



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM  
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS - IFCHS  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PROPESP  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIEDADE E CULTURA NA AMAZÔNIA  
– PPGSCA

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARINTINS/AM: UMA  
DEFESA DA DEMOCRACIA SOB A ÓTICA DO MODELO DE POLÍTICA  
DELIBERATIVA E EDUCAÇÃO POPULAR DIALÓGICA

ALEXSANDRO MELO MEDEIROS

Manaus-AM  
2019

ALEXSANDRO MELO MEDEIROS

Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Parintins/AM: Uma Defesa da Democracia  
sob a Ótica do Modelo de Política Deliberativa e Educação Popular Dialógica

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
Sociedade e Cultura na Amazônia, da  
Universidade Federal do Amazonas, como  
requisito para obtenção do título de Doutor em  
Sociedade e Cultura na Amazônia.

Orientador:  
Prof. Dr. Nelson Matos de Noronha

Manaus-AM  
2019

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

M488c Medeiros, Alexsandro Melo  
Conselhos gestores de políticas públicas em Parintins/AM: uma defesa da democracia sob a ótica do modelo de política deliberativa e educação popular dialógica / Alexsandro Melo Medeiros. 2019 269 f.: il. color; 31 cm.

Orientador: Nelson Matos de Noronha  
Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Conselhos de Políticas Públicas. 2. Esfera Pública Política. 3. Sociedade Civil. 4. Política Deliberativa. 5. Educação Popular. I. Noronha, Nelson Matos de II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

## TERMO DE APROVAÇÃO

Data de aprovação \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
PROF. DR. NELSON MATOS DE NORONHA (PRESIDENTE)

\_\_\_\_\_  
PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. CLAUDIA FERES FARIA

\_\_\_\_\_  
PROF. DR. ROBERTO SANCHES MUBARAC SOBRINHO

\_\_\_\_\_  
PROF. DR. JOSÉ ALCIMAR DE OLIVEIRA

\_\_\_\_\_  
PROF. DR. MARSIEL PACÍFICO

A democracia é o regime da liberdade e da soberania popular mas por toda parte se encontra acorrentada.

De quantas e quais maneiras tem sido ela vilipendiada? Ignoro-o. Como torná-la legítima?

Creio poder resolver esta questão.

*paráfrase do filósofo francês Jean-Jacques Rousseau*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha mãe, Silvia Maria Mélo, pelas renúncias que precisou fazer para proporcionar uma boa educação aos seus filhos.

Agradeço ao meu pai, Ivonaldo Bezerra Medeiros, pela oportunidade de me dedicar de forma profissional aos estudos de nível superior.

Agradeço a minha esposa, Luana Pantoja Medeiros, pela paciência em ter compartilhado estes quatro anos de intensos estudos e pesquisa no qual muitas vezes tive que me dedicar à execução desta pesquisa.

Agradeço ao meu orientador, professor Nelson Matos de Noronha, por ter aceitado o desafio de me orientar nesta pesquisa e por ter me dado ampla liberdade para desenvolver minhas ideias.

Agradeço ao Programa de Pós Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia por ter dado esta possibilidade aos moradores de Parintins, no qual me incluo, de cursar um programa de Pós Graduação sem a necessidade de ter que se ausentar do ambiente familiar e doméstico, o que ajudou e muito a execução desta pesquisa.

Agradeço a Fundação de Amparo de Pesquisa do Amazonas – FAPEAM, pela concessão de uma bolsa de estudo, para a realização desta pesquisa.

Por fim agradeço a Deus pela oportunidade de concluir mais esta etapa do meu aprendizado espiritual.

## RESUMO

Esta Tese tem como objetivo avaliar o potencial democrático dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas a partir da análise do modelo de política deliberativa, decorrente da teoria do discurso e da teoria do agir comunicativo do filósofo alemão Jürgen Habermas, e apoiado em um modelo de Educação Popular Dialógica do patrono da educação brasileira, Paulo Freire. A construção deste objeto de estudo teve origem com a experiência do autor desta Tese como membro do Conselho Municipal de Saúde da cidade de Parintins/AM, a partir do qual se verificou uma série de obstáculos e limites à prática democrática existente dos Conselhos, que aqui são considerados como uma esfera pública política democrática. Construiu-se então uma hipótese de pesquisa, a saber, de que existe um baixo potencial propositivo de deliberação de políticas públicas no âmbito dessa esfera pública política democrática. Todavia, apesar da confirmação da hipótese e do reconhecimento dos obstáculos existentes (chamados de bloqueios do potencial democrático), não se conclui de forma negativa sobre o papel da existência de tais Conselhos, mas apresenta argumentos em defesa de seu potencial democrático, desde que consideradas determinadas variáveis que possam, de forma efetiva, fazer com que tais Conselhos cumpram com a função para o qual foram criados. Essa defesa se baseia em um conjunto de ideias que procuram relacionar o modelo de política deliberativa e de educação popular dialógica e que pressupõem um diálogo entre diferentes áreas do conhecimento, razão pela qual se pode afirmar categoricamente que a solução para os impasses existentes na esfera pública política democrática dos Conselhos deve ser encarada de forma interdisciplinar. Considerando o ser humano ontologicamente como um ser de linguagem (dimensão filosófica), onde as relações sociais são relações intersubjetivas mediadas linguisticamente (dimensão sociológica), propõe-se uma análise das relações sociais no caso concreto da esfera pública política democrática dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (dimensão política), adotando-se como referencial teórico um modelo procedimental, discursivo e deliberativo de política que implica um entrelaçamento necessário com as esferas do direito e da moral (teoria do discurso de Habermas) inserindo em sua dinâmica um processo de educação popular dialógica (dimensão pedagógica) que esteja intrinsecamente ligado a tal modelo, onde os sujeitos deliberantes, no uso público da razão, intervêm na esfera pública política democrática para propor políticas públicas de interesse coletivo. Eis o desafio a que nos propomos.

**Palavras-chave:** Conselhos de Políticas Públicas; Esfera Pública Política; Sociedade Civil; Linguagem; Política Deliberativa; Educação Popular; Teoria do Discurso.

## ABSTRACT

This thesis aims to evaluate the democratic potential of the Public Policy Management Councils from the analysis of the deliberative policy model, derived from the discourse theory and the theory of communicative action of the German philosopher Jürgen Habermas, and supported by a model of Popular Education Dialogic of the patron of Brazilian education, Paulo Freire. The construction of this object of study originated with the experience of the author of this thesis as a member of the Municipal Health Council of the city of Parintins / AM, from which there was observed a series of obstacles and limits to the existing democratic practice of the Councils, which here are considered as a democratic political public sphere. A research hypothesis was constructed, namely, that there is a low potential for deliberation of public policies within this democratic political public sphere. However, despite confirmation of the hypothesis and recognition of existing obstacles (called blockade of democratic potential), there is no negative conclusion about the role of the existence of such Councils, but presents arguments in defense of their democratic potential, since considered certain variables that can effectively cause these Councils to fulfill the function for which they were created. This defense is based on a set of ideas that seek to relate the model of deliberative politics and dialogic popular education and that presuppose a dialogue between different areas of knowledge, which is why it can be affirmed categorically that the solution to the existing impasses in the democratic political public sphere of the Councils should be viewed in an interdisciplinary way. Considering the human being ontologically as a being of language (philosophical dimension), where social relations are intersubjective relations mediated linguistically (sociological dimension), it is proposed an analysis of social relations in the concrete case of the democratic political public sphere of the Public Policy Management Councils (political dimension), adopting as a theoretical reference a procedural, discursive and deliberative model of politics that implies a necessary interweaving with the spheres of law and morality (Habermas discourse theory), inserting in its dynamics a process of popular education (pedagogical dimension) that is intrinsically linked to such a model, where the deliberative subjects, in the public use of reason, intervene in the democratic political public sphere to propose public policies of collective interest. This is the challenge we set ourselves.

Key words: Public Policy Councils; Political Public Sphere; Civil society; Language; Deliberative Policy; Popular Education; Discourse Theory.

## RESUMEN

Esta Tesis doctoral tiene como objetivo evaluar el potencial democrático de los Consejos Gestores de Políticas Públicas a partir del análisis del modelo de política deliberativa, derivado de la teoría del discurso y de la teoría de la acción comunicativa del filósofo alemán Jürgen Habermas, y apoyado en un modelo de Educación Popular Dialógica del patrono de la educación brasileña, Paulo Freire. La construcción de este objeto de estudio tuvo su origen con la experiencia del autor de esta Tesis como miembro del Consejo Municipal de Salud de la ciudad de Parintins / AM, a partir del cual se verificó una serie de obstáculos y límites a la práctica democrática existente de los Consejos, que aquí son considerados como una esfera pública política democrática. Se construyó entonces una hipótesis de investigación, a saber, de que existe un bajo potencial propositivo de deliberación de políticas públicas en el ámbito de esa esfera pública política democrática. Sin embargo, a pesar de la confirmación de la hipótesis y del reconocimiento de los obstáculos existentes (llamados bloqueos del potencial democrático), no se concluye de forma negativa sobre el papel de la existencia de tales Consejos, pero presenta argumentos en defensa de su potencial democrático, siempre que se consideren determinadas variables que puedan, de forma efectiva, hacer que tales Consejos cumplan con la función para la que fueron creados. Esta defensa se basa en un conjunto de ideas que buscan relacionar el modelo de política deliberativa y de educación popular dialógica y que presuponen un diálogo entre diferentes áreas del conocimiento, razón por la cual se puede afirmar categóricamente que la solución a los impasses existentes en la esfera pública política democrática de los Consejos debe ser encarada de forma interdisciplinaria. Considerando el ser humano ontológicamente como un ser de lenguaje (dimensión filosófica), donde las relaciones sociales son relaciones intersubjetivas mediadas lingüísticamente (dimensión sociológica), se propone un análisis de las relaciones sociales en el caso concreto de la esfera pública política democrática de los Consejos Gestores de Políticas (dimensión política), adoptando como referencial teórico un modelo procedimental, discursivo y deliberativo de política que implica un entrelazamiento necesario con las esferas del derecho y de la moral (teoría del discurso de Habermas) insertando en su dinámica un proceso de educación popular (dimensión pedagógica) que esté intrínsecamente ligado a tal modelo, donde los sujetos deliberantes, en el uso público de la razón, intervienen en la esfera pública política democrática para proponer políticas públicas de interés colectivo. Este es el desafío al que nos proponemos.

Palabras clave: Consejos de Políticas Públicas; Esfera Pública Política; Sociedad civil; Lenguaje; Política Deliberativa; Educación Popular; Teoría del Discurso.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ser Humano-Linguagem-Mundo .....	15
Figura 2. Total de Conselheiros Titulares e Suplentes .....	40
Figura 3. A Política Deliberativa no Estado Democrático de Direito .....	57
Figura 4. Mundo da Vida – Esfera Pública .....	76
Figura 5. Modelo de Ação Discursivo/Dialógico .....	110
Figura 6. Esquema do diálogo .....	112
Figura 7. Esquema do antidiálogo .....	113
Figura 8. Política Deliberativa e Educação Popular na Sociedade Democrática .....	114
Figura 9. Agir Comunicativo x Agir Estratégico 1 .....	135
Figura 10. Agir Comunicativo x Agir Estratégico 2 .....	135
Figura 11. Denúncia CGU 1 .....	140
Figura 12. Denúncia CGU 2 .....	140
Figura 13. Denúncia CGU 3 .....	141
Figura 14. Denúncia CGU 4 .....	141
Figura 15. Propostas Apresentadas no Plenário do CMS/PIN .....	159
Figura 16. Banner da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins .....	166
Figura 17. Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão – SargSUS .....	182
Figura 18. Parecer do Conselho de Saúde .....	183
Figura 19. Fluxo da Informação no SargSUS .....	184

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Diretrizes constitucionais que fortalecem a participação popular .....	28
QUADRO 2: Organograma da estrutura do Sistema Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável .....	46
QUADRO 3. Organograma com os Núcleos Dirigente e Técnico do CMDRS de Parintins .....	47
QUADRO 4. Etapas das Conferências de Assistência Social .....	165
QUADRO 5. Etapas da 2ª Conferência de Políticas para as Mulheres .....	165

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ALEAM – Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas  
ATER – Assistência Territorial e Extensão Rural  
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CGU – Controladoria Geral da União  
CMS – Conselho Municipal de Saúde  
CMS/PIN – Conselho Municipal de Saúde de Parintins  
CMSP – Conferência Municipal de Saúde de Parintins  
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável  
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Parintins  
CNDR – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural  
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CPPs – Conselhos de Políticas Públicas  
CNATER – Conferência Nacional de Assistência Territorial e Extensão Rural  
CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial  
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar  
CONFATER – Conferência Territorial sobre Assistência Territorial e Extensão Rural  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
ECP/AM – Escola de Contas Públicas do Estado do Amazonas  
FES – Fundo Estadual de Saúde  
FMS – Fundo Municipal de Saúde  
FNS – Fundo Nacional de Saúde  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MCP – Movimento de Cultura Popular  
MS – Ministério da Saúde  
PMS – Plano Municipal de Saúde  
PAS – Programação Anual de Saúde  
PNATER – Política Nacional de Assistência Territorial e Extensão Rural  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
RAG – Relatório Anual de Gestão  
SEMSA – Secretaria Municipal de Saúde  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SGEP – Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa  
SIACS – Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde  
SNDRSS – Sistema Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário  
SUS – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 – CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>26</b>
1.1 – Participação Popular e Democrática nos Conselhos de Políticas Públicas..	34
1.1.1 Gestão Participativa: ParticipaSUS .....	36
1.2 – Os Conselhos de Políticas Públicas em Parintins .....	38
1.2.1 – O Conselho Municipal de Saúde de Parintins .....	38
1.2.1.1 – 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins .....	41
1.2.2 O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Parintins .....	44
1.2.2.1 – 2ª Conferência de Assistência Territorial e Extensão Rural .....	47
<b>CAPÍTULO 2 – REINVENTAR A DEMOCRACIA</b> .....	<b>49</b>
2.1 – Reinventar a Democracia através do modelo de Política Deliberativa .....	52
2.2 – A Teoria do Agir Comunicativo como horizonte e fundamento de um modelo de Política Deliberativa .....	57
2.2.1 – Razão e Linguagem .....	60
2.2.1.1 – Razão Instrumental e Razão Comunicativa .....	65
2.2.2 – Mundo da Vida e Esfera Pública: sistema de referência e <i>locus</i> do agir comunicativo .....	69
2.2.3 – Teoria do Discurso e o modelo procedimental de Política Deliberativa .....	77
2.3 – Reinventar a Democracia por meio da Educação Popular Dialógica .....	88
2.3.1 – Paulo Freire: Rumo a uma Sociedade Plenamente Democrática .	89
2.3.2 – A Experiência Pedagógico Democrática de Paulo Freire .....	98
2.3.3 – Para além da Educação Escolar: a Educação Popular .....	100
2.4 – Democracia e Educação: um diálogo entre Habermas e Freire .....	106
2.4.1 – Ação Comunicativa e Ação Dialógica .....	108
2.4.2 – Política Deliberativa e Educação Popular no espaço dos Conselhos de Políticas Públicas .....	114
<b>CAPÍTULO 3 – CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARINTINS/AM: BLOQUEIO DO POTENCIAL DEMOCRÁTICO</b> .....	<b>123</b>
3.1 – Gestão Antidemocrática, Neocoronelismo e Relações de Poder .....	128
3.1.1 – Gestão Antidemocrática, Neocoronelismo e Relações de Poder na cidade de Parintins .....	137
3.2 – Deliberação de Políticas Públicas .....	148
3.2.1 – As Conferências de Políticas Públicas .....	164
3.2.1.1 – 5ª Conferências Municipal de Saúde de Parintins .....	165
3.2.1.2 – 2ª Conferência Municipal sobre Assistência Técnica e Extensão Rural .....	170
3.3 – Capacitação Técnica dos Conselheiros .....	172
3.3.1 – Capacitação Técnica e as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação .....	176

<b>CAPÍTULO 4 – UMA DEFESA DA DEMOCRACIA VIA POLÍTICA DELIBERATIVA E EDUCAÇÃO POPULAR DIALÓGICA .....</b>	<b>186</b>
4.1 – Agir Comunicativo Dialógico .....	193
4.2 – Deliberação na esfera pública política democrática .....	205
4.3 – Educação Popular Dialógica .....	229
4.3.1 Política Nacional de Educação Popular .....	233
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>239</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>244</b>
<b>ANEXO A .....</b>	<b>265</b>
<b>ANEXO B .....</b>	<b>267</b>

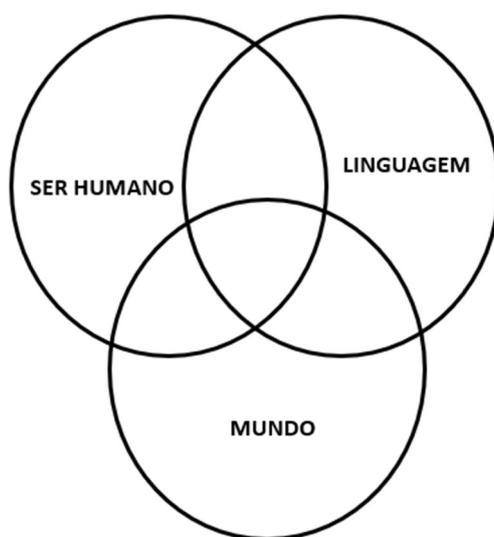
## INTRODUÇÃO

A Tese de Doutorado em pauta propôs uma defesa da democracia a partir da análise do potencial democrático dos Conselhos de Políticas Públicas (CPPs) em Parintins/AM e analisou este potencial a partir dos modelos de Política Deliberativa – decorrente da Teoria do Agir Comunicativo e da Teoria do Discurso do filósofo alemão Jürgen Habermas – e do modelo de Educação Popular Dialógica – oriundo da Pedagogia Libertadora de Paulo Freire. A abordagem teórica foi complementada a partir de uma análise empírica com estudo de campo em 02 (dois) Conselhos Gestores de Políticas Públicas: o Conselho Municipal de Saúde de Parintins CMS/PIN e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Parintins CMDRS/PIN. A pesquisa no CMS/PIN justificou-se considerando a atuação do autor da Tese como conselheiro no período de 2013-2016. Já a escolha do CMDRS/PIN se deu pelo fato de Parintins ser uma cidade do interior do Estado do Amazonas onde pelo menos 30% de sua população está localizada na área rural e, por isso, as políticas públicas de desenvolvimento rural têm uma importância significativa para o município.

A construção do objeto de pesquisa se deu a partir da vivência do autor da Tese como membro do CMS/PIN onde foi possível observar de maneira preliminar quem são os atores sociais que atuam como conselheiros, seu (des)preparo e (des)conhecimento para atuar como representante da sociedade nos interesses das políticas de saúde no município, de onde foi possível extrair a seguinte problematização: existe uma série de dificuldades e problemas que bloqueiam e dificultam a participação da sociedade civil nos espaços de deliberação dos CPPs. Esta problematização foi transformada na seguinte hipótese: os desafios de participação da sociedade civil nos CPPs acarreta um baixo potencial propositivo de deliberação de políticas públicas. E a partir desta hipótese defendemos a tese de que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas constituem verdadeiros espaços de exercício da democracia, mas para que o potencial democrático dos Conselhos se concretize é necessário explorar esse potencial a partir do modelo de política deliberativa e inserir em sua dinâmica um processo de Educação Popular Dialógica que esteja intrinsecamente ligado a tal modelo.

Este objeto de estudo tem uma característica marcadamente interdisciplinar, envolvendo áreas de pesquisa como a Filosofia, a Sociologia, a Política, o Direito, a Moral e a Educação. Ao considerar o homem ontologicamente como um ser de linguagem a partir da perspectiva habermasiana e freireana, nos colocamos no campo filosófico do

qual demos ênfase a uma certa pragmática linguística ou filosofia da linguagem presente na teoria do agir comunicativo e na pedagogia libertadora. A análise da racionalidade comunicativa e dialógica, decorrente do pressuposto ontológico referenciado, surge tanto como fator filosófico quanto sociológico, em virtude do fato de que a razão comunicativa deve ser pensada no espaço de interação entre sujeitos, em suas relações intersubjetivas que caracterizam o convívio social. Ao transpor esta reflexão para o âmbito do espaço público e político, abordamos os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como um espaço do Uso Público da Razão e exercício da Democracia, de deliberações, fiscalização e controle de implementação de políticas públicas, a partir do nexos interno existente entre política e direito e do entrelaçamento entre política, direito e moral, como propõe a Teoria do Discurso de Jürgen Habermas. Por fim surge a Pedagogia e o modelo de Educação Popular que se funda no diálogo, como fundamental ao exercício de tais práticas democráticas. A figura abaixo nos ajuda a perceber o aspecto interdisciplinar da pesquisa:



**Figura 1.** Ser Humano-Linguagem-Mundo

Podemos situar os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no “círculo MUNDO”, como um espaço público de atuação de cidadãos e cidadãs (círculo SER HUMANO) através do debate, da argumentação, da LINGUAGEM, em diálogo constante com o poder público. O SER HUMANO é considerado aqui simultaneamente como um ser racional e de LINGUAGEM – horizonte pré-estruturante do sistema de referência da ação comunicativa (MUNDO) – em torno do qual é necessário realizar uma discussão sobre essa racionalidade tanto do ponto de vista filosófico quanto sociológico.

Quando estudamos a racionalidade humana estamos situados em uma base social ontológica filiada a noções mais antigas do *logos* como discurso da razão e considerando a racionalização como um aspecto central da Modernidade que se manifesta especialmente na sociedade ocidental. No caso específico da Teoria do Agir Comunicativo, na guinada epistemológica de oposição ao paradigma de uma filosofia da consciência, o paradigma do agir comunicativo propõe uma racionalidade que deve ser pensada não do ponto de vista de um sujeito auto referente (filosofia da consciência), mas a partir de uma sociologia do mundo das relações intersubjetivas (agir comunicativo), pelo simples fato de que a existência humana se produz na relação constante com outros homens e mulheres e dentro de um processo de interação social.

Como metodologia esta Tese utilizou a pesquisa qualitativa com enfoque epistemológico na fenomenologia e na hermenêutica, por considerar que a epistemologia das ciências humanas em geral deve levar em consideração a subjetividade na pesquisa colocando em relevo o significado, a compreensão, interpretação e a intencionalidade (TEIXEIRA, 2012; TRIVINOS, 1987). “Diretamente ligada à Fenomenologia, a *Hermenêutica* vai propor que todo conhecimento é necessariamente uma interpretação que o sujeito faz a partir das expressões simbólicas das produções humanas” (SEVERINO, 2007, p. 115 – grifo do autor). Ao abordar este enfoque epistemológico consideramos que o objeto de conhecimento para a fenomenologia não é o sujeito nem o mundo, mas o mundo enquanto é vivido pelo sujeito: o objeto do conhecimento é sempre “objeto-para-um-sujeito”. Por outro lado, não há consciência pura, totalmente isolada do mundo, mas toda consciência é consciência de alguma coisa existente no mundo, a *intencionalidade* da consciência *husserliana*. A fenomenologia parte do pressuposto de que não há objeto em si, mas o objeto existe para um indivíduo e, por isso, o conhecimento consiste na compreensão de fenômenos, a partir dos dados coletados em suas várias manifestações, na elucidação de pressupostos e dos contextos nos quais os fenômenos se revelam. A compreensão supõe a interpretação, isto é, revelar o sentido ou sentidos, os significados implícitos no objeto de pesquisa, sendo necessária a intervenção da hermenêutica para esclarecer o que está oculto por trás dos fenômenos.

Julgamos esse enfoque adequado ao tipo de abordagem qualitativa pois, como afirma Chizzotti (2006, p. 79 – grifos nosso), a pesquisa qualitativa pressupõe que “há uma relação dinâmica entre o *mundo real* e o *sujeito*, uma interdependência viva entre o *sujeito* e o *objeto*, um vínculo indissociável entre o *mundo objetivo* e a *subjetividade do sujeito*”. Quando este “mundo vivido” pelo sujeito se torna objeto de investigação

científica ele não pode reduzir-se a parâmetros e critérios meramente objetivos (SEVERINO, 2007).

No que concerne ao local e sujeitos da pesquisa, esta foi realizada em 02 (dois) Conselhos Gestores de Políticas Públicas do município de Parintins: o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável. A escolha destes dois conselhos já foi justificada anteriormente. Os *sujeitos da pesquisa* foram os membros dos referidos Conselhos sendo que as entrevistas foram realizadas com 50% dos conselheiros titulares do CMS/PIN e 16% do CMDRS/PIN. O quantitativo deste é quase o dobro do CMS/PIN: enquanto o CMS/PIN conta com 16 conselheiros titulares, no CMDRS/PIN este número é 31. Levou-se em consideração como critério de inclusão para as entrevistas a assiduidade dos conselheiros nas reuniões ordinárias e o fato de pertencerem ao grupo da sociedade civil. Como alguns conselheiros representantes da sociedade civil não se enquadraram no critério de inclusão (devido à baixa frequência nas reuniões dos Conselhos), algumas entrevistas foram realizadas com representantes das outras categorias mas em escala menor, de modo que se pode afirmar que pelo menos 75% das entrevistas em seu total foram realizadas com membros da sociedade civil. A pesquisa possui parecer aprovado do Comitê de Ética e Pesquisa submetido através da Plataforma Brasil sob o n. CAAE: 49719915.0.0000.5020.

Como técnicas de pesquisa foram utilizados os seguintes instrumentos:

- *Pesquisa Bibliográfica*: referente ao material bibliográfico que auxiliou na compreensão e análise da pesquisa teórica e empírica.
- *Pesquisa Documental*: do material coletado nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (como Leis, Parecer Técnico, Atas de Reuniões, Resoluções, Relatórios de Conferências);
- *Diário de Campo*: este é um importante instrumento de trabalho para registro das observações e entrevistas que foram realizadas *in loco*;
- *Observação Sistemática e Participante*: para Chizzotti (2006, p. 53), “a observação sistemática ou estruturada consiste na coleta e registro de eventos observados que foram previamente definidos”. Esta técnica permite que o observador esteja em contato direto com o fenômeno observado, haja reflexão pessoal, a descoberta de novos problemas e coleta de dados. A observação sistemática ocorreu durante as sessões dos Conselhos e, no caso do Conselho Municipal de Saúde, de forma *participante*, uma vez que, como conselheiro,

o autor desta Tese tinha direito a voz e voto nas plenárias de deliberação dos temas tratados pelo Conselho o que exige, do conselheiro, análise e discussão dos temas abordados, caracterizando, portanto, uma interação entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados: o pesquisador ao realizar o processo de observação participa, de alguma forma, no campo de pesquisa com o objeto investigado;

- *Realização de Entrevista:* elaborada a partir de um roteiro de perguntas semiestruturadas aplicada com os conselheiros. As entrevistas foram gravadas, com autorização dos sujeitos pesquisados, de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Após essa discussão em torno do aspecto interdisciplinar e metodológico da pesquisa podemos então falar de seus objetivos. O objetivo geral avaliou o potencial dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Parintins/AM como forma de consolidar um modelo deliberativo de política e democracia apoiado em um modelo de Educação Popular Dialógica. Este objetivo se desdobrou em outros objetivos específicos: apresentou os Conselhos de Políticas Públicas em Parintins com ênfase no Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável (Capítulo 1); identificou as formas de participação cidadã e democrática nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, com ênfase no segmento da sociedade civil (Capítulo 1); identificou e problematizou as formas de bloqueio do potencial democrático dos Conselhos de Políticas Públicas em Parintins/AM (Capítulo 3); demonstrou o potencial democrático dos Conselhos com base no modelo deliberativo de política e democracia (Capítulo 2 e 4); demonstrou o potencial do exercício democrático dos Conselhos a partir do modelo de Educação Popular Dialógica (Capítulo 2 e 4).

Façamos agora uma breve descrição dos capítulos da Tese.

O Capítulo 1 analisa os Conselhos Gestores de Políticas Públicas diante das novas e diversas possibilidades no campo do Estado Democrático, com ênfase no modelo de democracia participativa. Apresenta-se os CPPs em Parintins com ênfase no CMS e no CMDRS, suas funções, atribuições, base jurídica e constitucional, a partir das quais são identificados os grupos representativos da sociedade civil, quem participa e como se dá essa participação.

O Capítulo 2 – o mais denso e mais extenso –, se baseia no princípio de que não existe democracia sem diálogo e para *reinventar a democracia* é preciso consolidar essa

experiência com base em um modelo de *práxis discursiva*. Mas como operacionalizar esse diálogo no espaço público? É onde são abordadas as teorias de Habermas e Freire considerando o SER HUMANO (Figura 1) como um ser de LINGUAGEM (Figura 1) em seus aspectos filosófico e sociológico a partir dos quais é possível problematizar o espaço dos CPPs como um espaço político pedagógico, de práticas democráticas e exercício da cidadania, existente no MUNDO (Figura 1).

Ao problematizar a crise do modelo de representatividade no capítulo inicial, o Capítulo 2 considera a ideia de uma política deliberativa como uma alternativa àquele modelo, onde os cidadãos possam participar como sujeitos deliberantes na esfera pública política e exercer sua cidadania, não sem perder de vista a necessidade de preparar os cidadãos para o exercício dessa política deliberativa, através da educação popular dialógica de Paulo Freire.

O modelo de política deliberativa decorrente da Teoria do Discurso e da Teoria do Agir Comunicativo surge como uma forma de superar a crise do modelo de democracia representativa. Um modelo de política deliberativa e ação comunicativa no qual as pessoas interagem através da linguagem, organizam-se em sociedade e procuram deliberar sobre problemas públicos de forma não coercitiva. Do ponto de vista do exercício democrático, Habermas propõe uma participação mais ativa e igualitária de todos os cidadãos nas discussões em torno da coisa pública e pressupõe o discurso como uma forma de resolução de conflitos. Após a publicação da *Teoria do Agir Comunicativo*, Habermas começa um processo de aplicação da sua concepção da Teoria do Discurso à política contemporânea cujos fundamentos são apresentados na obra *Direito e Democracia*. Ele irá operacionalizar tal aplicação através da percepção de que o problema da legitimidade na política está ligado a um processo de deliberação coletiva que pressupõe a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas. Constituem objetivos de um modelo de política deliberativa: promover a legitimidade das decisões coletivas, encorajar a participação popular sobre assuntos públicos, promover processos mutuamente respeitáveis de tomada de decisão, ajudar a corrigir os erros de tomada de decisão dos cidadãos e agentes públicos já que todos são passíveis de erros ao tomar decisões coletivas.

Cumprir notar que o modelo de política deliberativa que será levado em consideração é o do filósofo alemão que faz parte da *primeira geração* de estudos sobre democracia deliberativa ou do *primeiro giro* na teoria democrática. O modelo da primeira geração inclui ainda autores como John Rawls e Joshua Cohen. Faria (2017) e Elstub

(2010, 2015, 2016) mencionam ainda uma segunda geração (James Bohman, Amy Gutmann, Dennis Thompson, John Dryzek, M. Deveaux, Iris Marion Young) que, bem mais do que a primeira, levou em consideração a complexidade das sociedades contemporâneas; uma terceira geração (John Dryzek, S. Chambers, Jane Mansbridge)<sup>1</sup> que “tem um foco muito maior na prática e institucionalização da democracia deliberativa” (ELSTUB, 2015, p. 105 – tradução nossa) e até mesmo uma quarta geração (Jane Mansbridge, John Parkinson) de estudos sobre democracia deliberativa centrada na ideia de *sistemas deliberativos*. Se as análises de Elstub (2016, p. 2 – tradução nossa) delineiam inicialmente o desenvolvimento da democracia deliberativa em três gerações, as respostas às limitações percebidas pelas gerações anteriores e “o foco nos sistemas deliberativos tem implicações que são tão significativas para o exame da teoria e prática que anuncia uma quarta geração”.

A partir dos desafios impostos às práticas deliberativas emerge uma série de reflexões que apontam limites e dificuldades ao modelo elaborado por Habermas que ressaltam questões como o pluralismo cultural, étnico, a existência das desigualdades sociais, a existência de forças políticas antagônicas, hegemônicas e conflitivas, apontam os limites da ideia de uma razão pública universal e até mesmo a possibilidade de alcançar consensos abrangentes em torno do bem comum. Para os críticos da primeira geração do modelo deliberacionista até mesmo a ideia de razão pública precisa ser reformulada de modo a envolver a emoção e a paixão (HALL, 2007; KRAUSE, 2008).

Dentre as inúmeras críticas que acarretam inclusive mudanças conceituais como consequência dos avanços nos estudos na teoria deliberativa pelo menos uma delas deve ser levada em consideração aqui relacionada a ideia de *consenso*. Sempre que utilizarmos o conceito *consenso*, o faremos no âmbito da teoria habermasiana. Fora desse contexto, daremos preferência ao conceito *acordo*, seguindo as críticas de Mansbridge (2007) e Goodin (2005) que questionam a possibilidade de um consenso racionalmente motivado e que a comunicação entre as partes envolvidas nem sempre constitui um jogo cooperativo em torno do qual pretendem firmar um compromisso recíproco entre elas. Como pondera Goodin (2005, p. 186) à respeito da “comunicação no mundo real”, de que esta nem sempre é um *jogo cooperativo* mas ocorre também de acontecer um *jogo de estratégias*. Existem interesses e conflitos tais que impedem a obtenção do consenso e possibilitam

---

<sup>1</sup> Alguns teóricos aparecem em mais de uma geração pois suas contribuições não se limitam a um único aspecto dos estudos em democracia deliberativa, como é o caso de John Dryzek: “em muitos aspectos, Dryzek faz a ponte entre a segunda e a terceira geração” (ELSTUB, 2015, p. 108 – tradução nossa).

apenas a troca de razões de maneira respeitosa. A existência de interesses e conflitos impacta de tal forma a prática deliberativa que o objetivo passa a ser não mais a busca de um bem comum pelo consenso, mas a construção de acordos e compromissos aceitáveis pelas partes. Considerando, portanto, um contexto em que pese a possibilidade de obtenção de um consenso, mantém-se a possibilidade de os sujeitos deliberantes concordarem em encontrar, através do uso público da razão e de forma argumentativa, soluções para os problemas comuns que os atingem.

Como podemos perceber são muitas as lacunas deixadas pelo modelo deliberativo de Habermas em torno do qual devemos apontar ainda mais um: o problema da *formação* dos cidadãos deliberantes. Esse é o ponto no qual iremos nos concentrar no que diz respeito às lacunas deixadas pela teoria habermasiana e que não apenas justifica uma aproximação entre o filósofo alemão e o patrono da educação brasileira, Paulo Freire, como constitui também o eixo central da nossa tese: a ideia de uma educação popular dialógica como algo essencial ao modelo proposto de política deliberativa onde os sujeitos deliberantes, no uso público da razão comunicativa, intervêm na esfera pública política democrática<sup>2</sup> para propor políticas públicas de interesse coletivo.

A educação popular dialógica freireana serve igualmente de referencial teórico nesta tese uma vez que considera o homem ontologicamente como um ser de palavra e o diálogo como uma exigência existencial. Neste sentido, podemos dizer que o diálogo não

---

<sup>2</sup> Adotamos aqui o conceito de *esfera pública política democrática* em torno do qual devemos esclarecer o seu uso. Habermas tematiza a existência de uma esfera pública informal onde todos os cidadãos dotados de razão podem participar, desde que motivados pela força do melhor argumento, onde todos os temas são susceptíveis de discussão. No caso dos CPPs não se trata, portanto, desta esfera pública informal, mas de uma esfera pública em sentido político, onde são debatidas políticas públicas de acordo com a competência de cada Conselho, ou seja, um Conselho de Educação constitui uma esfera pública política voltado para debater temas ligados às políticas de educação e assim sucessivamente: um Conselho de Saúde, um Conselho de Meio Ambiente etc. O uso da categoria *democrático* não é aleatório. Habermas utiliza em algumas raras passagens o conceito de esfera pública democrática, como neste caso: “Em síntese, a formação da opinião e da vontade na *esfera pública democrática* só pode funcionar realmente quando um número relativamente grande de cidadãos do Estado consegue satisfazer a determinadas expectativas vinculadas à civilidade de seu comportamento apesar das diferenças profundas da fé e das cosmovisões” (HABERMAS, 2007, p. 11 – grifo nosso). A ideia de uma esfera pública democrática aparece novamente em Habermas (2007, p. 326) e, ao que pudemos registrar, esse conceito aparece uma única vez em Habermas (1997b, p. 271 – grifo do autor): “Talvez seja possível transpor esse modelo para a relação entre a administração e a esfera pública democrática. O poder legítimo produzido comunicativamente pode influir no sistema político, assumindo em suas mãos o *pool* de argumentos que necessariamente acompanham a racionalização das decisões administrativas”. Portanto, o conceito de *esfera pública política democrática* designa uma esfera pública que não é aquela informal, onde todos os temas são susceptíveis de discussão, mas uma esfera pública destinada a discutir temas de interesse político e, mais especificamente, no caso dos CPPs, políticas públicas específicas. A categoria *democrática* é utilizada aproveitando o contexto para dar ênfase a ideia de que se trata de uma defesa explícita da democracia, um espaço de discussão democrático, em que devem prevalecer todos os valores característicos de uma sociedade democrática, onde se concretiza a soberania popular.

apenas constitui a essência do ser humano, uma exigência existencial, que dá autenticidade ao ser do homem mas, também, é condição *sine qua non* para toda e qualquer sociedade que se pretenda democrática. Daí a exigência de uma Educação dialógica que possa ser pensada para além do âmbito escolar: uma educação popular para a democracia, para os direitos humanos, para o exercício pleno da cidadania, fundada na *palavra* e no *diálogo*. Não basta apenas pensar um modelo de política deliberativa como uma alternativa ao modelo de representatividade que nós temos. É preciso educar os cidadãos para o exercício da democracia.

As teorias de Habermas e Freire se unem, se entrelaçam e se complementam para pensar a democracia através da ação comunicativa, do diálogo, da política deliberativa e da educação popular. Uma democracia, no sentido literal do termo, pressupõe um local onde os indivíduos possam se reunir para discutir temas de interesse comum e um *agir comunicativo dialógico*<sup>3</sup> através do qual os indivíduos sejam capazes de expressar seus pontos de vista, questionar o dos outros, argumentar e chegar a um acordo, ou seja, pressupõe um processo de comunicação dialógica entre os indivíduos. O exercício da cidadania estende-se para além da mera participação no processo eleitoral, exigindo uma participação mais direta dos indivíduos no domínio da esfera pública política, em um processo contínuo de discussão e crítica reflexiva das normas e valores sociais. É preciso preparar os cidadãos para ocupar os novos espaços de deliberação, com participação da sociedade, como é o caso dos CPPs.

Por que aproximar as teorias de Habermas e Freire? Por que não utilizar apenas um modelo como referencial teórico? Como se pretende demonstrar, o exercício do agir comunicativo, apenas, ainda que livre de coerções na esfera pública política, alterando as relações sociais no espaço público, não é condição suficiente para estabelecer as bases de uma sociedade efetivamente democrática. É preciso pensar o agir comunicativo dialógico aliado a uma *práxis* educativa popular e libertadora pois o contexto político e social brasileiro não nos permite pensar uma *comunidade ideal de fala* – um tipo ideal de comunidade em que todos devem ter a oportunidade de eleger e executar atos de fala – no sentido habermasiano<sup>4</sup>. A realidade social brasileira de Paulo Freire é diferente daquela

---

<sup>3</sup> Nesta Tese utilizaremos a expressão “agir comunicativo dialógico” ou “ação comunicativa dialógica” para fazer referência simultaneamente as teorias de Habermas e Freire.

<sup>4</sup> Embora a ideia de uma *comunidade ideal de fala* seja passível de críticas é preciso entender que, em certo sentido, se trata muito mais de saber como é possível pensar processos de comunicação sob condições ideais do que defender que tal comunidade existe. Habermas (2014, p. 200) traça as seguintes analogias com a matemática e a física para se pensar em uma *comunidade ideal de fala*: o caso das figuras geométricas em que podemos traçar um círculo mais ou menos exato mas que não encontra correspondência na realidade,

idealizada por Habermas: é uma realidade marcada por sujeitos em situação de vulnerabilidade social, herdeiros de um passado colonial e opressor, algo que poderíamos chamar de uma *comunidade real de fala*.

Tomadas isoladamente, as teorias de Habermas e Freire não são suficientes para dar conta da complexidade do objeto de pesquisa em pauta. Mas quando aplicadas em conjunto, constituem um importante referencial teórico e operacional para consolidação de um modelo de democracia participativa e política deliberativa que tem nos CPPs um importante instrumento de gestão da coisa pública e quem sabe, até, de consolidação do próprio Estado Democrático de Direito.

Os Capítulos 3 e 4 apresentam, respectivamente, os bloqueios e os potenciais democráticos dos CPPs. Ao usar estas duas expressões: bloqueios e potenciais democráticos, o faço de forma proposital, para demonstrar uma certa filiação ao projeto de emancipação da Teoria Crítica, iniciado e em certa medida abandonado com Horkheimer e Adorno, e retomado por Jürgen Habermas. A Teoria Crítica surge no início do século XX com um claro propósito de pensar um projeto de emancipação social influenciados por um ideal de racionalidade Iluminista e emancipação política e social marxista. Mas o otimismo de pensar uma sociedade emancipada logo cedeu lugar a um certo pessimismo pelos bloqueios que impediam sua realização: a possibilidade de uma razão emancipatória logo se converteu no seu contrário e serviu de instrumento de dominação do homem sobre o homem, do homem sobre a natureza e a possibilidade de uma emancipação social via consciência de classe e luta de classes se viu bloqueada pelo capitalismo administrado de Estado. Mas ali onde Horkheimer e Adorno se detiveram, Habermas foi além, procurando demonstrar que ainda era possível pensar um processo de emancipação social desde que formulado sob as bases de um novo paradigma: o da razão comunicativa e o conseqüente abandono da razão instrumental.

