiva da garantia de direitos, de políticas públicas e gestão democrática do Estado.

Priorizamos como referência epistemológica o método do Materialismo Dialético Histórico. O locus empírico da pesquisa foi a Cáritas Brasileira, a qual se constitui como Entidade de Assistência Social e Organismo de Pastoral Social, presente em todo o território nacional através de 12 Regionais organizados de norte a sul do país.

Experimentamos constantemente o exercício de aproximação e distanciamento, acerca do objeto em estudo, pelo fato de exercermos atividade profissional na Cáritas Brasileira Regional do Rio Grande do Sul. Foi uma experiência rica em aprendizados, conflitos, questionamentos e sonhos diante da Cáritas que se tem e que se deseja e de suas implicações e contribuições na construção de outro projeto societário, a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável, solidário e territorial.

Entendemos que, embora a Cáritas seja uma organização de âmbito nacional, que se orienta por uma missão, diretrizes, princípios e prioridades de ação comuns, trata-se de uma organização formada por várias organizações sociais. Isso se deve, entre outros fatores, pelas especificidades dos territórios onde atua, pela perspectiva de trabalho e pelo caráter ecumênico, embora vinculada à estrutura organizativa da Igreja Católica local. Tal estrutura apresenta formas diferenciadas de gestão que, entre outros modelos, pode ser centralizada ou democrático-participativa. Também apresenta posicionamentos de ordem político-institucional, que podem ser marcados por uma perspectiva conservadora ou emancipadora, frente às exigências da realidade. Neste contexto, há que se considerar os processos vividos pela entidade em sua trajetória cinquentenária, os quais podem ser identificados em três fases principais: assistencialista, de promoção humana e de caridade libertadora. Embora esta última tenha evidência e prioridade no momento atual, não significa que as demais fases tenham sido superadas inteiramente.

Convive-se com equipes de Cáritas, nos diferentes âmbitos e territórios, que desenvolvem ações pontuais e, por vezes descontextualizadas de processos mais amplos, o que leva ao risco de se tornarem assistencialistas. Há equipes que dedicam esforços em torno da formação humana, articulada à qualificação profissional. Também há equipes que desenvolvem processos mais abrangentes, que envolvem, de maneira articulada, ações de assistência, de promoção humana e de luta por direitos e políticas públicas, com vistas a fortalecer o protagonismo os usuários-cidadãos em espaços decisórios. Por isso, trabalhamos com a denominação “organizações da sociedade civil”, pois estamos acessando um conjunto de organizações “filiadas” sobre a mesma natureza jurídica, ou seja, Cáritas Brasileira.

Reconhecemos a diversidade e as contradições presentes na forma de gestão, de organização do trabalho e composição das equipes que integram a CB. Por isso, ao priorizarmos o público participante do processo de pesquisa, assumimos um posicionamento estratégico e compromisso ético. Isto ocorre no sentido de dar voz e visibilidade à perspectiva emancipadora, presente na missão, prioridades e ações desenvolvidas pela entidade, bem como, no processo de gestão e organização dos trabalhos. Entendemos que esta opção poderá fomentar mudanças de mentalidades e de atitudes, necessárias à construção de outro projeto societário, alicerçado na justiça social.

A metodologia desenvolvida buscou a triangulação de técnicas e instrumentos de pesquisa, espaços de investigação e público envolvido. No que se refere as técnicas para coleta e análise de dados, elegemos a história oral, questionário, pesquisa documental e análise de conteúdo. Quanto aos espaços investigados priorizamos o âmbito local

(municípios, regiões), estadual e nacional da CB. Para tanto, participaram Experiências Locais de Educação Não-Formal, Mobilização e Controle Social, Equipes de Coordenação Colegiada em âmbito Regional, Diretoria e Coordenação Colegiada em âmbito nacional.

A história oral possibilitou a memória e reconstituição de processos construídos pela Cáritas que ainda não estavam suficientemente sistematizados ou publicizados. Assim, foi relevante a participação de pessoas que contribuíram com a materialização do Programa de Formação em Políticas Públicas, desenvolvido pela CB, no período investigado. Os resultados desse processo podem ser identificados através da participação da Cáritas em diferentes espaços locais, estaduais e nacional na área das políticas públicas.