Estas breves palavras em torno deste processo eram necessárias para entender agora como nos posicionamos diante de novas perspectivas de pensar um Estado Democrático de Direito de bases participativas e deliberativas. A partir da existência dos CPPs percebe-se um claro potencial de consolidação democrática. Mas esse potencial encontra-se atualmente bloqueado, ou, pelo menos, limitado, em razão de diferentes fatores, como será demonstrado ao longo do Capítulo 3. Todavia, assim como Habermas

---

ou seja, um círculo perfeito não existe; ou da realidade física em que, em termos práticos, não conseguimos produzir uma superfície perfeitamente plana, ou as experiências que se apoiam na ideia de um vácuo ou que simulam a ausência de gravidade.

se opõe em relação ao pessimismo da primeira geração da Teoria Crítica, é preciso pensar além dos bloqueios e limites que impedem o efetivo funcionamento dos Conselhos, cuja existência garante uma participação efetiva dos cidadãos e cidadãs na gestão da coisa pública e na deliberação de políticas públicas através do *agir comunicativo dialógico* necessário a toda e qualquer sociedade que se pretenda democrática. Por isso, depois de analisar os fatores que impedem o bom funcionamento dos Conselhos, o Capítulo 4 é destinado a *ir além* e propor alternativas para minimizar os obstáculos que limitam as atividades e o desenvolvimento das funções dos Conselhos para os quais foram criados. Desta forma, acredita-se poder realizar uma defesa da Democracia sob a ótica da Política Deliberativa – contribuir com o processo de amadurecimento ou maioridade (*coming of age*) da democracia deliberativa (BOHMAN, 1998) – e Educação Popular Dialógica, em um cenário onde os Conselhos Gestores de Políticas Públicas surgem como potencial democrático emancipatório de exercício da cidadania e da soberania popular. Levando em consideração, portanto, a necessidade de uma educação voltada para o exercício da cidadania, tal como definida através da Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira e dos Parâmetros Curriculares Nacionais, em uma sociedade democrática dominada pelo discurso, pela argumentação, pensada com base em um novo paradigma da racionalidade comunicativa onde as relações se estabelecem de forma intersubjetiva, entre sujeitos que falam e atuam, inseridos em um processo de debate, cooperação e interpretação, onde os argumentos apresentados devem ser discutidos para se chegar a um *entendimento e acordo* mútuo.

Concluindo, eis o caminho que percorremos ao longo da nossa Tese. O ponto de partida é a nossa hipótese. O ponto de chegada o entrelaçamento necessário entre o modelo de política deliberativa e educação popular dialógica. Entre um e outro há outros *pontos nevrálgicos* que constituem, por assim dizer, *a espinha dorsal* da nossa Tese, que são:

- 1) Os Conselhos de Políticas Públicas são entendidos como uma esfera pública política democrática e instituições destinadas à formação da opinião e da vontade, constituídas democraticamente;
- 2) Nessa esfera pública política democrática deve-se adotar o princípio do discurso, segundo o qual são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos podem ou devem dar o seu assentimento, na qualidade de sujeitos deliberantes e participantes de discursos racionais;

- 3) O princípio do discurso assume feição jurídica e se transforma, por um lado, em princípio da democracia em razão do nexó interno existente entre direito e política e, por outro lado, em princípio moral, em razão da relação complementar e do entrelaçamento simultâneo existente entre direito e moral;
- 4) O peso principal das expectativas normativas nos processos democráticos e na infraestrutura está no fato de que os Conselhos de Políticas Públicas assumem a feição de um modelo de política deliberativa;
- 5) As questões objetos de deliberação nos Conselhos de Políticas Públicas, produzidas comunicativamente, democraticamente e de forma autônoma, devem influir no sistema político e poder administrativo, em razão do nexó interno existente entre direito e política.

## CAPÍTULO 1 – CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos últimos anos, no Brasil, tem-se observado um amplo movimento de participação da sociedade civil, o qual vem conquistando importantes espaços de participação democrática em instâncias que deliberam sobre a condução das políticas públicas, como é o caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, onde se intensificam e institucionalizam o diálogo entre o Governo e a Sociedade Civil.

Durante a década de 1990, pôde-se observar o surgimento, na sociedade brasileira, de diversos conselhos, nos âmbitos nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas: saúde, educação, assistência social, defesa de direitos da criança e adolescente, meio ambiente, habitação etc. Essa proliferação de espaços institucionais (conselhos, fóruns, conferências) de participação foi acompanhada de diversas reflexões teóricas nas Ciências Sociais, especialmente no que se refere ao papel desempenhado pela sociedade civil na consolidação e no aprofundamento da democracia por pesquisadores como: Avritzer (1994, 2003, 2008 e 2009), Bravo e Menezes (2013), Campos e Maciel (1997), Costa (2002), Cunha (2004, 2009 e 2010), Dagnino (2002), Gohn (2001 e 2006), Gonzáles (2000), Souza (2012), Tatagiba (2002 e 2005).

No que diz respeito aos conselhos gestores de políticas públicas, podemos dizer que foi a Constituição Federal de 1988, denominada de *Constituição Cidadã*, que trouxe inovações significativas no campo da democracia, ao instituir espaços de participação popular na formulação, gestão e controle das políticas públicas.

[...] a constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania [...] agora a cidadania política transcende aos limites da delegação de poderes da democracia representativa e, expressa-se através da democracia participativa, através da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como *novo locus de exercício político* (CAMPOS; MACIEL, 1997, p. 145 – grifo nosso).

De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU, 2012), em sua cartilha com orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e o exercício do controle social eis as funções desempenhadas pelos Conselhos: a) *função fiscalizadora e de controle social*: pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes dos recursos financeiros no âmbito de sua respectiva atuação, acompanhando e controlando os repasses Fundo a Fundo; b) *função mobilizadora*: os Conselhos devem

estimular a participação popular na gestão pública para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas; c) *função deliberativa*: refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência; d) *função consultiva*: relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos e que pode ser feita através de recomendações e moções quando não é possível deliberar sobre um determinado assunto pois ultrapassa o poder do Conselho.

No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte, atuante e que possa tornar-se um complemento indispensável ao controle institucional<sup>5</sup>, exercido pelos órgãos fiscalizadores, revela-se ainda maior, em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui.

[...] tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados. A isto se denomina “controle social” (CGU, 2012, p. 16).

Para a função de controle da Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 dedica os artigos 70 a 74, onde define as instâncias de controle interno e controle externo, como segue:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...] (BRASIL, 2001).

---

<sup>5</sup> Dentro do regime democrático de Governo a divisão de poderes (executivo, legislativo e judiciário) pode, de certa maneira, ser entendida como uma forma de *Controle* que um Poder deve exercer sobre o outro. Assim, por exemplo, podemos entender que uma das funções do Poder Legislativo (Câmaras, Assembleias, Congresso Nacional) é o de fiscalizar e exercer um certo *controle* sobre as ações do executivo. Hoje em dia esse tipo de controle, que nós podemos chamar de Institucional, é exercido não apenas pelo Poder Legislativo, mas pelos Tribunais de Contas e Controladorias (da União, dos Estados e Municípios). Estes órgãos têm todos eles e cada um dentro da sua esfera de competência, a função de fiscalizar o gasto dos recursos públicos (federais, estaduais, municipais) e podem ser acionados por meio de denúncias, por qualquer cidadão.

Percebe-se que estes artigos da Constituição falam claramente do controle institucional, ao passo que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas constituem uma importante ferramenta de *controle social* e uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil permitindo que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas.

[...] a Constituição de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã” por ser o texto constitucional mais democrático que o País já possuiu, consagrou um contexto favorável à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas essenciais ao bem-estar da população. Entre essas iniciativas podemos citar a instituição dos conselhos de políticas públicas. Nesses conselhos os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas, também, do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental (CGU, 2012, p. 18).

A Constituição Federal além de definir instâncias de controle interno e controle externo da Administração Pública estabeleceu diretrizes para a participação da sociedade nas decisões governamentais, possibilitando a existência dos numerosos CPPs, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita a Estados e municípios. Através destes diferentes Conselhos é possível fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, a prestação de serviços de uma determinada área (educação ou saúde, por exemplo), verificar se o governo está agindo de acordo com as necessidades da população, além de influenciar nas decisões, planejamento e execução das ações do governo.

Avritzer (2009) destaca os princípios constitucionais que abriram espaço para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, como nos casos da saúde, da assistência social, das políticas urbanas e no caso da proteção ambiental. A *carta magna* de 1988 (BRASIL, 2001) possui os seguintes dispositivos que fortalecem a participação popular:

Art. 14, incisos I, II e III	Estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal, voto direto e secreto (art. 14), plebiscito (inciso I), referendos (inciso II) e iniciativa popular (inciso III).
------------------------------	---

Art. 27, § 4	Dispõe sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual
Art. 29, incisos X e XI	Dispõe sobre a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inciso X) e iniciativa popular de projetos de lei no âmbito municipal (inciso XI)
Art. 61	Determina que as leis complementares e ordinárias podem ser de iniciativa tanto de membros do Congresso Nacional, Presidente da República, Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República quanto <i>dos cidadãos</i>
Art. 194, parágrafo único, inciso VII	Estabelece o caráter democrático e descentralizado das políticas de seguridade social, “com a <i>participação da comunidade</i> , em especial dos trabalhadores, empregadores, aposentados e do Governo” <sup>6</sup>
Art. 198, inciso III	Estabelece as diretrizes das ações e serviços públicos de saúde dentre as quais encontramos a <i>participação da comunidade</i>
Art. 204, inciso II	Determina “a <i>participação da população</i> , por meio de organizações representativas, na formulação das políticas [de assistência social] e no controle de suas ações em todos os níveis”
Art. 227, § 1	Dispõe sobre a <i>participação</i> de entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente
Emenda Constitucional n. 31 de 2000	Dispõe sobre a participação da sociedade civil na instituição do Fundo de Combate e

<sup>6</sup> Este artigo, que originalmente previa a participação da comunidade, foi alterado pela Emenda Constitucional n. 20 de 1998 e passou a vigorar com a seguinte redação: “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.

	Erradicação da Pobreza (art. 79), para vigorar até 2010.
Emenda Constitucional n. 31 de 2000	Dispõe sobre a participação da sociedade civil na instituição dos Fundos de Combate à Pobreza (art. 82)

QUADRO 1. Diretrizes constitucionais que fortalecem a participação popular

A materialização e criação dos Conselhos é fruto da consolidação da Constituição Federal em 1988, quando se criam, do ponto de vista legal, as condições para a sua instituição. Este é o entendimento de Gerschman (2004, p. 1672) quando afirma:

Com base nas reivindicações de participação da sociedade na gestão das políticas sociais, foram criados, após a *Constituição* de 1988 e como resultado da definição constitucional relativa às mesmas, inúmeros Conselhos co-gestores de políticas públicas desde o âmbito municipal até o federal. Os Conselhos foram incorporados à *Constituição*, na suposição de que se tornariam canais efetivos de participação da sociedade civil e formas inovadoras de gestão pública a permitir o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas destinadas a solucioná-los.

A propósito dos mecanismos constitucionais que possibilitam uma maior participação do cidadão na esfera pública, Avritzer (2009) dá ênfase ao papel dos CPPs e do modelo de gestão participativa baseada no *orçamento participativo* como os mecanismos que melhor influenciam (ou podem influenciar) as deliberações de políticas públicas no Brasil<sup>7</sup>.

As instituições participativas que realmente influenciam as políticas públicas no Brasil são os conselhos de políticas e os orçamentos participativos. Os conselhos de políticas são resultado das legislações, específicas ou infraconstitucionais, que regularizam os artigos da Constituição de 1988 sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas (id., *ibidem*, p. 34).

Tais diretrizes se tornam ainda mais relevantes se entendermos que a eficiência com que as políticas públicas podem ser implementadas depende não apenas do gestor

<sup>7</sup> Entender o espaço dos CPPs como um modelo de política deliberativa nos remete diretamente a teoria discursiva do filósofo alemão Jürgen Habermas (que veremos em detalhes no próximo capítulo).

público ou da capacidade do Estado para executá-las, mas também da participação popular: na formulação, na fiscalização e no controle de tais políticas.

Atualmente, a maior parte dos programas do governo federal prevê a participação dos cidadãos na execução e no controle das políticas públicas por meio de tais *Conselhos*. Além disso, a liberação de recursos a Estados e municípios está vinculada à instituição dos CPPs, que devem contar com condições necessárias para o seu funcionamento, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, Programa Saúde da Família-PSF, Fundo de Educação Básica – Fundeb, e muitos outros.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são canais de participação legalmente constituídos para o exercício do controle social e deliberação de políticas públicas. Surgem como um novo espaço de participação da sociedade civil: “tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p. 7). A existência destes Conselhos cria condições para que a sociedade civil atue na fiscalização e controle social da coisa pública como também na elaboração e definição de políticas públicas em suas áreas respectivas. Todavia, como aponta Tatagiba (2002) – em correlação com a nossa hipótese de pesquisa –, o que se tem constatado hoje em dia é uma baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos menos propositivos do ponto de vista das políticas públicas e mais fiscalizador e de controle social das ações do poder público. Avaliar essa capacidade deliberativa e propositiva dos Conselhos constitui um desafio para os pesquisadores da área e, por conseguinte, para os propósitos da nossa Tese. Desafio que resolvemos encarar para compreender porque “as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa” (TATAGIBA, 2005, p. 210) e propor mudanças para solucionar tais problemas.

Essa constatação é corroborada por Bin e Vizeu (2008, p. 105), quando apontam para as dificuldades de participação política nos conselhos, que é precisamente um dos pontos nodais da nossa pesquisa:

a intenção de estabelecer uma maior democratização do Estado via conselhos sociais é reconhecida como legítima, como pode ser verificado pelo caso do CDES [Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social]. Mas, quando direcionamos nossa análise ao modo de funcionamento do Conselho, no que se refere à participação dos seus membros, percebemos que há dificuldade em se reconhecer a igualdade

política de todos os participantes, e isso é um ponto que compromete sobremaneira o estabelecimento da democracia deliberativa.

As dificuldades que podemos encontrar hoje relativas à participação da sociedade civil nos espaços dos CPPs podem acarretar, e acarretam, a ideia de uma falsa sensação de democratização, como ponderam Bin e Vizeu (2008), no que é acompanhado por diferentes pesquisadores, como Guizardi e Pinheiro (2006) que, a partir do estudo de caso de um movimento popular – a Pastoral da Saúde da Arquidiocese de Vitória-ES – de experiência de participação em Conselhos de Saúde, também apontam uma série de dificuldades encontradas para a consolidação dos CPPs como espaços de atuação da sociedade civil, desde a falta de planejamento coletivo da atuação dos representantes nos Conselhos, fazendo com que tal representação esteja, neste caso, ligada principalmente às lideranças da pastoral, sendo pouco conhecida por outros agentes do movimento até a ideia de que os próprios conselheiros<sup>8</sup> não se sentiam preparados para assumir a condição de representantes da sociedade civil no espaço dos Conselhos, seja por não conhecer sua estrutura, seu funcionamento, ou as políticas de saúde do próprio Sistema Único de Saúde (SUS). Vale ressaltar, inclusive, que “o problema do despreparo dos conselheiros ao assumir a função não é prerrogativa da pastoral, revelando-se, segundo os entrevistados, comum aos demais representantes dos usuários” (id., 2006, p. 801). Tal situação se deve, entre outros fatores, ao fato de que os representantes do poder público contam com uma rede de suporte, infraestrutura e conhecimento técnico que os representantes da sociedade civil não dispõem.

Os resultados expressos por diferentes pesquisas apontam para dificuldades de consolidação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas como espaços públicos de controle social e deliberação participativa (GUIZARDI, 2003; PESSOTO; NASCIMENTO; HIEMANN, 2001; TATAGIBA, 2002; WENDHAUSEN; CAPONI, 2002; GERSCHMAN, 2004). Os problemas que limitam esta prática são de uma gama extremamente variada, que vão desde práticas políticas clientelistas e eleitoreiras até a falta de habilidade e capacitação técnica e política de seus conselheiros, com ênfase nos representantes da sociedade civil.

A falta de capacitação adequada para atuar nos CPPs é destacada, por exemplo, por Dagnino (2002), quando aponta uma série de dificuldades para uma participação mais

---

<sup>8</sup> Indivíduos da sociedade que participam dentro dos conselhos como agentes fiscalizadores e contribuem para as deliberações, por meios de princípios democráticos.

igualitária nos espaços públicos. Gerschman (2004), por sua vez, aponta para a mesma dificuldade ao analisar especificamente o caso dos Conselhos Municipais de Saúde<sup>9</sup>, a partir de pesquisa realizada com 18 conselheiros distribuídos em cinco municípios do Rio de Janeiro: Angra dos Reis, Duque de Caxias, Niterói, Resende e Volta Redonda. Para a pesquisadora, os conselheiros “não possuem nem a força política, nem a informação, nem os conhecimentos especializados necessários para agir de maneira decisiva nas deliberações do Conselho” (id., 2004, p. 1677).

Vemos assim como a existência dos Conselhos impõe uma série de questões que precisam ser avaliadas e analisadas por seus diferentes atores, tais como: a formalização dos Conselhos tem contribuído, de fato, com o processo de redemocratização do Estado brasileiro? Transforma as políticas públicas na *direção* pretendida? As expectativas de maior participação social têm se concretizado nestes espaços? A sociedade civil, através dos movimentos sociais, têm cumprido com seu papel nos mais diferentes Conselhos existentes em todo o Brasil? Sua participação tem contribuído e como tem contribuído nas deliberações e no processo de fiscalização dos CPPs? E o mais importante para efeitos da discussão que apresentamos nesta Tese: a sociedade está preparada para atuar nestes espaços públicos de tomada de decisão? É, sobretudo, com base nesta última indagação que defendemos um amplo movimento de Educação Popular Dialógica da sociedade civil para que a mesma possa contribuir de forma significativa com as políticas públicas de saúde.

Mesmo que tais perguntas não possuam respostas diretas e simples, é em torno de tais análises que será possível consolidar o papel para o qual os Conselhos foram criados com a intervenção direta e necessária da sociedade civil a partir de um processo pedagógico que possa, enfim, capacitar seus protagonistas.

Estas breves ponderações sobre a constituição dos CPPs como espaços de participação cidadã revelam a necessidade de avaliar esse modelo de gestão democrática e participativa em seus diferentes aspectos, seja do ponto de vista do controle social e da

---

<sup>9</sup> Um estudo sobre as práticas de participação dos atores sociais no cotidiano dos CPPs com ênfase nos Conselhos de Saúde também foi realizado por Guizardi e Pinheiro (2006). Paiva, Stralen e Costa (2014) fizeram uma revisão sistemática da literatura e um mapeamento da produção acadêmica em relação à temática voltada para a área da saúde a partir das seguintes palavras-chaves: Social Control, Social Participation, Consumer Participation, Community Participation, Public Participation, Citizen Participation, Political Participation, Participative Management, Participative Democracy, Deliberative Democracy, Health Councils e Health Conferences; usando a base de dados do Lilacs, Ibecs, Medline, Scielo, Paho, Psycinfo, Web of Science, Social Science e Ebsco.

fiscalização da administração pública, seja do ponto de vista do debate, da deliberação e da implementação de políticas públicas, com participação direta na sociedade civil.

Segundo Costa (2002, p. 88), estes Conselhos têm atraído a atenção de pesquisadores pelo reconhecimento do seu potencial para elevar e ampliar a democracia na esfera do Estado, garantindo uma “descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação e controle das políticas sociais setoriais”. Opinião que é compartilhada por Abramovay (2001, p. 121) que enfatiza tanto o “potencial de transformação política que os conselhos encerram” quanto o fato de que “sua simples existência abre caminho para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes”, embora sua existência por si só não seja suficiente para alterar o *modus operandis* da alocação de recursos governamentais e a implementação de políticas públicas de interesse social.

O fato é que esse modelo de gestão participativa não tem ocorrido sem desafios a serem superados o que exige reflexão e análise cuidadosa por parte da comunidade científica para entender a dinâmica de funcionamento desse modelo. E isso porque, quaisquer que sejam as nossas análises e impressões, já não se pode mais frear o processo de expansão da participação popular.

### **1.1 – Participação Popular e Democrática nos Conselhos de Políticas Públicas**

De certo modo podemos dizer que, dentro da história de nosso país, a criação dos CPPs é fruto das lutas sociais, que foram realizadas pelos segmentos da sociedade civil, desde movimentos de sindicatos, classe trabalhadora, união estudantil, ONGs, e vem ganhando cada vez mais destaque no cenário nacional do ponto de vista de pesquisadores e estudiosos que demonstram interesse em compreender a dinâmica e as formas de funcionamento de tais espaços.

A participação social, seja através dos movimentos sociais institucionalizados ou não, exerceu um papel fundamental na constituição dos Conselhos pois, via de regra, para que estes possam funcionar, eles precisam obedecer ao princípio da paridade, que determina que metade dos seus membros sejam representantes da sociedade civil (WENDHAUSEN; CAPONI, 2002; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1998). Ao compor a estrutura dos Conselhos, os movimentos sociais devem se articular junto com representantes do poder público no sentido de contribuir com o processo de deliberação

de políticas públicas, além de realizar um importante papel de fiscalização e controle social.

A presença ativa destes novos atores, que participam, fiscalizam, deliberam sobre as formas de atuação do poder público, ainda que nem todas as propostas por eles apresentadas sejam acolhidas pelos gestores públicos, permite o enfrentamento de uma série de problemas e dificuldades existentes na sociedade. Além disso, os Conselhos não são espaços neutros, isentos de conflitos, contradições e até mesmo de manipulações por parte de grupos políticos, mas é um espaço fundamental aberto ao debate público, à proposição de estratégias para efetivar direitos já conquistados ou a construir. Trata-se de mais um espaço de luta, de negociação e articulação, repleto de limitações e ambiguidades, mas também de oportunidades e desafios.

Talvez estejamos diante daquilo que Teles (1994) chama de *nova contratualidade*, ou seja, um novo tipo de *contrato social* entre o Estado e a sociedade onde há uma participação direta e efetiva de membros da sociedade civil, através de movimentos sociais, movimentos populares, associações de bairros, ONGs, caracterizado pela interlocução e a negociação de interesses nas relações dos movimentos sociais com o Estado. Tal ideia é corroborado pelo sociólogo português Boaventura de Sousa Santos quando afirma que a crise do modelo de democracia representativa configura uma espécie de crise do *contrato social* (SANTOS, 1999), em torno do qual é preciso pensar um outro modelo de *contrato social* com participação social. Uma crise que deve abrir possibilidades para o surgimento de algo novo, como pondera Vieira (2006, p. 115): “a crise apresenta-se como ocasião inestimável para darmos passos decisivos na superação das contradições e dilemas estruturais que produzem inúmeras distorções, mas que, simultaneamente nos abre possibilidades para o surgimento do novo” (VIEIRA, 2006, p. 115). Seguindo esta linha de raciocínio, os cidadãos devem assumir um papel mais propositivo, com razoável eficácia no sentido de formular alternativas de políticas públicas, negociando com atores governamentais nos espaços dos CPPs as proposições em temáticas específicas.

Veem-se, então, os Conselhos como co-gestores e/ou intermediadores entre Estado e Sociedade Civil, tendo seus raios de influência em todas as esferas do Estado e as operacionalizações das políticas públicas, por meio das deliberações que vão servir de base para as tomadas de decisão de cunho público e onde se faz também a materialização do controle social.

A Democracia perde sua força quanto mais debilitada for a participação social da população dentro da esfera pública política, fragilizando as forças legais que possuem os instrumentos de controle social que emanam dos Conselhos Gestores, ficando a cargo principalmente dos agentes públicos.

Além de exercerem um papel de controle social, os Conselhos têm também um caráter deliberativo com o objetivo de fazer com que, através do diálogo entre o Estado e a Sociedade, possam atuar em função do interesse coletivo, já que o Estado tem sido ineficiente neste aspecto, sobretudo de setores mais excluídos, além de fortalecer o papel de cada representação na implementação de políticas públicas. Os conselhos podem se tornar canais para que isso aconteça, em razão do maior ou menor poder de articulação entre os próprios representantes dos usuários e da sua capacidade de alcançar um acordo em torno das questões centrais de seu interesse.

A existência dos Conselhos como espaços de deliberação, interlocução e articulação entre diferentes atores sociais e de controle social do Estado constitui-se um desafio e uma oportunidade de fortalecimento da sociedade civil e da democratização do Estado. A sociedade civil tem um papel fundamental a desempenhar neste processo embora não sem desafios que são os mais variados e incluem desde maior organização dos movimentos sociais até mesmo maior qualificação da participação e de seus atores para que os Conselhos possam intervir direto e de forma bastante significativa dentro da gestão pública, executando ações de cobranças, tanto de prestação de serviços quanto da transparência da verba pública que os gestores devem aplicar e da elaboração e implementação de políticas públicas.

### **1.1.1 - Gestão Participativa: ParticipaSUS**

No âmbito das Políticas Públicas de Saúde temos um exemplo claro de adoção de um modelo de Gestão Participativa que visa possibilitar a formulação e a deliberação de políticas de saúde, bem como do processo de controle social pelo conjunto de atores governamentais e não-governamentais. Esse modelo de gestão participativa compreende a ideia de que todos os atores envolvidos ou afetados pelas decisões de uma determinada gestão devem participar do processo decisório, partilhando méritos e responsabilidades, dentro de um processo democrático e descentralizador de gestão que propicia igualdade de condições na participação e na distribuição equitativa do poder (PARO, 2007). Um modelo de gestão com inserção da população no acompanhamento, fiscalização e

monitoramento das políticas de saúde em todos os níveis do sistema de saúde (GUIZARDI *et. al.*, 2004) e amplamente defendido por estudiosos e pesquisadores (AVRITZER, 1994; 2003; GOHN, 2006; 2001; GUIZARDI, 2003; PARO, 2007; SANTOS, 2002; TATAGIBA, 2002; 2005) por entenderem que, quanto mais a sociedade estiver envolvida na construção e fiscalização do SUS, maior será a probabilidade de que a implementação das respectivas políticas públicas obtenha êxito e traga resultados profícuos para a população brasileira.

A ideia de um modelo de gestão participativa no SUS encontra suas origens na Constituição Federal de 1988, como vimos, quando esta assegura em seu art. 198, inciso III (BRASIL, 2001), a participação popular na organização do SUS (ver QUADRO 1). Após a Constituição, outros mecanismos legais foram criados com o objetivo de fortalecer o princípio da gestão democrática e participativa no âmbito do SUS, como a Lei 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e, mais recentemente, a Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS, aprovada através da Portaria 3.027/07 (BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007 e 2009).

Temos ainda a criação da SGEP – Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa<sup>10</sup> – como uma importante iniciativa do Governo Federal, como observa Souza (2012, p. 17), com objetivo de “qualificar e aperfeiçoar a implementação das práticas de gestão estratégica e participativa nas três esferas de gestão do SUS”. A este respeito, Bezerra, *et. al.*, (2012, p. 884) ponderam que

o Ministério da Saúde do Brasil, por intermédio da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, tem desenvolvido várias iniciativas na busca da implementação e da integração de processos com esse objetivo [de participação social], que convergiram em 2007 para a implantação da Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa do SUS, conhecida como ParticipaSUS, divulgada por meio da Portaria nº 3.027/2007<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> O website da Secretaria está disponível em:

<[http://portalsaude.saude.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8756&Itemid=425](http://portalsaude.saude.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8756&Itemid=425)>. acesso em 07/09/2015,

<sup>11</sup> Bezerra, *et. al.* (2012, p. 884), fazem um interessante estudo avaliativo ou, pré-avaliativo, como sugerem os autores, “da Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa do SUS (ParticipaSUS) no âmbito da gestão federal, considerando a descrição da política com a elaboração do modelo lógico, da matriz de medidas e julgamento e recomendações necessárias com vistas a posteriores estudos avaliativos” (2012, p. 884), levando em consideração cada um dos quatro departamentos que compõem a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, a saber: Departamento de Apoio à Gestão Participativa, Departamento de Monitoramento e Avaliação da Gestão do SUS, Departamento de Ouvidoria-Geral do SUS, Departamento Nacional de Auditoria do SUS. Para uma avaliação da implementação da política ParticipaSUS, com foco

Com esse modelo, as Políticas Públicas de Saúde servem de exemplo para que possamos pensar de forma ampliada a ideia de uma Gestão Participativa em todas as esferas das políticas públicas, onde os CPPs podem servir de base e referência nesse processo e é sobre os CPPs que iremos concentrar nossa atenção agora.

## **1.2 – Os Conselhos de Políticas Públicas em Parintins**

Neste ponto, vamos fazer uma breve descrição dos CPPs que serão analisados ao longo da nossa Tese, concentrando nossa análise naqueles Conselhos dos quais pudemos acompanhar de forma mais direta as reuniões ordinárias, através da observação sistemática e, no caso do Conselho Municipal de Saúde, observação sistemática e participante.

### **1.2.1 – O Conselho Municipal de Saúde de Parintins**

A existência dos Conselhos Municipais de Saúde é garantida através das Leis Federais nº 8.080/90 e a 8.142/90. A Lei Municipal que criou o Conselho Municipal de Saúde em Parintins foi a Lei nº 88 de 09 de dezembro de 1992<sup>12</sup>. Através destas leis garante-se a participação da sociedade civil na organização, gestão, fiscalização e controle do Sistema Único de Saúde – SUS, bem como a da comunidade em geral, uma vez que as reuniões do CMS são abertas ao público e todos podem participar e inclusive se pronunciar em plenário, embora apenas os conselheiros tenham direito a votar nas deliberações que são debatidas e discutidas em sua plenária. Analisando a importância dos CMS, Souza (2012, p. 13) pondera que “os conselhos são estratégias institucionais que objetivam a participação social e abrem as portas do SUS à sociedade civil organizada” e tem por objetivo criar uma nova cultura política participativa tendo como princípios fundamentais a equidade, integralidade e a universalidade dos serviços públicos de saúde prestados à população brasileira (LABRA, 2002).

---

na estruturação dos Conselhos Estaduais de Saúde, a partir da análise dos mecanismos institucionalizados de controle social na ParticipaSUS, veja a dissertação de mestrado de Souza (2012).

<sup>12</sup> Esta Lei foi revogada pela Lei nº 288 de 27 de maio de 2002, que por sua vez também foi revogada pela Lei nº 479 de 08 de setembro de 2010 que consiste na Lei mais atual do município que dispõe sobre o CMS/PIN.

A criação do CMS de Parintins está prevista na Lei Orgânica Municipal (PARINTINS, 2009, art. 149, inciso VIII). O mesmo artigo da Lei Orgânica Municipal estabelece também que o poder público deve estimular a participação popular:

através dos segmentos da sociedade civil organizada, no Conselho Municipal de Saúde, para cumprir sua função de controle social.

Parágrafo Único - Compete ao Município suplementar, se necessário, a legislação federal e a estadual que disponham sobre a regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços de saúde, que constituem o sistema único de saúde (PARINTINS, 2009, art. 149, inciso IX).

De acordo com a Lei 479/10, o CMS/PIN é um órgão de instância deliberativa, normativa, fiscalizadora, que deve atuar junto à Secretaria Municipal de Saúde, colaborando com a formulação e o controle da execução das políticas de saúde no município de Parintins. A referida Lei estabelece as competências do CMS, atribuições, composição, organização, estrutura e funcionamento. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas devem ser compostos de forma paritária, quer dizer, com representação de 50% da sociedade civil e, no caso do CMS, conforme definido pela Lei 479/2010, este Conselho pode ter representações de movimentos sociais e populares organizados; movimentos organizados de mulheres em saúde; sindicatos, centrais sindicais, confederações e federações de trabalhadores urbanos e rurais; organizações de moradores, entre outros (art. 4º, § 3º). Vale destacar que “os segmentos que compõem o Conselho Municipal de Saúde são escolhidos para representar a Sociedade como um todo, no aprimoramento do Sistema Único de Saúde (SUS)” (art. 4º, § 13º).

O CMS/PIN possui 32 conselheiros(as), dos quais 16 são titulares e 16 são suplentes. Destes 32 representantes 50%, ou seja, 16 conselheiros, são da sociedade civil. Eis os órgãos que possuem representatividade no CMS/PIN de Parintins sendo que, para cada órgão, existem duas vagas, uma de conselheiro titular e outra de conselheiro suplente<sup>13</sup>:

Representantes do Poder Público, Prestadores de Serviço e Trabalhadores da Saúde: Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA); Secretaria Estadual de Saúde (SUSAM); Ministério da Saúde (DSEI/SESAI); Prestadores de Serviços de Saúde, Privados, Filantrópicos e com fins lucrativos de Parintins; Sindicato dos Trabalhadores em Saúde (SINDSAUDE); Conselho Regional de Enfermagem (COREN); Conselho

---

<sup>13</sup> Com algumas exceções, indicadas por um “\*”, determinadas organizações possuem apenas um representante.

Regional de Serviço Social (CRESS); Associação de Agentes Comunitários de Saúde (AACS).

Representantes da Sociedade Civil: Representantes dos Professores de Ensino Superior de Parintins; Movimento de Mulheres Articulação Parintins Cidadã\*; Comunidade Ambientalista\*; Associações de Bairros; Organizações Religiosas; Portadores de Patologias e Deficiências; Comunidade Indígena; Sindicatos, Centrais Sindicais, Confederações de Trabalhadores Urbanos; Sindicatos, Centrais Sindicais, Confederações de Trabalhadores Rurais.

O gráfico abaixo, obtido através do Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde (SIACS)<sup>14</sup>, expressa o quantitativo dos conselheiros titulares e suplentes no CMS/PIN.

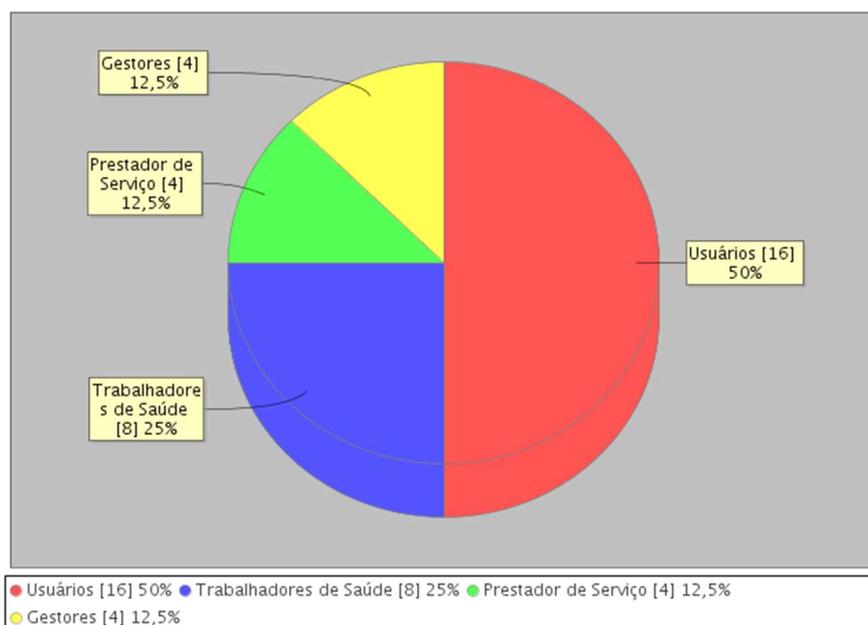


Figura 2. Total de Conselheiro Titulares e Suplentes (Fonte: SIACS, 2016).

Percebemos assim que a sociedade civil, além de ter garantida por lei sua participação nas políticas de saúde, sua participação deve ser estimulada pelo poder público no fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.

Por fim vale ressaltar que uma importante fonte de informação sobre os Conselhos de Saúde é oferecida pelo Ministério da Saúde através do SIACS: uma única rede de dados dos mais de 5.500 conselhos municipais, 26 estaduais, do Distrito Federal e dos 36

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://aplicacao.saude.gov.br/siacs/login.jsf>>. Acesso em 10/09/2016.

conselhos distritais de saúde indígena junto ao Conselho Nacional de Saúde e ao Ministério da Saúde mostrando a composição dos colegiados (conselheiros titulares e suplentes), o cumprimento de normas legais relacionadas ao SUS, se os conselhos têm sede própria, qual é sua infraestrutura, se recebem capacitação e tem recursos próprios etc<sup>15</sup>.

### 1.2.1.1 – 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins

As Conferências de Políticas Públicas são um importante momento de interlocução entre o Poder Público e a sociedade civil, na discussão, debate, implementação e avaliação de Políticas Públicas. “As conferências de políticas públicas são definidas oficialmente como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública podendo assumir caráter consultivo ou deliberativo” (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 249)<sup>16</sup>.

A Lei 8.142/1990 (BRASIL, 1990) define, conforme destaca Lucchese (2002, p. 33), as atribuições das Conferências de Saúde, com uma periodicidade na sua execução de 4 anos e determinando a participação dos diversos segmentos sociais na discussão desse fórum, enfatizando o papel da Conferência na proposição de diretrizes para a formulação das políticas de saúde.

As Conferências de Saúde têm procurado consolidar e fortalecer o modelo de gestão participativa no âmbito do SUS através dos Conselhos de Saúde, reafirmando a importância da “participação popular e do controle social na construção de um novo modelo de atenção à saúde, requerendo o envolvimento dos movimentos sociais, considerados atores estratégicos para a gestão participativa” (BRASIL, 2009, p. 16) e aperfeiçoar os canais de participação social com a “criação e ampliação de novos canais

---

<sup>15</sup> Utilizando a base de dados SIACS, Souza (2012) constatou em sua pesquisa que mais de 80% dos Conselhos de Saúde da Região Norte do País realizaram programas de capacitação e em sua grande maioria disponibilizam em sua estrutura de computadores, impressoras, *datashow*, máquinas fotográficas e alguns têm, inclusive, filmadoras e televisões. Destes Conselhos, menos de 60% tem sede própria e em média 70% tem dotação orçamentária própria. Todavia, no que diz respeito à capacitação dos conselheiros, foram constatadas inconsistências entre os dados apresentados no SIACS e os dados coletados na pesquisa: uma diferença de mais de 50% negativamente referente à inconsistência de dados.

<sup>16</sup> Cumpre notar que, embora as Conferências de Políticas Públicas constituam um arranjo participativo realizado com a atuação direta dos CPPs, cujos conselheiros são considerados como *delegados natos*, ou seja, cuja participação dos conselheiros é garantida nas plenárias das Conferências de Políticas Públicas, ambos, Conferências de Políticas Públicas e Conselhos, constituem “arranjos participativos distintos no que diz respeito a função, periodicidade de suas reuniões ou regras para o recrutamento. Dessa forma, o custo da participação nos conselhos é maior do que nas conferências, que ocorrem episodicamente e são mais abertas à participação dos afetados” (FARIA; LINS, 2017, p. 598).

de interlocução entre usuários e sistema de saúde, e de mecanismos de escuta do cidadão” (id., ibidem, p. 17).

Em Parintins, a 5ª Conferência Municipal de Saúde (etapa preparatória da 15ª Conferência Nacional de Saúde) foi realizada no período de 03 a 05 de julho de 2015 e, seguindo a Resolução nº 500, de 12 de fevereiro de 2015, que aprova o Regimento Interno da 15ª Conferência Nacional de Saúde de 2015 (BRASIL, 2015)<sup>17</sup>, teve como tema: “Saúde Pública de Qualidade para Cuidar Bem das Pessoas: Direito do Povo Brasileiro”.

Dentre os eixos temáticos previstos pela Resolução nº 500, pelo menos três nos chamam a atenção pela possibilidade de relacionar com o objeto de estudo da nossa Tese, de um total de 08, que são: II – Participação Social; V – Gestão do SUS e Modelos de Atenção à Saúde; VIII – Reformas Democráticas e Populares do Estado (BRASIL, 2015)<sup>18</sup>.

A relação destes três eixos temáticos está diretamente relacionada com a pesquisa em pauta pois, de modo geral, pode-se afirmar que, para que haja a prestação de serviços públicos de saúde de qualidade para o povo brasileiro, é preciso repensar o modelo de Estado Democrático (eixo VIII) que caracteriza a sociedade brasileira, adotando um modelo de Gestão (eixo V) Participativa (não apenas Gestão do SUS, mas a Gestão Pública em geral), que pressupõe uma participação (eixo II) ativa e direta da sociedade na esfera pública. Além disso, vale destacar que a 15ª Conferência Nacional de Saúde e, por conseguinte, a 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins, teve como objetivos:

- II - mobilizar e estabelecer diálogos com a sociedade brasileira acerca do direito à saúde e em defesa do SUS;
- III - fortalecer a participação e o controle social no SUS, com ampla representação da sociedade;
- IV - avaliar a situação de saúde, elaborar propostas a partir das necessidades de saúde e participar da construção das diretrizes do Plano Plurianual - PPA e dos Planos Municipais, Estaduais e Nacional de Saúde, no contexto dos 25 anos do SUS; e

---

<sup>17</sup> O Regimento Interno é um importante documento que regula a dinâmica de execução das Conferências. Através do Regimento Interno “são estabelecidos os objetivos do encontro; os eixos temáticos a serem debatidos; as etapas e as datas de realização dos debates; o número e a composição de representantes civis e estatais por unidade da federação; a dinâmica deliberativa sobre a formulação e o encaminhamento das propostas aprovadas. Em todos os níveis da federação, esse documento deve passar pelo crivo da plenária da conferência, que pode aprová-lo na íntegra, aprová-lo com mudanças ou rejeitá-lo. Neste último caso, os delegados-representantes devem formular e aprovar outro regimento antes de dar continuidade aos trabalhos” (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 262).