A utilização do questionário contribuiu para o alcance da dimensão nacional da pesquisa e, ao mesmo tempo para o detalhamento dos processos desenvolvidos por agentes e lideranças, em âmbito local e regional. A análise documental possibilitou identificar a caminhada percorrida pela CB ao longo de 10 anos diante de temas como: direitos, políticas sociais, mobilizações e controle social. Essas temáticas se configuram como prioridade nacional a partir do I Congresso da CB realizado em 1999. A partir de diferentes nomenclaturas, conforme vimos no capítulo 4, essas temáticas ganham consistência, visibilidade e despertam para um posicionamento político, que se materializa através dos compromissos firmados, enquanto CB, por ocasião dos Congressos e Assembleias Nacionais.

Identificamos, no caminho percorrido e em cada estação de passagem que os sujeitos pesquisados, compreendem que a Educação Não-Formal não deve ser concebida como uma forma de substituição da educação formal. Tampouco como um tipo de educação de segunda categoria ou uma opção para quem não teve acesso aos bancos escolares. Ela é complemento e inovação, numa perspectiva de totalidade, na medida em que possibilita a formação socio-política das pessoas envolvidas, a partir dos territórios onde estão inseridas. Assim, contribui para a construção do conhecimento, de maneira crítica, articulado às vivências e experiências concretas.

A Educação Não-Formal se constitui como processo coletivo, que possibilita a valorização de saberes, experiências e vivências, as quais tem alicerce na história, cultura e construção de identidades. Este tipo de educação possibilita a valorização de competências e habilidades, que contribuem efetivamente para a formação de sujeitos sociais críticos. Porém, os processos de Educação Não-Formal apresentam algumas dificuldades como: a) metodologia de trabalho desvinculada da prática cotidiana; b) número reduzido de pessoas e grupos de referência para mobilizar os processos de educação não-formal; c) pouca

divulgação; d) dificuldades financeiras e de deslocamento para participar dos processos de educação não-formal e limites quanto a apropriação em torno das temáticas trabalhadas.

Diante das dificuldades apontadas é possível construir propostas de superação como:

- a) construção de: processos formativos que tenham o território como referência; instrumentos e estratégias de socialização de informações, com linguagem adequada às especificidades de cada região; metodologias que valorizem os saberes e práticas sociais locais, articulando-as a contextos mais amplos;
- b) conscientização de um maior número de pessoas sobre os objetivos dos processos de educação não-formal, com vistas a mobilizar a adesão dos mesmos;
- c) previsão orçamentária nos planos de trabalho, que contemple a origem e destinação dos recursos, com vistas a possibilitar a realização das ações previstas.

Percebe-se que os processos de educação não-formal, podem contribuir para qualificar a participação da sociedade civil junto a esfera pública, a partir de sete pontos: 1) análise da conjuntura local e nacional; 2) articulação em torno de interesses comuns; 3) conhecimento sobre a realidade das comunidades; 4) conhecimento e qualificação de instrumentos e estratégias de participação; 5) construção do pensamento crítico e consciência de classe; 6) formação de lideranças políticas; 7) fortalecimento: de pessoas e grupos envolvidos; da autoestima, do sentimento de pertencimento, valorização do saber local e popular e da organização social; da participação em espaços como fóruns, conselhos, conferências.

Os dados analisados possibilitam concluir que a Educação Não-Formal está voltada a um modelo de educação permanente, que tem raízes na metodologia da educação popular. Sua materialização ocorre através de processos educativos construídos de forma coletiva, democrática e participativa pelos sujeitos envolvidos, nos territórios onde estão inseridos.

De acordo com compreensão das pessoas pesquisadas as Mobilizações Sociais não se restringem a eventos pontuais, embora estes sejam constitutivos de processos mobilizatórios. Trata-se, portanto, de processos coletivos de organização e articulação, que envolvem diferentes sujeitos, mobilizados em torno de objetivos comuns, a partir do território onde estão inseridos. Tais processos devem atender preferencialmente, as demandas e necessidades das classes subalternas.

Dados analisados possibilitam identificar cinco principais dificuldades enfrentadas nos processos de mobilização social, quais sejam: a) individualismo; b) dificuldade de construir processos coletivos e participativos; c) descrédito quanto aos espaços de deliberação de políticas sociais; d) concepção de mobilização social enquanto evento pontual; e) fragilidade quanto a formação e comunicação.

Para responder a esses desafios propõe-se: a) envolvimento dos(das) participantes, nos processos de mobilização social, como sujeitos sociais co-responsáveis; b) valorização dos saberes e potencialidades das pessoas envolvidas; c) deliberações coletivas, sem hierarquização, preservando as atribuições específicas as pessoas envolvidas; d) aprofundamento em torno do tema da democracia participativa; e) apropriação sobre os espaços e instrumentos de participação; f) vigilância permanente sobre os espaços de deliberação no âmbito das políticas públicas, especialmente na área social; g) continuidade das deliberações feitas em eventos pontuais, como processos permanentes de articulação, organização e mobilização; h) articulação dos sujeitos envolvidos como estratégia de enfrentamento à fragmentação; i) construção de processos metodológicos de mobilização social que incluam a formação e comunicação como eixos estratégicos.

Os processos de mobilização social podem contribuir para qualificar a participação da sociedade civil junto à esfera pública através da: 1) apropriação crítica da realidade; 2) incidência: em torno da criação de Projetos de Lei de Iniciativa Popular; junto à mídia através das ações desenvolvidas, considerando as pautas coletivas; na elaboração de planos governamentais, através da inserção de reivindicações da sociedade civil; 3) formação de opinião em torno de direitos e políticas públicas; 4) pressão popular para o avanço na garantia de direitos e de políticas públicas; 5) visibilidade sobre as necessidades não atendidas e sobre a lógica de funcionamento do Estado; 6) pauta de demandas da sociedade civil junto aos gestores de políticas públicas; 7) organização e participação de comunidades, grupos e movimentos em espaços de discussão, decisão e construção coletiva na área das políticas públicas.

Diante do exposto é possível concluir que a mobilização social configura-se como processo permanente de organização e articulação de diferentes sujeitos sociais, em torno de objetivos comuns, com vista a mudança da realidade em que se encontram.

Na realidade brasileira, o controle social por várias décadas foi concebido e exercido como estratégia de controle do Estado sobre a sociedade civil. A compreensão sobre o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, torna-se novidade, com o processo de democratização, a partir do final da década de 1980.

Os espaços de exercício do controle social podem ser institucionalizados através do Ministério Público, Poder Executivo, Legislativo. Também podem ser não institucionalizados, através de espaços e instrumentos articulados pela própria sociedade civil, a exemplo das mobilizações sociais, fóruns, orçamento público e movimentos sociais. Isto pode ser

evidenciado mediante a escolha dos(as) participantes da pesquisa sobre os principais espaços de controle social, quais sejam: conselhos, conferências, fóruns e mobilizações sociais.

A sociedade civil encontra dificuldades para o exercício do controle social como a fragilidade quanto ao acesso às informações, limites quanto a apropriação teórico-prática e frágil consciência política diante de espaços decisórios. Tais dificuldades podem ser enfrentadas com a publicização de informações através de redes virtuais, meios de comunicação, espaços de participação e formação para o exercício do controle social.

No âmbito dos governos são observadas algumas dificuldades como: cooptação de lideranças sociais, falsas promessas, trocas de favores, compra de votos, ameaças e intimidações; imposição de informações por representantes governamentais; domínio da vontade política de gestores públicos. Assim, torna-se fundamental a aplicação da Lei 9840 – contra a corrupção eleitoral e administrativa; articulação e incidência de representantes da sociedade civil, nas deliberações feitas nos espaços de controle social; fiscalização dos espaços de controle social pelo Ministério Público.

Quanto aos espaços de controle social, os(as) participantes da pesquisa, apontam dificuldades como: a) descrédito quanto aos espaços de deliberação de políticas sociais; b) falta de transparência; c) práticas voltadas ao paternalismo, assistencialismo, demagogia, favorecimento e apadrinhamento; d) ausência de uma cultura de participação. Diante de tais dificuldades é necessária visibilidade às experiências de controle social institucionalizadas e não institucionalizadas, mediante troca de informações e socialização dos resultados alcançados; vigilância permanente sobre os espaços de deliberação no âmbito das políticas públicas, especialmente na área social; publicização de informações referentes as discussões, deliberações e questões orçamentárias através de relatórios, atas e informativos, utilizando-se das mídias virtuais e demais veículos de comunicação social; construção de pautas coletivas e deliberações que levem ao atendimento de interesses coletivos acima dos interesses individuais e partidários; aprofundamento em torno do tema da democracia representativa e participativa; apropriação sobre os espaços e instrumentos de participação.

Percebe-se o controle social como processo em construção, tende a se fortalecer mediante iniciativas promovidas no âmbito da educação não-formal e mobilização social, que possibilitem pautar as reais demandas e necessidades da população. Busca-se, dessa forma, o alcance dos objetivos pelo qual foi criado, ou seja, o compartilhamento de poder e responsabilidades, entre sociedade civil e sociedade política, na tomada de decisões sobre a “coisa pública”.