<sup>18</sup> Os oito eixos temáticos foram: I – Direito à Saúde, Garantia de Acesso e Atenção de Qualidade; II – Participação Social; III – Valorização do Trabalho e da Educação em Saúde; IV – Financiamento do SUS e Relação Público-Privado; V – Gestão do SUS e Modelos de Atenção à Saúde; VI – Informação, Educação e Política de Comunicação do SUS; VII – Ciência, Tecnologia e Inovação no SUS; VIII – Reformas Democráticas e Populares do Estado.

V - aprofundar o debate sobre as *reformas necessárias à democratização do Estado*, em especial as que incidem sobre o setor saúde (BRASIL, 2015, p. 01 – grifos nosso).

O Conselho Municipal de Saúde de Parintins buscou parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, que colocou diversos profissionais de seu quadro para contribuir técnica e operacionalmente no planejamento, na execução e na conclusão de todas as etapas da Conferência Municipal. Vale ressaltar que toda a despesa orçamentária para a realização da 5ª Conferência estava prevista no orçamento anual do próprio Conselho Municipal, a qual foi estimada para o ano de 2015 num total de aproximadamente 148 mil reais conforme consta nas Leis Orçamentárias do Município de Parintins de 2015: LOA – Lei Orçamentária Anual; LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os conselheiros municipais de saúde são delegados natos da Conferência Municipal que, para ampliar a participação popular, previu um total de 90 delegados, com direito a voz e voto, de um total de 400 participantes, sendo que os não delegados tinham apenas direito a voz nos debates e discussões da plenária da 5ª Conferência. A Conferência Municipal contou com a presença de vários segmentos da sociedade civil como movimentos organizados de mulheres, LGBTQT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais), movimentos indígenas, entre outros, bem como de representantes do poder público e trabalhadores do SUS.

Durante os três dias de Conferência foram discutidas e debatidas mais de 50 propostas de políticas públicas de saúde, divididas entre os Eixos Temáticos, das quais um total de 13 propostas foram deliberadas e aprovadas em plenária para serem encaminhadas à etapa estadual das Conferências de Saúde e um total de 49 propostas foram aprovadas para compor o Relatório Final da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins, que passaria então a constar na pauta do Conselho Municipal de Saúde para que tais propostas sejam incorporadas ao PMS e PAS (2016)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> A inclusão das propostas debatidas na Conferência Municipal de Saúde de caráter local, segundo deliberado em reunião do colegiado do CMS/PIN, deveriam passar a constar na pauta das reuniões do CMS/PIN para que o mesmo pudesse dar sequência às discussões que foram realizadas durante a Conferência e que não seriam encaminhadas às etapas Estadual e Nacional, em razão do limite de propostas estabelecidos no Regimento Interno da quantidade de propostas que cada município deveria encaminhar à etapa estadual. No caso em pauta, de 49 propostas apresentadas, 13 foram encaminhadas à etapa estadual. As demais propostas, de abrangência municipal, deveriam servir de base para que o colegiado do CMS/PIN encaminhasse ao poder público local propostas de políticas de saúde. Este ponto é importante pois corresponde a um dos objetivos desta Tese, qual seja: avaliar as formas de participação da sociedade civil nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas nas deliberações que são tomadas em suas plenárias, neste caso específico no Conselho Municipal de Saúde e levando em consideração as propostas que foram deliberadas e aprovadas na 5ª Conferência Municipal de Saúde.

## 1.2.2 – O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Parintins

A estruturação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural e Sustentável relaciona-se com a implementação do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (ABRAMOVAY, 2001; BRASIL, 2016<sup>20</sup>), ao indicar instâncias locais de participação popular, como é o caso dos Conselhos, “como espaço apropriado para a manifestação de interesses e a tomada de decisão democrática” (OLIVAL; SPEXOTO; RODRIGUES, 2007, p. 1015). É preciso destacar também que tal estruturação se deve igualmente à necessidade de aprovar, acompanhar e avaliar os planos e programas municipais das políticas de desenvolvimento rural e fiscalizar os gastos destinados para este fim.

As políticas públicas de desenvolvimento rural são profundamente devedoras da implantação do PRONAF (SILVA, 1999; BELIK, 2000) e, da mesma forma como as políticas de saúde e a implantação do SUS no Brasil, o PRONAF vem atender às demandas e reivindicações dos movimentos sociais no país, sobretudo a partir da abertura de linhas de financiamento e crédito bancários para segmentos sociais antes excluídos:

o fato é que as reivindicações da agricultura familiar se incorporaram à pauta de algumas das mais importantes agências governamentais. O resultado foi [...] a extensão dos financiamentos – por força da pressão organizada – a segmentos sociais inicialmente excluídos do sistema (ABRAMOVAY, 2001, p. 122).

Analisando o processo de funcionamento e implantação do PRONAF, Abramovay (2001, p. 122) ressalta o importante papel da ação organizada dos Conselhos como instância mediadora de implantação de políticas públicas e fiscalizadora dos recursos federais que são destinados aos municípios: “aqui encontra-se um importante ponto de estrangulamento do PRONAF: sem uma extensa e capilarizada rede de conselhos [...] o PRONAF condena-se a ser pouco mais que um programa de crédito”.

---

<sup>20</sup> O PRONAF, instituído pelo Decreto n. 1.946 de 28 de junho de 1996 foi revogado: primeiro pelo Decreto n. 3.200 de 6 de outubro de 1999 que passou a dispor, além do PRONAF, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR); depois pelo Decreto n. 3.508 de 14 de junho de 2000 que incluiu o termo sustentável na nomenclatura do CNDR, passando a se chamar CNDRS; e foi revogado ainda por vários outros decretos até chegar ao mais atual, o Decreto n. 8.735 de 3 de maio de 2016, passando a utilizar a nomenclatura CONDRAF para designar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Essa nova nomenclatura “CONDRAF” parece uma tentativa de agrupar em uma mesma sigla a ideia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e o Programa Nacional de Agricultura Familiar.

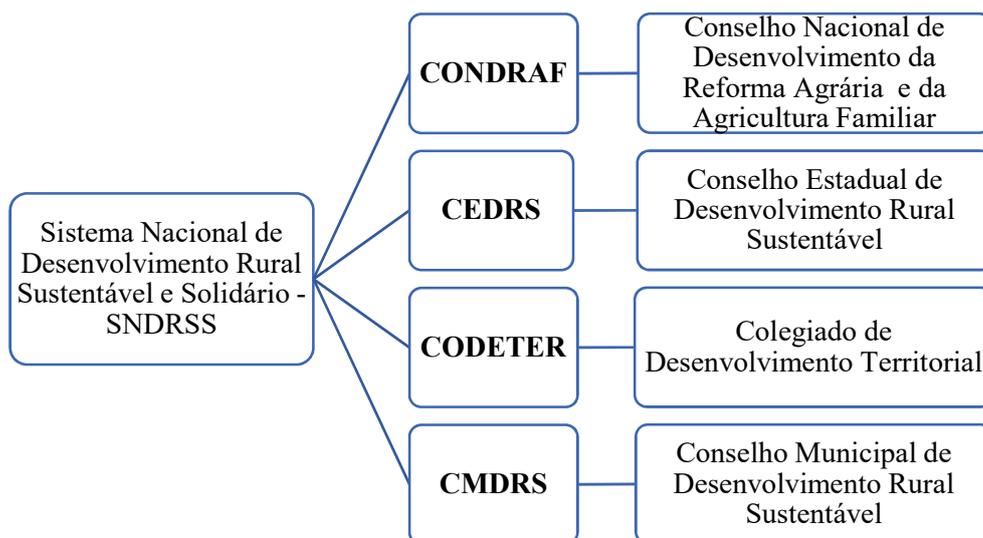
Esse modelo de gestão de políticas públicas, que delega aos municípios um papel na gestão social, se torna participativo à medida em que fortalece o espaço público dos Conselhos cujo objetivo principal é colaborar com a prática democrática, permitindo a redistribuição de papéis em termos de tomadas de decisão na sociedade e, neste caso em específico, para as políticas de desenvolvimento rural, em que

os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) são os espaços participativos, próprios para discussões e controle da aplicabilidade dos recursos destinados a esta política, bem como à promoção das articulações referentes ao desenvolvimento rural sustentável de cada município. Os CMDRS serão compostos por representantes do poder público municipal, das organizações dos agricultores familiares, dos beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária, das organizações da sociedade civil e das entidades parceiras; dessa forma, configuram-se como importantes espaços para a articulação dos pequenos agricultores nas discussões e decisões sobre o desenvolvimento rural municipal (SILVA, *et al.*, 2015, p. 179).

Olival, Spexoto e Rodrigues (2007), analisando o processo de criação das experiências de participação popular na esfera pública através da estruturação dos diferentes Conselhos Gestores de Políticas Públicas ressaltam esse momento como um importante modelo de inovação institucional das políticas públicas no Brasil, mas cujo papel inovador só pode ser mensurado “na medida em que conseguem, através de um aprimoramento nos processos de representação e participação da população, interferir diretamente nas decisões políticas” (id., *ibidem*, p. 1015).

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Parintins (CMDRS/PIN) foi criado pela Lei Municipal nº 007 de 13 de junho de 2000 (PARINTINS, 2000).

Devemos analisar o campo de ação do CMDRS/PIN a partir de uma estrutura que pode ser representada de acordo com o quadro abaixo:



QUADRO 2. Organograma da estrutura do Sistema Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

Como podemos perceber, os CMDRS, incluindo aí o do município de Parintins, estão vinculados ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar e ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. Além disso, no caso da região do Baixo Amazonas, onde se situa Parintins, temos também o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Baixo Amazonas (CODETER) composto pelos municípios de: Parintins, Nhamundá, Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Maués, Urucará e São Sebastião do Uatumã. Compõem o CODETER: 10 instituições, sendo 05 da sociedade civil e 05 do poder público.

Eis a relação das instituições que compõem o quadro de representação do CMDRS/PIN, de acordo com a Lei Municipal nº 007 de 13 de junho de 2000: Associação Casa Familiar Rural de Parintins – ACFRPIN; Associação Comercial e Industrial de Parintins – ACIPAR; Associação de Pescadores e Agricultores Rurais de Parintins – ASPARPIN; Associação de Sustentabilidade Ambiental Social e Econômica das Comunidades de Macurany Aninga e Parananema – ASASE-3; Associação dos Produtores e Extrativistas Sateré Maué – APESMA; Central das Associações Rurais do Município de Parintins – CEDARP; Colônia de Pescadores Z 17 de Parintins – Col. Z 17; Conselho dos Assentados da Gleba de Vila Amazônia – COAGVA; Consórcio dos Produtores Sateré- Mawe – CPSM; Cooperativa dos Produtores em Agropecuária e Extrativistas de Parintins – COOPAPIN; Cooperativa dos Técnicos e Multiprofissionais em Agropecuária de Parintins – COOTEMPA; Fundação Para Economia Solidária UNISOL BRASIL; Grupo Ambiental Gavião Real; Grupo Ambiental Natureza Viva –

GRANAV; Prestadora de Assistência Técnica e Extensão Rural – PASTER; Rede de Educação Cidadã – RECID; Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Amazonas – ADAF; Banco da Amazônia; Câmara Municipal de Parintins CMP; Fundação Nacional do Índio – FUNAI; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas – IDAM; Núcleo de Apoio Pesquisa e Transferência de Tecnologia do Baixo Amazonas – EMBRAPA/NAPTT; Secretaria de Estado da Produção Rural – Coordenação do Baixo Amazonas; Secretaria Municipal de Produção Abastecimento e Desenvolvimento Sustentável de Parintins – SEMPAD; Universidade do Estado do Amazonas/CESP – Parintins; Universidade Federal do Amazonas, campus de Parintins.

O CMDRS/PIN é composto por um Núcleo Dirigente e um Núcleo Temático que, no caso do biênio 2015-2016, ficou estruturado da seguinte forma:



QUADRO 3. Organograma com os Núcleos Dirigente e Técnico do CMDRS/PIN

O CMDRS/PIN é composto ainda por Comissões Temáticas as quais compreendem 04 instituições, sendo 02 da sociedade civil e 02 do poder público, a saber: Comissão de Gênero, Raça e Etnia; Comissão de Pesca e Aquicultura; Comissão de Educação do Campo; e Comissão de Meio Ambiente.

#### 1.2.2.1 – 2ª Conferência de Assistência Territorial e Extensão Rural

O ano de 2016 teve início com as atividades das Conferências (municipal e territorial) de Assistência Territorial e Extensão Rural (ATER), como etapa preparatória para a 2ª CNATER – Conferência Nacional de Assistência Territorial e Extensão Rural – cujo tema foi: Ater, Agroecologia e Alimentos Saudáveis.

O documento orientador para realização da 2ª CNATER e de suas etapas preparatórias estabeleceu três eixos temáticos e três eixos transversais, sendo que os eixos transversais foram assim conceituados porque deveriam estar presentes nos três eixos temáticos orientadores das conferências. Os eixos temáticos foram: Eixo I: fortalecimento institucional, estruturação, gestão, financiamento e participação social; Eixo II: ATER e políticas públicas; Eixo III: Formação e construção de conhecimentos de ATER. E os eixos transversais: Eixo A: ATER e mulheres rurais; Eixo B: ATER e juventude rural; Eixo C: ATER e povos e comunidades tradicionais.

Vale destacar um dos objetivos das conferências, de acordo com o regulamento estadual para realização das Conferências Territorial de Assistência Técnica e Extensão Rural, segundo o qual as Conferências devem possibilitar a participação social e contribuições para a consolidação de uma política nacional de ATER por meio das análises, formulações e proposições, levando em consideração a realidade e amplitude das questões da temática. Além disso, o regulamento das conferências prevê a participação de seus componentes sendo que 2/3 devem ser de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes de entidades governamentais participantes dos Colegiados Territoriais.

A reunião ordinária do dia 28 de janeiro de 2016 do CMDRS/PIN apresentou o regulamento da Conferência. No dia 15 de fevereiro, foi realizada a Conferência Municipal de ATER e, no dia 29 de fevereiro, foi realizada a 2ª CONFATER (Conferência Territorial sobre Assistência Territorial e Extensão Rural), composta pelos sete municípios que fazem parte do território do Baixo Amazonas, que são: Parintins, Nhamundá, Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Urucará, Maués e São Sebastião do Uatumã.

No dia 30 de março de 2016, foi realizada a reunião ordinária do respectivo mês onde constava como ponto de pauta a apresentação das propostas aprovadas na 2ª Conferência de Assistência Territorial e Extensão Rural e o nome dos delegados que iriam representar o município de Parintins na Conferência Estadual de ATER, realizada na cidade de Manaus.

## CAPÍTULO 2 – REINVENTAR A DEMOCRACIA

A democracia hoje é um princípio constitucional. De acordo com a Carta Magna de 1988 (BRASIL, 2001), vivemos em um Estado Democrático de Direito. Contudo, após 30 anos de um processo intenso de redemocratização, muitos desafios e obstáculos ainda precisam ser superados para que possamos dizer que de fato vivemos em uma democracia no sentido pleno da palavra.

Não temos a intenção de fazer o resgate histórico do conceito de democracia que, como sabemos, surgiu na Grécia Antiga e assumiu, na Modernidade e na Contemporaneidade, a forma representativa com características substanciais bem diferentes em relação à concepção grega de democracia (SARTORI, 1994). Mas a ideia grega de um modelo de governo onde os cidadãos possam participar diretamente da coisa pública permanece no cerne dos debates atuais.

Desde fins do século XX que vem surgindo um movimento social e intelectual que visa recuperar o núcleo original da prática democrática, ou seja, a participação direta da sociedade civil no processo decisório (COSTA, 2002). Há um intenso debate sobre os limites da democracia representativa e a defesa de um modelo de democracia participativa e/ou deliberativa que apostam na capacidade da sociedade civil atuar junto ao poder público contribuindo para sua democratização (AVRITZER, 2000, 2002, 2009 e 2011; BIN e VIZEU, 2008; CUNHA, 2004 e 2009; FARIA, 2000 e 2017; LÜCHMANN, 2007 e 2008; PIRES, 2011; SANTOS, 1999, 2003 e 2007; TATAGIBA, 2002). A democracia representativa não atende ao interesse coletivo da sociedade e esse atual modelo tem gerado um certo descontentamento por parte da sociedade, e os motivos são vários. Dentre eles a constatação de que os eleitores não se sentem devidamente representados como afirma Demo (2002), além das articulações e esquemas políticos por parte dos partidos políticos com o claro objetivo de se manter no poder, algumas vezes sem o menor escrúpulo, ou o descumprimento de suas promessas, os escândalos de corrupção envolvendo a quase totalidade dos partidos políticos, enfim, os motivos são múltiplos e diversos. O atual modelo de democracia consiste, na verdade, em uma concepção minimalista da democracia (MORONI, 2009) ou uma democracia de baixa intensidade (SANTOS, 1999, 2003 e 2007). A democracia representativa se torna uma democracia elitista, liberal, tradicional, clássica e hegemônica (SANTOS; AVRITZER, 2003). Schönleitner (2006), ao enfatizar os limites deste modelo, sugere uma análise mais detalhada dos mecanismos tradicionais da democracia representativa e de como é possível

operar mudanças neste modelo concomitantemente com investimentos em novos arranjos democráticos participativos e deliberativos.

O fato é que o modelo vigente de democracia representativa baseada no procedimento de escolha de representantes por meio de eleições periódicas, sem uma participação mais efetiva dos cidadãos e “[...] aliada a uma igualdade estabelecida apenas do ponto de vista formal, gera uma sociedade baseada no privilégio (que é para poucos), e não no direito (que é para todos)” (MORONI, 2009, p. 108). Para Santos (2002, p. 32) esse modelo de democracia liberal, representativa, “não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social”.

Vivemos em uma *democracia de baixa intensidade* onde, além do fato de que este modelo “naturaliza a distância dos cidadãos em relação à política” (SANTOS, 2007, p. 91), gera uma espécie de *cidadania bloqueada* no sentido de que temos uma “[...] cidadania que se baseia na ideia de participação mas não garante suas condições materiais [de participação]” (id., ibidem, p. 92). Podemos falar de pelo menos três condições sociais que limitam as possibilidades de participação cidadã e geram esta forma de *cidadania bloqueada*: ter a sobrevivência garantida, uma vez que, quando se está passando fome, a primeira e mais imediata preocupação é com as condições de sobrevivência (ainda mais se tiver filhos para alimentar); ter liberdade e autonomia para expressar suas ideias e poder votar livremente; ter acesso à informação.

Avritzer (2002 e 2009) é considerado um importante defensor de um modelo de democracia participativa e deliberativa devido aos seus estudos e pesquisa sobre os CPPs e o Orçamento Participativo, onde procurou demonstrar a capacidade de processos deliberativos que ocorrem nestes espaços, reformulando as relações existentes entre o Estado e a sociedade civil para a tomada de decisões em relação ao orçamento e aos gastos públicos.

A defesa de um novo modelo surge, portanto, da crise do modelo de democracia representativa que configura, como já frisamos no capítulo anterior, uma espécie de crise do *contrato social*, conforme aponta Santos (1999) e, por isso, é preciso pensar um outro modelo de *contrato social* em que a democracia possa realmente servir aos interesses da coletividade com participação social. É o que sugere também Vieira (2006, p. 81), a partir do reconhecimento do cenário de crise das instituições representativas na América Latina:

A crise de confiança nas instituições representativas modernas parece avolumar-se a cada dia, especialmente aqui, na América latina. O descrédito crescente da população no sistema representativo parlamentar tem se tornado uma tônica no continente, crises sucessivas do modelo tem aberto caminho para experiências de participação e protagonismo popular, que buscam radicalizar o ideal de democracia (VIEIRA, 2006, p. 81)<sup>21</sup>.

Para que a democracia contribua para a solução dos problemas sociais, ela precisa ser reinventada. Um modelo de democracia que possa, de fato, produzir uma redistribuição social e que não seja o modelo liberal representativo em que a classe dominante e os donos do poder detém os meios de condição de veto sobre os setores mais fracos da população ocasionando a manutenção do sistema de desigualdade e exclusão que são aceitas e, de certa forma, naturalizadas, no Estado democrático.

É importante pensar uma teoria política relativamente nova, uma democracia radical de *alta intensidade*, que só poderá se tornar possível a partir da democratização de todos os espaços. Uma das formas possíveis de reinventar a democracia é transformando-a de baixa intensidade para uma *democracia de alta intensidade*, o que só

---

<sup>21</sup> Se quisermos radicalizar essa busca por um ideal democrático, como sugere o professor Vieira na citação acima, precisamos então voltar um pouco no tempo e perceber que a crítica ao modelo de democracia representativa, concomitante com uma defesa intransigente da ideia de soberania popular, não é algo recente, existe desde o século XVIII e encontra eco em uma das mais importantes vozes do iluminismo francês, com o filósofo Jean-Jacques Rousseau. Essa questão, todavia, ultrapassa os limites da nossa Tese, de modo que podemos aqui apenas esboçar uma referência pela importância que o filósofo francês tem para a ideia de soberania popular e pelo fato de termos feito algumas referências à ideia de que a crise do modelo de democracia representativa sinaliza uma crise do modelo do contrato social do Estado Democrático de Direito brasileiro. Em sua obra *Contrato Social* Rousseau discorre sobre o Estado e a soberania popular (ROUSSEAU, 1999). A soberania do *Contrato* não reside no administrador executivo, mas nos próprios indivíduos, tomados coletivamente como povo, que lhe prescrevem como governar. “E o que é, segundo Rousseau, a soberania? Não é outra coisa, senão o exercício da vontade geral, sendo esta, a vontade do corpo do povo e tendendo sempre ao bem comum” (ANTUNES, 2006, p. 60). O povo aparece como a origem legítima do poder soberano e o governante (monarca ou administrador eleito) restringe-se à função de agente do soberano. A legitimidade do governo está no fato de não usurpar o poder do soberano instituído pelo contrato social. O governo é apenas seu ministro, executor fiel da vontade do soberano, da vontade geral. “Trata-se de sua distinção radical entre o *soberano*, o povo incorporado que vota as leis, e o *governo*, grupo de homens particulares que as executam” (CHEVALIER, 1999, p. 180 – grifos do autor). Rousseau procura consolidar um modelo de democracia onde o poder legislativo, em um Estado legítimo, deve ser exercido pelo povo, único detentor do poder soberano. Soberania e poder legislativo fundem-se na figura do povo contratante. Cabe necessariamente ao povo ratificar suas leis, visto serem estas a expressão da vontade geral. Apesar da sua crítica ao modelo de representação política, sobretudo no âmbito do poder legislativo, Rousseau “tentou adaptar os seus ideais à realidade. Foi o que ele fez, por exemplo, nas *Considerações sobre o Governo da Polônia*” (GOMES, 2006, p. 67). Como pondera Salinas Fortes (1976, p. 30 – grifos no original), nas *Considerações sobre o Governo da Polônia* e no *Projeto de Constituição para a Córsega*, Rousseau procura enfrentar situações concretas, todavia, vinculado à perspectiva do *Contrato*. Nada mais justo do que encerrar essas breves ponderações sobre o filósofo genebrino, enquanto ardente defensor da soberania popular, com estas palavras de Chevalier (1999, p. 174): “Soberania do Povo, isto é, dos cidadãos em conjunto, soberania inteiramente abstrata, em substituição à soberania concreta de um Luís XIV, usurpada sobre a de Deus! Soberania que opõe a *O Estado sou eu*, do monarca absoluto, *O Estado somos nós*, dos governados em conjunto!”.

é possível, segundo Santos (2007), substituindo o modelo de democracia representativa por uma democracia participativa. Um modelo de democracia que consiga de fato vencer os limites impostos à *cidadania bloqueada*. É necessário democratizar a democracia (SANTOS, 2003). Eis o desafio que temos pela frente e que pretendemos abordar nesta Tese e a razão pela qual a epígrafe da nossa Tese é esta: a democracia é o regime da liberdade e da soberania popular mas por toda parte se encontra acorrentada; de quantas e quais maneiras tem ela sido vilipendiada? Ignoro-o. Como torná-la legítima? Creio poder resolver esta questão<sup>22</sup>.

## 2.1 Reinventar a Democracia através do modelo de Política Deliberativa

Toda crise tem uma função, digamos assim, epistemológica e prática. Ela nos força a refletir sobre os problemas que nos atingem diretamente e a empreender esforços para superá-los. A crise é uma oportunidade de mudança, mas para que a mudança ocorra é preciso criar as condições de possibilidade. A crise não tem utilidade alguma se remeter à apatia e à inércia a ponto de paralisar todas as nossas ações. Por outro lado, quando estimula o sujeito a sair da situação em que se encontra a buscar novos caminhos então a crise não só é positiva como constitui fator de mudança. Assim é que se pretende entender nesta Tese o momento de *crise de representatividade democrática* pela qual estamos passando.

Se os problemas sociais não são perceptíveis ao cidadão, o interesse em se envolver com as questões políticas e sociais que o afetam diretamente tende a ser reduzido. É preciso que haja uma crise para que o cidadão se sinta fazendo parte de um todo maior e perceba o quanto o exercício de sua cidadania é importante para a consolidação de um Estado verdadeiramente democrático. A crise é um momento importante para pensar o país que queremos, a democracia que desejamos, enfrentar a realidade. E cada desafio é uma nova possibilidade, possibilidade de mudança e de melhoras.

A crise do modelo democrático representativo nos obriga, portanto, não apenas a apontar suas falhas, deficiências e limites, mas a construir alternativas que possam dar

---

<sup>22</sup> Esta ideia é uma paráfrase do filósofo do iluminismo francês Jean-Jacques Rousseau. A frase original, que dá início à parte I do Livro I do *Contrato Social* (ROUSSEAU, 1973) é esta: “O homem nasceu livre, e em toda parte se encontra sob ferros. De tal modo acredita-se senhor dos outros, que não deixa de ser mais escravo que eles. Como é feita essa mudança? Ignoro-o. Que é que a torna legítima? Creio poder resolver esta questão”.

conta de toda complexidade que um governo baseado na soberania popular exige. Podemos encontrar essa alternativa em um modelo de democracia participativa e política deliberativa<sup>23</sup> que inclui o soberano (o povo), como ator social e protagonista, cujas decisões devem ser tomadas em comum acordo, através de procedimentos deliberativos e do uso público da razão.

É preciso ressaltar que o modelo de democracia participativa ou de política deliberativa, por mais que amplie os processos democráticos, não exclui a representação e nem substitui a democracia representativa. Mesmo um sistema descentralizado inclui representações governamentais e não governamentais no processo de elaboração, deliberação e fiscalização de políticas públicas nos âmbitos municipal, estadual e federal.

Tomando como exemplo o objeto de estudo desta Tese que são os CPPs, percebe-se facilmente que o modelo de democracia participativa e política deliberativa não exclui a representação. Porque mesmo prevendo uma maior participação da sociedade no âmbito da esfera pública, há sempre representação de grupos e movimentos sociais na dinâmica dos Conselhos. Na democracia participativa também existe delegação e formas de representação, só que com uma maior participação do cidadão na esfera pública. Por isso mesmo no âmbito de um modelo de democracia participativa alguns fatores devem ser levados em consideração em termos de representatividade: a relação entre Estado e sociedade civil (representada pelos movimentos sociais); a relação entre partidos políticos e os movimentos sociais; e a relação dos próprios movimentos sociais entre si.

Já vimos como a sociedade civil está representada na dinâmica dos CPPs através dos movimentos sociais e populares. Inclusive essa participação é obrigatória do ponto de vista jurídico para garantir a existência e o funcionamento dos Conselhos. Os CPPs devem obedecer ao princípio da paridade que determina que metade dos seus conselheiros sejam representantes da sociedade civil (WENDHAUSEN; CAPONI, 2002; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1998), devendo os movimentos sociais se articular junto com os representantes do poder público no processo de deliberação de políticas públicas, fiscalização e controle social. Com efeito, a interação nos espaços públicos de participação articula “[...] grupos sociais que passam a agir como sujeitos políticos

---

<sup>23</sup> Inicialmente os termos *democracia participativa* e *política deliberativa* são utilizados para enfatizar um modelo de democracia com maior participação social. Mais adiante, quando adentrarmos na Teoria do Discurso, explicitaremos o uso de uma concepção de *política deliberativa* de modo mais específico, para designar as ideias que Jürgen Habermas desenvolveu ao longo do seu trabalho.

coletivos [...] reivindicando reconhecimento, direitos, redistribuição de riqueza e de poder na sociedade e no Estado” (MORONI, 2009, p. 112-113).

A importância da participação da sociedade civil dentro de um modelo de democracia participativa se dá, inclusive, em função das limitações que os partidos políticos se impuseram ao longo do processo democrático pois, apesar de serem os partidos políticos aqueles que podem mais diretamente sustentar uma agenda política que influencie mais imediatamente a atuação dos governos e estão diretamente envolvidos no jogo das articulações políticas, o grande problema é que eles não querem transformar o poder, querem tomá-lo.

[...] os partidos políticos estão perdendo o controle da agenda política: nunca descumpriram tanto suas promessas eleitorais quando chegaram ao poder como ultimamente. Um dos estudos mais interessantes é observar os programas dos partidos e depois sua prática política. Sempre foi assim, mas agora é ainda mais, porque há uma pressão da globalização neoliberal que não pode entrar na agenda política de um partido. Nenhum deles pode dizer “quando chegar ao poder vou seguir totalmente as instruções do Banco Mundial e do FMI”, porque se disser isso não vai ter votos, já que as pessoas sabem as consequências disso. Tem de dizer que vai dar mais emprego, educação, saúde etc., mas quando chega ao poder não faz nada disso. Esse descumprimento faz com que a deslegitimação dos partidos seja cada vez maior em um número cada vez maior de países (SANTOS, 2007, p. 97).

Por isso, o controle da agenda política deve ser compartilhado entre partidos políticos e a sociedade civil através dos movimentos sociais. Deve haver uma pressão *de baixo para cima*, vinda dos anseios populares e dos movimentos sociais, como pondera Vieira (2006, p. 91), para quem os mecanismos de representação, como é o caso dos partidos políticos, devem: “obrigatoriamente ser pressionados pelos movimentos, como garantia do resgate do ‘político’, enquanto espaço autônomo de decisão coletiva. E não, simplesmente mero espaço de negociação entre interesses parciais e corporativos”. Todavia, os movimentos sociais precisam enfrentar um sério problema de fluxo e refluxo de suas ações, ou seja, “em determinado momento eles têm uma atividade enorme, estão todos os dias na imprensa, e no mês seguinte já não estão, estão em refluxo, as pessoas já não vão às reuniões ou às assembleias” (SANTOS, 2007, p. 96).

Por isso, é preciso que haja uma integração dos movimentos. “Se os movimentos vão se manter separados - feministas de um lado, operários, indígenas e ecologistas de outro, direitos humanos aqui, sociedades de bairros ali -, sem articulação, não iremos muito longe” (SANTOS, 2007, p. 99). A união deve ser a tônica dos movimentos sociais.

De certo modo, é esta união que acontece, pelo menos em tese, no espaço dos CPPs. Como vimos no capítulo 1, no caso dos CPPs de Parintins, temos em suas plenárias de deliberação a presença de numerosos movimentos sociais e representantes da sociedade civil. A título de ilustração temos, no CMS/PIN, a participação de Movimento de Mulheres, Associações de Bairros, Comunidade Indígena e Sindicatos, dentre outros; e no CMDRS/PIN: Associação de Pescadores e Agricultores Rurais de Parintins, Central das Associações Rurais, Colônia de Pescadores e Cooperativas, e muitos outros. Lambertucci (2009, p. 75) destaca esta representatividade em nível nacional:

Estão representados [...] todos os perfis de organizações da sociedade civil, tais como: as organizações que compõem a estrutura sindical do país – federações, sindicatos e confederações –; as centrais sindicais; as entidades de defesa dos direitos humanos e de direitos específicos de parte de nossa população; as entidades representativas de minorias étnicas; ONGs do movimento negro; organizações com ênfase nas temáticas ambientais, de gênero, de orientação e opção sexual; culturais etc.

Entretanto implantar um modelo de política deliberativa e democracia com participação social tem seus obstáculos e a pesquisa realizada que deu corpo a esta tese aponta alguns destes desafios que devem ser superados.

A descrença na possibilidade de transformar o atual modelo representativo em um modelo que contemple a participação da sociedade na esfera pública pode ser relacionada, de alguma forma, às dificuldades encontradas nos processos de participação da sociedade civil nos CPPs<sup>24</sup>.

Os motivos apontados estão, no geral, relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. (TATAGIBA, 2005, p. 210-211).

---

<sup>24</sup> Estes desafios vão, na realidade, além da dinâmica dos CPPs, como apontam Lacerda *et al.* (2005, p. 67-68 – grifo nosso) discutindo os desafios e processos de implantação de um Plano Diretor Municipal, quando destacam a necessidade de um amplo investimento pedagógico que auxilie a participação popular no exercício do controle e do monitoramento do Plano Diretor. Mais do que controle e monitoramento até, de uma sociedade civil que possa colaborar com a implementação de políticas urbanas e sociais. “Embora o país registre o despotar de processos institucionais que enriquecem a experiência política e social contemporânea, vários estudos assinalam para os obstáculos e as possibilidades da sociedade civil para assumir a tarefa de controlar as políticas sociais [...] Esse processo de transformação, sem dúvida, requer um *amplo investimento pedagógico* que demanda certo tempo de maturação para que se traduza em novos padrões comportamentais perante o poder local”

Apesar dos desafios – e já enfatizamos como a crise não deve ser vista apenas sob seu aspecto negativo, de inércia e limitação, mas de esforço e re-criação – é preciso reconhecer o potencial democrático dos CPPs como espaços de deliberação/discussão que pretendem avançar na consolidação de uma democracia participativa.

Em tempos de crise da representatividade, Dahl (2000) aponta para um paradoxo: apesar de ser constatado um declínio na confiança dos cidadãos nas instituições políticas democráticas, a confiança e o desejo pela democracia em si continuam elevados<sup>25</sup>. Com efeito, são poucos os países hoje em dia que não se pretendem democráticos. A democracia continua sendo o modelo “ideal” de governo para o século XXI, mas seus mecanismos têm se mostrado limitados e deficientes. Daí a necessidade de se (re)pensar a prática democrática e sua viabilidade concreta. Como vimos, tal necessidade fez surgir um movimento social e intelectual que visa articular uma participação mais direta da sociedade civil no processo decisório. Dentre estas práticas vamos nos concentrar, para efeito desta pesquisa, no modelo de política deliberativa do filósofo alemão Jürgen Habermas para responder à questão de como é possível pensar um modelo de organização política de bases fundamentalmente democráticas.

Mas antes será necessário passar em revista o arcabouço teórico da teoria habermasiana pois o modelo de política deliberativa defendido pelo filósofo não existe de forma independente de uma concepção filosófica e sociológica do entendimento do homem como um ser de linguagem que deve buscar, no uso de sua racionalidade comunicativa, formas emancipatórias de organização social e democrática.

A figura abaixo amplia o horizonte epistêmico da primeira imagem que ilustramos na Introdução: *ser humano, linguagem, mundo* (figura 1); e descreve simbolicamente o modelo que devemos defender. A relação ser humano-linguagem-mundo (que será tratada a partir do próximo item), se desdobra em um modelo de organização social que tem no Estado Democrático de Direito (esfera MUNDO da figura 1) uma de suas ramificações cuja consolidação depende do papel de novos atores (esfera SER HUMANO da figura 1) da sociedade civil, protagonistas de sua própria história, considerando o atual paradigma de uma racionalidade comunicativa (esfera LINGUAGEM da figura 1).

---

<sup>25</sup> Vale ressaltar que Habermas (1997b, p. 42-56) faz uma análise da compreensão procedimentalista do processo democrático, a partir das ideias de Dahl, “a fim de conseguir uma perspectiva capaz de esclarecer o sentido crítico de uma sociologia da democracia que trabalha de modo reconstrutivo” (id., ibidem, p. 42).

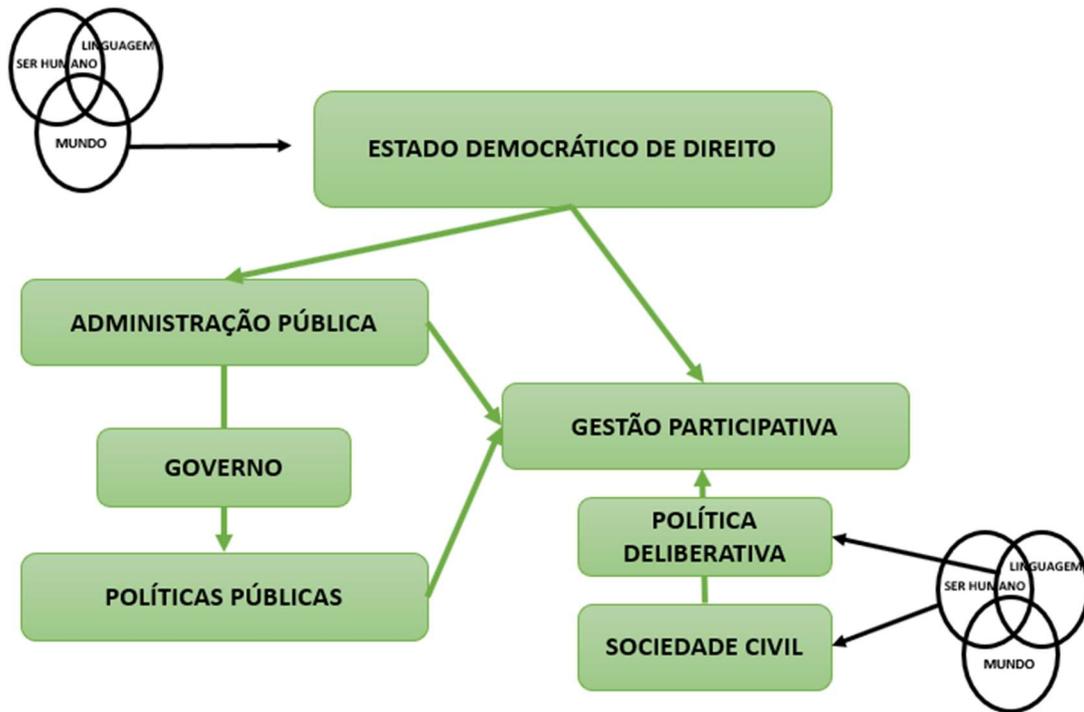


Figura 3: A Política Deliberativa no Estado Democrático de Direito

## 2.2 – A Teoria do Agir Comunicativo como horizonte e fundamento de um modelo de Política Deliberativa

Jürgen Habermas é considerado um dos mais importantes intelectuais contemporâneos, representante da segunda geração da Escola de Frankfurt ou, como também é conhecida, da Teoria Crítica. A *Teoria do Agir Comunicativo* é a sua principal obra mas o seu pensamento abarca uma gama extremamente ampla e complexa de ideias e concepções que vão da filosofia da linguagem até questões políticas, sociais e jurídicas. Sua principal obra se insere dentro de uma guinada epistemológica que adota um novo paradigma, o da razão comunicativa, onde a linguagem representa um aspecto central de sua teoria.

A Teoria do Agir Comunicativo considera o homem ontologicamente como um ser de linguagem. Através da linguagem homens e mulheres se integram na sociedade e se situam no mundo uns com os outros. A linguagem desempenha um papel crucial em todos os aspectos da vida, do pensamento e da interação humana. A linguagem é o princípio da socialização e da intersubjetividade comunicativa que confere significado às interações sociais.

Segundo Honneth (1999, p. 538), Habermas

chegou à premissa fundamental de sua teoria por via de um estudo da filosofia hermenêutica e da análise linguística de Wittgenstein; aí aprendeu que os sujeitos humanos estão *ab initio*, isto é, desde sempre, unidos uns aos outros na busca da compreensão pela língua [...] a forma de vida dos seres humanos distingue-se por uma intersubjetividade enraizada nas estruturas da língua.

Mas a premissa fundamental de sua teoria, de que os seres humanos são seres de linguagem, constitui apenas um dos aspectos centrais do seu pensamento. Em seu sistema teórico, Habermas tratou dos fundamentos da teoria social, da análise da democracia, do Estado de direito e da política contemporânea, particularmente na Alemanha. Procurou ainda revelar as possibilidades da razão, da emancipação e da comunicação racional-crítica agir em função de interesses racionais, latentes nas instituições modernas e na capacidade humana de deliberar.

Dentro de todo esse arcabouço teórico, a linguagem é o ponto de partida da análise do agir comunicativo. É o horizonte pré-estruturante que possibilita as experiências e as ações sobre o mundo, como afirma Longhi (2005, p. 27): “A tarefa da linguagem, no agir comunicativo, é fornecer o horizonte pré-estruturado a partir do qual os sujeitos podem relacionar-se entre si e sobre o mundo”.

A partir da observação de um fato comum, os atos de fala<sup>26</sup> cotidianos, Habermas constrói uma rica teoria, envolvendo as concepções filosófica e sociológica do agir comunicativo, que incluem em seu bojo um conceito de racionalidade – o homem como um ser racional e de linguagem.

O agir comunicativo tem como objetivo aclarar as condições de racionalidade dos sujeitos capazes de agir e interagir através do uso da linguagem (cuja unidade elementar do discurso são os atos de fala).

O conceito de agir comunicativo, por fim, refere-se à interação de pelo menos dois sujeitos capazes de falar e agir que estabeleçam uma relação interpessoal (seja com meios verbais ou extraverbais). Os atores buscam um entendimento sobre a situação da ação para, de maneira

---

<sup>26</sup> Os atos de fala correspondem a “unidade elementar do discurso” da mesma forma que “a unidade elementar da linguagem é a frase” (HABERMAS, 1996, p. 54). E assim como as frases são objeto de estudo da análise linguística, os atos de fala o são da análise da pragmática. Habermas distingue a pragmática em empírica e universal (id., ibidem, p. 56): a primeira corresponde aos atos de fala determinados pelo contexto; a segunda corresponde às regras de utilização das frases nas expressões. A teoria dos atos de fala é o ponto de partida para o estabelecimento de relações interpessoais legítimas na teoria da ação comunicativa.

concordante, coordenar seus planos de ação e, com isso, suas ações. [...] Nesse modelo de ação a linguagem assume, como veremos, uma posição proeminente (HABERMAS, 2012, p. 166).