Nesta direção é possível concluir que o controle social democrático se constitui como processo de participação da sociedade civil organizada, com vistas a intervir na gestão pública. Se viabiliza de forma coletiva através da formulação, deliberação, gerenciamento financeiro, acompanhamento da execução e avaliação de políticas públicas. O efetivo controle social supõe a articulação entre espaços institucionalizados e não-institucionalizados de participação. Assim, o exercício do controle social democrático pode contribuir para qualificar a participação da sociedade civil junto à esfera pública mediante: 1) participação da sociedade civil, com a constituição de novos mecanismos de controle social; 2) construção de estratégias que inviabilizam práticas de favoritismo, fraude e corrupção; 3) processos de discussão junto às comunidades no que se refere a direitos e políticas públicas; 4) fiscalização do orçamento público, através do monitoramento da atuação dos órgãos e agentes públicos e da auditoria das contas públicas; 5) incidência, a partir dos CMAS para que os municípios assumam a organização dos CRAS; 6) avaliação das ações em desenvolvimento na gestão básica como na gestão plena na Política de Assistência Social; 7) acompanhamento, monitoramento e denúncia sobre o que não está sendo realizado; 8) publicização de temas voltados aos direitos humanos e políticas sociais; 9) participação em conselhos, fóruns, conferências; 10) democratização do acesso à informação; 11) intervenção a partir conhecimento das reais necessidades das comunidades; 12) “feedback” no planejamento das ações, no campo das políticas sociais, mediante a participação de representantes da sociedade civil organizada.

Ao considerarmos a diversidade que marca a natureza da CB, bem como as categorias emergentes do processo de pesquisa, quais sejam: trabalho em rede, território, voluntariado e controle orçamentário, constata-se que o exercício da participação social constitui-se desafio. O conjunto dos(as) participantes da pesquisa destaca que os principais fatores que possibilitam a participação da sociedade civil junto à esfera pública referem-se a: capacidade de incidência junto aos órgãos públicos e espaços de controle social de políticas sociais; possibilidade de articulação e parceria com movimentos sociais, entidades e organizações da sociedade civil; incentivo das entidades/órgãos financiadores; busca de recursos materiais e/ou financeiros. Os representantes de Experiências Locais destacam ainda: iniciativa individual dos(as) participantes; busca de recursos materiais e/ou financeiros; qualificação para incidência em políticas públicas; formação de base de apoio, através do trabalho junto ao povo e transparência na gestão.

Quanto aos principais fatores que dificultam a participação da sociedade civil junto a esfera pública identifica-se: descrédito quanto aos espaços de deliberação das políticas

sociais; ausência de uma cultura de participação; dificuldade de acesso aos espaços de participação devido a questões financeiras, de deslocamento e horário das atividades; fragilidade quanto a apropriação de informações e acesso a processos formativos; controle dos governos sobre as ações e formas de organização da sociedade civil; falta de transparência da gestão pública.

Verifica-se que os processos de participação social requerem metodologias participativas, compartilhamento do poder de decisão e protagonismo das pessoas envolvidas. É necessário fomentar um processo político-metodológico de participação social, a partir de cinco dimensões indissociáveis, quais sejam: sensibilização, conscientização, organização, mobilização e incidência política. A questão chave da participação social corresponde a sua capacidade de incidir concretamente em determinada realidade, possibilitando construções contra hegemônicas, que fortaleçam processos emancipatórios, frente às estruturas alicerçadas por relações de clientelismo, dominação, exclusão, concentração e alienação.

Diante das questões abordadas conclui-se que a participação social constitui-se como processo coletivo, de exercício da democracia participativa. Busca-se fortalecer a capacidade de incidência política dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios, junto à esfera pública, com vistas à garantia e ampliação de direitos e de políticas públicas.

As reflexões desenvolvidas ao longo desta produção nos permitem chegar a formulação da seguinte tese: A participação da sociedade civil na constituição da esfera pública integra o complexo, contraditório e fecundo processo de democratização, que se traduz na disputa por um modelo de Estado. Nesse processo, a incidência dessa participação vem se efetivando nos espaços institucionalizados e não institucionalizados, a partir de múltiplos territórios, organizações, sujeitos, experiências que traduzem interesses de classe. Logo, pode fortalecer a constituição dessa sociedade civil como sociedade política, com potencialidade para a construção contra hegemônica de outro projeto societário. Isto permitiria a superação do projeto vigente, que reduz essa participação à função complementar na execução das políticas sociais públicas.

Estamos na estação de chegada. Alegremo-nos pelo caminho trilhado, pelas descobertas experimentadas e pelos desafios emergentes. Sem dúvida, já não somos os mesmos! Trazemos em nossa bagagem um conjunto de informações e proposições que nos mobilizam a seguir em frente...O momento de chegada é também de partida!

Já não somos os mesmos!  
Gestamos o novo! O que será não se sabe.  
Segue! Viagem sem fim...  
(Loiva de O. Machado)

## REFERÊNCIAS

- ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Trad. Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.
- ADAMS, Telmo. *Política de Formação*. Brasília: Cáritas Brasileira, 2006. (Série Políticas 2).
- \_\_\_\_\_. *Educação e economia (popular) solidária: mediações pedagógicas do trabalho associado na Associação dos Recicladores de Dois Irmãos*. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, RS, 2007, 356 p.
- ADAMS, Telmo; PEDRINI, Dalila (Orgs). *Políticas Públicas: controle social e mobilizações cidadãs*. Brasília: Cáritas Brasileira, 2006.
- ALVAREZ, Marcos César. *Controle social: notas em torno de uma noção polêmica*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.18, n.1, p. 168-176, jan./mar. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000100020](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100020)>. Acesso em: 01 set. 2007.
- AMMANN, Safira Bezerra. *Participação social*. 2.ed. ver. e ampl. São Paulo: Cortez & Moraes, 1980.
- ANJOS, Maria Cristina dos. *Relações com outros parceiros e organismos da Igreja (Rede)*. In: IV Congresso e XVIII Assembleia da Cáritas Brasileira (Caderno de Textos). Brasília: 2011.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- ARTICULAÇÃO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio: o dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008.
- ASSISTENCIAL. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio: o dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008.
- BARDIN, Laurece. *Análise de Conteúdo*. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3.ed. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2004.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. v. 2. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca Básica do Serviço Social)
- BIDARRA, Zelimar Soares. *Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 88. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7.ed. Revista e Ampliada. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução 109*, de 11 de novembro de 2009. In: Diário Oficial da União. Seção 1, nº 225. Brasília: 25 de novembro de 2009.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução nº 16*, de 5 de maio de 2010. In: Diário Oficial da União. Seção 1, nº 94. Brasília: 19 de maio de 2010.

\_\_\_\_\_. *Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto 7.237*, de 20/07/2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7237.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7237.htm)>. Acesso em: 31/01/2012.

\_\_\_\_\_. *Lei 10.406*, de 10/01/2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 31/01/2012.

\_\_\_\_\_. *Lei 12.101*, de 27/11/2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm)>. Acesso em: 31/01/2012.

BULLA, Leonia Capaverde; MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz. Metodologia de investigação e intervenção do projeto Labinter da PUCRS. In: BULLA, Leonia Capaverde; MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz. *As múltiplas formas de exclusão social*. Porto Alegre: Edipucrs, 2004.

CABRAL. Eloisa Helena de Souza. *Terceiro Setor: gestão e controle social*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina; WICHINIESKI, Isolete (Orgs). *Conflitos no Campo Brasil 2011*. Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43/274?Itemid=23>>. Acesso em 02/02/2013.

CÁRITAS BRASILEIRA. *Carta da Cáritas Brasileira no seu Jubileu de Ouro*. Sergipe: 2006.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos: em defesa da vida e das populações excluídas*. Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. *Estatuto de 04 de maio de 1966*. Rio de Janeiro: 1966.