Habermas (2012, p. 10) desenvolve “[...] o conceito fundamental de agir comunicativo, abrindo caminho para três complexos temáticos ligados entre si [...]”: o conceito de racionalidade comunicativa; o conceito de sociedade em dois níveis, a saber, “mundo da vida” e “sistema”, que refletem o duplo conceito de racionalização (comunicativa e instrumental) utilizado por Habermas para compreender a sociedade moderna racionalizada; por fim, uma teoria da Modernidade que “deve possibilitar uma conceitualização do contexto social da vida que se revele adequada aos paradoxos da modernidade” (id., 2012, p. 11).

Sobre a Teoria do Agir Comunicativo, Oliveira (2008, p. 18-19) afirma que é uma obra

[...] de arquitetura complexa. O objetivo é a formulação de uma teoria orgânica da racionalidade crítica e comunicativa; uma teoria fundada sob a dialética entre agir instrumental e agir comunicativo ou, como ele diz, entre “sistema e mundo da vida”. O sistema está vinculado ao agir instrumental; é o Estado com seu aparato e a sua organização econômica. O mundo da vida está vinculado ao agir comunicativo; é o conjunto de valores que cada um de nós individualmente ou comunitariamente “vive” de maneira imediata, espontânea e natural.

Uma obra que tem sido analisada sob diferentes enfoques: seja sua aplicação às teorias sociais, políticas e democráticas (SILVA, 2011; WERLE, 2013) seja sua relação com o direito (REPA, 2010), na área da comunicação social e do jornalismo (ROCHA, 2004; FRANCISQUINI, 2016; COSTA FILHO, 2016), na educação (BOLZAN, 2010; LONGHI, 2005; MEDEIROS, 2008; PITANO, 2008; RUIZ, 2006) e, inclusive, com a saúde (LIMA; RIVERA, 2009; OLIVEIRA, 2011).

O caminho que iremos seguir a partir de agora se baseia em parte no modo de pensar de Garcia (2005, p. 96), ao ponderar que: “As raízes da atual discussão sobre a democracia deliberativa, esfera pública e sociedade civil, no contexto do pensamento habermasiano, se encontram na obra *Teoria da ação comunicativa*” e tem continuidade nos dois volumes da obra *Direito e Democracia* (HABERMAS, 1997 e 1997b). Vamos, portanto, iniciar nossa discussão em torno da racionalidade e da linguagem já que, como vimos, a linguagem tem uma posição proeminente nesta teoria e, a partir de então, aclarar o conceito de racionalidade comunicativa para, enfim, aplicar esse conceito ao contexto

social da vida a partir do qual iremos inserir nossas análises em torno do modelo de política deliberativa no Estado democrático.

### 2.1.1 – Razão e Linguagem

Considerando que o agir comunicativo é mediado pela linguagem do qual o fundamento é uma *razão comunicativa*, o nosso ponto de partida será uma discussão da problemática da racionalidade: a racionalidade como problema filosófico e sociológico. De maneira análoga à filosofia, muitos sociólogos consideram a racionalização como um aspecto central da Modernidade, que se manifesta especialmente na sociedade ocidental. Observando que a razão é a base do estudo da filosofia, Silva (2011, p. 5) infere que os filósofos “quando estudam a própria razão, fundamentam-se numa base social ontológica a partir do que poderíamos chamar de um discurso comunicativo” e da mesma forma na “Teoria da Ação Comunicativa o tema racionalidade das opiniões e das ações é tratado sobre um prisma filosófico e sociológico”. No caso específico da Teoria do Agir Comunicativo, na guinada epistemológica que substitui o paradigma de uma filosofia da consciência pelo paradigma do agir comunicativo, a racionalidade deve ser pensada não apenas do ponto de vista do indivíduo isolado (filosofia da consciência), mas a partir de uma sociologia do mundo das relações subjetivas ou, para ser mais exato, intersubjetivas (agir comunicativo), pelo simples fato de que a existência humana se produz na relação constante com outros homens e dentro de um processo social. Por isso, uma discussão em torno da problemática da racionalidade deve ser realizada tanto do ponto de vista filosófico como do sociológico.

Antes das emergências das ciências sociais e do pensamento histórico-filosófico, o modelo de racionalidade é aquele oferecido pelas ciências da natureza e pelo racionalismo filosófico. Como problema sociológico, a racionalidade só pôde ser tematizada a partir do século XIX e não poderia ser diferente já que é no século XIX que a sociologia se consolida enquanto um conjunto de conhecimento e técnicas científicas. Habermas (2012, p. 23) pondera a este respeito que, no âmbito das ciências sociais, “[...] é a sociologia que está mais intimamente ligada, em seus conceitos fundamentais, à problemática da racionalidade”, mais até do que a Ciência Política, a Ciência Econômica ou a Antropologia Cultural, pois a Sociologia nasce como teoria da sociedade burguesa que procura explicar como evolui a modernização capitalista da sociedade pré-burguesa, relacionando “[...] conceitos fundamentais talhados segundo o crescimento da

racionalidade no mundo da vida moderno” (id., ibidem, p. 28). A sociologia surgiu como teoria da sociedade e, desde o início, se ocupou com uma teoria da racionalização.

Aqui podemos dar sequência a uma tradição da teoria social já bem delineada. Esse é o caminho que escolho, certamente sem a intenção de proceder a investigações históricas. Mais que isso, pretendo retomar as estratégias conceituais, assunções e argumentações de Weber e Parsons, com a intenção sistemática de abordar problemas que possam ser resolvidos com o auxílio de uma teoria da racionalização desenvolvida por meio de conceitos básicos do agir comunicativo (id., ibidem, p. 259).

O ponto de referência dos pensadores clássicos da sociologia é concebido a partir de aspectos de uma teoria social passível de racionalização, como é o caso, por exemplo, de Max Weber.

Sua hierarquia dos conceitos de ação está voltada ao tipo de agir racional-finalista, de tal maneira que todas as demais ações podem ser niveladas como desvios específicos em relação a esse tipo. Ao analisar o método da compreensão de sentido, Weber procede de tal modo que se precisam referir os casos mais complexos ao caso-limite da compreensão do agir racional-finalista: a compreensão do agir subjetivamente orientado ao êxito requer ao mesmo tempo uma valoração objetiva desse mesmo agir (segundo critérios da racionalidade de correção). Por fim, evidencia-se o nexos entre essas decisões metodológicas e vinculadas à conceitualidade básica e a questão central para Weber, do ponto de vista teórico, sobre como o racionalismo ocidental pode ser explicado (id., ibidem, p. 29).

Quando Weber se ocupa de um ponto de vista sociológico da racionalização ocidental, seja sobre o significado da modernidade, seus efeitos e suas causas, seja sobre a modernização do capitalismo da sociedade iniciado na Europa, ele o faz sob o ponto de vista do agir racional. Weber descreve o processo de modernização como processo de racionalização: surgimento da sociedade capitalista, sistema estatal europeu e seu desdobramento até o século XVIII, reflexo do processo de desencantamento do mundo (religioso-metafísico) substituído por uma imagem de mundo racionalizada.

É possível perceber como a racionalização social está atrelada ao agir racional-teleológico, ou seja, a racionalidade finalista é a chave de explicação da modernização capitalista. Habermas analisa pelo menos dois pontos que considera fundamentais neste processo: o papel da ética protestante como fator no surgimento do capitalismo, ou seja, de como a ética protestante cumpre condições necessárias para o surgimento de uma base

motivacional do agir racional-teleológico na esfera do trabalho social (HABERMAS, 2012, p. 393-411); além de alguns pontos de referência para um modelo de racionalização social pelo qual se possa medir a via ocidental de desenvolvimento (id., ibidem, p. 411-425). “As investigações empíricas de Weber concentram-se de maneira imediata no problema do surgimento do capitalismo e na pergunta sobre como foi possível na fase do surgimento do capitalismo, instrumentalizar orientações racional-teleológicas da ação” (id., ibidem, p. 411).

Esse processo pode ser analisado a partir da obra de Weber (2004): *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Leal (2002, p. 64) pondera que “[...] a Ética Protestante garante as condições para o nascimento de uma base motivacional de ação racional com relação a fins na esfera do trabalho”, ou seja, a Ética Protestante aponta como certas denominações protestantes (entre os séculos XVI e XVIII na Europa) adotaram uma forma de lidar com a *salvação* através de meios racionais de ganho econômico associado ao conceito de *trabalho* e *vocação*, sendo estas duas categorias sociológicas de análise a partir das quais “é possível entender a convergência harmônica entre a ascese puritana, fundamentada numa ética protestante, e a ordem econômica capitalista que se desenvolvem culturalmente no mundo ocidental” (SILVA, 2001, p. 4).

A racionalidade que se desenvolveu no campo econômico alcançou o campo político, social e cultural, a partir de uma ética e moral próprias pelas quais a ação social passou a ser fundamentada pelo seu aspecto racional. Uma racionalização social cujos elementos organizadores e racionais são a economia capitalista (responsável pela racionalização do saber técnico e científico e das relações de trabalho) e o Estado (responsável pela racionalização burocrática administrativa).

Weber empreendeu uma análise sociológica da sociedade, da Economia, da Religião e do Direito do ponto de vista da racionalização. Um processo de institucionalização da ação racional quanto a fins nas esferas econômica e administrativa da estrutura social tomou forma a partir dos núcleos organizacionais da empresa capitalista e do aparelho burocrático estatal. A vida cotidiana foi afetada por essa racionalização cultural e social.

A última parte do capítulo II da obra de Habermas (2012), dedicada à teoria da racionalização de Weber, se refere à racionalização do Direito. É preciso conceber o desenvolvimento do Direito como uma corporificação a mais da racionalidade e que em Weber “só aparece uma vez, no contexto da ordem estatal, como meio organizacional isento de substância moral-prática” (id., ibidem, p. 425), quando na verdade o Direito

moderno “desempenha para a institucionalização de orientações de ação racional-teleológica um papel semelhante ao da ética protestante da atividade profissional” (id., ibidem, p. 425).

Ao tratar do surgimento e do desdobramento do Capitalismo do ponto de vista da institucionalização de orientação racional-teleológica Weber se depara não apenas com o papel da ética protestante da atividade profissional, mas também com o papel do Direito moderno, demonstrando como a racionalidade cognitivo-instrumental é instrumentalizada na Economia e no Estado. A esfera do Direito e da jurisprudência deve ser passível de ser apresentada segundo um modelo de ordenação da vida que possa, como a Economia e o Estado, ser racionalizada em face de relações entre meios e fins. Na Contemporaneidade o assim chamado Direito Positivo vê-se obrigado a legitimar-se com base em princípios distinguindo-se sobretudo por três traços característicos: positividade, legalismo e formalidade (HABERMAS, 2012, p. 452-457). O Direito racional, enfim, apoia-se sobre um princípio racional de fundamentação até mais avançado que a ética protestante, considerando o embasamento religioso desta última.

Muitos sociólogos, teóricos críticos e filósofos contemporâneos argumentam, todavia, que essa racionalização, falsamente assumida como progresso, teve um impacto negativo de desumanização da sociedade, distanciando a Modernidade dos princípios centrais do Iluminismo. Um destes teóricos foi precisamente Jürgen Habermas que, para entender a racionalização corretamente, ampliou a noção de racionalização de Weber, distinguindo entre a *racionalidade instrumental*, que envolve cálculo e eficiência (isto é, que reduz todas as relações a relações entre meios e fins), e a *racionalidade comunicativa*, que implica a capacidade de expandir o entendimento por meio do discurso reflexivo sobre a comunicação e a subordinação da vida social e política a esse entendimento ampliado. Tanto Habermas quanto Weber são herdeiros da *Aufklärung*<sup>27</sup>: os dois consideram a racionalidade ocidental como o fenômeno essencial das sociedades modernas. Entretanto, é em torno do conceito de racionalidade que as diferenças vão se

---

<sup>27</sup> A *Aufklärung* ou *Iluminismo* foi um movimento cultural e intelectual do século XVIII que se efetivou na Europa, em países como a França, Alemanha, Inglaterra e procurou mobilizar o poder da razão, a fim de reformar a sociedade e o conhecimento herdado da tradição medieval: “seu programa é a difusão do uso da razão para dirigir o progresso da vida em todos os aspectos” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 605). Abbagnano (2007, p. 535) pondera que essa revolução intelectual, que também ficou conhecida como *Século das Luzes* ou como *Ilustração*, compreende pelo menos três aspectos diferentes e conexos: “1º extensão da crítica a toda e qualquer crença e conhecimento, sem exceção; 2º realização de um conhecimento que, por estar aberto à crítica, inclua e organize os instrumentos para sua própria correção; 3º uso efetivo, em todos os campos, do conhecimento assim atingido, com o fim de melhorar a vida privada e social dos homens”

crystalizar. Para Habermas o equívoco da limitação de uma racionalidade instrumental foi cometido tanto por Weber quanto pelos teóricos da primeira geração da Escola de Frankfurt (sobretudo Adorno e Horkheimer, como veremos mais adiante), ainda que de modos substancialmente diferentes. Mas ao invés de abandonar o projeto de emancipação iluminista, Habermas procura reconstruí-lo usando como fundamento uma teoria da racionalidade comunicativa superando as críticas de Weber, Adorno, Horkheimer.

A teoria weberiana da racionalização serviu a Habermas como ponto de partida para os desenvolvimentos teóricos em torno de uma teoria crítica da sociedade em base à teoria da ação comunicativa. Entretanto, apesar da análise weberiana da racionalização seguir sendo o enfoque mais promissor para explicar as patologias sociais que se apresentam como sequelas da modernização capitalista, Habermas aponta inconsistências que se manifestam no conteúdo sistemático da teoria weberiana que precisam de uma reconstrução por melhores instrumentos conceituais (LUBENOW, 2013, p. 80).

Está aberto o caminho para que, na construção metateórica<sup>28</sup> do agir comunicativo, Habermas proponha o abandono do paradigma de uma filosofia da consciência e da razão monológica kantiana, para fundar o paradigma da razão comunicativa. O grande problema da filosofia da consciência é que, segundo Habermas, ela incorre em um problema metodológico ao supor que uma consciência estaria capacitada para validar objetivamente normas, sem ter antes compartilhado os sentidos das tradições com os outros. Ao contrário da razão prática centrada na consciência, a razão comunicativa não se prende a nenhum ator singular e ocorre através do *médium* linguístico e está inscrita no *telos* do entendimento. Com isso, a autoridade epistêmica não é mais o sujeito solitário, mas a comunidade de todos os sujeitos intérpretes que compartilham intersubjetivamente suas ideias no mundo da vida.

Aqui adentramos no campo da racionalidade como problema filosófico. Ao analisar o conceito de *racionalidade comunicativa* (que será melhor explorado no próximo tópico), Habermas justifica sua escolha pelo fato de sermos filiados a noções mais antigas do *logos* (*logos* como discurso da razão).

Adepto do racionalismo da *Aufklärung* e com base na teoria da razão comunicativa, tendo como meio a linguagem, Habermas está convencido da possibilidade de um modelo pragmático de ação, no qual as questões práticas sejam suscetíveis de

---

<sup>28</sup> A análise filosófica e sociológica do problema da racionalização é empreendida por Habermas sob pelo menos três planos: um plano metateórico, um plano metodológico e outro empírico.

escolhas racionais que podem se referir tanto aos meios quanto aos fins de uma ação. Habermas amplia o marco teórico que serve de fundamento para reconstruir as bases de uma teoria da ação tomando como ponto central a ação comunicativa e sua hipótese fundamental consiste na distinção entre duas formas de racionalidade: a racionalidade cognitiva-instrumental e racionalidade comunicativa.

Assim o agir comunicativo inclui tanto uma teoria da linguagem (uma teoria pragmática da linguagem) quanto uma teoria da racionalidade, com base em uma concepção normativa de entendimento intersubjetivo.

Na ação comunicativa o agir racional mediado pela linguagem é a base do processo de socialização. As práticas de interação social, linguisticamente mediadas, são uma dimensão fundamental do desenvolvimento histórico. E na teoria crítica da sociedade de fundamentação teórico-comunicativa, a racionalidade da ação comunicativa constitui seu pressuposto fundamental. Uma teoria da ação construída sobre o conceito pragmático-formal de agir comunicativo e uma teoria comunicacional da sociedade aplicável empiricamente.

Habermas propõe, então, uma concepção mais ampla e otimista da racionalidade a partir do que poderíamos chamar de uma reconstrução da teoria da racionalização de Weber e propõe superar a concepção teleológica de racionalidade da ação weberiana a partir do paradigma da ação comunicativa.

Ao analisar as considerações de Weber acerca da razão, [Habermas] percebe que algumas inconsistências, uma vez revistas, podem abrir caminho a um outro diagnóstico do nosso tempo, que não resulte em uma perda total de sentido. É como se Weber incorresse em reducionismo, concebendo, unicamente, a razão como estratégia de ação com vistas a fins (PITANO, 2008, p. 118).

Mas antes de “abrir caminho a um outro diagnóstico possível de nosso tempo” é necessário proceder a uma crítica ao pessimismo adotado por Adorno e Horkheimer como veremos a partir de agora.

### **2.2.1.1 – Razão Instrumental e Razão Comunicativa**

Habermas é um autêntico herdeiro da tradição da Teoria Crítica e tomou para si a tarefa de resolver os impasses criados pelas conclusões que levaram Adorno e Horkheimer, de certo modo, a abandonar o otimismo sobre o potencial emancipatório da

Razão Iluminista. Em suas análises sobre o Iluminismo, Adorno e Horkheimer chegaram à conclusão de que a razão iluminista também havia se transformado em um novo mito consolidando-se como ideologia de dominação que legitimava a sociedade capitalista. Dominação do homem sobre a natureza, do homem sobre o homem, em um mundo administrado pela técnica e moldado pela indústria cultural. Nesse cenário, Adorno e Horkheimer irão fazer uso do conceito de razão instrumental como sendo a própria racionalidade societária<sup>29</sup>.

As reflexões de Habermas seguem na direção de se pensar

uma redução da dimensão da Razão ao ser dominada pela razão técnica ou razão instrumental. Pela técnica, esta forma de expressão de Razão cresceu de tal maneira que se tornou prisão para a própria sociedade, além de expressar um controle totalitário sobre a natureza. A manutenção do debate e da possibilidade de avanços sociais, além de ser otimista para com a humanidade, fazem Habermas encontrar na linguagem as condições para tal exercício formulando uma teoria da intersubjetividade ou da ação comunicativa (MELO NETO, 2011, p. 70).

É para sair do impasse criado por Adorno e Horkheimer que Habermas irá promover um salto paradigmático, propondo o conceito de razão comunicativa como um novo critério de racionalidade para a prática social, o qual deverá constituir uma nova base epistemológica para o processo democrático: “um novo conceito de razão, que nada tem em comum com a visão instrumental que a modernidade lhe conferiu [...] capaz de conhecer o mundo e de dirigir o destino dos homens e da humanidade” (FREITAG, 1988, p. 59).

Habermas não discorda de Adorno e Horkheimer quanto ao uso do conceito de razão instrumental e critica as bases da racionalidade moderna como um tipo de racionalidade voltada pragmaticamente para o domínio e incapaz de viabilizar a

---

<sup>29</sup> Embora do ponto de vista epistemológico a perspectiva de Adorno tenha permanecido pessimista em relação ao processo de emancipação social de acordo com o projeto de racionalidade iluminista, Adorno escreveu uma obra intitulada *Educação e Emancipação* que, como o próprio título sugere, propõe que a educação tenha por objetivo a emancipação dos indivíduos. Mas o conhecimento capaz de produzir a emancipação não pode incorrer no mesmo erro que gerou a racionalidade instrumental, pois a razão instrumental, ao invadir a escola, reforça na sala de aula o que acontece com o homem na fábrica e no escritório, *coisificando-o*. É preciso pensar uma educação capaz de *esclarecer* as contradições do mundo social e que permita aos educandos “resistir às barbarizações, cada vez mais refinadas, que atingem a vida humana” (SANTOS; ECKSTEIN, 2015, p. 117). É necessário pensar outro tipo de educação como propõe Adorno: “não apenas como adaptação ao *status quo*, mas como emancipação e resistência à barbárie” (ESTEVES; VALVERDE, 2016, p. 262). Pensar um modelo de escola como agente de transformação social, de *desbarbarização* e *esclarecimento* (de suas causas) e, por conseguinte, de emancipação.

emancipação humana. Habermas vai além, ao postular o conceito de razão comunicativa que implica uma mudança epistemológica profunda, promovendo um salto da filosofia da consciência para a filosofia da linguagem pois a razão comunicativa não pode se basear no paradigma da consciência do *cogito cartesiano* calcado na ideia de um pensador solitário que busca entender o mundo à sua volta, ao passo que, com o novo paradigma da racionalidade comunicativa, as relações se estabelecem de forma intersubjetiva, entre sujeitos que falam e atuam, na busca por um entendimento, ou seja, a ação comunicativa é o resultado da interação de pelo menos dois sujeitos, capazes de falar e agir, que estabelecem relações intersubjetivas e interpessoais com o objetivo de alcançar uma compreensão sobre uma situação dada com vistas a coordenar suas ações pela via do entendimento. Habermas (2000, p. 414) é enfático ao afirmar o esgotamento do paradigma da consciência<sup>30</sup>: “O que está esgotado é o paradigma da filosofia da consciência. Se procedermos assim, certamente devem se dissolver os sintomas de esgotamento na passagem para o paradigma do entendimento recíproco”. Melo Neto (2011, p. 73) ressalta como a razão comunicativa

implica em uma mudança de paradigma. Arrasta consigo a perspectiva de que a Razão só será plenamente exercitada pelo processo dialógico dos atores em uma situação dada. A razão estará expressa pelas interações espontâneas das pessoas sendo sustentada por um rigor maior no discurso. Não será a Razão, conseqüentemente, uma mera faculdade abstrata humana, e sim, procedimentos argumentativos quando os falantes se põem em acordo com a verdade, a justiça e a autenticidade.

Todavia, conforme pondera Pitano (2008, p. 119), isto não quer dizer “que Habermas [...] está abrindo mão do papel da subjetividade, apenas a está colocando em outros termos, a intersubjetividade”. Habermas estabeleceu “um novo reino da intersubjetividade” (MELO NETO, 2011, p. 69). Em outras palavras, um modelo de ação orientada para o entendimento não privilegia a atitude do sujeito cognoscente que se dirige a si mesmo, mas, sim, a atitude intersubjetiva de sujeitos que buscam se entenderem sobre algo no mundo. “Nesse caso, o ego encontra-se em uma relação interpessoal que

---

<sup>30</sup> O esgotamento do paradigma da filosofia da consciência foi uma das razões pelas quais fracassou o programa da Teoria Crítica em sua fase inicial, como afirma o próprio Habermas (2012, p. 665 – grifos do autor): “gostaria de insistir em que o programa da teoria crítica em sua fase inicial fracassou não por este ou aquele acaso, mas por causa do esgotamento do paradigma da filosofia da consciência. Demonstrarei que uma mudança de paradigma em direção à teoria da comunicação permite o retorno a um empreendimento que, a seu tempo, viu-se *interrompido* pela crítica da razão instrumental, essa mudança de paradigma pode consentir na retomada de tarefas de uma teoria social crítica que ficaram *abandonadas*”.

lhe permite, da perspectiva do *á*lter (sic), referir-se a si mesmo como participante de uma interação” (HABERMAS, 2000, p. 415)<sup>31</sup>.

No paradigma da filosofia da consciência, ou seja, na perspectiva de uma razão centrada no sujeito, “a racionalidade é medida pela maneira como o sujeito se orienta pelos conteúdos de suas representações e seus enunciados” (HABERMAS, 2000, p. 437). No paradigma da razão comunicativa, que concebe o saber como algo mediado pela comunicação e pela linguagem, a racionalidade da ação não reside no sujeito isolado, mas se manifesta na relação intersubjetiva e “a racionalidade encontra sua medida na capacidade de os participantes responsáveis da interação orientarem-se pelas pretensões de validade que estão assentadas no reconhecimento intersubjetivo” (HABERMAS, 2000, p. 437).

Siebeneichler<sup>32</sup> (*apud* HABERMAS, 2012) afirma que, se a filosofia kantiana promoveu, no século XVIII, uma *revolução copernicana* deflagrada no âmago da teoria do conhecimento, a teoria do agir comunicativo habermasiana submete o próprio método kantiano a uma nova *guinada copernicana*, no sentido de que não aborda o conhecimento segundo uma razão centrada em um sujeito singular ou uma consciência transcendental, mas em torno de outros sujeitos, a partir de um intercâmbio linguístico entre eles: “[...] ao buscarem um conhecimento de algo no mundo, os sujeitos já se encontram preliminarmente em uma situação na qual predominam relações intersubjetivas que tornam possível um entendimento entre eles” (id., *ibidem*, p. IX).

Ao abandonar o primado da filosofia da consciência Habermas abandona igualmente os limites impostos pela razão instrumental, cujo modelo de ação racional teleológica remete o sujeito para a consecução de seu objetivo conforme fins concretos, onde os participantes perseguem seus próprios objetivos. É um tipo de ação orientada para o êxito, sob a observância de regras técnicas de ação, orientada para o sucesso, mesmo que para isso seja necessário influir externamente, por meio de coerções, sobre as decisões ou motivos de seus adversários. Já no agir comunicativo, orientado para o entendimento, os sujeitos se põem de acordo para alcançar solidariamente suas metas, o

---

<sup>31</sup> Ao abordar o princípio do discurso aplicado ao campo da ética e da moral (a teoria da ação comunicativa tem sua expressão na linguagem e sua base na ética), Habermas (2002, p. 48; 2014, p. 305) propõe que a prática argumentativa pautada pelo convencimento recíproco deve superar a perspectiva da razão monológica e egocêntrica. Aplicando este princípio também no domínio da esfera pública, como veremos mais adiante, pensada no âmbito da política, além de autonomia, liberdade e igualdade, é preciso incluir uma perspectiva de alteridade, entre o Eu e o Outro, em oposição a toda e qualquer perspectiva egocêntrica. A percepção de uma intersubjetividade linguística – uma intersubjetividade que se produz entre o ego e o *alter ego*, o eu e o *outro eu* – da ação social constitui um dos aspectos centrais da teoria de Habermas.

<sup>32</sup> Flávio Siebeneichler é o autor da Apresentação da edição brasileira da obra *Teoria do Agir Comunicativo*.

que pressupõe o fato de que os sujeitos estejam dispostos a permitir que a validade de seus argumentos possa ser criticada ou anulada pelos outros sujeitos, inseridos em um processo de debate, cooperação e interpretação, em solidariedade intersubjetiva.

O agir comunicativo, de orientação consensual a que deve nortear a interação dos sujeitos, exclui a possibilidade de que a linguagem possa ser utilizada com um fim instrumental-cognitivo e “o paradigma monológico da filosofia da consciência – a da auto-referência que marca o conhecimento e agir determinado pela relação epistêmica sujeito-objeto – é substituído pelo paradigma da compreensão mútua” (GARCIA, 2005, p. 103).

A premissa fundamental da teoria do agir comunicativo é abandonar o primado da filosofia da consciência ou, no mínimo, ressaltar seus limites, de um sujeito centrado em si mesmo e auto referente, que conhece e se relaciona com o mundo a partir de sua visão monológica. Habermas opõe a essa ideia uma postura anti-individualizante cuja ênfase se volta para a esfera pública e para a ação comunicativa no mundo da vida.

A razão comunicativa não se constrói apenas logicamente, mas, antes de tudo, na processualidade do debate. Situa-se como um modelo de ação social em que a práxis e a palavra estão em profunda sinergia. A racionalidade comunicativa é voltada para a capacidade argumentativa e relacional, de forma intersubjetiva, em um mundo compartilhado, o *mundo da vida*, e que busca o entendimento comunicativo.

### **2.2.2 – Mundo da Vida e Esfera Pública: sistema de referência e *lócus* do agir comunicativo**

A ação comunicativa habermasiana pressupõe uma teoria social: a do mundo da vida<sup>33</sup>. Na *ação comunicativa*, o *mundo da vida* é o pano de fundo, o sistema de referência da ação comunicativa. Um sistema de referência que funciona como um *mundo objetivo* que possa ser interpretado pelos agentes comunicativos, onde a comunicação sobre algo no mundo transita e através do qual seja possível constatar fatos e interpretar algo no mundo. Um ponto de partida para o agir comunicativo. Uma referência a um mundo,

---

<sup>33</sup> Habermas apresenta o conceito de mundo da vida como complementar ao de ação comunicativa no contexto de uma teoria social, para evitar as dificuldades inerentes ao que ele chama de fenomenologia social, em torno da qual Edmund Husserl apresenta o conceito de mundo da vida no contexto de uma crítica da razão. “Como é óbvio, o conceito fenomenológico de mundo da vida aponta para uma concepção da constituição do mundo que se foi buscar à epistemologia, e cuja aplicação direta à sociologia é impossível” (HABERMAS, 1996, p. 129). Para uma análise dos argumentos desenvolvidos sobre tais dificuldades, ver Habermas (1996, p. 129-137).

ainda que seja em termos de representação, a partir do qual os sujeitos providos da faculdade de falar e agir esboçam um sistema comum de referência, sobre o qual possam formar opiniões, “apoiados em argumentos, posicionar-se quanto às pretensões de validade, criticáveis, e orientar-se, em seu próprio agir, por pretensões de validade” (HABERMAS, 2007, p. 52) e agir intencionalmente.

A partir do momento em que, em uma comunicação recíproca, sujeitos providos da faculdade de falar e de agir desejam entender-se “sobre algo” ou pretendem arranjar-se “com algo” no trato prático, têm de poder “referir-se”, a partir do horizonte de seu respectivo mundo da vida compartilhado, “a algo” no mundo objetivo. Para poder referir-se a algo, seja na comunicação sobre estados de coisas ou no trato prático com pessoas e objetos, eles têm de tomar como ponto de partida uma pressuposição pragmática - cada um para si, porém em consonância com todos os outros. Eles supõem “o mundo” como uma totalidade dos objetos que existem independentemente, os quais podem ser manipulados e examinados (HABERMAS, 2007, p. 39).

A ação comunicativa está “inserida num mundo da vida que fornece uma cobertura protetora dos riscos sob a forma de um imenso consenso de fundo” (HABERMAS, 1996, p. 127). Esse mundo da vida “constitui o horizonte de processos de entendimento por meio dos quais os envolvidos se embatem ou se põem de acordo sobre algo que está no mundo objetivo, em seu mundo social ou em um mundo subjetivo em particular” (id., 2012, p. 245)<sup>34</sup>. Como horizonte de processos de entendimento o mundo da vida “oferece um acervo de evidências culturais do qual os participantes da comunicação tiram, em seus esforços de interpretação, padrões exegéticos consentidos” (id., 2000, p. 416-417) e oferece ainda tanto “um *contexto* para os processos de entendimento como coloca *recursos* à sua disposição” (id., ibidem, p. 416 – grifos do autor).

Pitano (2008, p. 123) ressalta que o mundo da vida

representa um pressuposto elementar para que: 1) seja viável o entendimento coletivo; 2) tenha sentido o assunto, eventualmente, tematizado pelo grupo e 3) possam os envolvidos engendrar argumentos mínimos que sustentem os pontos de vista particulares expostos no grupo.

---

<sup>34</sup> O compartilhamento de mundo entre os agentes envolvidos no processo comunicativo (o mundo objetivo, o mundo social e o mundo subjetivo) supõe as pretensões de validade: “ao mundo objetivo, pela pretensão de verdade; ao mundo social (normas...) pela correção; e ao mundo subjetivo, à pretensão de sinceridade” (MELO NETO, 2011, p. 81).

O mundo da vida é formado por elementos culturais e sociais: “as práticas comunicativas cotidianas em que o mundo da vida se centra são alimentadas por intermédio de uma interação entre reprodução cultural, integração social e socialização” (HABERMAS, 1996, p. 143); e também é formado por elementos de estrutura da personalidade dos indivíduos.

O mundo da vida é o horizonte histórico, a tradição cultural, integrados socialmente, de onde o homem tira o seu saber e de onde os sujeitos em suas interações comunicativas retiram suas ideias e suas convicções pressupostas. Opiniões só podem ser definidas como falsas ou verdadeiras, pensamentos como reais ou fantasias, intenções de ações como despropositadas, caso estejam situados sob o pano de fundo de um mundo intersubjetivamente partilhado: o *mundo da vida*<sup>35</sup>.

Vemos assim como a teoria social do mundo da vida é fundamental para entendermos como a teoria do agir comunicativo, apoiada em uma racionalidade de tipo comunicativa como base das interações intersubjetivas mediadas linguisticamente adquire uma dimensão pragmática-formal de ação comunicativa e estabelece uma relação direta com uma prática social, abrindo caminho para se pensar as interações sociais na vida cotidiana.

Ao entender o mundo da vida como um sistema de referência que torne viável o entendimento coletivo, é preciso pressupor o lócus onde os assuntos são tematizados e os argumentos expostos e debatidos. Esse lócus é a esfera pública. Para entender a ideia de esfera pública é preciso ir além da obra *Teoria do Agir Comunicativo* e compreender dentro de um contexto mais amplo que inclui obras como *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (HABERMAS, 1984) e *Direito e Democracia* (HABERMAS, 1997 e 1997b)<sup>36</sup>.

A obra *Direito e Democracia* é uma peça chave para visualizar este processo, pois nela Habermas procura reconstruir as condições procedimentais ante as quais se pode mover uma sociedade democrática, submetendo os elementos fundamentais de um Estado democrático de direito a um exame crítico e à análise de seus potenciais comunicativos

---

<sup>35</sup> Ver para aprofundar ainda mais a discussão sobre o conceito de mundo da vida: a) conceito formal-pragmático (HABERMAS, 1996, p. 129-137); b) o conceito de mundo da vida e o idealismo da sociologia hermenêutica (id., 2012b, p. 218-275). Ver também: a sociedade enquanto mundo da vida simbolicamente estruturado (id., 1996, p. 137-147); disjunção entre mundo da vida e sistema (id., 2012b, p. 276-356).

<sup>36</sup> Para uma análise ampla e aprofundada da noção de esfera pública, ver a tese de Lubenow (2007), intitulada: *A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas*. Ver também: Avritzer (2002), Calhoun (1992), Fraser (1992), Gomes (1998 e 2006), Lubenow (2003, 2005), Ottman (2004), Souza (2000) e principalmente: Habermas (1984) e (1997b, p. 91-99).

(SILVA, 2011). Lubenow (2010, p. 231) pondera que, nesta obra, Habermas, ao elaborar uma teoria da democracia procedimental e deliberativa, pretende

resolver o problema de como a formação discursiva da opinião e da vontade pode ser institucionalizada, da ação recíproca entre as esferas informais do mundo da vida com as esferas formais dos processos de tomadas de decisão institucionalizados, de como transformar poder comunicativo em poder administrativo.

Ampliando agora esta visão e aplicando-a ao Estado Democrático de Direito pode-se afirmar que a democracia pressupõe espaços de discussão pública (parlamento, fóruns, conferências, conselhos gestores de políticas públicas, audiências públicas etc.), cuja dinâmica impõe o discurso, o diálogo, a ação comunicativa intersubjetiva, a diversidade de argumentos.

É nos espaços de discussão pública que se opera a formação discursiva da vontade política onde “as questões políticas se colocam inicialmente da forma pragmática de uma escolha valorativa de fins coletivos e de uma consideração pragmática de estratégias que o legislador político deseja votar” (HABERMAS, 1997, p. 205). Tem-se a fundamentação pragmática de programas gerais que depende de uma interpretação correta da situação, da descrição do problema que se tem pela frente, de informações relevantes e confiáveis, para as quais em alguns casos se faz necessário um conhecimento especializado (embora não seja infalível) e a partir de então tomar decisões concernentes a alternativas de ação, propostas para a superação do problema que se apresenta. Nos casos em que haja controvérsias é necessário que elas sejam resolvidas com argumentos. Mas há também os casos específicos, em que deve ser aplicada a formação discursiva da vontade política, em casos de política social, educação, saúde, distribuição da riqueza, problemas ecológicos, planejamento do trânsito, proteção de minorias étnicas e culturais em um modelo procedimental onde “a formação política racional da vontade apresenta-se como uma rede de discursos e negociações que podem ser retroligados entre si por várias sendas” (HABERMAS, 1997, p. 209). Além disso, “A formação política da vontade culmina em decisões sobre política e leis, que precisam ser formuladas na linguagem do direito” (HABERMAS, 1997, p. 210).

O modelo procedimental da vontade política, negociado discursivamente, se passa no espaço público e, por isso, é necessário introduzir a noção de esfera pública. O nexo interno entre um modelo discursivo e a esfera pública é ressaltado por Stieltjes (2001, p. 19): “Uma das teses defendidas por Habermas em Mudança Estrutural da Esfera Pública

é que a manutenção da esfera pública é impossível sem a existência de uma ordem social cujo fundamento é a discursividade”. É a esfera pública que possibilitará pensar a teoria do agir comunicativo estruturada no âmbito de uma política deliberativa, onde o discurso constitui-se como categoria analítica fundamental.

Uma análise sociológica e histórica do conceito de esfera pública fora realizada por Habermas em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*<sup>37</sup> que já apresentava um esboço rudimentar de uma teoria da democracia ou da política deliberativa que tem como conceito nuclear o princípio de um uso público da razão. O conceito de esfera pública e política deliberativa se amplia em *Direito e Democracia*, principalmente no volume II da obra, compondo uma espécie de espaço social de mediação entre o Estado, o sistema político e administrativo e os setores privados do mundo da vida<sup>38</sup>. A esfera pública é um espaço de comunicação e deliberação pública.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana (HABERMAS, 1997b, p. 92 – grifos do autor).

A importância do tema da *esfera pública* é tanta que o filósofo chegou a afirmar que “[...] a esfera pública, entendida como espaço do trato comunicativo e racional entre as pessoas, é o tema que me persegue a vida toda. De fato, a tríade constituída pela esfera pública, pelo discurso e pela razão dominou minha vida política” (HABERMAS, 2007, p.19).

Habermas (2011, p. 96) distingue os tipos de esfera pública em pelo menos três níveis: a esfera pública episódica, da presença organizada e abstrata; sendo a primeira

---

<sup>37</sup> *Mudança Estrutural da Esfera Pública* é uma obra de juventude de Habermas onde se discute a problemática da esfera pública. Os desdobramentos dessa discussão na atualidade são levados à cabo na obra *Direito e Democracia*. Como veremos a seguir, tanto a ideia de esfera pública no jovem Habermas, quanto seus desdobramentos a partir da teoria da ação comunicativa são importantes para um exame da situação política contemporânea. “Habermas, inicialmente, a partir de uma obra de sua juventude (*Mudança Estrutural da Esfera Pública*), discute já a problemática da esfera pública, e [...] hoje, à luz da teoria da ação comunicativa e mais especificamente de *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*, aborda a esfera pública e seus desdobramentos na atualidade” (OLIVEIRA, 2009, p. 58).

<sup>38</sup> A política deliberativa “mantém um nexos interno com os contextos de um mundo da vida racionalizado. As comunicações políticas, filtradas deliberativamente, dependem das fontes do mundo da vida” (HABERMAS, 1997b, p. 25).

representada por bares, cafés e até encontros na rua; a segunda como encontros de pais, reuniões de partidos, um público de um teatro ou concerto de rock; e a última seria a esfera pública produzida pela mídia com seus leitores, ouvintes e espectadores espalhados globalmente. As mudanças que as funções da esfera pública sofreram ao longo da história nos levariam longe demais<sup>39</sup>, seja a partir de uma dicotomia entre o público e o privado, seja como um lugar onde a burguesia consumidora de arte e literatura visitava os cafés e salões europeus para discutir temas literários ou artísticos. O que mais nos interessa aqui é entender a esfera pública em uma perspectiva discursiva e política – do ponto de vista político Habermas utiliza a expressão *esfera pública política* e que servirá como referência em nossa Tese –, de uma teoria democrática, descrita em torno de um processo comunicacional de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, onde os argumentos são expostos, filtrados e sintetizados e os atores sociais se organizam e se mobilizam a partir de situações e problemas comuns tematizando-os e problematizando-os no âmbito de um modelo deliberacionista de política e democracia<sup>40</sup>.

A esfera pública política apresenta-se como uma arena de debates, onde estão presentes discursos de autoridades, artistas, intelectuais, além de movimentos sociais e religiosos, formada por diferentes grupos em uma arena para a exposição de problemas que necessitam ser elaborados pelo sistema político. Todos os assuntos podem ser passíveis de debate, desde que ganhem *status* político de um tema de interesse geral. É um espaço público onde a racionalidade e a ação comunicativa surgem como *imperativo prático* constituído por meio da linguagem. Temos então uma configuração discursiva da democracia, pensada a partir de processos comunicativos e deliberações públicas, como um processo permanente e ininterrupto para o exercício da cidadania e da soberania popular<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Para uma compreensão histórica, autores principais e concepções diversas do conceito de esfera pública, pode-se consultar: Gomes (1998, 1999) e Maia (2002).

<sup>40</sup> É válido ressaltar também que “Habermas tematiza a existência de uma esfera pública informal onde todos os cidadãos dotados de razão podiam participar, desde que motivados pela força do melhor argumento, e que todos os temas eram susceptíveis de discussão” (GARCIA, 2005, p. 107).