- \_\_\_\_\_. *Estatuto de 18 de novembro de 1981. Brasília: 1981.*
- \_\_\_\_\_. *Estatuto de 10 de dezembro de 2003. Brasília: 2003.*
- \_\_\_\_\_. *Estatuto de 25 de abril de 2006. Brasília: 2006a.*
- \_\_\_\_\_. *Estatuto de 25 de novembro de 2011. Brasília: 2011.*
- \_\_\_\_\_. *Marco Referencial da Cáritas Brasileira: Políticas, prioridades e ações. Brasília: 2008a.*
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Atividades da Cáritas Brasileira. Brasília: 2003.*
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Atividades da Cáritas Brasileira. Brasília: 2004.*
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Atividades da Cáritas Brasileira. Brasília: 2005.*
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Atividades da Cáritas Brasileira. Brasília: 2006b.*
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Atividades da Cáritas Brasileira. Brasília: 2007.*
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Atividades da Cáritas Brasileira. Brasília: 2008b.*
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Atividades da Cáritas Brasileira. Brasília: 2009.*
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Atividades da Cáritas Brasileira. Brasília: 2010.*
- \_\_\_\_\_. *Relatório Anual de Atividades da Cáritas Brasileira. Brasília: 2011.*
- \_\_\_\_\_. *Revista Especial - Cáritas Brasileira 50 anos de solidariedade pela vida. Brasília: 2006c.*
- \_\_\_\_\_. *Sede de Vida. Revista nº 75, Ano 24. Brasília: 2004.*
- \_\_\_\_\_. *Site Institucional: [www.caritas.org.br](http://www.caritas.org.br)*
- \_\_\_\_\_. *Marco Regulatório das relações entre Estado e Sociedade Civil: contra a criminalização e pelo reconhecimento das Organizações da Sociedade Civil. Brasília: [2013].*

CÁRITAS BRASILEIRA REGIONAL MARANHÃO. *Site Institucional:*  
[www.ma.caritas.org.br](http://www.ma.caritas.org.br)

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Tradução: Equipe de tradutores do Instituto de Letras da Puccamp. 4.ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CÁRITAS LATINO-AMERICANA. *Seminário de Incidência Política*. Caracas, 21-23, jan. 2006 (Relatório).

CARTA DE PRINCÍPIOS DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. *Site Institucional*: [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)

CNBB. *Um novo Estado, caminho para uma nova sociedade do Bem Viver – Estado para quem e para quem?* Brasília: Edições CNBB, 2011.

\_\_\_\_\_. *Diretório da Liturgia e da Organização da Igreja no Brasil*. Brasília: CNBB, 2013.

CATTANI, Antonio David (Org.). *Fórum Social Mundial: a construção de um mundo melhor*. Porto Alegre/Petrópolis: Editora Universidade/UFRGS; Vozes; Unitrabalho; Corag, Veraz Comunicação, 2001.

CHARLOT, Bernard. *Da relação com o saber – Elementos para uma teoria*. Trad. Bruno Magne. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

CNBB. *Cáritas Brasileira: 50 anos promovendo solidariedade*. São Paulo: Paulus, 2006 (Estudos da CNBB 92)

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. *Olho Vivo no dinheiro público*. Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, 2010.

CONTROLE. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio: o dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A Relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. In: *Revista Serviço Social & Sociedade – Assistência Social Políticas e Direitos*, n. 77, Ano XXV, São Paulo: Cortez, mar. 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. O conceito de política nos Cadernos do cárcere. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 22.ed. Atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001.

DAMASCENO, Elizabete Aparecida. *A dinâmica da análise lexicométrica e de conteúdo: perspectiva e aplicações ao ensino de língua materna*. In: Estudos Linguísticos XXXVI(2), maio-agosto, 2007. p. 42 / 51 Disponível em: <<http://www.gel.org.br/estudoslinguisticos/edicoesanteriores/4publica-estudos-2007/sistema06/32.PDF>>. Acesso em: 30/06/2012.

DEMO, Pedro. *Introdução à metodologia da ciência*. São Paulo: Atlas, 1985.

\_\_\_\_\_. *Política Social, educação e cidadania*. 2ed. São Paulo: Papirus, 1996.

DELORS, Jacques. *Educação um tesouro a descobrir*. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2004.

DESAULNIERS, Julieta Beatriz Ramos. *Formação & Trabalho & Competência*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

DÍAZ BORDENAVE, Juan E. *O que é participação*. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

DIMENSÕES. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

DIVERSIDADE. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio: o dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008.

DOWBOR, Ladislau. *Democracia Econômica: Alternativas de gestão social*. Disponível em: [www.dowbor.org](http://www.dowbor.org). Acesso em: 18/01/2013.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

EDUCAÇÃO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Aurélio: o dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008.

FATTORELLI, Maria Lucia. Bolsa Rico. In: CATTANI, Antonio David; OLIVEIRA, Marcelo Ramos. *A sociedade justa e seus inimigos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. *Os números da dívida*. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Numerosdivida.pdf>>. Acesso em 02/02/2013.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. *Educação permanente: uma dimensão formativa no Serviço Social*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUCRS, 2008.

FORMAR. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo; BARRETO, Vera. *Freire para educadores*. São Paulo: Arte & Ciência, 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (Org). *Metodologia da pesquisa educacional*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

GADOTTI, Moacir. *Boniteza de um Sonho: ensinar-e-aprender com sentido*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2008. (Educação Cidadã; 2).

GASKELL, George. *Entrevistas Individuais e Grupais*. In: BAUER, Martin W; GASKELL, George (editores). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som – Um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GIL. Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. *Sociedade civil no Brasil – conceito e sujeitos atuantes*. In: Caderno Ideação. Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. 1º Seminário: Balanço e Perspectivas das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual. Porto Alegre, 2002.

\_\_\_\_\_. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003 (Coleção questões da nossa época: v. 84).

\_\_\_\_\_. *O protagonismo da sociedade civil. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005 (Coleção questões da nossa época: v. 123).

\_\_\_\_\_. *Educação não-formal e o educador social: atuação no desenvolvimento de projetos sociais*. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. *Educação não formal e cultura política*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011 (Coleção questões de nossa época: v. 26).

GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel*. Notas sobre o Estado e a política. v. 3. 3.ed. Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho. Co-edição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *Metodologias qualitativas na sociologia*. 7. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000.

HISTORICIDADE. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os pensadores).

HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos. O breve século XX 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

INCIDIR. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFEBVRE, H. *Lógica Formal e Lógica Dialética*. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LIDERANÇA. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

LINO, Antonio. *Mobilização Social*. Disponível em: <<http://www.museudapessoa.net/ummilhao/biblioteca/mobilizacaosocial.pdf>>. Acesso em: 24/06/2011.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil - e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOPES, Paulo R. Curvelo. O Estado Brasileiro no século XXI: esgotamento ou transformação? In: *Mutirão por um novo Brasil – 4a. Semana Social Brasileira*. Brasília, 2004.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. *Controle Social da Política de Assistência Social pela Sociedade Civil: Caminhos e Descaminhos de uma Política em construção*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PUCRS, 2008.

\_\_\_\_\_. *Políticas Sociais e Seguridade*. Canoas: Ed. Ulbra, 2010.

\_\_\_\_\_. *Controle Social da Política de Assistência Social: Caminhos e Descaminhos*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MACIEL, Ana Lúcia Suárez. *Universidade em crise: uma travessia necessária para a formação em Serviço Social*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUCRS, 2006.

MANDELA, Luís Cláudio. Populações Tradicionais, novos sujeitos, territorialidade e acesso à terra. In: *IV Congresso e XVIII Assembleia da Cáritas Brasileira (Caderno de Textos)*. Brasília: 2011.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. (Tradução: Maria Júlia Goldwasser). 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARX, Karl. *Manuscritos Econômicos-Filosóficos*. Textos Filosóficos. Edições 70, 1975.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Tradução: Luiz Cláudio de Castro e Costa. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MCKINLEY, Andrés; BALTAZAR, Patrick. *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*. Washington: Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA); Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 2005.

MEIHY, José Carlos Sabe Bom. Desafios da história oral Latino-americana: o caso do Brasil. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; FERNANDES, Tania Maria; ALBERTI, Verena (Orgs.). *História Oral: desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

MELUCCI, Alberto. *Um objetivo para os movimentos sociais?* Lua Nova. São Paulo, n. 17, jun. 1989.

MIDDLEJ, Suylan (Org.). *Política de Comunicação*. Brasília: Cáritas Brasileira, Secretariado Nacional, 2005 (Série Políticas).

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 21.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Desafio do Conhecimento – Pesquisa Qualitativa em Saúde*. 10.ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTESQUIEU, Charles de. *Do Espírito das Leis*. (Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues). São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962. (Vol 1).

NASCIMENTO, Milton. Música “Maria, Maria”. Disponível em: <<http://letras.mus.br/milton-nascimento/47431>>. Acesso em: 21/01/2013.

NERI, Marcelo Cortês. *De volta ao país do futuro: Crise Européia, Projeções e a Nova Classe Média*. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2012. Disponível em: <<http://www.cps.fgv.br/cps/ncm2014>>. Acesso em 20/01/2013.

NETTO, José Paulo. Ética e crise dos projetos de transformação social. In: BONETTI, Dilséa Adeodata (Org.). *Serviço social e ética: convite a uma nova práxis*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. *A ordem social contemporânea é o desafio central*. Ponência na 33ª Conferência Mundial das Escolas de Serviço Social. Santiago do Chile, agosto de 2006. Mimeo.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. *Tópicos sobre dialética*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

ORGANIZAÇÃO DE CIDADANIA E COMBATE AS INJUSTIÇAS SOCIAIS DE SANTA LUZIA. Disponível em: <<http://occis-sl.blogspot.com.br/search/label/Saiba%20mais%20sobre%20a%20%20OCCIS>>. Acesso em: 27/01/2013.