<sup>41</sup> A teoria do discurso (que veremos em detalhes mais adiante) tal como preconizada por Habermas tem implicações diretas para a ideia de soberania popular, em que todas as questões políticas relevantes, os temas e as contribuições, devem ser tematizados na esfera pública política, elaborados discursivamente e negociados de acordo com os melhores argumentos possíveis. “Na linha da teoria do discurso, o princípio da soberania do povo significa que todo o poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos. O exercício do poder político orienta-se e se legitima pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente (HABERMAS, 1997, p. 213)”.

A sociedade civil<sup>42</sup> cumpre aí um papel fundamental na medida em que são os atores sociais que melhor podem captar os ecos dos problemas sociais e os inserir na agenda política, servindo de elo na esfera pública política entre as demandas sociais e aqueles setores responsáveis pela sua resolução. Habermas (1997b, p. 91) chama de *atores da sociedade civil* aqueles responsáveis por identificar, tematizar e introduzir no sistema político os problemas sociais. Os atores da sociedade civil são aqueles atingidos pelos problemas da sociedade e que devem atuar na esfera pública política com vistas a transformar o poder comunicativo em poder administrativo, ou seja, em programas políticos efetivamente implementados pelo Estado. “Para preencher sua função, que consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, a esfera pública política tem que se formar a partir dos contextos comunicacionais das *pessoas virtualmente atingidas*” (HABERMAS, 1997b, p. 97 – grifo do autor). A esse respeito Garcia (2005, p. 147) pondera que

a sociedade civil autônoma e separada das determinações do Estado e da economia, mas ligada à esfera pública, se manifesta como a condição da própria democracia, uma vez que nela engendra um poder comunicativo que não pode substituir, mas simplesmente influenciar o poder administrativo como base da legitimidade democrática.

E para criar as condições de possibilidade de um modelo deliberativo de participação política e democrática se faz necessário fortalecer esses espaços com a participação da sociedade civil em geral. Garcia (2005, p. 95) destaca como as implicações desta “concepção radical de democratização tornam-se significativas na *práxis social*” e onde o modelo de política deliberativa desenvolvido por Habermas

tendo como eixo central a concepção discursiva de esfera pública, permite considerar o caráter permanente do processo de construção democrática a partir de diferentes espaços públicos que, ao se constituírem, de forma autônoma, nas relações entre o Estado, suas instituições político-administrativas e a sociedade civil, engendram e geram novos movimentos sociais e formas associadas de luta e

---

<sup>42</sup> Para uma discussão na obra de Habermas sobre o conceito de *sociedade civil*, ver: Habermas (1997b, p. 99-105). De modo geral seguimos aqui a ideia do filósofo alemão, que entende a sociedade civil como um núcleo institucional “formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas” (id., ibidem, p. 99).

resistência *no sentido emancipatório da radicalidade democrática* (id., ibidem, p. 95 – grifo nosso).

Veremos agora como a concepção de política deliberativa fundamentada nas ideias de Habermas defende que apenas o processo eleitoral não garante a legitimidade das ações e decisões públicas e que as decisões políticas só serão legítimas se forem baseadas em uma vontade pública concebida democraticamente através da *esfera pública política*. Os atores da sociedade civil deliberam, de forma racional e argumentativa, sobre problemas públicos, em um processo público de decisão coletiva. A imagem abaixo nos ajuda a situar as ideias trabalhadas até aqui e antecipa as que serão trabalhadas no próximo tópico: o mundo da vida é o sistema de referência do agir comunicativo; a esfera pública, que leva em consideração este sistema de referência, é o *lócus* onde os assuntos são tematizados discursivamente e que servem de base ao modelo de política deliberativa que veremos agora em maiores detalhes, a partir da teoria do discurso de Habermas.



Figura 4. Mundo da Vida – Esfera Pública

Veremos como a relação entre Estado e sociedade é reconfigurada no modelo de política deliberativa, via esfera pública política, onde o agir comunicativo se torna um *imperativo prático*, orientado para o entendimento. A partir da teoria habermasiana podemos pensar um modelo discursivo de democracia, procedimentalista, fundado numa

política deliberativa, baseado “nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo seu alcance, de modo deliberativo” (HABERMAS, 2002, p. 277).

O modelo discursivo de política deliberativa esboça, portanto, uma concepção de democracia deliberativa que não está centrada unicamente no sistema político-administrativo, encarregado de tomar as decisões vinculantes, nem exclusivamente na sociedade. Ora, a **reconstrução do conceito de esfera pública como o *lócus* que garante que os influxos democratizantes gerados na sociedade civil se tornem fontes de legitimação e democratização do poder político** implica uma alteração significativa na compreensão de *práxis* democrática (GARCIA, 2005, p. 150 – grifo do autor).

O agir comunicativo e a teoria do discurso embasam o modelo procedimentalista para se deliberar e tomar decisões no âmbito da esfera pública política em um mundo da vida intersubjetivamente compartilhado<sup>43</sup>.

### 2.2.3 – Teoria do Discurso e o modelo procedimental de Política Deliberativa

Daremos sequência ao estudo do pensamento do filósofo alemão a partir da análise da teoria do discurso já que a ação comunicativa implica em que os argumentos apresentados entre sujeitos – no *lócus* da esfera pública e tendo como sistema de referência o mundo da vida –, em condições iguais, possam ser explicitados *discursivamente* para se chegar a um entendimento.

A teoria do discurso é um desdobramento da teoria do agir comunicativo. “A continuação da ação comunicativa com meios discursivos faz parte da forma de vida comunicativa em que inevitavelmente nos encontramos” (HABERMAS, 2014, p. 383). A teoria do agir comunicativo ramifica-se em diferentes tipos de universos de discurso: “as proposições fundamentais da teoria do agir comunicativo ramificam-se em diferentes universos de discurso e contextos de argumentação nos quais elas têm que comprovar-se” (HABERMAS, 1997, p. 10)<sup>44</sup>. Esses tipos diferentes de discursos podem referir-se a

---

<sup>43</sup> Quando Habermas (2002, p. 60) sugere que os princípios discursivos possam ser operacionalizados em favor das mais variadas questões, julgamos poder acrescentar também a ideia de que possa ser aplicável considerando o espaço dos CPPs. É o que iremos defender no capítulo 4 desta Tese.

<sup>44</sup> Habermas ressalta os diferentes universos de discurso em que se ramifica a teoria do agir comunicativo no prefácio da obra *Direito e Democracia* (vol. 1), ao argumentar que a filosofia do direito não era mais tarefa exclusiva dos filósofos e que exigia, contemporaneamente, “um pluralismo de procedimentos metodológicos que inclui as perspectivas da teoria do direito, da sociologia do direito e da história do direito, da teoria moral e da teoria da sociedade” (HABERMAS, 1997, p. 9) e que esse fato permitiria

questões pragmáticas, questões ético-políticas, questões ético-existenciais, questões morais e muitos outros.

A teoria do discurso refere-se às normas de ação da prática argumentativa em geral, ou seja, do próprio agir comunicativo, e torna consciente algo que já está pressuposto em todo discurso, ou seja, a possibilidade de que o discurso seja baseado em argumentos racionais. Para que haja um entendimento possível, a teoria do discurso estabelece como ponto de partida o fato de que os participantes de uma argumentação devem aceitar os pressupostos normativos de práticas argumentativas, com o objetivo de se chegar a pretensões de validade, ainda que em meio a uma pluralidade mundividencial<sup>45</sup>, de forma cooperativa, onde só deve prevalecer unicamente a *coação do melhor argumento*. Esse ponto de partida também pode ser chamado de princípio do discurso (D), que tem um conteúdo normativo e refere-se a normas de ação em geral (que se ramificam em regras morais, jurídicas e políticas): “D: são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, 1997, p. 142)<sup>46</sup>. Por referir-se a normas de ação o princípio do discurso assume, “ele próprio uma figura jurídica ao lado do sistema dos direitos” (HABERMAS, 1997, p. 197) e submete a validade de qualquer tipo de norma de ação ao assentimento daqueles que serão atingidos por tais normas.

O princípio do discurso pretende estabelecer a ideia de que questões práticas em geral (moral, jurídica, política, filosofia prática etc.) podem ser decididas racionalmente, a partir de um conteúdo normativo necessário para toda argumentação, sob um pano de fundo imparcial de normas de ação<sup>47</sup>. Habermas (1997, p. 142) explica da seguinte forma os conceitos presentes em (D):

---

“focalizar uma faceta pluralista da teoria do agir comunicativo” (id., ibidem, p. 9). Julgamos relevante fazer essa observação aqui pois, como pretendemos demonstrar mais adiante, será necessário enfatizar a faceta pluralista da teoria do discurso e como ela se ramifica no campo da política, da democracia, do direito e da moral.

<sup>45</sup> Sob o título *o fato do pluralismo e a ideia de consenso abrangente* que compõe o segundo capítulo da obra de Habermas (2002, p. 73-81), o filósofo alemão analisa a possibilidade de um consenso ou entendimento sob a ótica da *teoria da justiça de Rawls* levando em consideração as condições do atual pluralismo social, ideológico e de visões de mundo. “Penso aqui no procedimento aberto de uma *práxis* argumentativa que acate as severas pressuposições do ‘uso público da razão’ e que não descarte já de antemão o pluralismo das convicções e cosmovisões” (2002, p. 73). No mesmo capítulo Habermas analisa ainda o enfoque procedimental presente na teoria de Rawls com respeito à elucidação do estado democrático de direito.

<sup>46</sup> Sobre o princípio do discurso (D) ver também: Habermas (2014, p. 313-314); Habermas (2014, p. 388): “D: São válidas precisamente aquelas normas de ação com as quais todos os potencialmente afetados poderiam concordar na sua qualidade de participantes em discursos racionais”.

<sup>47</sup> Assim como a teoria do discurso se ramifica no campo da política, da democracia, do direito e da moral, o princípio do discurso também se aplica aos diferentes campos de ação como iremos enfatizar mais adiante, ou seja, tanto a ética do discurso como a teoria do direito e da política se apoiam no princípio do discurso.

O predicado “válidas” refere-se a normas de ação e a proposições normativas gerais correspondentes; ele expressa um sentido não-específico de validade normativa, ainda indiferente em relação à distinção entre moralidade e legitimidade. Eu entendo por “normas de ação” expectativas de comportamento generalizadas temporal, social e objetivamente. Para mim, “atingido” é todo aquele cujos interesses serão afetados pelas prováveis consequências provocadas pela regulamentação de uma prática geral através de normas. E “discurso racional” é toda tentativa de entendimento sobre pretensões de validade problemáticas, na medida em que ele se realiza sob condições de comunicação que permitem o movimento livre de temas e contribuições, informações e argumentos no interior de um espaço público constituído através de obrigações ilocucionárias. Indiretamente a expressão refere-se também a negociações, na medida em que estas são reguladas através de procedimentos fundamentados discursivamente.

Além do princípio do discurso (D), a teoria do discurso apresenta alguns parâmetros que Habermas considera como fundamentais na busca pelo entendimento. O primeiro deles é o da inclusão, segundo o qual as decisões devem ser tomadas por todos aqueles que estarão submetidos a uma determinada norma, através do debate público e racional (as opiniões devem ser justificadas por meio de argumentos), ou seja, o debate público implica a inclusão de todos os indivíduos e grupos afetados por determinadas decisões. Outros pressupostos igualmente importantes, além da inclusão são: igualdade de liberdade comunicativa, ou seja, todos têm o mesmo direito de apresentar seus argumentos; condição de franqueza (sinceridade); e ausência de constrangimentos externos ou internos da estrutura de argumentação. Como afirma o próprio Habermas (2007, p. 97) em relação às quatro pressuposições pragmáticas que ele considera as mais importantes:

- (a) Inclusividade: nenhuma pessoa capaz de dar uma contribuição relevante pode ser excluída da participação.
- (b) Distribuição simétrica das liberdades comunicativas: todos devem ter a mesma chance de fazer contribuições.
- (c) Condição de franqueza: o que é dito pelos participantes tem de coincidir com o que pensam.

---

No campo da moral surge o princípio moral e no campo da política e da democracia surge o princípio da democracia que está estreitamente relacionado com a questão do direito: o princípio moral funciona, como o próprio nome sugere, como regra de argumentação para a decisão racional de questões morais e se estende a todas as normas de ação justificáveis com o auxílio de argumentos morais; já o princípio da democracia é talhado na medida das normas do direito: ele pressupõe “a possibilidade da decisão racional de questões práticas, mais precisamente, de *todas* as fundamentações, a serem realizadas em discursos (e negociações reguladas pelo procedimento), das quais depende a legitimidade das leis” (HABERMAS, 1997, p. 145 grifo do autor).

(d) Ausência de constrangimentos externos ou que residem no interior da estrutura da comunicação: os posicionamentos na forma de “sim” ou “não” dos participantes quanto a pretensões de validade, criticáveis, têm de ser motivados pela força de convicção de argumentos convincentes<sup>48</sup>.

Sobre as condições necessárias para que os atores do discurso se coloquem em condição de possibilidade de se chegar ao entendimento e que promoveriam aquilo que Habermas chama de situação ideal de fala<sup>49</sup> assim se expressa Oliveira (2009, p. 24-25):

primeiro, cada participante deve ter uma oportunidade igual de iniciar e continuar a comunicação; segundo, cada um deve ter uma oportunidade igual de fazer afirmações, recomendações, explicações e de desafiar as justificações; terceiro, todos devem ter oportunidades iguais, como atores, de expressar seus desejos, sentimentos e intenções; quarto, o interlocutor deve agir como se, em contextos de ação, existisse uma distribuição igual de oportunidades para ordenar e resistir a ordens, prometer e recusar, ser responsável por sua conduta e exigir a responsabilidade dos outros. As quatro condições da situação ideal de fala são, na teoria da ação comunicativa, os parâmetros-guias, por exemplo, para a formação de normas na esfera pública.

A teoria discursiva de Habermas tem o propósito de definir um tratamento igualitário entre as pessoas (princípio de isonomia) em questões pragmáticas seja: a) no campo da política e da democracia<sup>50</sup>; b) do direito; c) da ética ou da moral<sup>51</sup>. Vejamos,

---

<sup>48</sup> As regras da teoria discursiva de Habermas aparecem em vários momentos da sua obra como: Habermas (2007, p. 61-62): “As pressuposições mais importantes são as seguintes: (a) Inclusão e caráter público: não pode ser excluído ninguém desde que tenha uma contribuição relevante a dar no contexto de uma pretensão de validade controversa; (b) igualdade comunicativa de direitos: todos têm a mesma chance de se manifestar sobre um tema; (c) exclusão da ilusão e do engano: os participantes têm de acreditar no que dizem; (d) ausência de coações: a comunicação deve estar livre de restrições que impedem a formulação do melhor argumento capaz de levar a bom termo a discussão”; Habermas (2014, p. 16): a prática argumentativa assenta sobre quatro pressupostos que são: “a participação (a) inclusiva e (b) em pé de igualdade dos afetados, (c) a sinceridade de suas expressões e (d) a ausência de coação, estruturalmente assegurada, na comunicação”.

<sup>49</sup> A situação ideal de fala é uma ideia “da qual podemos aproximar nossas situações argumentativas reais. Orientamo-nos por esta ideia em qualquer momento, se nos esforçarmos por que (a) se façam ouvir todas as vozes relevantes, (b) se possam afirmar os melhores de todos os argumentos disponíveis no estado atual do saber, e (c) apenas a coação sem coação do melhor argumento determine as tomadas de posição de sim e não dos participantes” (HABERMAS, 2014, p. 144).

<sup>50</sup> A teoria do discurso tem uma função política: ela defende o uso público da razão, de forma autônoma, na esfera pública. Ela defende, portanto, o Estado democrático (e de direito).

<sup>51</sup> “A teoria do discurso refere-se, de forma diferente segundo cada caso, a questões morais, éticas e pragmáticas” (HABERMAS, 2014, p. 320). “A teoria do discurso relativa à verdade, à moral e ao direito [...] vai buscar um conteúdo normativo à prática argumentativa, para a qual desde sempre nos vemos remetidos em situações de incerteza – sem dúvida, não somente enquanto filósofos ou cientistas, mas já quando, na experiência comunicativa, cotidiana, uma perturbação de rotinas nos leva a que nos detenhamos por um momento, a fim de nos certificarmos reflexivamente das expectativas legítimas” (HABERMAS, 2014, p. 390).

portanto, como a teoria do discurso se ramifica em cada uma delas, iniciando pelo campo da ética e da moral.

Habermas (2002) aplica as mesmas regras do modelo discursivo no campo da ética e da moral, tomando como ponto de partida que a práxis de justificação possa ser partilhada por seus integrantes em torno dos mesmos princípios normativos que ele julga necessários ao processo argumentativo:

a aceitabilidade racional de uma asserção apoia-se afinal sobre razões ligadas a determinadas qualidades do próprio processo argumentativo. Mencionarei apenas as quatro mais importantes: (a) ninguém que possa dar uma contribuição relevante pode ser excluído da participação; (b) a todos se dará a mesma chance de dar contribuições; (c) os participantes devem pensar aquilo que dizem; (d) a comunicação deve ser isenta de coações internas ou externas, de tal forma que os posicionamentos de “sim” e “não” ante reivindicações de validação criticáveis sejam motivados tão-somente pela força de convencimento das melhores razões (id, 2002, p. 58)<sup>52</sup>.

No campo da ética e da moral o princípio do discurso, também chamado de *princípio ético-discursivo* (D) estabelece que: “uma norma só deve pretender validade quanto todos os que possam ser concernidos por ela cheguem (ou possam chegar), enquanto *participantes de um Discurso prático*, a um acordo quanto à validade dessa norma” (HABERMAS, 1989, p. 86 – grifo do autor)<sup>53</sup>. Ou ainda:

argumentações têm de pressupor pragmaticamente que, em princípio, todos os afetados, enquanto livres e iguais, podem participar numa busca cooperativa da verdade em que apenas é lícito fazer-se sentir a coação do melhor argumento. É neste estado de coisas pragmático-universal que se apoia o princípio da ética do discurso de que só podem reivindicar validade aquelas regras morais que poderiam contar com a aprovação de todos os afetados enquanto participantes de um discurso prático (HABERMAS, 2014, p. 194-195).

---

<sup>52</sup> Já salientamos, mas não esgotamos ainda, os diferentes momentos em que as regras da teoria discursiva de Habermas aparecem em sua obra. Como em Habermas (2014, p. 390-391): “(a) Inclusividade: Ninguém que poderia dar um contributo relevante deve ser excluído da participação; (b) Distribuição igual das liberdades comunicativas: todos têm a mesma oportunidade de darem o seu contributo; (c) Condição da sinceridade: os participantes devem estar convictos do que dizem; (d) Ausência de coações, quer externas e contingentes, quer inerentes à estrutura comunicativa: as tomadas de posição de sim ou não dos participantes relativamente a pretensões de validade criticáveis apenas podem ser licitamente motivadas pela capacidade de persuasão de razões plausíveis”.

<sup>53</sup> Sobre o princípio discursivo “D” do ponto de vista das normas morais ver também Habermas (2014, p. 86): “de que apenas podem reivindicar validade tais normas que podem (ou poderiam) contar com a aprovação de todos os afetados enquanto participantes de um discurso prático” (HABERMAS, 2014, p. 86). Nesta mesma obra encontramos mais uma vez a mesma referência ao princípio discursivo “D” (id., ibidem, p. 304) tal como ressaltado aqui.

Em outras palavras, o princípio do discurso atua como uma regra de argumentação de questões morais tomadas a partir de processos de decisão racional. Os participantes de uma argumentação em um Discurso prático devem estar de acordo, primeiramente, quanto às regras do Discurso que, em última análise, são as mesmas da teoria do discurso (HABERMAS, 1989, p. 112). A primeira regra (da inclusão) estabelece que todo sujeito capaz de agir e falar deve ter a opção de participar de Discursos. Em seguida a regra da igualdade de todos os participantes poderem contribuir do mesmo modo para argumentação e fazer valer seus próprios argumentos: qualquer participante pode problematizar qualquer asserção, ou introduzir qualquer asserção no Discurso, ou manifestar seus pensamentos e ideias. Além disso, não é lícito impedir nenhum falante de valer de tais direitos discursivos (regra da não coerção).

Por referir-se aos procedimentos de ação discursiva “a ética do Discurso pode ser corretamente caracterizada como formal. Ela não indica orientações conteudísticas, mas um processo: o Discurso prático” (HABERMAS, 1989, p. 126). O conteúdo dos Discursos práticos devem ser dados no horizonte do *mundo da vida* de um determinado grupo social.

Passemos agora à aplicação da teoria do discurso ao sistema de direitos pois, como veremos, ele será necessário para nossa análise no campo da política e da democracia, em função do nexos interno existente entre direito e política decorrente da teoria do discurso e, por isso, deve preceder à análise política<sup>54</sup>. Para ser mais exato, além do nexos interno entre direito e política, é necessário considerar uma relação de complementaridade entre o direito e a moral, o que faz com que o direito esteja situado “entre a política e a moral [...] o discurso jurídico trabalha, não somente com argumentos políticos que visam ao estabelecimento de objetivos, mas também com argumentos de fundamentação moral” (HABERMAS, 1997b, p. 218).

No que diz respeito à legitimidade do direito, esta também é explicada pela teoria do discurso apoiada em processos de comunicação e de uma racionalidade procedimental com teor moral, só que neste caso juridicamente institucionalizados, que possibilitam supor que os processos jurídicos produzem resultados racionais.

Por um lado,

---

<sup>54</sup> Sobre o nexos interno entre direito e política ver Habermas (1997, p. 170-190).

[...] a legitimidade do direito apoia-se, em última instância, num arranjo comunicativo: enquanto participantes de discursos racionais, os parceiros do direito devem poder examinar se uma norma controvertida encontra-se ou poderia encontrar o assentimento de todos os possíveis atingidos (HABERMAS, 1997, p. 138).

Por outro lado, há que se considerar que existe uma relação de complementaridade entre o direito e a moral em razão da qual “a legitimidade da legalidade não pode ser explicada a partir de uma racionalidade autônoma inserida na forma jurídica isenta da moral; ela resulta, ao invés disso, de uma relação interna entre o direito e a moral” (HABERMAS, 1997b, p. 202), em outras palavras, ela resulta do entrelaçamento entre processos jurídicos e argumentação moral que obedecem a uma racionalidade procedimental, no sentido de uma razão prático-moral procedimental. Para Habermas (1997b, p. 194) “a legalidade tem que extrair sua legitimidade de uma racionalidade procedimental com teor moral” e, ainda, “na medida em que a ordem jurídica reagir à necessidade de fundamentação resultante da positivação do direito, a saber, na medida em que forem institucionalizados processos de decisão jurídica *permeáveis* a discursos morais” (HABERMAS, 1997b, p. 216 – grifo do autor). Cumpre notar, porém, que a natureza dessa moral é procedimental.

A moral não paira mais *sobre* o direito, como era sugerido pela construção do direito racional, tido como uma série de normas suprapositivas: ela emigra para o direito positivo, sem perder sua identidade. No entanto, a moralidade, que não se contrapõe simplesmente ao direito, uma vez que se estabelece no próprio direito, é de natureza puramente procedimental; ela se despojou de todos os conteúdos normativos determinados, sublimando-se num processo de fundamentação e de aplicação de possíveis conteúdos normativos (HABERMAS, 1997b, p. 218 – grifo do autor)

O direito como um sistema de ação enfoca o agir sob o ponto de vista de sua conformidade com a regra permeável a discursos morais. As normas jurídicas regulam relações interpessoais entre pessoas que se reconhecem como membros de uma comunidade e se dirigem tanto à sujeitos singulares “os quais, porém, não se individualizam mais através de sua identidade pessoal, formada através de sua história de vida” (HABERMAS, 1997, p. 148) quanto a “capacidade de assumir a posição de membros sociais típicos de uma comunidade constituída juridicamente” (id., *ibidem*, p. 148).

Se por um lado existe uma relação de complementaridade entre o direito e a moral, por outro lado, há que se considerar que o direito não se limita ou se restringe ao campo

da moral e aqui nos interessa, principalmente, como o direito assume uma importante função para garantir os meios procedimentais de participação democrática e garantir a legitimidade da gênese democrata das leis, com ênfase nos direitos de participação e de liberdade, o que nos remete ao nexo interno existente entre direito e política.

Dentre as normas jurídicas que regulam as relações interpessoais no Estado democrático de direito nos interessa, principalmente, os direitos de participação e de liberdade, que possam regular a participação de cidadãos, cidadãs e movimentos sociais (os atores da sociedade civil), assumindo a forma de direitos de participação no Estado. Tais normas jurídicas são o que permite fundamentar a autonomia de seus participantes, mas, para isso, os sujeitos do direito “só conseguirão autonomia se se entenderem e agirem como autores dos direitos aos quais desejam submeter-se como destinatários” (HABERMAS, 1997, p. 163).

Damos ênfase aos direitos de participação política e de iguais liberdades subjetivas tanto pelo fato de que fazem parte das pressuposições normativas da teoria do discurso mas também principalmente pelo fato de que Habermas propõe que tais direitos sejam concretizados como direitos fundamentais e que, enquanto direitos fundamentais obtidos comunicativamente e discursivamente

revestem-se de ameaças de sanções, podendo ser usados contra interesses opostos ou transgressões de normas. Nesta medida, eles pressupõem o poder de sanção de uma organização, a qual dispõe de meios para o emprego legítimo da coerção, a fim de impor o respeito às normas jurídicas (HABERMAS, 1997, p. 170).

No atual estágio do Estado democrático de direito a teoria do discurso assume, assim, importante função, como afirma Hamel (2010, p. 159), sendo capaz de atribuir o papel ao direito, garantindo não apenas os meios procedimentais de liberdades subjetivas e de participação democrática na gênese democrata das leis mas, inclusive, “garantindo a legitimidade do direito moderno”.

Os sujeitos do direito assumem, via teoria do discurso, o papel de autores da própria ordem jurídica, o que lhe confere legitimidade. Pela teoria do discurso, a gênese democrata das leis deve ser obtida via participação, em igualdade de condições, através de um processo de formação da opinião e da vontade, onde os sujeitos do direito põem em prática sua autonomia política.

Habermas (1997, p. 170 – grifo do autor) chama de “*nexo interno do direito com o poder político*” a ideia de que “Os direitos subjetivos só podem ser estatuídos e impostos

através de organismos que tomam decisões que passam a ser obrigatórias para a coletividade. E, vice-versa, tais decisões devem a sua obrigatoriedade coletiva à forma jurídica da qual se revestem” (id., ibidem, p. 170). E mais adiante: “O direito constitui o poder político e vice-versa” (id., ibidem, p. 211), ou seja, a legitimidade do direito é produzido a partir de uma formação discursivamente estruturada da opinião e da vontade que, por sua vez, é transformado em poder administrativo pelo caminho do direito.

Nesse ponto, Habermas ressalta a figura do papel do Estado, como uma instância central autorizada a agir em nome do todo, com poder de sanção e execução, capaz de garantir que os direitos acordados discursivamente sejam implantados, inclusive aqueles direitos fundamentais ressaltados mais acima, como o direito de participação política e de iguais liberdades subjetivas.

O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados. Tais aspectos não constituem meros complementos, funcionalmente necessários para o sistema de direitos, e sim, *implicações* jurídicas objetivas, contidas *in nuce* nos direitos subjetivos. Pois o poder organizado politicamente não se achega ao direito como que a partir de fora, uma vez que é pressuposto por ele: ele mesmo se estabelece em forma do direito. O poder político só pode desenvolver-se através de um código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais (HABERMAS, 1997, p. 171 – grifos do autor).

É o sistema de direitos que confere ao Estado a legitimação do poder político mas essa função não é exclusiva do direito. O Estado se serve do direito como um meio de organização que confere autoridade normativa ao exercício do seu poder.

O próprio poder do Estado deve ser constituído de modo discursivo, ou seja, o poder da administração do Estado deve ser constituído conforme o direito e apoiado sobre um poder comunicativo normatizador.

Fica claro, portanto, o entrelaçamento necessário entre o sistema de direitos e a democracia, via teoria do discurso, que além de reservar uma posição central para o processo político de formação da opinião e da vontade, não entende

a constituição jurídico-estatal como algo secundário<sup>55</sup>; mais que isso, a teoria do discurso concebe os direitos fundamentais e princípios do Estado de direito como uma resposta conseqüente à pergunta sobre como institucionalizar as exigentes condições de comunicação do procedimento democrático (HABERMAS, 2002, p. 280).

Finalmente, concluiremos com a análise sobre a aplicação da teoria do discurso também no campo político e democrático e veremos como, neste caso, há um nexo interno entre a política e o direito que são inseparáveis.

No campo da democracia, a teoria do discurso apresenta os pressupostos a partir do qual só são aceitas como válidas as normas que possam obter o assentimento de todos os afetados num discurso racional, a partir de uma interligação entre o princípio do discurso e a forma jurídica, visando um consenso por parte de todos os afetados.

Para Lois e Marques (2013, p. 188) “percebe-se que a teoria do discurso de Habermas está preocupada em como legitimar a democracia por intermédio de um procedimento ideal e racional de deliberação e de tomada de decisões”, vinculada ao direito<sup>56</sup>. A partir da teoria do discurso o exercício do poder político passa a ser legitimado a partir do poder comunicativo dos cidadãos, em um processo de formação da opinião e da vontade estruturada por meio do discurso, que atuam como meio para a racionalização discursiva das decisões de uma administração atrelada ao direito.

Com a teoria do discurso, novamente entra em cena outra noção: procedimento e pressupostos comunicacionais da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como importantes escoadouros da racionalização discursiva das decisões de um governo e administração vinculados ao direito e à lei (HABERMAS, 2002, p. 282).

Habermas (1997) chama de princípio da democracia a força legitimadora do processo de normatização dado pelo princípio do discurso, que deriva da teoria do discurso. O princípio do discurso assume a figura de um princípio da democracia pela via do direito: “Temos que lançar mão do *medium* do direito, caso queiramos implementar

---

<sup>55</sup> Ver também: A teoria do discurso coloca no centro da democracia, “o processo político da formação da opinião e da vontade, sem porém entender a constituição do Estado de direito como algo secundário” (HABERMAS, 1997b, p. 21).

<sup>56</sup> Lois e Marques (2013) defendem a ideia de que a supremacia judicial, enquanto doutrina que fundamenta a possibilidade de a suprema corte ter a palavra final no que diz respeito ao texto constitucional, é prejudicial à democracia e poderia ser complementada por um modelo de teoria da democracia deliberativa, que poderia servir de contraponto ao modelo da supremacia judicial, permitindo que os cidadãos possam ter a decisão final de temas sociais relevantes ao invés de transferi-lo a um poder supremo.

no processo de legislação – com o auxílio de iguais direitos de comunicação e de participação – o princípio do discurso como princípio da democracia” (HABERMAS, 1997, p. 165 – grifo do autor). É pela via da institucionalização jurídica que o princípio do discurso assume a figura de um princípio da democracia

o qual passa a conferir força legitimadora ao processo de normatização. A ideia básica é o seguinte: o princípio da democracia resulta da interligação que existe entre o princípio do discurso e da forma jurídica. Eu vejo este entrelaçamento como uma *gênese lógica de direitos*<sup>57</sup>, a qual pode ser reconstruída passo a passo. Ela começa com a aplicação do princípio discursivo a liberdades subjetivas de ação em geral – constitutivo para a forma jurídica enquanto tal – e termina quando acontece a institucionalização jurídica de condições para um exercício discursivo da autonomia política, a qual pode equipar retroativamente a autonomia privada, inicialmente abstrata, com a forma jurídica (HABERMAS, 1997, p.158 – grifo do autor).

A aplicação da teoria do discurso no campo da democracia surge como alternativa às concepções liberal e republicana de política, tendo como base uma concepção procedimental de política deliberativa (HABERMAS, 2002, p. 269-284 – *Três modelos normativos de democracia*). “O terceiro modelo de democracia que me permito sugerir baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo seu alcance, de modo deliberativo” (id., ibidem, p. 277). Temos, portanto, um conceito procedimental de política deliberativa em um processo intersubjetivo que se torna o cerne normativo da democracia de base discursiva.

Em face disso, a teoria do discurso conta com a intersubjetividade<sup>58</sup> mais avançada presente em processos de entendimento mútuo que se cumprem, por um lado, na forma institucionalizada de aconselhamentos em corporações parlamentares, bem como, por outro lado, na rede de comunicação formada pela opinião pública de cunho político (id., 2002, p. 280).

Vemos assim como, na teoria do discurso, que se ramifica em várias facetas do universo comunicacional, o princípio do discurso pode ser operacionalizado tanto para

---

<sup>57</sup> A gênese do sistema de direitos forma um processo circular com o princípio da democracia: o código do direito e o princípio da democracia (mecanismo para a produção de direito legítimo) “se constituem de modo *co-originário*” (id., ibidem, p. 158 – grifo do autor).

<sup>58</sup> Esta constatação é reforçada por Rouanet (2011), ao ponderar que, na teoria do discurso, os processos de entendimento se dão tendo como base a intersubjetividade realizada por meio de procedimentos democráticos.

questões morais, como “também pode ser operacionalizado para questões de outra índole, como, por exemplo, as deliberações de um legislador político, ou para discursos jurídicos” (HABERMAS, 2014, p. 317), ou seja, o princípio do discurso pode ser operacionalizado tanto para questões morais, como questões políticas e do direito. O princípio do discurso que deriva da teoria do discurso é considerado um princípio normativo fundamental – em conjunto com as quatro pressuposições pragmáticas (inclusão, distribuição simétrica das liberdades comunicativas, condição de franqueza, ausência de constrangimentos) que são parâmetros-guias para a formação de normas –, para um modelo de política deliberativa de base discursiva que se operacionaliza na esfera pública política democrática.

### **2.3 – Reinventar a Democracia por meio da Educação Popular e Dialógica**

O processo de redemocratização no Brasil foi acompanhado de intensos debates sobre a forma de atuação e participação da sociedade civil. Um dos pontos que defendemos nesta tese é que o processo de consolidação do Estado democrático não pode ocorrer se não tiver em seus fundamentos um norte pedagógico que possa preparar os indivíduos para exercerem plenamente a sua condição de cidadãos e cidadãs.

Neste sentido, uma das propostas pedagógicas que mais se adequa aos princípios do Estado democrático consiste na do patrono da educação brasileira Paulo Freire, com seu método dialógico de educação das classes e movimentos populares, lembrando que são estes movimentos que costumam assumir um papel de protagonismo no cenário de organização democrática que considera os espaços de discussão política como espaços de interlocução entre governos e sociedade civil, através do qual cidadãos e cidadãs possam atuar de maneira ativa e consciente, contribuindo com o processo de deliberação de políticas públicas que afetam a todos os interessados.

Uma educação que possa preparar o povo para exercer o princípio constitucional do Estado Democrático de Direito da soberania popular, segundo o qual o poder pertence ao povo e emana do povo. Uma educação que possa tornar homens e mulheres cada vez mais críticos e um agir educativo voltado para uma autêntica democracia. Uma educação corajosa, que demonstre a homens e mulheres o seu direito (e até dever) de participação na esfera pública política. Uma educação que conduza homens e mulheres a uma nova postura diante dos problemas do seu tempo e da sua realidade política e social, às

experiências de debate, análise e diálogo sobre os problemas de sua cidade. Eis a tarefa que nos aguarda.

### 2.3.1 – Paulo Freire: Rumo a uma Sociedade Plenamente Democrática

Desde o início de sua produção intelectual o pensamento de Paulo Freire foi marcado pela defesa da democracia. Desde *Educação e atualidade brasileira* (de 1958), “tese com a qual concorreu à cadeira de História e Filosofia da Educação, na Escola de Belas-Artes do Recife, obtendo o grau equivalente ao de doutor” (GADOTTI, 2004, p. 26), Freire defendia o exercício da democracia, a necessidade de viver a substantividade democrática sem medo e a importância de grupos populares discutirem os problemas sociais que os atingem diretamente: discutir a própria rua, o sindicato, a escola de seus filhos, a urbanização de seu bairro.

A substantividade democrática deve ser compreendida “a partir da dialogicidade constitutiva da ação dialógica” (GARCIA, 2005, p. 14) e é em torno dessa dialogicidade que

radicam-se os sentidos, ético, epistemológico, político e pedagógico da ação cultural para a libertação, ação substantivamente democrática que informa a *práxis* em sua dupla orientação teórico-prática: a ação política revolucionária e ação política educativa que se orientam para a **reinvenção substantivamente democrática de mundo e nele/por ele a libertação**. Aqui se pode compreender o sentido da educação dialógica freireana (id., ibidem, p. 14 – grifos do autor).

É notório que as categorias: *diálogo, político, pedagógico, democracia, educação dialógica* tem uma conexão muito próxima e indissociável no pensamento freireano. O diálogo rompe com posturas autoritárias e antidemocráticas, o diálogo constitui-se um aspecto fundante da democracia, a educação dialógica não é meramente uma ação pedagógica, mas igualmente política<sup>59</sup>. O diálogo é algo constitutivo da própria natureza dos seres humanos. O diálogo possibilita aos seres humanos a reflexão em torno dos problemas da realidade política e social: “somos seres comunicativos, que nos

---

<sup>59</sup> A natureza política da educação é ressaltada por Freire em várias de suas obras (*Pedagogia do Oprimido, da Indignação, da Esperança...*) e por seus comentadores (SCHWENDLER, 2010; ARROYO, 2010). O eixo educação-política é um dos fios condutores do pensamento freireano, como afirma Scocuglia (1997), que faz uma análise das relações entre educação e política no pensamento de Paulo Freire considerando: a) os momentos iniciais do pensamento freireano; b) ao longo do desenvolvimento de suas teorias; c) até sua produção na década de 1980.

comunicamos uns com os outros enquanto nos tornamos capazes de transformar nossa realidade” (FREIRE; SHOR, 2003, p. 123). As categorias *diálogo, político, pedagógico, democracia, educação dialógica* se entrelaçam em todas as fases do desenvolvimento das ideias de Paulo Freire a partir de suas experiências de antes, durante e depois do exílio a que foi levado em razão do golpe militar de 1964.

Dentre os fatos *anteriores* ao exílio que contribuíram para o desenvolvimento de suas ideias temos a participação no Movimento de Cultura Popular (MCP): Paulo Freire coordenava o “Projeto de Educação de Adultos” no Movimento de Cultura Popular do Recife<sup>60</sup>; e sua experiência com filhos e filhas de trabalhadores rurais e urbanos no SESI – Serviço Social da Indústria –, na Divisão de Educação e Cultura, fato que, segundo ele, proporcionou um

[...] campo de experiência, de estudo, de reflexão, de prática [...] indispensável à gestação da *Pedagogia do oprimido* [...] A *Pedagogia do oprimido* não poderia ter sido gestada em mim só por causa de minha passagem pelo SESI, mas a minha passagem pelo SESI foi fundamental. Diria até que indispensável à sua elaboração. Antes mesmo da *Pedagogia do oprimido*, a passagem pelo SESI tramou algo de que a *Pedagogia* foi uma espécie de alongamento necessário. Refiro-me à tese universitária que defendi na então Universidade do Recife, depois Federal de Pernambuco: *Educação e atualidade brasileira* que, no fundo, desdobrando-se em *Educação como prática da liberdade*, anuncia a *Pedagogia do oprimido* (FREIRE, 1992, p. 09).

*Durante* o exílio, temos as experiências com os camponeses no Chile e inúmeras outras experiências que se somam a esta e são relatadas na obra *Pedagogia da Esperança* (FREIRE, 1992), como a participação em encontros com estudantes, professores, operários, em países como Alemanha, Inglaterra, Holanda, Suécia e países da África e Ásia. O contato com a realidade dos trabalhadores imigrantes na Europa: italianos, espanhóis, gregos, turcos. Experiências que confirmavam e reforçavam as teses fundamentais da *Pedagogia do Oprimido*: a experiência da discriminação racial, de classe e de sexo nestes países. As visitas que fez à África: Zâmbia, Tanzânia, Luanda,

---

<sup>60</sup> O MCP foi uma iniciativa implementada na gestão de Miguel Arraes, como prefeito da cidade do Recife em 1958, que consistia “na criação de escolas para o povo, aproveitando salas de associações de bairros, entidades esportivas e templos religiosos. Em 1960, funcionava apenas a alfabetização de adultos. No ano seguinte, a Igreja criaria, nos mesmos moldes, o MEB – Movimento de Educação de Base, que envolvia não apenas a alfabetização, mas também a conscientização e a elevação cultural das massas, resgatando a ligação essencial entre educação e cultura [...] [Freire] elaborou aí seu método de alfabetização” (GADOTTI, 2004, p. 25). Dentro deste Movimento, Freire preferia usar o conceito de “Círculo de Cultura” ao invés de “escola”; “Coordenador de debates” ao invés de “professor”; “diálogo” ao invés de “aula discursiva” (FREIRE, 2000b, p. 111). Sobre as participações de Freire no Movimento de Cultura Popular do Recife ver: SOUZA, 2010.

Moçambique. Dos seminários para os quais foi convidado para falar da *Pedagogia do Oprimido* em universidades e grupos de estudos. Um desses encontros com o MPLA – Movimento para a Libertação da Angola –, onde pôde conversar sobre educação e luta, alfabetização nas áreas libertadas, prática educativa, guerras, formação técnica dos militantes. Freire (1992, p. 76) relata um diálogo com um professor da Tanzânia que marcou sua memória:

“Há poucos anos”, dizia um professor tanzaniano, ao vir comigo ao bar do hotel em Dar [Tanzânia], “eu não poderia estar entrando neste bar, como o faço agora. As coisas eram diferentes. Incríveis os avisos em tabuletas expostas nessas praias: *Blacks and dogs, forbidden, Blacks and dogs, forbidden*”, quase cantarolava baixinho [...] “*Blacks and dogs, forbidden*”. Era como se, repetindo o mesmo discurso ofensivo do vergonhoso aviso, ele expressasse a justa ira de mulheres e de homens, mundo afora, em face do ultraje que o racismo significa (FREIRE, 1992, p. 76).