ORIENTAR. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

PARISOTTO, Older; ADAMS, Telmo (Orgs.). *Construindo Solidariedade e Cidadania nos pagos gaúchos: uma caminhada aprendente*. Porto Alegre, 2001.

PARTICIPAÇÃO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

PEDRINI; Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. Controle social e fortalecimento da democracia participativa. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (Orgs.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Potyara. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

POLÍTICA. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Biblioteca Central Ir. José Otão. *Modelo para apresentação de trabalhos acadêmicos, teses e dissertações elaborado pela Biblioteca Central Irmão José Otão*. 2011. Disponível em: <[www.pucrs.br/biblioteca/trabalhosacademicos](http://www.pucrs.br/biblioteca/trabalhosacademicos)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSO FUNDO. *Conselho Municipal de Assistência Social*. Disponível em: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/secao.php?p=1815&a=2&pm=49>>. Acesso em 29/01/2013.

RAICHELIS, Raquel. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil – Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*, módulo 3. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

\_\_\_\_\_. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhada da construção democrática*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

RICHARDSON, Roberto Jarry, colaboradores: José Augusto de Souza Peres; (et. al). *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

ROJAS COUTO, Berenice. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Ensaio Sobre a Origem das Línguas. Volume I. Tradução Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1997 (Coleção Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. 2.ed. Tradução: Maria Ermantina Galvão. Cronologia e introdução: Jacques Roger. São Paulo: Martins Fontes, 1999 (Clássicos).

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 3. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

SANTOS, Ricarte Almeida. Direitos Humanos: Violação e Incidência. In: *IV Congresso e XVIII Assembleia da Cáritas Brasileira* (Caderno de Textos). Brasília: 2011.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de economia, organização e supervisão*. 12.ed. São Paulo: Editora Best Seller, 2003.

SCHMIDHALTER, Matthias. *La historia de la Caritas Internationalis*. Roma: Caritas Internationalis, 2007.

SERRA, Rose M. *Crise de materialidade no Serviço Social: repercussões no mercado profissional*. São Paulo: Cortez, 2000.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SIMIONATTO, Ivete. *Estado e Sociedade Civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolarização?* In: *Ágora*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 01-21, 2006.

\_\_\_\_\_. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOCIAL. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

SOUSA, José Magalhães de. Meio ambiente, gestão de risco e emergências. In: *IV Congresso e XVIII Assembleia da Cáritas Brasileira* (Caderno de Textos). Brasília: 2011.

SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SPINK, Mary Jane. *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

TÉCNICA. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 3.ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001.

TITÃS. Comida. Disponível em: <<http://letras.mus.br/titas/91453/>>. Acesso em: 20/11/2012.

TONET, Ivo. Cidadania ou Emancipação Humana. In: *Revista espaço acadêmico*. nº 44, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/044/44ctonet.htm>>. Acesso em: 07 dez. 2006.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte Furquim. *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*. Disponível em: <[http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13\\_Biblioteca/Publicacoes/mobilizacao\\_social.pdf](http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Publicacoes/mobilizacao_social.pdf)>. Acesso em: 21/12/2012.

TRIBUNAL POPULAR DO JUDICIÁRIO. Disponível em: <<http://tribunalpopularodojudiciario.wordpress.com/about/>>. Acesso em: 29/01/2013.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. 12.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da violência 2011: os jovens no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari; Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2011. Disponível em: <<http://mapadaviolencia.org.br/pdf2011/MapaViolencia2011.pdf>>. Acesso em: 02/02/2013.

M149s Machado, Loiva Mara de Oliveira

Sociedade civil e esfera pública : a participação social em debate / Loiva Mara de Oliveira Machado. – Porto Alegre, 2013.

235 f.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.  
Orientador: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Ana Lúcia Suárez Maciel.

1. Sociologia Política. 2. Políticas Públicas. 3. Participação Social. 4. Materialismo Dialético. 5. Controle Social. 6. Cáritas Brasileira. I. Maciel, Ana Lúcia Suárez. II. Título.

CDD 320

Ficha Catalográfica elaborada por Loiva Duarte Novak – CRB10/2079