Esse episódio relata, sob outra roupagem, a luta dos oprimidos africanos face aos seus opressores, em que o racismo esmaga e dilacera a vida, desumanizando-a, no sentido mesmo abordado pela *Pedagogia do Oprimido*: uma desumanização que é distorção da vocação ontológica<sup>61</sup> de homens e mulheres, independentemente de cor, raça ou sexo. Ao falar de suas experiências no Chile, ou nos Estados Unidos, na Europa ou na África, Paulo Freire revela como as ideias da *Pedagogia do Oprimido* pareciam, de alguma forma, *universais*, no sentido de que apareciam sempre aqui e ali sob formas variadas:

Em minhas andanças e visitas aos diferentes centros que mantinham em áreas de Nova York, pude comprovar, re-vendo, comportamentos que expressavam as “manhas” necessárias dos oprimidos. Vi e ouvi coisas em Nova York que eram “traduções” não apenas linguísticas, naturalmente, mas sobretudo emocionais de muito do que ouvira no Brasil e mais recentemente estava ouvindo no Chile. A razão de ser do comportamento era a mesma, mas a forma, o que chamo de “roupagem”, e o conteúdo eram outros (FREIRE, 1992, p. 28).

---

<sup>61</sup> Freire utiliza a expressão *ser mais* como compreensão ontológica do ser humano. Os seres humanos são seres inacabados, em um processo constante de humanização, já que historicamente as classes dominantes impuseram aos oprimidos uma condição de desumanização e de *ser menos*. Mas como seres inacabados somos chamados a desenvolver, dentro de cada contexto histórico, nossa *humanidade*, que é a busca do *ser mais* e define a nossa vocação ontológica: “A vocação ontológica do ser humano, diz Freire, é ser sujeito e não objeto. Ser sujeito da história, de sua própria história. Uma história que não se constrói no vazio, mas em sociedade, em que homens e mulheres se mostram capazes de ‘ser mais’, mais humanos, e de superar qualquer situação de desumanização” (MEDEIROS, 2013, p. 130).

*Após* o exílio, temos o seu esforço para implantar uma gestão democrática e participativa à frente da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Experiência que será melhor aprofundada mais adiante.

Tais experiências, de *antes*, *durante* e *após* o exílio giram em torno das classes menos favorecidas, dos oprimidos, dos *condenados da Terra*<sup>62</sup> e constituem um esforço de conscientização das massas, de educação popular e politização que tem como objetivo principal guiá-los a um processo de atores da História e não mais meros espectadores, em luta com os *poderosos da Terra*. A experiência negativa do Regime Militar no Brasil e o tempo que Freire passou exilado longe de sua pátria não foram suficientes para ofuscar a sua esperança de uma sociedade verdadeiramente democrática e fundada nos princípios da justiça social e igualdade para todos. Não é possível viver sem esperança e a vida de Paulo Freire é um exemplo disto. Não é possível viver sem esperança, sem sonho, e sem refletir na “[...] existência humana e a necessária luta para fazê-la [...] A esperança é necessidade ontológica; a desesperança, esperança que, perdendo o endereço, se torna distorção da necessidade ontológica” (FREIRE, 1992, p. 05). A esperança é um imperativo existencial e histórico. A desesperança é imobilizadora da ação, faz crer no fatalismo de que não é possível mudar ou recriar o mundo. Mas à esperança é preciso juntar a consciência e ação crítica, porque a “[...] esperança é necessária mas não é suficiente. Ela, só, não ganha a luta, mas sem ela a luta fraqueja e titubeia” (id., *ibidem*, p. 05). Por isso, a esperança precisa apoiar-se em uma práxis. “Enquanto necessidade ontológica a esperança precisa da prática para tornar-se concretude histórica” (id., *ibidem*, p. 05).

É preciso alimentar a esperança de que a mudança é possível. Oxalá que as injustiças, as desigualdades, a miséria possa, um dia, senão desaparecer completamente, ao menos ser amenizadas ou corrigidas. Não podemos e nem devemos nos acomodar, usando como pretexto a desesperança e compactuar, ainda que indiretamente, com os escândalos e problemas sociais que nos afetam diretamente.

Mas, como fazer frente a todo esse processo de dominação, que parece ter se desenrolado em vários pontos do planeta e, inclusive em solo brasileiro, caracterizado por

---

<sup>62</sup> Paulo Freire tira esta expressão do último livro publicado por Frantz Fanon (1983), *Los Condenados de la Tierra*. Publicado originalmente na França em 1961 (*Les Damnés de la terre*), no mesmo ano da morte de seu autor e do golpe de Estado ocorrido na Argélia, o livro analisa os aspectos políticos, culturais e históricos da colonização na Argélia e na África em geral. Os *condenados da Terra* implica um significado ontológico de *não-ser* – que Freire depois irá utilizar em suas análises no processo de desumanização e vocação ontológica para o *ser mais* – que entende a colonização como a negação do ser do outro e que *rouba* a humanidade do outro.

séculos de dominação e colonização? Paulo Freire tem consciência de que a sociedade brasileira passou por todo um processo histórico de colonização e experiências antidemocráticas que limitaram a atuação e o papel das camadas populares como protagonistas de sua história e, por isso, é preciso pensar um projeto de transformação social no qual homens e mulheres se reconheçam como atores de sua própria história. Um processo que só pode ocorrer em uma sociedade diametralmente oposta ao modelo de organização característico do Regime Militar, ou seja, só pode ocorrer em uma sociedade democrática. Por isso, o patrono da educação brasileira nos leva a uma reflexão da sociedade brasileira considerando dois aspectos que limitam o seu potencial emancipatório: o de ter se constituído a partir de um modelo de *sociedade fechada* e levando em consideração toda sua *inexperiência democrática*.

A *inexperiência democrática* da sociedade brasileira é um ponto de estrangulamento de nossa democracia e o Brasil se desenvolveu dentro de condições desfavoráveis às experiências democráticas. O clientelismo, o mandonismo, a prática do assistencialismo, a ausência de diálogo e ainda “a passividade do homem comum que não participava ativamente na organização da vida coletiva, estas inúmeras expressões persistentes da atmosfera cultural das etapas anteriores davam forma à ‘inexperiência democrática’ da população brasileira” (BEISIEGEL, 2010, p. 33). A sociedade brasileira se desenvolveu sob a égide do autoritarismo e da *inexperiência democrática*. Desde o processo de colonização, o que prevaleceu no Brasil foi a não participação do povo na esfera pública, onde o poder era determinado pelo senhor das terras, pelo governador, pelo capitão-mor. A vida do brasileiro, privada e pública, girava em torno de um poder externo, de uma autoridade externa.

Esta foi, na verdade, a constante de toda a nossa vida colonial. Sempre o homem esmagado pelo poder. Poder dos senhores das terras. Poder dos governadores-gerais, dos capitães-gerais, dos vice-reis, do capitão-mor. Nunca, ou quase nunca, interferindo o homem na constituição e organização da vida comum (FREIRE, 2000b, p. 82).

São estas circunstâncias de colonização e escravização que levam a uma *sociedade fechada* e, conseqüentemente, a *inexperiência democrática*: faltam não apenas as condições sociais, mas a vivência necessária para a consolidação de uma sociedade democrática. Nas condições históricas de colonização, não poderíamos ter tido experiências democráticas devido às condições estruturais que vão desde o processo de colonização até as práticas coronelistas, onde os donos de terras eram também *donos das*

*gentes* (índios, negros, escravos), onde “a luta pela sobrevivência estabeleceu relações de dependência e subserviência que prevalecem ainda hoje” (SOUZA, 2010, p. 55).

Paulo Freire utiliza o conceito de uma *Sociedade fechada* em oposição a uma *Sociedade aberta* a partir da obra de Popper (1974) – *A Sociedade Aberta e seus Inimigos* –, para dar ênfase ao conflito de temas em uma relação dialética entre democracia-ditadura, participação popular-apatia política, liberdade-repressão, educação-ignorância. A *sociedade fechada*<sup>63</sup> é própria do Regime Militar, que levou Freire ao exílio. A *sociedade aberta* vem em defesa da democracia, que Freire vivenciou indiretamente após o retorno ao Brasil. Indiretamente porque a sociedade brasileira não era e ainda não é uma sociedade plenamente democrática. Talvez seja mais exato designar a sociedade brasileira como uma sociedade em transição, expressão que também é utilizada por Paulo Freire para designar um modelo de sociedade que não é mais aquela do Regime Militar, e que caminha na direção de uma sociedade cada vez mais democrática.

Sendo a fase de trânsito o elo entre uma época que se esvaziava e uma nova que ia se consubstanciando, tinha algo de alongamento e algo de adentramento. De alongamento da velha sociedade que se esvaziava e que despejava nele querendo preservar-se. De adentramento na nova sociedade que anunciava e que, através dele, se engendrava na velha [...] Isso não significava, contudo, que neste embate entre os velhos e os novos temas ou a sua nova visão, a vitória destes e desta se fizesse facilmente e sem sacrifícios. Era preciso que os velhos esgotassem as suas vigências para que cedessem lugar aos novos (FREIRE, 2000b, p. 56).

Quer isto dizer que o embate entre o velho e o novo é um processo dialético de construção-destruição, criação-aniquilação-recriação, um processo dinâmico de idas e vindas, avanços e recuos, mas recuos que não são um trânsito para trás senão para tomar um novo impulso adiante. Retarda mas não impede. Até que a sociedade, nesse ritmo dialético de mudanças, possa se encontrar em um novo momento, de superação do velho e organização do novo, à espera de um novo momento de trânsito, já que a dialética é um processo dinâmico e contínuo que não se esgota, para que o homem, na visão de Paulo Freire, se humanize cada vez mais. É preciso considerar ainda que “a passagem da

---

<sup>63</sup> Paulo Freire também utiliza o conceito de *sociedades fechadas* quando se refere ao modelo de Igrejas tradicionais que, ao invés de assumir a opção necessária pelos oprimidos, se coloca ao lado das classes dominantes. Na medida em que as “estruturas sociais arcaicas persistem [...] a Igreja tradicionalista também persiste nelas” (FREIRE, 1978, p. 30). E mais adiante: “a linha tradicionalista da Igreja a que vimos nos referindo, representa uma aliada indiscutível das classes dominantes, importando-nos pouco que alguns dos seus líderes não tenham consciência do facto” (FREIRE, 1978, p. 31).

sociedade de uma etapa a outra não se dá automaticamente, como pensam os mecanicistas. Não há fronteiras rígidas entre as duas fases; por isso coexistem dimensões de ambas durante a transição” (FREIRE, 1978, p. 34). Freire (1978, p. 22-24) fala ainda de uma tensão dramática: uma tensão entre o passado e o futuro, entre criar e não criar, entre a esperança e o desespero, entre dizer a palavra e o silêncio castrador, entre ser e não ser. Uma tensão da qual não é possível escapar e cuja resposta não pode ser outra senão uma *práxis* revolucionária. A única forma de superar a realidade alienante é através de uma *práxis* histórica que é essencialmente social e coletiva. “Por isso, não posso aceitar ser mero espectador; pelo contrário, exijo o meu lugar no processo de transformação do mundo” (id., ibidem, p. 24). Uma sociedade em transição é feita de tensões entre o passado que insiste em permanecer e um futuro que está prestes para chegar. E dessa tensão surge a necessidade de reinventar. Aprender com aquele as lições que deixou para nós e reinventar um futuro que para permanecer aberto precisa se libertar do passado.

O regime ditatorial findou-se. A sociedade fechada sucumbiu à força da luta pela democracia. Mas a sociedade não *abriu-se* como um todo. Há um embate entre o *aberto* e o *fechado* em torno do qual existe o momento de transição. Agora não de luta contra a repressão, mas de busca pela consolidação dos direitos conquistados. Dentre eles a participação popular e ativa nos espaços de poder. As forças que mantinham a sociedade fechada se esgotaram, mas não completamente. A mudança nunca é completa e algo do velho sempre permanece no novo. Ainda existem forças, internas e externas, contraditórias muitas vezes que impõe limites à realização plena da democracia<sup>64</sup>. Não somos mais uma sociedade totalmente fechada, mas ainda não somos uma sociedade totalmente aberta. Parece que somos, ainda, uma *sociedade abrindo-se*: abrindo-se à

---

<sup>64</sup> Não seria fora de propósito fazer uma análise, ainda que de modo sucinto, sobre o atual momento histórico brasileiro e como ele parece se enquadrar nesta visão dialética da sociedade. Estamos vivendo um momento de conflito entre o velho e o novo, entre a democracia e os valores antidemocráticos, entre aqueles que querem se perpetuar no poder e a legitimidade democrática de um governo eleito popularmente. Os acontecimentos mais recentes envolvendo a Presidência da República, o Congresso Nacional, setores do Poder Judiciário e do poder empresarial sob a influência da mídia revelam que estamos diante de dois interesses opostos, de consolidação do Estado Democrático de Direito e retorno ao passado. Em 1964 o Brasil foi alvo de um golpe militar que minou todas as bases de uma sociedade democrática e instituiu um regime de exceção muito próximo do totalitarismo. Meio século depois, não mais os militares, que representavam naquele contexto as forças da *sociedade fechada* articulam interesses para tomada do poder, mas agora são os próprios parlamentares, o Congresso Nacional, que assume o papel da *sociedade fechada*. Os interesses políticos por trás do que poderíamos chamar de um golpe parlamentar são evidentes. Gravações de senadores da república, deputados federais, empresários e até mesmo o Presidente da República são reveladoras de como, por trás dos bastidores, foi articulado um golpe político que deslegitimava o Estado Democrático de Direito, assumindo feições de um modelo Parlamentar de Governo. Embora essa comparação possa ser melhor explorada, não constitui objeto de análise da nossa pesquisa. Todavia pareceu-nos relevante relacionar o que estamos discutindo no corpo da pesquisa contextualizando com o momento presente.

novos rumos democráticos, de participação e soberania popular. Uma democracia que se faz e se refaz com o passar dos anos.

Quando se refere à democracia, [Freire] entende-a como algo muito maior do que apenas organização política, forma de gerir a coisa pública. Para ele democracia é um modo de vida, uma prática constante que, sendo construída pelo homem na *relação dialógica* com seus semelhantes, passa a ser interiorizada. É a efetivação daquilo que, constantemente, retoma, ou seja, a ideia de que o homem deve envolver-se nos processos formadores da própria história, construindo-a com as próprias mãos (PITANO, 2008, p. 146 – grifo do autor).

Se, nas sociedades fechadas, o povo é meramente espectador da dinâmica social, nas sociedades em trânsito e, mais ainda, nas sociedades abertas, o povo deixa de ser espectador para descruzar os braços e se integrar ao processo de mudança, ao processo democrático. Já não pode se satisfazer em apenas assistir: deve participar. Participação que implica uma tomada de consciência, análise crítica, ação e reflexão sobre o mundo. E a esta reação, as classes dominantes também não ficam paradas. Reagem para defender seus interesses, “percebem claramente a ameaça contida na tomada de consciência por parte do povo” (FREIRE, 2000b, p. 63). Por isso, não podem permitir a participação do povo senão sob certos limites. Defendem a democracia, mas uma democracia que não pode alterar o *status quo* dominante e farão de tudo para mantê-lo assim. E todos aqueles que ameaçam a ordem são subversivos. Uma ordem que não favorece a todos e, por isso, quando o povo se apercebe criticamente das bases espoliadores desta ordem, não tem outra opção senão rebelar-se: “À medida em que iniciam a imersão no processo histórico, vão percebendo rapidamente que os fundamentos da ‘ordem’ que os minimizavam já não tem sentido. Levantam-se contra a ordem [...]” (id. *ibidem*, p. 64).

A sociedade fechada é dominada por um sistema de opressão denominado *antidialógico* que Paulo Freire descreve a partir de quatro elementos utilizados para a realização da dominação: conquistar, dividir, manipular e a invasão cultural. Através da conquista que implica um sujeito que conquista e um objeto conquistado, o *eu antidialógico*, “dominador, nas suas relações com o seu contrário, o que pretende é conquistá-lo, cada vez mais, através de mil formas” (FREIRE, 1987, p. 78). O segundo ponto é *dividir* para manter a opressão. A divisão das massas se faz necessária para poder dominá-las, pois, um povo unido é sinal de perigo. Além disso, é pela *manipulação* que os opressores controlam e conquistam as massas oprimidas para a realização de seus objetivos, “a manipulação, na teoria da ação antidialógica, tal como a conquista a que

serve, tem de anestesiar as massas populares para que não pensem” (id., ibidem, p. 84). Por fim, a *invasão cultural* é um instrumento da conquista opressora, “neste sentido, a invasão cultural, indiscutivelmente alienante, realizada maciamente ou não, é sempre uma violência ao ser da cultura invadida, que perde sua originalidade ou se vê ameaçado de perdê-la” (id., ibidem, p. 86). O modelo antidialógico é feito de *palavra inautêntica* que limita o processo de desvelamento do mundo e de encontro entre sujeitos dialógicos comprometidos com a transformação da realidade opressora.

Mas assim como a sociedade fechada tem o seu sistema de opressão, a sociedade aberta deve construir um outro sistema frontalmente antagônico ao sistema antidialógico. Ao sistema opressor de dominação antidialógico é necessário opor uma *teoria da ação dialógica* que sirva de base para uma sociedade aberta, ou em trânsito, fundada no diálogo, na *colaboração*, na *união*, na *organização* e na *síntese cultural* e onde a educação representa um papel fundamental.

*A colaboração, o primeiro componente da teoria da ação dialógica, se funda no diálogo, entendido como base para uma teoria da ação dialógica como “exigência da própria natureza humana e como uma prática fundamental à democracia” (GARCIA, 2005, p. 17). A união e a organização da massa oprimida se faz necessária para que, unidos, possam ganhar força de transformação organizada em torno de um objetivo comum. Já a síntese cultural se fundamenta na compreensão e confirmação da dialeticidade permanência-mudança, que compõem a estrutura social. Através do diálogo homens e mulheres pronunciam o mundo, se unem, se organizam, colaboram entre si, rompendo com as relações de dominação, submissão, de negação da participação dos sujeitos nos processos democráticos ao qual é preciso aliar um esforço pedagógico que rompa com as condições da sociedade brasileira: uma sociedade fechada, autoritária, antidialógica, antidemocrática, e cujos cidadãos são marcados por uma profunda in experiência democrática.*

A construção de uma sociedade mais democrática baseada em um modelo de ação dialógica não foi apenas uma idealização teórica de Paulo Freire. O patrono da educação brasileira procurou concretizar na prática seus ideias não apenas do ponto de vista pedagógico, na relação de ensino-aprendizagem, mas também no campo político, como revela a experiência que ele teve na Secretaria Municipal de Educação da cidade de São Paulo.

### 2.3.2 A Experiência Pedagógica Democrática de Paulo Freire

A experiência de Paulo Freire como Secretário Municipal de Educação da cidade de São Paulo revela seu caráter democrático de atuação na esfera pública política. O livro *Educação na cidade* é a obra referência que relata sua experiência (ver também: ALBUQUERQUE, 2010; GADOTTI; TORRES, 2000; SAUL, 2008).

Em 15 de novembro de 1988, o Partido dos Trabalhadores ganhou as eleições municipais na cidade de São Paulo e Paulo Freire, como membro fundador e membro da Comissão de Educação do Partido, assumiu a Secretaria Municipal em 01 de janeiro de 1989. Saul<sup>65</sup> (2008, p. 25) relata o entusiasmo e a ansiedade com que Paulo Freire reagiu ao ser convidado para ser secretário de Educação:

Dizia que não estava em seus planos assumir a Secretaria; porém, como ele era um homem do partido, tendo sido um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores, sentia-se respondendo a um dever. Contou-nos que pensou, conversou com amigos, familiares e analisou as ponderações. Depois disso nos disse: “Eu não posso deixar de assumir esta tarefa diante de tudo o que tenho escrito, diante de tudo que tenho falado; num momento como este eu preciso ser solidário e assumir este dever”.

A gestão de Paulo Freire à frente da Secretaria Municipal de Educação foi orientada por uma *práxis* democrática e participativa. Estabeleceu canais de comunicação entre a Secretaria de Educação e os professores(as) da rede de ensino, baseada no princípio da dialogicidade por ele tão amplamente defendido. Em uma época onde não havia internet nem as facilidades dos meios de comunicação proporcionados pelas novas tecnologias, Freire criou o que ele chamou de “cartas informais” (ALBUQUERQUE, 2010; GADOTTI, 1996), possibilitando trocas de informações entre Paulo Freire, sua equipe e os educadores(as) da rede. Albuquerque (2010) chama a atenção para uma dessas cartas publicadas logo no primeiro mês que Freire assumiu a Secretaria Municipal de Educação, datada de 19 de janeiro de 1989, intitulada: *Aos que fazem a educação conosco em São Paulo*. Veja o “conosco” do título da carta. Já revela claramente a intenção do seu autor, do estímulo ao diálogo de quem tem consciência de que a educação não se faz sozinha, mas com o outro, o *eu* e o *tu* que formam o *nós*.

---

<sup>65</sup> Ana Maria Saul foi convidada por Paulo Freire para compor sua equipe junto à Secretaria Municipal de Educação para “coordenar a reorientação curricular e a formação permanente dos professores da rede municipal de ensino” (SAUL, 2008, p. 25).

Na gestão da Secretaria Municipal de Educação, Paulo Freire “entusiasmava-se com cada pequeno avanço; o relato de simples ações de escolas que evidenciavam estar caminhando na direção de uma escola séria [...] ao mesmo tempo alegre e democrática, era o suficiente para mantê-lo animado e entusiasmado” (SAUL, 2008, p. 26). A postura de Paulo Freire era a de quem queria ouvir e aprender; ouvir sempre, ouvir sua equipe, a opinião dos professores, da comunidade. Ouvia as opiniões, ponderações, recriava suas propostas, amadurecia suas ideias, estimulava e dava espaço a novas propostas. Antecipando o princípio da Gestão democrática nas escolas (e, porque não dizer, um modelo de *gestão deliberativa*), implementou os “Conselhos de Escola”, com caráter deliberativo, fazendo com que a comunidade pudesse participar efetivamente das decisões que eram tomadas nas escolas e ter uma certa ingerência em suas decisões (FREIRE, 2000a), em um esforço para democratizar a rede de ensino, estimulando a participação da sociedade nas decisões escolares. Foi com esse espírito democrático que “a equipe de Paulo Freire pôde experimentar a sua disposição para o diálogo, a tolerância, uma paciência/impaciente e um toque de paixão em tudo o que fazia” (SAUL, 2008, p. 27). A dialogicidade era a tônica da relação entre gestores, professores, pais e filhos.

A luta de Paulo Freire era em favor de uma escola pública, popular e democrática. Sobre a sua atuação como secretário municipal e o seu esforço pela democratização da escola pública o mesmo afirma:

E hoje, tanto quanto ontem, contudo possivelmente mais fundamentado hoje do que ontem, estou convencido da importância, da urgência da democratização da escola pública, da formação permanente de seus educadores e educadoras entre quem incluo vigias, merendeiras, zeladores. Formação permanente, científica, a que não falte sobretudo o gosto das práticas democráticas, entre as quais a de que resulte a ingerência crescente dos educandos e de suas famílias nos destinos da escola. Esta foi uma das tarefas a que me entreguei [...] enquanto secretário de Educação da cidade de São Paulo (FREIRE, 1992, p. 11-12).

Vemos, assim, que, não só em seus escritos, mas, a partir também de sua vivência, encontramos em Paulo Freire uma concepção essencialmente democrática de educação, onde a questão do respeito e da liberdade tem uma posição de destaque: respeito à liberdade e ao saber de educandos, educadores e todos os que compõem a comunidade escolar. Uma concepção fundamentada na ideia de uma educação/escola pública, popular e substantivamente democrática.

### 2.3.3 – Para além da Educação Escolar: a Educação Popular

Desde a obra *Educação como prática da Liberdade*, Paulo Freire “procura mostrar o papel que a Educação pode desempenhar na construção de uma nova sociedade, a ‘sociedade aberta’” (GADOTTI, 2004, p. 57), o que reforça mais uma vez a ideia de que desde o início de sua produção intelectual, o pensamento de Paulo Freire foi marcado não apenas pela defesa da democracia mas a defesa da dialogicidade e da educação como base deste processo.

À defesa *democracia* e da *dialogicidade* deve-se acrescentar a ideia de uma *educação popular*, uma educação das massas, para *homens-sujeitos* visando sua emancipação e libertação. Visando a superação da sua condição de *homens-objetos*, de sua desumanização e alienação a que a sociedade brasileira se submeteu ao longo de séculos de exploração e colonização. Todo o empenho de Paulo Freire, como ele mesmo afirma desde *Educação como prática da liberdade*, se concentrou na busca deste *homem-sujeito* e no processo de “conscientização das massas brasileiras, através de uma educação que as colocasse numa postura de auto-reflexão e de reflexão sobre seu tempo e seu espaço” (FREIRE, 2000b, p. 44).

Aqui surge como algo evidente a importância da educação para uma *sociedade aberta*, fundamentalmente democrática, que possibilite aos seus cidadãos atuar e participar da coisa pública como protagonistas sociais: “uma educação que, por ser educação, haveria de ser corajosa, propondo ao povo a reflexão sobre si mesmo, sobre seu tempo, sobre suas responsabilidades, sobre seu papel no novo clima cultural da época de transição” (FREIRE, 2000b, p. 67). Uma educação que proporcione a auto-reflexão e reflexão crítica, sobre suas potencialidades (do povo), seu poder de transformação social.

A transição de uma sociedade fechada para uma sociedade aberta deve ser acompanhada por outra transição: a de uma consciência ingênua para a consciência crítica, como efeito de um processo educativo e um imperativo existencial para toda sociedade que se pretende democrática. Freire estava convencido da necessidade de uma educação crítica. “Estávamos convencidos, e estamos, de que a contribuição a ser trazida pelo educador brasileiro à sua sociedade em ‘partejamento’ [...] haveria de ser a de uma educação crítica e criticizadora” (FREIRE, 2000b, p. 93-94). Uma educação crítica que ajude o processo de transição pela qual ainda está passando a sociedade e que levasse em consideração a questão da participação popular no processo de democratização da sociedade brasileira.

Naturalmente aqui não estamos nos referindo apenas à ideia de uma educação formal, que acontece dentro das escolas e das universidades, mas de uma educação que está além dos limites estreitos do ambiente escolar e acadêmico. É um processo que ocorre dentro e fora da escola e Paulo Freire enfatiza de maneira peculiar esta ideia: a educação acontece no sindicato, na empresa, nos clubes, na Igreja, na vida da comunidade rural. Por isso é preciso pensar uma proposta de educação que não se limite apenas ao currículo escolar. Este princípio é ainda mais verdadeiro quando se trata, como afirma Garcia (2005, p. 69), de uma *abordagem da educação que se pretende libertadora*, projetando-se para o campo político e social “sendo portadora de um projeto utópico [...] compromisso histórico e engajamento efetivo de mulheres e homens como sujeitos nas lutas de transformação radicalmente democrática das estruturas societárias”. É nessa perspectiva que se insere a proposta de uma educação popular, como instrumento de emancipação das classes populares.

Paulo Freire é um pensador chave para se pensar um movimento de Educação Popular enquanto paradigma latino-americano capaz de problematizar os desafios concretos que impulsionaram a articulação de lutas organizadas a partir de Movimentos Populares convergindo para um grande movimento de *práxis transformadora* em direção à transformação das realidades sociais opressoras. A educação popular nasceu da cultura e dos movimentos populares, de suas lutas e exclusões, de grupos que tinham seus movimentos, suas *pelejas* e faziam suas experiências de educação, que se educavam na medida em que participavam das discussões e das lutas sociais, buscando acesso ao conhecimento, à ciência, aos direitos, acesso ao mundo do trabalho. “Houve um ponto de partida ‘sagrado’: era o compromisso com os Movimentos Populares, buscávamos re-ver e redimensionar a EDUCAÇÃO” (FREIRE; NOGUEIRA, 1993, p. 63). Em Paulo Freire encontraremos contribuições valiosas e um legado importante para a Educação Popular:

uma delas, com certeza, é a importância do diálogo para qualquer projeto educativo que se diga libertador. E isto já o sabem atores coletivos que estão lutando por transformações sociais no nosso país hoje, como é o exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, de vários centros de Formação e Educação Popular, da Consulta Popular, de um grande número de Administrações Populares e de uma infinidade de lutadores e lutadoras do povo, que nas escolas, nos movimentos sociais, nas comunidades de base constroem dia a dia a transformação da sociedade brasileira (SOUZA, 2010, p. 35-36).

A concepção freireana de educação amplia o cânone da educação brasileira, inclui neste processo os grupos socialmente desfavorecidos e almeja vincular-se organicamente aos saberes do povo. A proposta pedagógica freireana inclui um modelo de educação que alcança a todos, os menos favorecidos, os marginalizados, os *condenados da terra* – na expressão de Franz Fanon. Ao falar sobre a origem da educação popular, Freire e Nogueira (1993) ressaltam como um de seus motivos a necessidade de defender a participação das massas populares na transformação do país e isso através da educação: “haveria um tipo de educação não apenas para transformar as pessoas... mas haveria a educação que refletisse com as pessoas a transformação do país inteiro” (id., ibidem, p. 17). E eis uma definição oferecida por Freire (id., ibidem, p. 19) de Educação Popular: “Entendo a educação popular como o esforço de mobilização, organização e capacitação das classes populares; capacitação científica e técnica [...] Em uma primeira ‘definição’ eu a aprendo desse jeito. Há estreita relação entre escola e vida política”. Nesse sentido a educação é uma prática política: política e educação se mesclam e se misturam em um processo contínuo de aprendizado e transformação social.

Percebemos assim que a educação popular está vinculada democraticamente a um paradigma de transformação social, que supera o autoritarismo, por meio de uma *práxis* social e educativa comprometida com a formação do sujeito crítico, participativo e dialógico. A educação popular é, por isso, movimento político e social com as classes populares através da educação (BRANDÃO, 1985).

Penso em EP [educação popular] como um processo participativo de construção e apropriação do conhecimento, assim como de tecnologias para transformação da sociedade, em prol de um projeto coletivo de formação e desenvolvimento, socialmente justo para todos. Processo que tem, na soberania popular, o traço característico e essência da efetiva democracia, o seu horizonte de trabalho (PITANO, 2008, p. 66-67).

Intitulando Freire de o “Mahatma das democracias”, Mendes (2008, p. 31) afirma que o pensamento humanista de Freire:

ancorado numa concepção dialógica, problematizadora, conscientizadora e libertadora da educação, configura um legado ontológico e epistemológico de uma riqueza e atualidade incontornáveis e inadiáveis para pensar e repensar as democracias e o papel, nelas, da educação, das práticas educacionais e dos atores educacionais.

A partir de uma tal perspectiva somos levados a refletir sobre o papel da educação para a organização política e social.

Vale ressaltar que a educação popular já tem uma história e uma herança de luta no Brasil. Não estamos começando do zero: há uma pedagogia de luta, de transformação e libertação que retroalimenta a educação popular e da qual Paulo Freire é um pensador chave<sup>66</sup>.

Quando educadores se perguntam como contribuir para a construção de um Projeto Popular para o Brasil, como interpretá-lo pedagogicamente, o melhor caminho pode ser aprender com o movimento de renovação pedagógica vivenciado pela Educação Popular nas últimas quatro décadas. Paulo Freire é símbolo disso tudo (ARROYO, 2010, p. 248)<sup>67</sup>.

Uma exigência e até uma certa urgência do mundo contemporâneo em razão da fragilidade das democracias latino-americanas é consolidar uma concepção democrática da educação para a construção de sociedades mais justas. Mas o nosso processo pedagógico é antidemocrático. É preciso reinventar a democracia tomando como base e princípio uma educação dialógica e popular. Paulo Freire nos deixou este legado:

a) uma profunda crença na pessoa humana e na sua capacidade de educar-se como sujeito da história; b) uma postura política firme e coerente com as causas do povo oprimido, temperada com a capacidade de sonhar e de ter esperança; [...] d) um jeito do povo se educar para transformar a realidade – uma pedagogia que valoriza o saber do povo, ao mesmo tempo em que o desafia a saber sempre mais; e) uma preocupação especial com a superação do analfabetismo, e com uma pedagogia que alfabetize o povo para ler o mundo (SOUZA, 2010, p. 63-64).

A pedagogia freireana se insere como uma alternativa para os educadores que creem na educação como a via ou um caminho de construção de uma sociedade

---

<sup>66</sup> Embora a nossa ênfase aqui seja no patrono da educação brasileira, não podemos deixar de mencionar outras importantes contribuições de instituições e experiências latino americanas para o tema da educação popular: “a formação do movimento de Educação Popular, a partir de meados de 1960, sofreu diversas influências, como a do Concílio Vaticano II; dos documentos de Medellín e da proposta da Teologia da Libertação; do ideário de Paulo Freire; das experiências da Revolução Cubana e da Nicaraguense; dos processos do Chile, do México e de outros em curso no Continente” (PALUDO, 2006, p. 46), além de educadores como José Martí (STRECK, 2008), Simon Rodriguez e Antônio Carneiro Leão (GONÇALVES, 2014), Orlando Fals Borda (MORETTI; ADAMS, 2011).

<sup>67</sup> Basta lembrar que, durante seu exílio no Chile, Paulo Freire foi assessor do *Instituto de Desarrollo Agropecuario*, do *Ministerio de Educación*, da *Corporación de la Reforma Agraria* onde, como ele mesmo afirma em sua obra *Pedagogia da Esperança* (FREIRE, 1992), viajou por boa parte do país, fazendo parte de cursos de formação nos assentamentos de reforma agrária, trabalhando com camponeses e camponesas a leitura da palavra e do mundo.

democrática. Uma pedagogia que nos possibilita recuperar a dimensão ético-política da educação e da educação como caminho de fortalecimento da cidadania.

Uma educação que não se baseia na *cultura do silêncio*, que não silencie os educandos e os atores sociais, mas que estimule sua intervenção, sua reflexão, sua disposição para o diálogo. Diálogo que implica a elaboração de argumentos que possibilitem a transformação da realidade mediante a práxis, a construção do mundo e um projeto de emancipação política e social. Qual o melhor caminho para se buscar esse processo de emancipação humana a não ser o do aprendizado, criando condições para que cada indivíduo olhe o outro de forma respeitosa e se reconheça como um ser coletivo e social? É fundamental que os espaços educativos nos ensinem a perceber e sentir o mundo de forma coletiva e humana. Certamente, esse papel não deve ser atribuído unicamente à educação, mas, sem a educação, tampouco é possível reverter o processo de desumanização a que a humanidade foi submetida ao longo das eras, na visão de Paulo Freire.

Esta perspectiva de uma educação emancipadora e libertadora é apontada também por Silva (2013, p. 762), quando afirma que “[...] a educação não pode ser uma outra coisa a não ser uma obra libertadora do homem e do mundo. Uma libertação jamais acabada, nem do homem nem do mundo”.

A ideia de uma educação popular, no sentido freireano, gradualmente vai se adequando aos princípios defendidos nesta tese, de uma educação popular voltada para a formação da cidadania, dos movimentos populares, de movimentos sociais e do protagonismo desses sujeitos.

A Educação Popular, em um sentido freireano, queria ser uma contribuição específica à mudança social revolucionária, aquela que poderia potencializar um novo tipo de educação que formasse sujeitos individuais e coletivos e que apostasse no protagonismo desses sujeitos como uma condição para o desenvolvimento de sua própria historicidade (GARCÉS D, 2006, p. 88).

Uma educação popular em torno da qual é preciso considerar a necessidade de organizar o saber popular a partir de um programa de ação popular. O que nos remete ao capítulo da obra *Que fazer: teoria e prática da ação popular* intitulado: *Organizar o saber, planejar a luta* (FREIRE; NOGUEIRA, 1993). A luta popular não prescinde de um conhecimento mais organizado. “O conhecimento mais sistematizado é indispensável à luta popular [...] mas esse conhecimento deve percorrer os caminhos da prática”

(FREIRE; NOGUEIRA, 1993, p. 25), quer dizer, a luta popular não pode ser algo ao acaso, sem uma orientação e de forma desorganizada, ao mesmo tempo em que também não pode ser algo rígido, pronto, acabado e imposto, sob pena de *roubar a autonomia* dos indivíduos receitando conteúdos que serão *depositados* neles. “Quando isto ocorrer estamos reproduzindo a dominação sobre eles. Estaremos impondo nosso método de conhecimento por cima da inteligência deles. E fazemos pacotes. Transposição de ideologias...” (ib., ibidem, 1993, p. 26).

É preciso organizar um programa de educação popular que possa ser aplicado em cooperativas, na atividade sindical, na mobilização e organização de uma comunidade e, poderíamos acrescentar, nos Conselhos de Políticas Públicas. Oferecer educação ao povo que não seja puro treinamento técnico e que só interessa à classe dominante. A formação técnica é uma prioridade, sem dúvida, mas existe uma outra prioridade que não pode ser posta à margem que é a contextualização desse saber. Um operário, um mecânico, um pedreiro, um marceneiro, têm o direito e a necessidade de aprender tanto melhor quanto possível a sua técnica, mas têm, igualmente, o direito de saber a razão de ser do próprio procedimento técnico, ou seja, o direito de conhecer as origens históricas da tecnologia e refletir sobre o indiscutível avanço que ela implica mas, também, sobre os riscos a que ela nos expõe.

É preciso formar tanto engenheiros quanto pedreiros, médicos e enfermeiros, educadores e mecânicos, administradores e atores sociais, que possuam uma compreensão clara de que somos seres históricos, políticos, sociais e culturais e com uma compreensão clara de como a sociedade funciona. Os diferentes atores sociais, para que possam exercer plenamente a sua cidadania, precisam conhecer o modo de organização social e os seus mecanismos de funcionamento.

A Educação Popular consiste em um processo educativo pautado por um ideal libertador e emancipatório. É um ato de esperança que tem como horizonte a humanização e libertação do oprimido em uma sociedade plenamente democrática. É uma educação que olha para um futuro, cheio de possibilidades e potenciais emancipatórios, em torno do qual é preciso pensar a formação de sujeitos, livres e autônomos, nos diversos contextos educacionais, formais ou informais, em que homens e mulheres assumem o papel de sujeitos da história. Uma educação que “implica a formação de sujeitos históricos que se reconhecem e se assumem capazes de intervir responsavelmente na realidade que se inserem e que buscam conhecer criticamente” (GARCIA, 2005, p. 70).

Percebendo a educação como fator de transformação social, embora não o único, “Freire percebe a necessidade de ampliar o movimento educacional, introduzindo-o em todas as instâncias sociais possíveis (escolas, sindicatos, fábricas, organizações comunitárias...)” (PITANO, 2008, p. 59). Entre uma sociedade brasileira desenvolvida sob a égide do autoritarismo e da inexperiência democrática e a consolidação de uma sociedade efetivamente democrática há um hiato e é nesse espaço que podemos situar a educação popular. Onde o diálogo é compreendido como um componente essencial de uma educação popular comprometida com a construção de uma tal sociedade. A experiência democrática tem que se fundar no diálogo. Não existe democracia possível sem diálogo. Em uma sociedade democrática não existe espaço para uma razão monológica, centrada no *eu*. A democracia só é possível em uma sociedade dialógica, centrada no *nós*. Nesse contexto, dialógico democrático, a educação popular é fundamental.

#### **2.4 – Democracia e Educação: um diálogo entre Habermas e Freire**

Jürgen Habermas e Paulo Freire, estes dois imponentes intelectuais da história do pensamento humano, apesar de viverem em países distintos, conduziram suas reflexões de tal modo que é fácil demonstrar algumas aproximações que existem entre as duas teorias. De início, tanto o filósofo alemão quanto o patrono da educação brasileira concordam neste ponto: a linguagem é algo constitutivo do ser humano, ou seja, o homem é ontologicamente um ser de linguagem e as relações sociais são relações intersubjetivas mediadas pela linguagem.

Remetendo-nos às origens da própria filosofia, Brayner (2009) relembra como esta concentrou seus maiores esforços na reflexão sobre o *Logos* (razão e palavra) e como a tradição judaico-cristã tem, no Logos (a palavra, o Verbo), o seu encontro com o divino. Nesse sentido a linguagem, através da palavra, do Logos, vem se constituindo em algo fundamental na história do pensamento humano e encontra um novo eco nas teorias de Jürgen Habermas e Paulo Freire.

Além do aspecto ontológico da linguagem e procurando responder à pergunta: Por que Habermas e Freire? Morrow e Torres (1998) ponderam que ambos os autores se movimentam livremente em áreas como a filosofia e a teoria social para a exploração de problemas cruciais do nosso tempo, apesar das diferenças de personalidade, áreas de formação e origens biográficas:

Habermas, filósofo alemão na Alemanha pós-guerra, posiciona-se no cruzamento dos grandes debates da civilização ocidental. Freire, um brasileiro formado em Direito e fascinado pela linguagem e pela filosofia, iniciou sua carreira no ambiente provinciano do Nordeste brasileiro [...] Ambos utilizaram livremente elementos retirados de praticamente todas as disciplinas das ciências humanas. Ambos se comprometem com a elaboração de desenvolvimentos teóricos, e fazem-no sem receios [...] Ambos procuraram envolver-se em assuntos públicos, bem como desenvolver análises com implicações práticas e políticas mais vastas (id., ibidem, p. 126).

As teorias de Habermas e Freire são, de certo modo, complementares. Habermas oferece à Freire argumentos filosóficos e sociológicos que fundamentam e desenvolvem suas teorias. Freire oferece a Habermas uma perspectiva pedagógica que existe apenas de forma marginal em sua teoria. Há conceitos que permeiam a obra de Freire e Habermas que não deixam dúvidas quanto a possibilidade de convergir suas teorias, dentre eles: linguagem, palavra, diálogo/comunicação, intercomunicação (interação entre os sujeitos por meio da linguagem), intersubjetividade, democracia, transformação/emancipação social/libertação.

Sobre a convergência entre Freire e Habermas a partir da categoria *democracia*, assim se expressa Pitano (2008, p. 29): “Ambos convergem quanto ao ideal maior, que é uma sociedade democrática em que todos possam conviver com dignidade. Em uma perspectiva ampla, a democracia radical os identifica politicamente”.

Zitkoski (2000) salienta como uma das afinidades entre os autores a preocupação utópica com uma sociedade emancipada levando em consideração que o agir comunicativo e a dialogicidade são a base para que o sujeito dialógico possa alcançá-la. O termo *sujeito dialógico* é utilizado por Morrow e Torres (1998 e 2002) para enfatizar precisamente essa confluência entre as teorias de Freire e Habermas. E Pitano (2008) propõe o conceito de *sujeito social* ao analisar o pensamento de Freire e Habermas, com ênfase em seus ideais de sociedade e como horizonte de formação da Educação Popular: “o conceito de sujeito social, oriundo da investigação de Freire (e também de Habermas), é proposto capaz de restituir vigor à ação educativa em uma perspectiva popular” (2008, p. 37).

Naturalmente, não são apenas aproximações que podem ser feitas entre os dois autores. É possível perceber também algum distanciamento de ambas as teorias dependendo do ponto de vista sobre o qual se possa trabalhar e julgamos que, pelo menos, uma delas é relevante para os propósitos desta tese, a qual é ressaltada por Pitano (2008,

p. 32), quando considera que se Habermas postula uma *comunidade ideal de fala*, compartilhada por sujeitos linguisticamente competentes, deliberando, livres de coação, sobre convenções polemizadas no devir histórico, Freire lida com uma realidade muito distante, em termos de justiça social, daquilo que Habermas idealiza: analfabetos e semi-analfabetos em situação de opressão e miserabilidade sociais, vitimados pela herança de uma cultura colonialista e predatória, em processo desde o século XV.

Sem desconsiderar a questão acima levantada por Pitano (2008), os tópicos a seguir são destinados a realizar uma aproximação entre os dois teóricos. Como a Teoria da Ação Dialógica de Paulo Freire pode ser interpretada em conjunto com a Teoria do Agir Comunicativo e da Teoria do Discurso de Habermas. E como o desdobramento da Teoria do Discurso e da Teoria do Agir Comunicativo, como base e fundamento de um modelo de política deliberativa, pressupõe uma teoria pedagógica que encontra nas ideias de Paulo Freire o eco que lhe falta para solucionar, pelo menos em parte, os dilemas e dificuldades de uma sociedade que se pretende democrática.

Por fim, é válido destacar, conforme nos ensina Ana Maria Araújo Freire (*apud* FREIRE, 2002), que o patrono da educação brasileira era leitor de Habermas e que havia um encontro marcado entre os dois intelectuais para acontecer na Europa, em 1997, mas, em virtude do falecimento de Freire meses antes, tal encontro não aconteceu. Só nos resta então imaginar dentre tantas possibilidades, como teria sido este encontro e sobre quais temas os dois pensadores teriam compartilhado suas opiniões.

#### **2.4.1 – Ação Comunicativa e Ação Dialógica**

O ponto fundante de aproximação entre as teorias de Habermas e Freire está no fato de que o homem é um ser de linguagem. O desdobramento necessário desse pressuposto está implícito respectivamente no fato de que toda comunicação e todo diálogo implicam a existência de pelo menos dois dialogantes. O que significa, em termos de ação comunicativa ou dialógica, dizer que o *Ego* pressupõe o encontro com o *Alter*: o outro Ego.

Ao propor uma mudança de paradigma da filosofia da consciência para o paradigma da linguagem, Habermas defende um modelo de racionalidade comunicativa que não aborda o conhecimento segundo uma razão centrada em um sujeito singular ou uma consciência transcendental, mas em torno de outros sujeitos, a partir de um intercâmbio intersubjetivo e linguístico entre os mesmos em busca de um consenso. “A

razão comunicativa busca, em síntese, o *consenso pelo diálogo*. A verdade seria, portanto, erigida pelos pares e, em forma dialógica, seguindo a lógica do melhor argumento” (MELO NETO, 2011, p. 73). Em certo sentido, o mesmo pode ser dito em relação a Freire, como ressalta Pitano (2008, p. 32-33 – grifos do autor) ao analisar a aproximação entre os dois teóricos:

A razão auto-fundante, centrada no sujeito do conhecimento, que age sobre o objeto a ser conhecido, é igualmente ultrapassada por Freire e Habermas, por meio do descentramento. O sujeito *agente* passa a ser considerado *interagente*, fundamentando uma epistemologia no princípio da subjetividade conectiva.

A linguagem é o meio através do qual a racionalidade comunicativa opera um deslocamento teórico-epistemológico-paradigmático da razão subjetiva para a razão intersubjetiva. É nesse sentido que podemos falar igualmente de um sujeito dialógico: é o sujeito dialógico quem, através da racionalidade comunicativa, que visa ao entendimento, é capaz de operar um modelo de democracia fundada em procedimentos deliberativos e no uso público da razão, do qual é necessário um modelo de Educação Popular, como veremos mais adiante.

Garcia (2005, p. 3) destaca como para ambos os autores:

a linguagem e a comunicação ocupam um lugar privilegiado na tematização de questões fundamentais da atualidade. De um lado, na concepção freireana, ressalta-se a importância do diálogo no processo de conscientização que resgata a importância do sujeito de ação em relação dialética com o mundo que busca conhecer e transformar. Por outro lado, na concepção habermasiana, a comunicação linguística implica a importância do consenso intersubjetivo na coordenação da ação dos sujeitos de ação para implementar propostas de políticas públicas ou para a resolução discursiva dos dissensos ou controvérsias públicas na esfera pública

Se retomarmos então a Figura 1 presente na Introdução, podemos ampliar essa imagem incluindo os dois teóricos aqui abordados da seguinte forma:

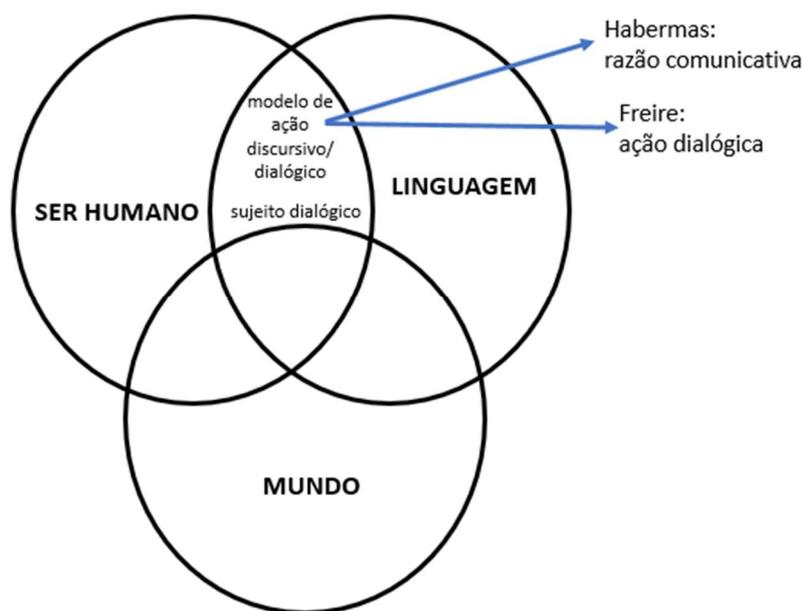


Figura 5. Modelo de ação discursivo/dialógico

É fácil perceber, portanto, que dentre os elementos de afinidade entre as teorias de Habermas e Freire, a linguagem representa um papel fundamental, ontológico e não apenas epistemológico, onde a “interação verbal como aprendizagem individual e social, bem como a constituição da consciência pela intersubjetividade são alguns desses pontos em comum” (PITANO, 2008, p. 128). A comunicação e intercomunicação (ação comunicativa/diálogo) representa um papel de destaque e assume feições de uma teoria da ação para ambos os autores onde, pela via do diálogo, pela via discursiva e argumentativa, são tematizados e problematizados o mundo da vida e o mundo dos oprimidos. Streck (2003, p. 107) enfatiza a dimensão do diálogo na vida em sociedade:

Não somos apenas seres sociais, no sentido de sermos naturalmente propensos a viver em sociedade, por uma exigência do instinto de sobrevivência. Temos a possibilidade de comunhão, que implica comunicação, a qual por sua vez, implica co-intencionalidade e diálogo.

Correlata à dimensão da linguagem a alteridade também é um elemento presente necessário à constituição do agir comunicativo e dialógico: o Eu e o Tu, o Eu e o Outro, o Ego e o Alter Ego. O *outro* é a base “para o tecido vital das relações mútuas de reconhecimento, no qual a pessoa apenas reciprocamente consegue estabilizar a sua frágil identidade” (HABERMAS, 1991, p. 19). O *outro* é a base para se conquistar a liberdade que o oprimido tanto almeja, já que “ninguém liberta ninguém e ninguém se liberta

sozinho: os homens se libertam em comunhão” (FREIRE, 1987, p. 29). A ação comunicativa dialógica não anula o *eu*, pois parte das nossas próprias experiências, mas realiza-se na comunhão com o *outro*, que também trazendo sua experiência constrói uma nova visão nessa troca de saberes. Na *práxis* comunicativa o *eu* e o *outro* estão em constante diálogo para transformação da realidade.

Cumprido notar que a questão do diálogo, em Paulo Freire, é tanto política e pedagógica quanto epistemológica. Paulo Freire não apenas defende o diálogo como base das relações políticas, democráticas e educacionais, como procurou concretizar esta ideia a partir de seus próprios escritos. Basta considerar que boa parte dos seus últimos livros foram escritos em coautoria com diferentes autores, também chamados de *livros dialogados*. “No Brasil, o primeiro trabalho publicado, em coautoria com Sérgio Guimarães, é o *Sobre educação*, já com dois volumes (1982-84)” (FREIRE; GADOTTI; GUIMARÃES, 1995, p. 12). Em 1985 surgem: *Por uma pedagogia da pergunta*, em parceria com o intelectual chileno Antonio Faundez (FREIRE; FAUNDEZ, 1985); e *Essa escola chamada vida*, com Frei Betto. Um ano depois, em parceria com Ira Shor, então professor da New York City University, surge *Medo e Ousadia* (FREIRE; SHOR, 2003). E temos ainda a obra *Diálogo e Conflito*, escrito em coautoria com Moacir Gadotti e Sérgio Guimarães (FREIRE; GADOTTI; GUIMARÃES, 1995, p. 9): esta obra ganhou uma tradução argentina onde aos três autores se juntou a educadora Isabel Hernandez (FREIRE; GADOTTI; GUIMARÃES; HERNANDEZ, 1987). E finalmente a obra *Que fazer: teoria e prática da educação popular*, escrita em parceria com Adriano Nogueira (FREIRE; NOGUERIA, 1993).

Nesse contexto de intersubjetividade e entrecruzamento do Eu com os Outros, da perspectiva individual com a perspectiva de todos, desempenham um papel fundamental os pressupostos comunicativos onde os indivíduos envolvidos possam tomar parte e assumir uma atitude argumentativa face às pretensões de validade de normas e regras.

Surge, então, como novo desdobramento das concepções teóricas de Habermas e Freire o fato de que a *ação comunicativa dialógica* prima por um modelo de racionalidade que não seja instrumento de dominação, mas de democratização da coisa pública. A justificação pública deve ser entendida como um modelo fundado em uma prática dialógica e argumentativa.

No nível da prática dialógica e argumentativa ou seja, do discurso racional, é necessário assumir “uma atitude hipotética e falibilista em relação a alegações que, na medida em que são problemáticas, precisam ser justificadas, mas que, por outro lado, na

medida em que pretendem uma validade incondicional, apontam para além do contexto dado de justificação” (HABERMAS, 2013, p. 62). O discurso deve *filtrar* aquilo que é racionalmente aceitável para todos: separa o que é questionável e coloca no palco do debate as ideias que aparentam uma certa validade discursiva, mas o que é questionável não deve ser descartado, apenas merece uma melhor apreciação por parte dos debatedores e por isso necessita de mais tempo para o diálogo.

Os participantes, no momento mesmo em que encetam uma tal prática argumentativa, têm de estar dispostos a entender a exigência de cooperar uns com os outros; e mais ainda, têm de estar dispostos a deixar-se afetar e motivar, em suas decisões afirmativa e negativas, por essas razões e somente por elas (HABERMAS, 2013, p. 15).

Por isso, Habermas afirma que, além de saber ouvir, um dos requisitos necessários para o discurso prático consiste na disposição para a cooperação.

De qualquer modo, esse agir comunicativo ou a ação através do diálogo é compreendido como um componente essencial de uma sociedade que se pretende democrática. A experiência democrática tem que se fundar no diálogo como já ressaltamos. Diálogo que, segundo Gadotti (2004, p. 69), corresponde a uma “exigência existencial, que possibilita a comunicação e permite ultrapassar o imediatamente vivido”. E Gadotti (2004, p. 70) propõe ainda o seguinte esquema para relacionar diálogo e comunicação:

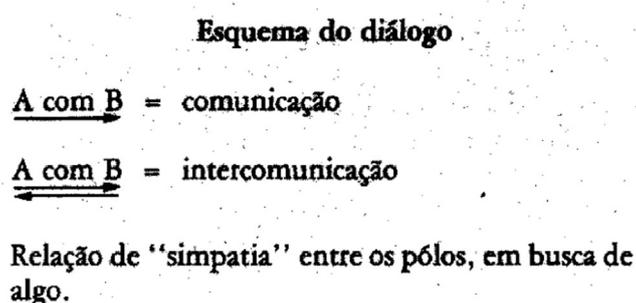


Figura 6. Esquema do diálogo

Aqui temos uma relação horizontal entre dois sujeitos dialogantes e só assim pode haver autêntica intercomunicação. Ao realizar-se como comunicação horizontal – relação permeada de simpatia, afetividade, amorosidade, respeito – os sujeitos dialogantes discutem sobre liberdade, democracia, emancipação e torna-se “**uma práxis**”

**substantivamente política e adjetivamente pedagógica: uma ação política educativa”**  
(GARCIA, 2005, p. 37 – grifos no original).

A imagem abaixo revela, por sua vez, uma relação vertical entre dois sujeitos onde apenas o sujeito A comunica algo para o sujeito o B.

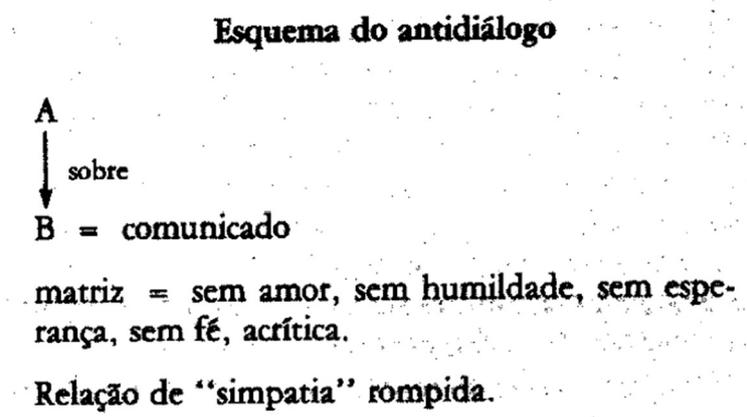


Figura 7. Esquema do antidiálogo (GADOTTI, 2004, p. 71)

A proposta freireana rompe com esse esquema vertical próprio de uma *educação bancária*. “Freire critica a prática educativa ‘bancária’ – antidiológica –, pautada na verticalidade e autoritária” (GARCIA, 2005, p. 28). Esse modelo nada tem a contribuir para uma sociedade democrática, formada por múltiplas vozes e pensamentos.

Por fim podemos afirmar que, tanto na perspectiva freireana quanto na perspectiva habermasiana, a *ação comunicativa dialógica*, aspecto fundante de uma sociedade democrática, direciona-se para um amplo projeto de transformação social que implica uma “educação emancipatória a ser construída a partir do diálogo” (GARCIA, 2005, p. 24)<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> A ideia de uma educação emancipadora encontra-se igualmente na obra de Adorno, como já tivemos oportunidade de destacar (ver nota de rodapé 29, p. 66). Para Adorno, a educação encontra-se entre a barbárie (mera adaptação e repetição do existente) e a emancipação (que dá autonomia): “trata-se de decidir entre adaptação à sociedade ou formação de pessoas constituídas de autonomia para edificarem suas vidas e seu mundo de modo a desenvolverem potencialidades de acordo com o que permite o estágio de desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas, além de instruí-las a lidarem com os instrumentos e instituições da sociedade estabelecida” (ESTEVEZ; VALVERDE, 2016, p. 260). Uma educação meramente adaptativa faz com que os indivíduos se limitem a reproduzir o já existente sem se preocupar em fazer uma análise crítica da realidade ao seu redor. “O resultado são saberes constituídos como pesos mortos a serem carregados pelo educando e que aumentam sua ‘autoalienação’ [...] arraigam a heteronomia à medida que são substitutos da reflexão crítica” (ESTEVEZ; VALVERDE, 2016, p. 261). Sobre a confluência entre as ideias de Paulo Freire e Theodor Adorno a partir da ideia de uma educação emancipatória ver: Ferreira (2013), Mashiba (2013).

## 2.4.2 – Política Deliberativa e Educação Popular no espaço dos Conselhos de Políticas Públicas

Chegamos, então, ao próximo desdobramento necessário dos pressupostos teóricos de Habermas e Freire, o qual constitui o núcleo do nosso objeto de estudo: a concepção ontológica do ser humano como ser de linguagem, que conduz necessariamente a uma compreensão do seu *ser* fundado no *agir comunicativo dialógico*, serve de base ao modelo de uma sociedade democrática, de bases deliberativas, ao qual deve ser acrescentado um modelo de Educação, igualmente dialógica, e Popular. Retomando as figuras 1 e 3 teríamos, finalmente, (ver também a figura 2):

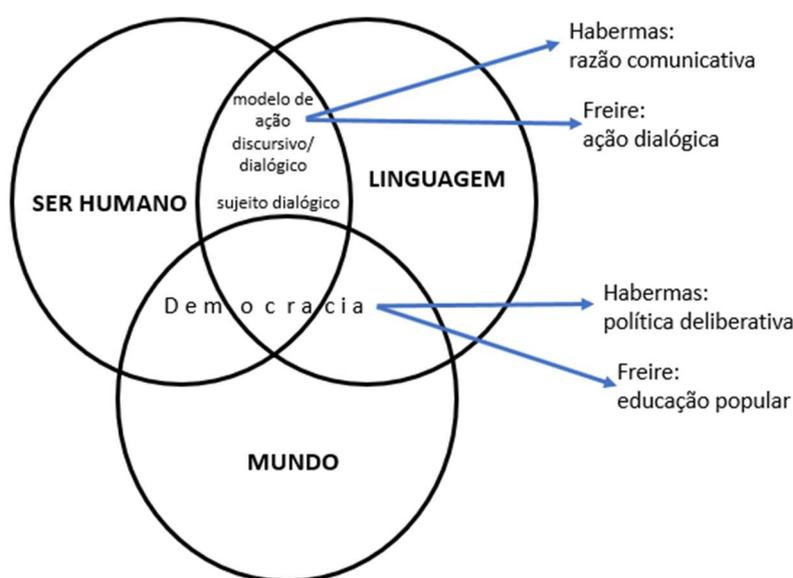


Figura 8. Política Deliberativa e Educação Popular na Sociedade Democrática

Uma compreensão crítica do atual modelo do Estado Democrático de Direito não se faz meramente com a denúncia de seus limites, insucessos, paradoxos e contradições. É preciso pensá-lo em suas potencialidades mais amplas e definir possíveis condições procedimentais ante as quais se pode mover um processo de democratização plena. Nesse caso, a nossa proposta de Tese inclui analisar as condições de possibilidade (potenciais emancipatórios) de uma sociedade democrática à luz do referencial teórico de Habermas e Freire.

Tomadas isoladamente, suas teorias não são suficientes para dar conta da complexidade do modelo de Estado Democrático<sup>69</sup>. Mas tomadas em conjunto, fornecem um poderoso alicerce de fundamentação teórica, técnica e operacional, que visa possibilitar a consolidação desse modelo. Não se trata apenas de analisar os limites e inconsistências do Estado Democrático de Direito, mas tomá-lo sob uma perspectiva mais ampla, que inclui uma filosofia da linguagem e uma teoria da racionalidade que possa ser aplicada empiricamente e, por isso, se fazia necessária uma discussão prévia, filosófica e sociológica, em torno de uma compreensão ontológica do ser humano como um ser de linguagem.

Ao definir a linguagem e, por conseguinte, a comunicação/intercomunicação, o diálogo/discurso, a ação comunicativa dialógica, como elementos de afinidade entre os autores aqui abordados, se torna possível extrair algumas consequências necessárias e inevitáveis. Dentre elas, a ideia de que, em um modelo de democracia de bases deliberativas, a participação do sujeito dialógico na esfera pública é algo indispensável: a democracia se constitui a partir de um processo decisório que inclui a participação dos sujeitos envolvidos, que consiste na proposição dos melhores argumentos face às pretensões de validade de normas e regras que devem ser concebidas de maneira pré-estabelecidas. Eis algumas delas: “acesso público, iguais direitos de participação, ausência de coação na tomada de decisões e, por fim, a aceitação do melhor argumento como princípio responsável pela concordância ou discordância acerca do problema discutido” (PITANO, 2008, p. 128-129). Um modelo de política deliberativa não pode funcionar sem tais pressupostos. Pitano (2008, p. 131) ainda acrescenta que a “validade das normas sociais é obtida através do discurso e das argumentações, para onde confluem as ações comunicativas dos membros, linguisticamente competentes da sociedade”. A participação competente de cidadãos livres e iguais é fundamental para influenciar as tomadas de decisão do Estado democrático.

---

<sup>69</sup> Quando dizemos que tomadas isoladamente nenhuma das duas teorias são suficientes para dar conta da complexidade do objeto em questão poderíamos acrescentar que, de modo geral, nenhum sistema filosófico, por mais amplo que seja, consegue abarcar um determinado objeto de conhecimento em sua totalidade. No que tange à obra de Habermas, Silva (2011, p. 328) pondera que ela “é mais rica quando entendida não como um sistema filosófico fechado, mas como um programa de pesquisa. Ela abre perspectivas para uma compreensão mais ampla dos processos democráticos reais, a qual não se prende às instituições da política oficial, muito embora crie ferramentas teóricas aptas a descrevê-las e avaliá-las. De um ponto de vista crítico, o caráter inconclusivo de sua obra deixa claro que os princípios normativos do direito moderno não se realizaram plenamente [...] trata-se de um modelo procedimental, programático, inconclusivo, o qual tem de se renovar em cada momento presente”.

O modelo crítico presente na teoria de Habermas nos oferece um direcionamento à compreensão de emancipação social, pautado nos processos de entendimento livre de coerções e de regulação da vida social por meio de procedimentos deliberativos e decisórios inclusivos, através de um procedimento que exige a criação de estruturas institucionais que permitam que as opiniões, questionamentos, tematizações, possam ser apresentadas em igualdade de condições.

No pensamento habermasiano, a possibilidade de reconstrução democrática da esfera pública numa perspectiva emancipatória, contempla o implemento de procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas, que permitam aos sujeitos, no enfrentamento das conflitualidades sociais, desenvolver mecanismos de coordenação da ação social com base nos princípios ético-normativos da racionalidade comunicativa, resgatando e ampliando os espaços interativos de comunicação pública, potencialmente democráticos, livres dos imperativos sistêmicos, isto é, dos controles burocráticos do Estado e das imposições econômicas do mercado (GARCIA, 2005, p. 94).

No que tange ao Estado democrático brasileiro, cumpre analisá-lo atualmente como um conjunto de mecanismos participativos, com contornos de deliberação, com a existência dos Conselhos de Políticas Públicas.

Vimos como a Constituição Federal abriu o caminho para o fortalecimento de um modelo de democracia participativa ao inserir no ordenamento jurídico brasileiro um rol de mecanismos que garantem a participação do cidadão no Estado democrático de direito (capítulo 1) e adquiriu contornos de uma política deliberativa ao criar condições para a existência dos Conselhos de Políticas Públicas, onde estão presentes mecanismos claramente deliberativos que exigem por parte de gestores e cidadãos: diálogo, direito a fala, igualdade política, todos elementos essenciais ao modelo de política deliberativa, considerada como “um método para formação de decisões coletivas por meio do diálogo entre indivíduos politicamente iguais” (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010, p. 430). Os CPPs apresentam tanto elementos que configuram uma democracia participativa como uma democracia deliberativa.

Todavia, a implantação desse modelo não tem ocorrido sem dificuldades. Como ressaltamos mais acima, a crítica do atual modelo do Estado Democrático de Direito, que agora podemos ampliar como crítica ao modelo de política deliberativa via CPPs não pode se deter meramente na denúncia de seus limites, insucessos, paradoxos e contradições. É necessário analisar criticamente os obstáculos que impedem a realização

plena de tais potencialidades (grosso modo temos aqui a questão problema da Tese). As dificuldades, a propósito, são enormes, como veremos em nossa análise a partir dos dados coletados com a pesquisa de campo.

Mas, se existem obstáculos, também existem potencialidades (defesa da Tese), pois o modelo de democracia participativa e deliberativa já é, em si, uma resposta à crise de legitimidade do modelo de democracia representativa. Lüchmann (2007) destaca algumas das principais razões para o crescimento da literatura sobre democracia deliberativa no Brasil, dentre eles, precisamente, a crise do modelo de representação política: “No caso brasileiro, o descontentamento com a classe política é, como sabemos, generalizado. Basta consultarmos algumas pesquisas sobre o grau de confiança em nossas instituições políticas para constataremos essa realidade” (id., *ibidem*, p. 184). Um outro ponto que pode explicar o crescimento do debate em torno do modelo deliberativo diz respeito ao crescimento da participação da sociedade civil no espaço público e seu papel no processo de democratização da sociedade, incluindo aí a participação no espaço dos CPPs.

A atuação política das organizações civis vem, com efeito, favorecendo a recepção da literatura sobre democracia deliberativa, na medida em que, para esse referencial, os conceitos de “esfera pública” e de “sociedade civil” são centrais: a sociedade civil constitui-se em sujeito por excelência da constituição da esfera pública, como espaço coletivo de comunicação pública dotado da capacidade de ampliação e/ou incorporação de novos temas, problemas e questões (id., *ibidem*, p. 184-185).

Nesse contexto, é preciso reconhecer e destacar o potencial inovador dos CPPs<sup>70</sup> e como esse potencial pode contribuir para o amadurecimento do Estado democrático brasileiro, a partir da inclusão dos cidadãos na esfera pública política, entendida como espaço de mediação entre o Estado e a sociedade civil, proporcionando novas experiências, aprendizados, ancorados na perspectiva habermasiana e complementado pela perspectiva freireana, de uma democracia fundada no diálogo e no compartilhamento de decisões entre o Estado e a Sociedade. “Neste sentido, na perspectiva do modelo

---

<sup>70</sup> Além do amplo referencial teórico já destacado no capítulo 1, a respeito dos CPPs, podemos acrescentar ainda o conjunto de estudos sobre os conselhos gestores tendo como referência os conceitos de *democracia participativa* e *democracia deliberativa*, desenvolvido desde fins do século XX e início do século XXI. Ver, por exemplo: Bin; Vizeu (2008), Dagnino (2002), Faria; Silva; Lins (2012), Gohn (2001 e 2006), Gomes (2015), Lüchmann (2008), Oliveira; Pereira; Oliveira (2010), Santos; Gugliano (2015), e Tatagiba (2002).

habermasiano, podemos afirmar **o papel significativo dos movimentos sociais na democratização da sociedade na sua relação com o Estado, por meio da esfera pública**” (GARCIA, 2005, p. 112 – grifo no original). O papel dos movimentos sociais e da sociedade civil em geral, considerando um modelo de política deliberativa cujas decisões são tomadas no âmbito do espaço público, vai além da luta por direitos e justiça social. Os cidadãos são chamados a discutir sobre problemas públicos que os afetam diretamente, seja na área da saúde, da educação, do meio ambiente, questões étnicas, a defesa dos direitos humanos, em um modelo de gestão democrática e participativa onde os gestores públicos precisam adotar um modelo de co-gestão.

A esfera pública política é o *locus* de interação social entre agentes do Estado, cidadãos e cidadãs, que são chamados a influir propositivamente sobre as estruturas funcionais da sociedade, a partir da ideia de um acordo normativo fundamentado no uso público da razão, ou seja, no agir racional e comunicativo, desenvolvidas no âmbito da esfera pública política, como um espaço onde os indivíduos realizam seus discursos e desenvolvem uma *práxis* discursiva de legitimação política. Em uma tal perspectiva, “a *práxis* comunicativa [...] passa a ser considerada capaz de agir sobre o funcionamento dos sistemas instrumentais de ação por meio das instituições democráticas” (SILVA, 2011, p. 311). Werle (2013, p. 151) acrescenta ainda que: “na dinâmica da esfera pública cidadãos livres e iguais podem não apenas apresentar suas reivindicações particulares, mas também desenvolver e aprimorar sua própria *práxis* de legitimação discursiva”.

A implementação de tais espaços institucionais de participação assume um papel significativo acerca das possibilidades e limites de participação e deliberação democráticas. Nesses espaços passam a integrar-se diferentes setores da sociedade civil, ampliando o debate, articulações e discussões em torno de demandas sociais que exigem a inclusão na agenda pública.

Os CPPs configuram um espaço onde as decisões sobre demandas sociais devem ser tomadas por meio do diálogo e do debate público onde a sociedade civil ocupa um lugar de destaque e considerando que “o pressuposto da participação (da democracia deliberativa) é viável e necessário se quisermos transcender o modelo democrático pautado exclusivamente na legitimidade eleitoral” (LÜCHMANN, 2007, p. 193). A legitimidade do Estado democrático, dentro de um modelo de forma deliberativa de política depende de pretensões de validade que possam ser contestadas em público pressupondo, portanto, um uso público da razão, no qual devem ser levados em conta todos os argumentos, temas, posicionamentos até alcançar uma decisão que possa ser

implementada pelo poder público. Sobre o critério de legitimação através do uso público da razão, Werle (2013, p. 154) pondera que as concepções teóricas desenvolvidas por Habermas “podem ser vistas como explicações sempre renovadas e sucessivas tentativas de sistematização desse conceito crítico normativo fundamental: a legitimação democrática por meio do uso público da razão entre cidadãos livres e iguais”. O princípio do uso da público da razão é um conceito chave para uma teoria democrática e política deliberativa.

As ideias do filósofo alemão nos permitem pensar uma teoria social que requer um tipo de racionalidade radicalmente democrática, comunicativa e crítica, onde todos os cidadãos tenham a oportunidade de debater sobre a realidade social na qual vivem, buscando um entendimento sobre problemas e soluções que dizem respeito ao mundo da vida, partilhado intersubjetivamente.

E fica claro como esse referencial pode ser utilizado para analisar os CPPs a partir de um modelo de uso público da razão comunicativa, ancorado no mundo da vida, que promove um tipo de emancipação social onde a sociedade civil se torna agente de controle de órgãos públicos que representam o poder do Estado.

Ora, o mesmo pode ser dito em relação a Paulo Freire que ao defender um processo de transformação social e de substantividade democrática apresenta a dialogicidade como um de seus aspectos mais fundamentais. Ambas as propostas destacam a comunicação livre e emancipada. A *ação comunicativa dialógica* constitui o pano de fundo que fundamenta um projeto de emancipação/transformação social convergindo para um modelo de política deliberativa e que pressupõe um modelo de Educação Popular capaz de preparar os indivíduos para exercerem plenamente a sua cidadania de forma autônoma e soberana. É através do diálogo/comunicação que homens e mulheres poderão construir uma nova sociedade, refazendo o que já existe e projetando um futuro que está por realizar-se.

A existência, porque humana, não pode ser muda, nem tampouco pode nutrir-se de falsas palavras, mas de palavras verdadeiras, com que os homens transformam o mundo. Existir humanamente, é pronunciar o mundo, é modificá-lo. O mundo pronunciado, por sua vez, se volta problematizado aos sujeitos pronunciantes, a exigir deles novo pronunciar” (FREIRE, 1987, p. 44).

A concepção de Habermas converge com a teoria freireana, conforme afirma Garcia (2005, p. 3), “para a construção de modelos de ação de intervenção na realidade,

efetivamente comprometidos com a emancipação e autonomização de mulheres e homens em uma sociedade plenamente democrática”. A cada homem e mulher impõe-se o desafio de aprender a dizer a sua palavra, como exigência fundamental de sua cidadania, em uma prática democrática de bases deliberativas.

Ampliando essa perspectiva a partir da relação entre democracia e educação, Morrow e Torres (1998, p. 147) ressaltam que:

a noção de democracia implica a noção de uma cidadania democrática na qual os agentes são responsáveis, capazes de participar, de escolher os seus representantes e monitorizar (sic) o seu desempenho. Estas práticas não são apenas políticas; são também pedagógicas, na medida em que a formação do cidadão democrático implica a formação do sujeito pedagógico. Os indivíduos não se encontram naturalmente prontos para a participação política. Necessitam de educação em várias vertentes da política democrática, incluindo a justificação das normas, o comportamento ético, o conhecimento do processo democrático e do desempenho técnico.

A citação é um pouco extensa mas resume, de forma simples, boa parte do que vimos tentando defender ao longo desta tese. A ideia de que a democracia, para ser realizada no seu sentido pleno, necessita de um sujeito dialógico e envolve uma prática pedagógica a partir da qual possa se tornar apto a se envolver em um processo de participação política e democrática. O que deve ser integralmente aplicado em um modelo de política deliberativa.

A educação é entendida aqui como ato político e traz em si uma perspectiva eminentemente democrática e o diálogo como substantivamente democrático. “[...] a ação educativa é necessariamente um ato político [...] A educação se torna um ato de intervenção no mundo, de pronunciar o mundo para reescrevê-lo” (GARCIA, 2005, p. 34), por homens e mulheres, como seres políticos, sociais e históricos que somos. Um ato político que implica “a democratização radical das práticas educacionais em favor da democratização radical da sociedade” (id., *ibidem*, p. 35), ou seja, a democratização da participação de todos os sujeitos envolvidos, homens e mulheres, nas decisões que dizem respeito aos problemas sociais que atingem a todos.

Reinventar a educação e a democracia, em sentido freireano e habermasiano, estimulando novas formas de participação no século XXI, impõem o desafio de construir alternativas que superem as formas tradicionais de organização social. A Teoria do Agir Comunicativo, desdobrada em um modelo de política deliberativa, aliada à Pedagogia Dialógica, desdobrada em uma Educação Popular, nos permitem pensar um projeto de

sociedade verdadeiramente democrática e cidadã, a partir de uma perspectiva pedagógica que não diz respeito apenas à educação formal que se aprende nas escolas e universidades, mas que diz respeito à organização política, social, à democracia e à cidadania.

Paulo Freire deixou, por onde passou, as sementes de uma concepção popular e emancipadora de educação que busca colaborar com os movimentos sociais e com as lutas populares, diminuindo o impacto da crise social na pobreza, dando voz às classes menos favorecidas. Dentro dos movimentos sociais e populares as pessoas se educam: “ele [o movimento popular] é um modo educativo pelo qual as pessoas aprendem e (ao mesmo tempo) exercitam o conhecimento que vai sendo aprendido” (FREIRE; NOGUEIRA, 1993, p. 65) e dessa forma o movimento popular vai inovando a educação, seja no bairro ou na favela, seja nos movimentos sindicais ou em qualquer espaço público. O movimento popular “é a escola viva onde isso ocorre” (id., *ibidem*, 1993, p. 66), e a educação se transforma em educação popular, educação do povo, dos oprimidos, de luta por uma sociedade melhor e mais justa: ao oprimido, o indígena, o camponês, as mulheres, o negro, o analfabeto. Uma educação que luta por uma sociedade efetivamente democrática.

Freire é um dos pioneiros da Educação Popular enquanto projeto latino-americano de articulação e lutas organizadas dos Movimentos Populares, que converge para um movimento de práxis transformadora, cujo fim último é a transformação da realidade social opressora. Da mesma forma, Habermas nos oferece um projeto democrático da sociedade, apontando caminhos para a construção de uma sociedade emancipada, onde o agir comunicativo é a expressão mais elaborada do seu pensamento cujo objetivo é mostrar que a racionalidade ou, mais precisamente o agir racional, pode ser constituído através de um processo de aprendizagem coletiva mediado pela linguagem, construindo uma cultura emancipada dos vínculos que atrofiam, alienam e oprimem a vida em sociedade.

A questão da educação popular em Paulo Freire que aqui defendemos surge como um complemento às ideias do filósofo alemão pois, como ressaltamos na *Introdução*, dentre as lacunas deixadas pelo modelo deliberativo de Habermas, existe o problema da *formação* dos cidadãos deliberantes. Essa lacuna justifica uma aproximação entre os autores e constitui o eixo central da nossa tese. A educação popular dialógica surge, portanto, para suprir uma das lacunas deixadas pelo modelo de política deliberativa de Habermas e que, como iremos defender, é essencial ao modelo proposto.

Em uma sociedade em transição como a nossa, é necessário uma educação que seja capaz de colaborar com o povo, para que este possa assumir posições cada vez mais ativas dentro do processo democrático e *combater* a inexperiência democrática.

Tal é, para Freire, o significado da educação: possibilitar ao homem alcançar o teor de sua existência, intervindo no mundo como sujeito, afirmando sua liberdade. Para escrever a história e assumir-se como sujeito capaz, o ser humano deve ter “consciência de si” e, para isto, a educação é fundamental [...] (PITANO, 2008, p. 143).

É preciso construir o amanhã, já que o futuro existe como possibilidade. É preciso reinventar o mundo, a democracia. E a educação popular é indispensável a essa reinvenção.

A realização deste projeto é possível a partir da aplicação das teorias de Habermas e Freire. Com Freire temos aprendido a declinar pedagogia no plural: pedagogia do oprimido, pedagogia do diálogo, pedagogia da esperança, educação das massas, do povo: há uma diversidade de pedagogias e sua presença “nos processos e movimentos sociais [...] é fundamental para a potencialização destas práticas como formadoras de cidadania” (STRECK, 2003, p. 135). Por outro lado, Habermas tem sido “um interlocutor fundamental para recriar a base de diálogo para o desenvolvimento de uma teoria pedagógica emancipatória para os nossos dias” (id., *ibidem*, p. 105).

Estamos diante do que Streck (2003, p. 136) chama de um novo *contrato social* que inclui uma nova *Paideia*: “Talvez seja necessário recuperar na educação a ideia grega de paidéia que abrangia várias esferas da vida, considerando a pessoa integrada na sua *polis*. Ela não era uma dimensão a mais da vida, mas o fator estruturante da própria vida comunitária”.

Se adotarmos esta perspectiva, Habermas e Freire são dois autores necessários para pensar essa nova *contratualidade*. A teoria de Habermas aponta caminhos alternativos para a construção de uma nova sociedade mais humana e democrática. Uma nova racionalidade radicalmente democrática, comunicativa e crítica, onde todos os cidadãos tenham oportunidade de debater, expor suas ideias, seus argumentos, sobre a realidade social em que vivem, para chegar ao entendimento sobre os problemas e soluções que dizem respeito a um mundo partilhado intersubjetivamente. E a teoria da ação dialógica freireana se insere dentro desse contexto de ação transformadora e substantividade democrática na perspectiva utópica da superação historicamente possível de contextos desumanizante.

### **CAPÍTULO 3 – CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARINTINS/AM: BLOQUEIO DO POTENCIAL DEMOCRÁTICO**

Chegou o momento de iniciar nossa análise crítica em torno da ideia dos CPPs entendidos como um espaço público onde a participação dos cidadãos nas deliberações e nas tomadas de decisões constituem um dos elementos centrais dentro do processo democrático. Nos CPPs estão presentes elementos formais e normativos, com a exigência da participação dos cidadãos nos processos de deliberação sobre uma determinada política pública. O procedimento deliberativo é uma marca destes espaços, deve anteceder às tomadas de decisão e, para isso, é necessário justificar as decisões a partir do que vimos chamando de uso público da razão presente no referencial teórico habermasiano. O procedimento deliberativo visa fornecer um espectro de razões que devem ser aceitos por todos, ou ao menos pela maioria, dos atingidos por uma determinada política, ainda que nem todos compartilhem da mesma ideia. Nas reuniões dos CPPs o aspecto normativo indica quem pode e como pode participar: todo cidadão pode participar das reuniões dos CPPs independente de exercer a função de conselheiro, mas apenas estes têm o direito de votar nas decisões que são colocadas em plenária. O caráter deliberativo se manifesta no conteúdo do que está sendo colocado em pauta.

O que se pretende destacar agora é que, a despeito do seu potencial democrático, a existência dos CPPs não acontece sem desafios e obstáculos impostos pelos mais variados fatores. A análise de tais fatores, aliada à experiência como conselheiro no Conselho Municipal de Saúde, nos conduziu à hipótese inicial de nossa pesquisa sobre o baixo potencial propositivo no espaço dos Conselhos com ênfase no segmento da sociedade civil.

A diversidade de análises sobre os estudos de política participativa no Brasil são múltiplas e variadas, seja avaliando a efetividade da deliberação em experiências participativas (FUKS, 2007; CUNHA, 2010; ALMEIDA; CUNHA, 2011), seja avaliando a capacidade de as instituições participativas influenciarem, controlarem ou decidirem o conteúdo das políticas públicas (AVRITZER, 2011; VAZ; PIRES, 2011), seja analisando o potencial das práticas participativas junto ao Poder Executivo Federal como é o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)<sup>71</sup>, analisado por Santos e Gugliano (2015).

---

<sup>71</sup> O CDES é um conselho de caráter consultivo, diretamente ligado à Presidência da República, sem poder deliberativo e de alocação de recursos, formado por representantes da sociedade e civil e do governo (ministros de Estado e o próprio Presidente da República).

Já existe uma extensa lista de críticas tanto em relação ao caráter deliberativo, quanto ao potencial democrático dos CPPs e é por ela que vamos iniciar, antes de analisar os resultados obtidos através da pesquisa de campo.

Lüchmann (2007) destaca como o crescimento da literatura a respeito da democracia deliberativa e do potencial democrático dos CPPs foi acompanhado também de uma abordagem dos limites e desafios em sua capacidade de promover alterações significativas para consolidação do Estado democrático: “as críticas endereçadas ao modelo da democracia deliberativa fundamentam-se na ênfase que ele confere às condições de igualdade, liberdade e pluralidade participativa e na possibilidade de construção de consensos políticos coletivos e legítimos” (id., ibidem, p. 187).

Elstub (2015), por sua vez, destaca questões ligadas à logística espacial, complexidade, diversidade e pluralidade como outros tantos problemas pertinentes à democracia deliberativa. “Uma questão para a democracia deliberativa é a escala: é difícil reunir todos para tomar decisões juntos. É o tempo que a tomada de decisões requer, sua logística espacial, e assim por diante, na escala mais alta que dificulta as coisas” (id., ibidem, p. 103 – tradução nossa). E mais adiante: “Complexidade e diversidade são outros problemas pertinentes à democracia deliberativa, pois essa forma democrática busca a troca de todas as razões relevantes. Em sociedades plurais e diversas, isso significa muitas razões e perspectivas diferentes” (id., ibidem, p. 103 – tradução nossa).

Essa lista pode ser ampliada com a inclusão das desigualdades sociais (SCHEUERMAN, 1999; FRASER, 1992), a própria falta de interesse dos grupos representativos, como aponta Tatagiba (2005, p. 210): “no geral as entidades indicam seus representantes e então afastam-se do cotidiano dos conselhos, não demonstrando valorizar efetivamente esses canais”, e ainda a partir das relações de poder e da manipulação de grupos com maior poder político e econômico (VITA, 2004; NOBRE, 2004). Do ponto de vista do poder político dominante as alternativas que se configuram são, não raro, a da manipulação. Uma vez que não se pode excluir as classes populares da esfera pública, torna-se necessário *domesticá-las* – pensam as classes dominantes –, manipulá-las, de modo a que sirvam aos interesses dominantes e não passem de determinados limites.

Lubenow (2010, p. 244) enfatiza alguns dos pressupostos limitadores, internos e externos, ao modelo deliberativo:

Dissensos, formas não-discursivas de comunicação pública, desigualdades, assimetrias, estratificação social, estruturas de poder, fragmentação do universo simbólico, diversidade de modos de vida cultural, pluralismo das visões de mundo, convicções religiosas, temas controversos, os efeitos de certas formas de comunicação estratégica, ou interesses específicos relacionados a classes, grupos, comunidades étnicas, comunidades religiosas, ou sub-culturas com orientações específicas ou alternativas.

A Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa<sup>72</sup> também evidencia os problemas para consolidação do exercício da função dos Conselhos, com ênfase nos Conselhos de Saúde, através de diagnósticos que demonstram que:

apesar dos significativos avanços em sua ação, quanto ao processo de formulação e controle da política pública de saúde, os conselhos ainda enfrentam obstáculos importantes, como o não-exercício do seu caráter deliberativo na maior parte dos municípios e estados; precárias condições operacionais e de infra-estrutura; falta de regularidade de funcionamento; ausência de outras formas de participação; falta de transparência nas informações da gestão pública; dificuldade e desmobilização para a formulação de estratégias e políticas para a construção do novo modelo de atenção à saúde; e baixa representatividade e legitimidade de conselheiros nas relações com seus representados (BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009, p. 17).

A falta de condições necessárias para o funcionamento dos Conselhos tem sido um entrave para que estes executem a contento suas funções, como ressalta Souza (2012, p. 15-16).

Sobre a infraestrutura, ainda de acordo com a pesquisa Perfil de Conselhos de Saúde no Brasil (2007)<sup>73</sup>, dos 5.565 municípios, cerca de 81% não tinham sede, 34% não possuíam telefone, 62% não dispunham de computador e, dentre os que possuíam computadores, 31% não tinham acesso à internet. Em relação ao orçamento, 57% tinham receita própria, mas não apresentavam autonomia para gerenciar o orçamento.

Os desafios para implementação dos CPPs constituem uma regra geral. Não dizem respeito apenas aos Conselhos de Saúde. Problemáticas semelhantes são encontradas também nos Conselhos de Desenvolvimento Rural.

---

<sup>72</sup> A Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, vinculada ao Ministério da Saúde “tem a missão de fomentar, implementar e coordenar ações de auditoria, ouvidoria, segurança e gestão da informação e promoção da equidade, visando a qualificação e o fortalecimento da gestão estratégica e participativa e do controle social no SUS”. Disponível em: <[www.saude.gov.br/sgep](http://www.saude.gov.br/sgep)>. Acesso em 02/09/2016.

<sup>73</sup> Realizada pela Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (SGEP/MS) em parceria com a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/FIOCRUZ).

Olival, Spexoto e Rodrigues (2007), ao avaliar o perfil dos Conselhos de Desenvolvimento Rural e Sustentável a partir de pesquisa em 12 municípios no extremo norte do Estado do Mato Grosso e com um quantitativo de 100 conselheiros ressaltam que, apesar dos Conselhos constituírem uma importante inovação institucional na política brasileira, a sua existência em si não garante um aprimoramento da democracia brasileira. A conclusão dos pesquisadores é que por ser constituído principalmente a partir de uma elite local, há fortes diferenças entre os representantes da sociedade civil e o poder público, sugerindo uma correlação de forças extremamente desigual no espaço de deliberação dos Conselhos. A pesquisa conclui igualmente pelo baixo potencial propositivo (o que vai ao encontro da nossa hipótese) no auxílio de formulação de planos e programas de políticas de desenvolvimento rural, com pouca participação da população nas deliberações dos Conselhos, o que implica a necessidade de formulação de estratégias para capacitação dos conselheiros para o processo participativo. Abramovay (2001, p. 121) destaca além da falta de capacitação dos conselheiros o fato de que estes podem ser “mal informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão, mal preparados para o exercício de suas funções ou, o que parece tão frequente, uma mistura de cada um destes elementos”.

Dentre os desafios para a consolidação dos Conselhos como espaços potencialmente democráticos de participação cidadão, Abramovay (2001) aponta o fato de que os Conselhos são formados apenas para atender uma exigência jurídico normativa para que os municípios obtenham recursos públicos oriundos do governo federal e não necessariamente expressam uma dinâmica social significativa. Os Conselhos apenas atendem a uma formalidade para obtenção de recursos, limitando a existência dos Conselhos a mero procedimento burocrático “de elaboração e execução de projetos setoriais e de legitimação de um discurso governamental que prega a participação e a cidadania” (OLIVAL; SPEXOTO; RODRIGUES, 2007, p. 1028).

No caso dos Conselhos de Desenvolvimento Rural um outro limitador deve ser destacado, que é o fato de o Conselho ser prioritariamente consultivo de assessoramento do poder executivo, mas que não tem ingerência sobre o recurso destinado às políticas de desenvolvimento rural o que serve de entrave ao funcionamento do Conselho. Esse aspecto ocasiona o fato de que basta ao poder público declarar ausência de verba para que os problemas diagnosticados e encaminhados ao poder executivo não sejam implementados, o que naturalmente gera desestímulo em relação à participação social, tornando difícil compatibilizar as demandas sociais através dos produtores rurais, por

exemplo, a política de desenvolvimento rural e a vontade política dos governantes aliada a uma suposta ausência de recursos disponíveis.

Mesmo nos CPPs de caráter deliberativo é muito comum acontecer que aquilo que é deliberado na plenária dos Conselhos, que teoricamente deveria entrar na agenda política do poder público, não aconteça. O que dizer então em relação aos CPPs de caráter eminentemente consultivo?

Pode ocorrer também que as deliberações tomadas nas plenárias dos Conselhos sejam prioritariamente aquelas de interesse do próprio governo e, nesse caso, o Conselho também se vê enfraquecido servindo apenas para referendar e legitimar as decisões do poder executivo, sem levar em consideração as demandas da sociedade.

Todavia, a despeito de todas as análises críticas aqui ressaltadas, que apontam na direção de fatores limites e de bloqueios do potencial democráticos dos CPPs, acreditamos que as mesmas não são suficientes para abandonar o ideário de participação e deliberação. É preciso insistir em um ideário democrático assentado na participação e na deliberação, como pretende-se defender, sem cair em um puro idealismo. Procurando-se apoiar no que poderíamos chamar de um *realismo político maquiavélico*, é preciso apontar as possíveis falhas e riscos de tal modelo, como o sustentado em nossa hipótese, e ao mesmo tempo insistir na defesa de um modelo democrático fundado nos pressupostos do diálogo, da participação e da deliberação.

Muitos são os obstáculos e desafios que devem ser enfrentados e superados. Mas se por um lado, reconhecemos as críticas, por outro, não faltam também os otimistas em relação a esse modelo, embora esse otimismo seja acompanhado, em grande medida, de análises criteriosas “que buscam avaliar a efetividade e o potencial democratizante das experiências participativas” (SANTOS; GUGLIANO, 2015, p. 7). Segundo Lambertucci (2009, p. 77),

Podemos considerar que o Brasil, hoje, tem um bom sistema de participação social, e isto é produto da conquista da sociedade brasileira e da vontade do governo. Os conselhos, sejam eles consultivos ou deliberativos, formulam políticas, trazem à tona a opinião pública, mobilizam a sociedade para a participação no espaço público. Eles cumprem o importante papel de pressão para que os agentes públicos executem as políticas que foram discutidas e adotadas oficialmente.

Avritzer (2009, p. 37) aponta evidências parciais de funcionamento exitoso “em algumas grandes cidades ou no caso do papel desempenhado por alguns conselhos nacionais como os de saúde e da assistência social”. No caso do conselho de saúde

[...] há uma tendência democratizadora da ação dos conselhos nos lugares em que eles são mais atuantes. Essa tendência envolve o levantamento de um conjunto de queixas e demandas sobre o funcionamento de postos de saúde, que acaba tendo um efeito positivo sobre a organização da política pública. Esses casos envolvem principalmente grandes capitais com organização significativa dos conselhos de saúde (id., ibidem, p. 37).

Tais afirmações merecem ser discutidas e analisadas. Tanto aquelas que questionam que esse *sistema de participação social* está longe de ser considerado bom – conforme pretende-se, inclusive, demonstrar em nossas análises –, quanto aquelas que consideram esse modelo como uma conquista da sociedade brasileiras. Neste primeiro momento vamos nos concentrar, principalmente, no primeiro caso, que poderíamos chamar de *aporias* da democracia contemporânea, inspirados na expressão de Vieira (2006).

### **3.1 – Gestão Antidemocrática, Neocoronelismo e Relações de Poder**

Temos razões para acreditar que o fortalecimento da participação social no campo democrático pode não funcionar adequadamente por falta de vontade política dos administradores e, o que parece ainda mais grave, de forma deliberada, os gestores podem atuar de forma autoritária e antidemocrática criando o que temos chamado de *bloqueios* para limitar e impedir este tipo de participação democrática.

Tomemos dois exemplos genéricos que revelam como a falta de vontade política por parte do poder público pode influenciar diretamente no modelo de gestão participativa criando bloqueios ao seu desenvolvimento.

O primeiro exemplo claro de tentativa de frear o processo de expansão do modelo de gestão participativa foi a não aprovação por parte do Congresso Nacional em 2014 da Política Nacional de Participação Social (também conhecido como a Política dos “conselhos populares”). O Decreto n. 8.243 de 23 de maio de 2014, do governo da presidenta Dilma Rousseff, estabelecia as diretrizes, objetivos, instâncias, mecanismos de participação social entre outras providências, da Política Nacional de Participação Social.

O decreto considerava tanto a sociedade civil (cidadão, movimentos sociais) quanto os CPPs como instâncias necessárias à formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas, buscando fortalecer assim um modelo de gestão participativa. Contudo, sob a alcunha de “bolivarianismo” – em referência ao modelo de gestão pública adotado principalmente na Venezuela –, a maioria parlamentar do Congresso Nacional suspendeu o referido Decreto alegando, inclusive, que o decreto contrariava a Constituição Federal, baseada no modelo democrático representativo, que legitima como representantes do povo os eleitos para exercício de mandato político através de processo eleitoral<sup>74</sup>.

O segundo exemplo é ainda mais sintomático: a extinção de pelo menos 35 conselhos sociais do governo federal em 2019 por meio do decreto 9.759/19, de 11 de abril de 2019, assinado pelo então presidente Jair Bolsonaro. Entre os Conselhos extintos estão: o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) – criado por meio do Decreto 8.593/15, responsável pela elaboração, acompanhamento e implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas e composto por 45 membros, sendo 15 representantes do Poder Executivo; 28 representantes dos povos e organizações indígenas, sendo 13 com direito a voto, e dois representantes de entidades indigenistas; a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena, responsável pelo acompanhamento da execução de políticas públicas para quase 3 mil escolas indígenas espalhadas pelo país; o CNDI – Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Idosa; o CONADE – Conselho Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência; o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT); o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti); o de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) e muitos outros.

A extinção de tais Conselhos teve grande repercussão nas redes sociais, blogs e sites de notícias, compartilhada por diferentes atores, de diferentes órgãos, como o CIMI (Conselho Indigenista Missionário), a AMPID (Associação Nacional dos Membros do

---

<sup>74</sup> Para mais detalhes ver as seguintes notícias: 1) Câmara derruba decreto de Dilma que cria plano de participação social, disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/10/camara-derruba-decreto-de-dilma-que-cria-plano-de-participacao-social-6753.html>>, acesso em 15/03/2017; 2) Quem tem medo da Política Nacional de Participação Social?, disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/por-que-a-participacao-popular-incomoda/>>, acesso em 15/03/2017; 3) Deputados derrubam decreto dos conselhos populares, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476677-DEPUTADOS-DERRUBAM-DECRETO-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html>>, acesso em 15/03/2017; 4) Dois dias depois da eleição, Câmara derruba decreto bolivariano de Dilma, disponível em: <<http://veja.abril.com.br/politica/dois-dias-depois-da-eleicao-camara-derruba-decreto-bolivariano-de-dilma/>>, acesso em 15/03/2017.

Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas Idosas e das com Deficiência). A medida, segundo a análise do CIMI: “ressalta viés autoritário e antidemocrático [...] [e] visa asfixiar os instrumentos democráticos de participação social na definição de políticas públicas e controle social”. Com esta medida, “o governo demonstra não estar disposto ao diálogo com os povos, organizações e lideranças indígenas do Brasil”<sup>75</sup>. No site da AMPID, em nota assinada por seu presidente e vice-presidente, a associação, que tem acento no CNDI e no CONADE, reforça as manifestações de repúdio em relação ao Decreto 9.759/19. De acordo com a notícia, o decreto fere o caráter popular e democrático existente no nosso ordenamento jurídico tendo como regra maior a Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 1º, afirma que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”.

A participação popular é reconhecida como uma garantia constitucional para o pleno exercício da cidadania que aproxima o cidadão da esfera pública e permite o controle e uma colaboração ativa nos processos, nas ações e na formulação e condução das políticas públicas. Reconhecendo que houve uma ampliação do processo de participação da sociedade nas decisões políticas nos três níveis federativos de governo (federal, estadual e municipal), a manifestação de repúdio da AMPID ressalta o valor da democracia participativa e reconhece “a importância da atuação daqueles que serão diretamente alcançados pela Política Pública a ser implementada. Nesse sentido, os Conselhos, como o CNDI e o CONADE, são espaços importantes e privilegiados de participação popular”. Finalizando a nota de repúdio, a AMPID “ressalta a importância dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas” e que “não há como prescindir do Controle Social, na medida que este é que assegurará a participação da população na gestão pública, garantindo espaços onde a Sociedade Civil, diretamente interessada, possa influir nas políticas públicas”<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Notícia publicada no website do CIMI. Disponível em: < [https://cimi.org.br/2019/04/extincao-conselhos-sociais-ressalta-vies-autoritario-antidemocratico-governo-bolsonaro/?fbclid=IwAR0rrLDM\\_euv09BrMO9gWhy4FINqdAKWwoeycOEKfWmmwEbw-WZZzXOsO4w](https://cimi.org.br/2019/04/extincao-conselhos-sociais-ressalta-vies-autoritario-antidemocratico-governo-bolsonaro/?fbclid=IwAR0rrLDM_euv09BrMO9gWhy4FINqdAKWwoeycOEKfWmmwEbw-WZZzXOsO4w)>. Acesso em 14/04/2019.

<sup>76</sup> A manifestação de repúdio está disponível no site da AMPID: < <http://www.ampid.org.br/v1/ampid-divulga-nota-de-repudio-contra-o-decreto-9-759-de-11-de-abril-de-2019-que-extingue-conselhos-de-direitos/?fbclid=IwAR11eorUsesHc06XVAkKqKbEDorAsQ4wEhabnhM-04wJbBEiaFz9vZbbdzw>>. Acesso em 14 abr. 2019. O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral ([www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)) também se manifestou contrário ao decreto presencial que extingue os conselhos participativos e criou um abaixo assinado para *derrubar* o decreto e garantir a participação da sociedade nas decisões do governo através dos referidos conselhos. A petição foi criada através da plataforma [www.change.org](http://www.change.org) no seguinte endereço: <<https://www.change.org/p/contra-o-fim-dos-conselhos-participativos-diga-n%C3%A3o-ao-decreto-9-759-2019>>. Acesso em 24 abr. 2019.

Com a extinção de vários conselhos sociais, o governo Bolsonaro fecha um importante canal de interlocução com a sociedade. Trata-se de uma ação que demonstra que o governo parece não estar disposto ao diálogo com a sociedade. Assim temos, de forma clara, como o modelo de gestão participativa não tem ocorrido sem desafios a serem superados. Por isso neste tópico iremos analisar como a influência política pode criar *bloqueios* ao modelo de gestão participativa onde, em alguns casos, aqueles que estão à frente do poder atuam como verdadeiros *coronéis* da política brasileira.

O coronelismo é um sistema político datado historicamente na Primeira República (1889-1930), também chamada de *República dos Coronéis*, como afirma Leal (1978), segundo o qual o termo coronel designava o chefe, o mandão, o grande senhor de terras, a base da organização da República Velha. Carone (1978) e Janotti (1989), todavia, destacam que esse fenômeno tem raízes históricas mais profundas, desde o Brasil Império, e o que se verifica com a República na realidade é uma reformulação da estrutura política brasileira de poder centralizado onde o papel do coronel assume um lugar de destaque, provendo a manutenção do poder pelas antigas oligarquias representadas por antigos proprietários de terra aliados agora aos banqueiros e produtores de café. Através do coronelismo tem-se a continuidade de uma estrutura política que buscava legitimar as relações políticas e sociais como institucionais e hierárquicas, a partir de uma concepção de poder como exercício de dominação e apropriação por parte de uma classe dominante. O coronelismo se insurge como um símbolo de poder local (FORTUNATO, 2000; FAORO, 2000).

Mas por que ir tão longe para falar de um tema atual como é o caso dos CPPs? Porque, como se pretende demonstrar, se o coronelismo como fenômeno historicamente situado e sistema de poder entrou em declínio em meados da década de 1930, o poder dos *coronéis*, todavia, não desapareceu e o fenômeno do coronelismo se mantém como uma prática política dominante mesmo após o seu declínio. É o que poderíamos chamar de *coronelismo urbano* (QUEIROZ, 1976), *novos coronéis* (SÁ, 1979) ou *neocoronelismo* (ANDRADE 1985). Considerando, portanto, que o fenômeno do coronelismo como fato histórico não existe mais, vamos optar pela expressão *neocoronelismo*, para adequar nossa reflexão ao contexto histórico atual. Observa-se ainda uma outra expressão: na Amazônia é comum fazer referência a essa prática utilizando como sinônimo de coronéis a expressão *caciques*. São os caciques da política amazonense que determinam, de modo geral, o rumo que as políticas na região devem tomar.

Amparados pelos dados apresentados de nossa pesquisa e nos dados de outros pesquisadores temos indícios de que esse fenômeno se mantém atual em várias partes do Brasil, inclusive na Amazônia. Vamos iniciar com os dados coletados em nossa pesquisa bibliográfica para depois entrarmos na análise e discussão dos dados obtidos através da pesquisa de campo.

Um fato que revela a influência e poder que os gestores públicos têm na dinâmica dos CPPs se revela, por exemplo, na definição de quem participará dos conselhos. Esse tem sido um dado explorado por vários pesquisadores como Lavalle, Acharya e Houtzager (2004), Oliveira e Pinheiro (2010).

[...] os representantes do poder executivo buscam articular parcerias que melhor representem seus interesses. Neste sentido, a proximidade do ator estatal com alguns segmentos sociais poderá significar suas indicações para a composição do conselho, sendo, portanto, estrategicamente inseridos nos espaços públicos mais em razão de sua aliança com o ator estatal do que de fato por representarem a diversidade existente na esfera da sociedade civil (PAIVA; STRALEN; COSTA, 2014, p. 490).

O que temos chamado de prática do *neocoronelismo* foi observado também por Guizardi e Pinheiro (2006), que realizaram um estudo de caso de um movimento popular – a Pastoral da Saúde da Arquidiocese de Vitória-ES. Para um dos entrevistados, assessor técnico da Pastoral e profissional da prefeitura de Vitória,

Há aí uma troca de favores muito grande. Então, se eu dependo do poder público, o poder público garante para mim alguns serviços, algum medicamento, enfim, algum material médico, paramédico e tal. Eu não posso me opor nesse espaço, e aí, no caso de você tentar tematizar um problema, às vezes é constrangedor, por causa dessa relação estabelecida (id., 2006, p. 802).

A tática de silenciamento dos Conselhos – uma característica peculiar de um modelo de gestão autoritária e, portanto, *neocoronelista* –, foi analisada por Wendhausen e Caponi (2002, p. 1624 – grifos das autoras):

No momento em que as contas passavam pelo conselho, sempre havia uma solicitação de urgência *devido aos prazos governamentais* e era, então solicitado, um *voto de confiança* dos conselheiros em relação às contas para que fossem aprovadas imediatamente sem que, de fato, fossem verificadas adequadamente.

Essa tática de silenciamento é observada no momento da apreciação das contas do Fundo Municipal de Saúde, onde as pesquisadoras não observaram nenhuma intervenção ou questionamento por parte dos conselheiros, no momento de aprovação *emergencial* das referidas contas.

Para que seja mantida a estrutura de poder nem sempre são utilizadas formas autoritárias (que iremos chamar de coercitivas mais adiante, usando a terminologia de Habermas). Às vezes são usados métodos de troca de favores, que Paiva, Stralen e Costa (2014, p. 493 – grifo dos autores) ressaltam usando o conceito de clientelismo:

O clientelismo se atualiza no interior dos conselhos, sendo possível a observação de *trocias de favores* ou mesmo certa mercantilização das questões e problemas que são até ali direcionados. O exercício deliberativo acerca das questões de saúde pública pode ser substituído pelo favorecimento de aliados ou eleitores, formando assim uma cadeia articulada na defesa de interesses de ordem particular e não pública, sendo reforçados pela expectativa em se alcançar determinados ganhos secundários.

O que estes dados revelam, inicialmente, é que, embora os Conselhos sejam espaços de legitimação das práticas governamentais, a existência de tais espaços não garante, imediatamente, a representação dos interesses coletivos, pois uma série de fatores pode influenciar, e influencia, nas decisões que são tomadas. Os projetos e as demandas apresentadas nos Conselhos podem não ser o resultado de uma criação coletiva e, por conseguinte, objetivar interesses políticos e particulares.

No caso da prática *neocoronelista*, é fácil perceber como isso se dá a partir do que Habermas chama de *coerção*. Para o filósofo alemão, um modelo de política deliberativa não pode funcionar plenamente senão considerando a possibilidade de não haver nenhum tipo de coerção, seja interna ou externa, entre os atores envolvidos no debate público, neste caso o Poder Público e representantes da sociedade civil.

Considerando então essa forma impositiva e coercitiva de atuação de gestores públicos proponho neste momento utilizar a expressão *agir instrumental coercitivo* para designar um modo de ação autoritária e antidemocrática que está além de um mero agir estratégico, no sentido habermasiano. O agir instrumental, como o agir estratégico, é um agir orientado para o êxito, com a ressalva de que o agir estratégico é um tipo de ação orientado por ocasionar certas consequências que “parecem reduzir o valor da ação de fala enquanto modelo para o agir que se orienta pelo entendimento” (HABERMAS, 2012, p. 500) e onde ocorrem pelo menos duas situações: “ocorre que alguém dá algo a entender

a outro, incita-o de modo indireto a formar determinada opinião, ou a formular determinadas intenções em face de raciocínios que se desenvolvem com base na verificação de situações” (id., ibidem, p. 500); ou pode ocorrer também

que alguém, interessado em ver cumprir seus propósitos cativa dissimuladamente um outro com subterfúgios a prática comunicativa já internalizada no dia a dia e assim, em favor do próprio êxito, instrumentaliza esse outro, levando-o a ter um comportamento obtido por meio e recursos linguísticos manipuladores da vontade alheia (id., ibidem, p. 500).

Esse trecho final *recursos linguísticos manipuladores* deixa claro porque o uso da expressão *agir estratégico* não é suficiente para caracterizar o modo de ação antidemocrática em análise, uma vez que a prática coronelista é algo que está para além do mero recurso linguístico. É bem provável até que o recurso linguístico seja o menos utilizado como forma de coerção. Contudo, se trata, por certo, de um agir orientado para o êxito e para um fim, com o objetivo claro de manutenção do poder e do *status quo* dominante.

Por agir instrumental entende-se também um modo de ação que faz uso da *razão instrumental*. A razão dominada pela técnica que se torna prisão para a própria sociedade. A razão instrumental fez sentir os seus efeitos de modo diverso, seja no âmbito do Estado, da economia, da ciência, da natureza e pode ser facilmente observada no espaço público, na esfera pública.

A imagem abaixo ilustra como para Habermas (2012, p. 574) existe manipulação no agir estratégico, que pode ser de maneira tanto aberta quanto velada.

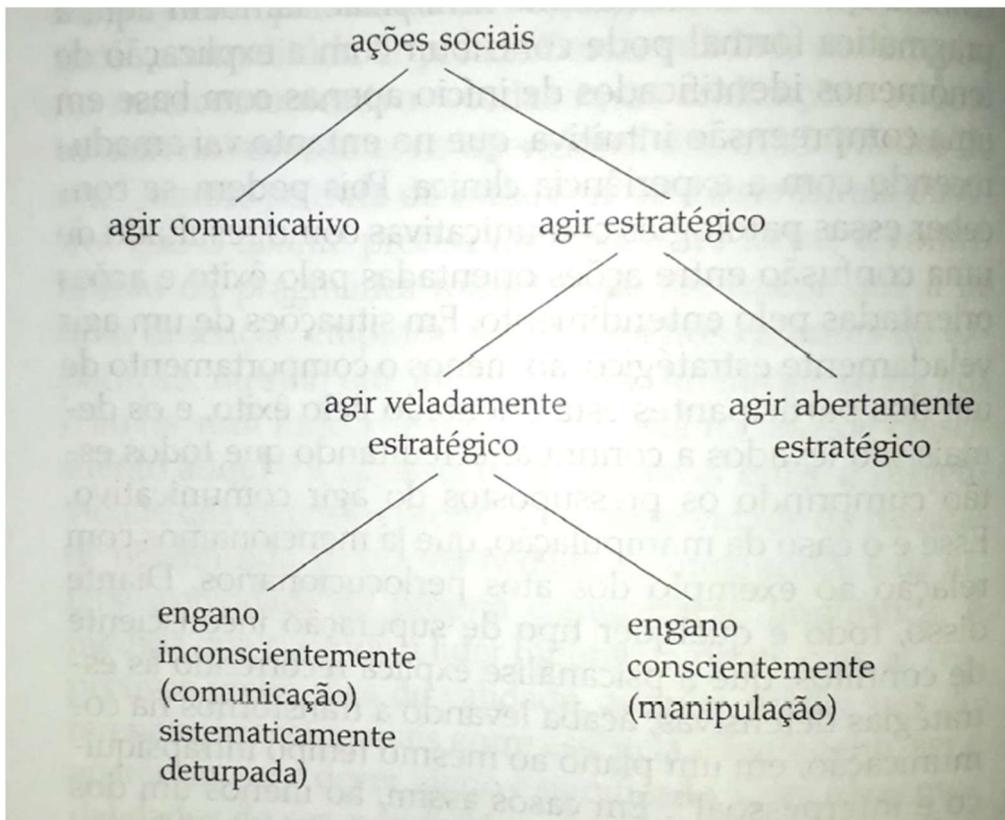


Figura 9. Agir Comunicativo x Agir Estratégico 1

Em Habermas (1996, p. 10) temos a seguinte imagem que complementa a imagem acima:

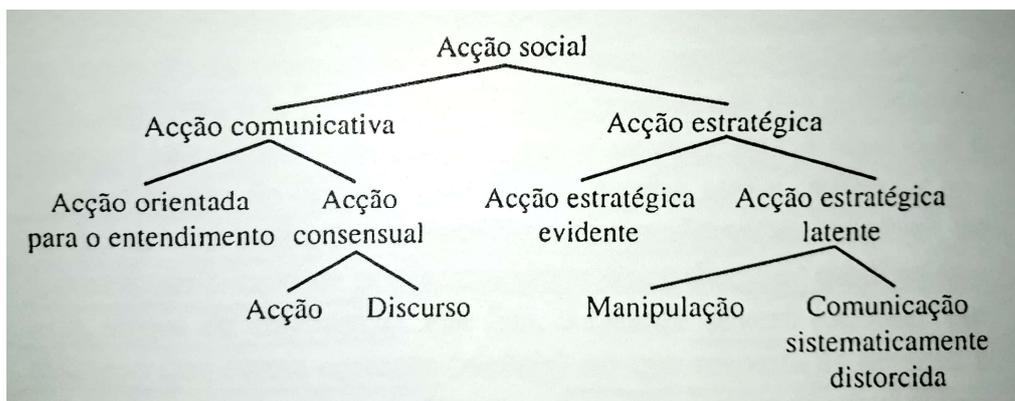


Figura 10. Agir Comunicativo x Agir Estratégico 2

Essa tipologia nos permite então distinguir os tipos de ação em *comunicativo* e *estratégico* onde, no primeiro caso, temos um agir orientado para o entendimento ou consensual e, no segundo caso, temos uma ação evidente ou latente, manipulativa ou sistematicamente distorcida.

A ideia de um *agir instrumental coercitivo* implica todas as características existentes no agir estratégico e vai além do contexto linguístico, implicando formas de coerção, manipulação e opressão, que limitam as possibilidades do uso público da razão de forma autônoma na esfera pública. O *agir instrumental coercitivo*, como a razão instrumental, é dominado pela técnica, determinado por interesses, seja de ordem econômica, política, partidária, de eficiência, de êxito ou que visa o sucesso.

E aqui podemos facilmente relacionar a teoria dos nossos dois pensadores a partir do que Paulo Freire chama de teoria da ação antidialógica e, por isso, devemos acrescentar a categoria *antidialógica* ao conceito de *agir instrumental coercitivo* que se transforma, agora, em um *agir instrumental coercitivo antidialógico*.

A teoria da ação antidialógica é um conceito desenvolvido por Freire (1987, p. 70-96) para descrever o sistema de opressão desumanizante que não apenas oprime os indivíduos como *rouba* a sua própria humanidade e, por isso, a pedagogia freireana é mais do que um projeto pedagógico de libertação social, é um projeto de recuperação do *ser mais*<sup>77</sup> dos indivíduos. A teoria da ação antidialógica é o *método* utilizado por uma sociedade opressora para realizar a dominação dos indivíduos. E dentre os elementos que fazem parte desse modelo de ação está precisamente a manipulação (tal como encontramos no agir estratégico e instrumental teorizado por Habermas)<sup>78</sup>.

É pela *manipulação* que os opressores controlam e conquistam as massas oprimidas para a realização de seus objetivos, “a manipulação, na teoria da ação antidialógica, tal como a conquista a que serve, tem de anestesiar as massas populares para que não pensem” (FREIRE, 1987, p. 84). É pela manipulação que as massas populares, com menos conhecimento político, são facilmente enganadas pela elite dominadora e por pessoas que entendem um pouco mais, usando isso para continuar seu poder sobre eles.

Através da manipulação, as elites dominadoras vão tentando conformar as massas populares a seus objetivos. E, quanto mais imaturas, politicamente, estejam elas (rurais ou urbanas) tanto mais facilmente se deixam manipular pelas elites dominadoras que não podem querer que se esgote seu poder (FREIRE, 1987, p. 83).

---

<sup>77</sup> Sobre o conceito de *ser mais*, ver a nota 61, p. 91, do capítulo 2.

<sup>78</sup> Os outros três elementos-chaves que servem de base a esse modelo de ação são: a conquista, a divisão e a síntese cultural. Todavia, para o nosso propósito de trabalhar em cima das categorias que nos permitem aproximar as teorias de Habermas e Freire, iremos nos concentrar sobretudo na *manipulação*.

É assim que devemos entender então um *agir instrumental coercitivo antidialógico*: implica todas as características do agir estratégico orientado para o êxito tanto no espaço linguístico de deliberação coletiva quanto implica qualquer forma de coerção que exista fora desse espaço, de modo a manipular os agentes deliberantes para que, tolhidos em sua autonomia, contribuam para a manutenção do poder dominante vigente. O *agir instrumental coercitivo antidialógico* é próprio de um modelo antidemocrático de governo. Embora a influência e o papel do poder público não seja o único tipo de *bloqueio* que encontramos no sentido de garantir as ações de um modelo participativo de gestão da coisa pública<sup>79</sup>, não há dúvidas de que a falta de autonomia é a que mais se evidencia na práxis discursiva dos CPPs baseado em um modelo de gestão antidemocrática.

Vamos demonstrar agora como o *agir instrumental coercitivo antidialógico* foi observado no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Parintins.

### **3.1.1 – Gestão Antidemocrática, Neocoronelismo e Relações de Poder na cidade de Parintins**

Uma das atribuições dos CPPs é o de realizar a fiscalização das ações do poder executivo. Se o poder legislativo exerce o que podemos chamar de um controle institucional sobre o poder executivo, fiscalizando e monitorando suas ações, os CPPs exercem um Controle Social sobre os atos da administração pública. O que acontece quando o poder legislativo se torna ineficiente ou, então, por acordos políticos, *fecha os olhos* para os atos que são praticados por gestores mal intencionados? A sociedade fica à mercê de interesses políticos e pessoais e uma porta se abre para que aconteçam desvios de verba pública que deveriam ser aplicados para melhorias nos serviços públicos. Em casos como estes, que não são raros, o controle social surge como uma possibilidade fundamental de fiscalização por parte da sociedade sobre os atos da administração pública. Mas o que acontece quando esse controle social é exercido de forma operante e consistente? O que vamos tentar demonstrar agora é que o poder executivo, quando ameaçado pelo exercício do controle social, cria barreiras e obstáculos para o trabalho de

---

<sup>79</sup> Como vimos no capítulo 2, o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (2007) fala de pelo menos três condições sociais que limitam as possibilidades de participação cidadã e geram uma forma de *cidadania bloqueada*: não ter a sobrevivência garantida, não ter liberdade nem autonomia para expressar suas ideias e poder votar livremente e não ter acesso à informação.

monitoramento e fiscalização, usando de vários subterfúgios com práticas coronelistas, autoritárias e antidemocráticas.

A atuação como conselheiro do CMS/PIN ao longo dos anos (2013-2016) permitiu observar, por um lado, algumas situações que são reveladoras do método coercitivo – no sentido que propomos aqui, de um *agir instrumental coercitivo antidialógico* –, que uma Administração Pública exerce para coibir o tipo de fiscalização e controle realizado por um Conselho de Políticas Públicas. Os fatos que serão narrados a seguir sugerem que, do ponto de vista do controle social, o CMS/PIN exerceu um papel consistente com a sua função, procurando cumprir, na medida do possível, com suas atribuições. O CMS/PIN teve um papel atuante de fiscalização e controle da gestão da coisa pública, ao menos até um certo limite. Todavia, usando nomes fictícios, vamos relatar alguns fatos que demonstram claramente como a Administração Pública agiu para impedir o trabalho de fiscalização do CMS/PIN.

Ana Néri<sup>80</sup> foi relatora da comissão de análise e prestação de contas do RAG (Relatório Anual de Gestão) dos anos de 2012 e 2013. A análise do Relatório Anual de Gestão levou a relatora a recomendar a reprovação de ambos os relatórios. Acompanhando o parecer da relatora, a plenária do Conselho Municipal de Saúde, em reunião ordinária, reprovou o Relatório Anual de Gestão o que gerou insatisfação por parte dos gestores do SUS e o tema foi inclusive debatido em Audiência Pública na Câmara Municipal de Parintins. Acontece que Ana Néri estava no CMS/PIN como representante dos prestadores de serviços do SUS o que permitiu aos gestores do SUS empreender todos os esforços para excluir a conselheira do quadro de representação do CMS/PIN. Como prestadora de serviços do SUS, a conselheira representava uma empresa que tinha convênio com a Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA) para oferecer serviços de saúde aos usuários do SUS. Uma vez que a conselheira começou a incomodar realizando este importante trabalho de fiscalização e controle social, o convênio da SEMSA com a referida empresa foi cancelado, fazendo com que tal empresa não mais prestasse serviços ao SUS e, conseqüentemente, a conselheira também não poderia mais compor o quadro de conselheiros do CMS/PIN uma vez que já não podia mais atuar como

---

<sup>80</sup> Seguindo o protocolo da ética na pesquisa, substituímos o nome verdadeiro dos entrevistados por nomes fictícios. Escolhemos então nomes que se destacaram ao longo da história da medicina ocidental. Apenas a título de ilustração, daremos algumas breves informações sobre o valor histórico da escolha dos nomes utilizados, como é o caso de Ana Néri (1814-1880), uma enfermeira brasileira que se destacou por seus trabalhos no período da Guerra do Paraguai (1864) prestando serviços ininterruptos nos hospitais militares de várias cidades.

representante dos prestadores de serviços do SUS e assim aconteceu. A conselheira teve que ser desligada do quadro de conselheiros do CMS/PIN.

Tomemos como exemplo o parecer técnico que dispõe sobre a análise de Gestão anual de 2013, do qual Ana Néri foi a relatora. A fundamentação do parecer para decidir pela não aprovação do RAG aponta para onze indícios de irregularidades, dentre as quais destacamos (PARINTINS, 2014a): a falta de evidências de regularidade no repasse de 15% do orçamento do Município para as políticas de saúde, como determina a Emenda Constitucional n. 29 de 13/09/2000; pagamentos com desvio de finalidade, como pagamentos do INSS com recursos do Bloco da Vigilância em Saúde<sup>81</sup>; gastos com material de construção incompatíveis com as ações realizadas e quantitativos alarmantes; irregularidades no gasto com plantões extras; entre outras. Após a fundamentação do parecer técnico ser apresentado em reunião plenária do Conselho Municipal de Saúde de Parintins, no dia 21 de fevereiro de 2014 (PARINTINS, 2014b), tem-se que:

**A Plenária do Conselho Municipal de Saúde de Parintins [...]** no uso de suas competências e atribuições estabelecidas pela Lei nº 8.080 de 19/09/90, Lei nº 8.142 de 29/12/90 e na Resolução nº 453 de 10 de maio de 2012 e na Lei 479/2010-PGMP e no Regimento Interno de 2010 [...] **CONSIDERANDO** o parecer desfavorável da Comissão de Análise e Prestação de Contas, do 1º e 2º quadrimestre do ano de 2013 e; **CONSIDERANDO** a falta de disponibilidade dos documentos das dispensas realizadas no 3º quadrimestre. **RESOLVE: NÃO APROVAR o do RAG/2013 (Relatório Anual de Gestão) do município de Parintins** (PARINTINS, 2014c – grifos no original).

A não aprovação dos referidos Relatórios Anuais de Gestão levou a presidência do Conselho Municipal de Saúde a encaminhar o parecer técnico com a devida fundamentação e resolução do CMS/PIN ao Ministério Público, à Câmara Municipal de Parintins e, inclusive, encaminhar denúncia através do site da Controladoria Geral da União, como é possível perceber nas imagens abaixo (PESQUISA DE CAMPO, 2014):

---

<sup>81</sup> De acordo com a Portaria GM/MS n. 204, de 29 de janeiro de 2007 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007b), constitui desvio de finalidade a utilização de recursos destinado para um determinado bloco utilizado em outro bloco. Por exemplo, os recursos provenientes do repasse Fundo a Fundo para o Bloco da Atenção Básica devem ser utilizados com as despesas na Atenção Básica; os recursos para o Bloco da Média e Alta Complexidade com as despesas oriundas dos serviços de Média e Alta Complexidade, não podendo os recursos deste bloco serem utilizados com despesas da Atenção Básica; e assim sucessivamente. A Portaria GM/MS n. 204, de 29 de janeiro de 2007, regulamentou o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e serviços de saúde, com o respectivo monitoramento e controle e em seu art. 5º determina que os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento são transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios, fundo a fundo, em conta única e específica para cada bloco de financiamento.

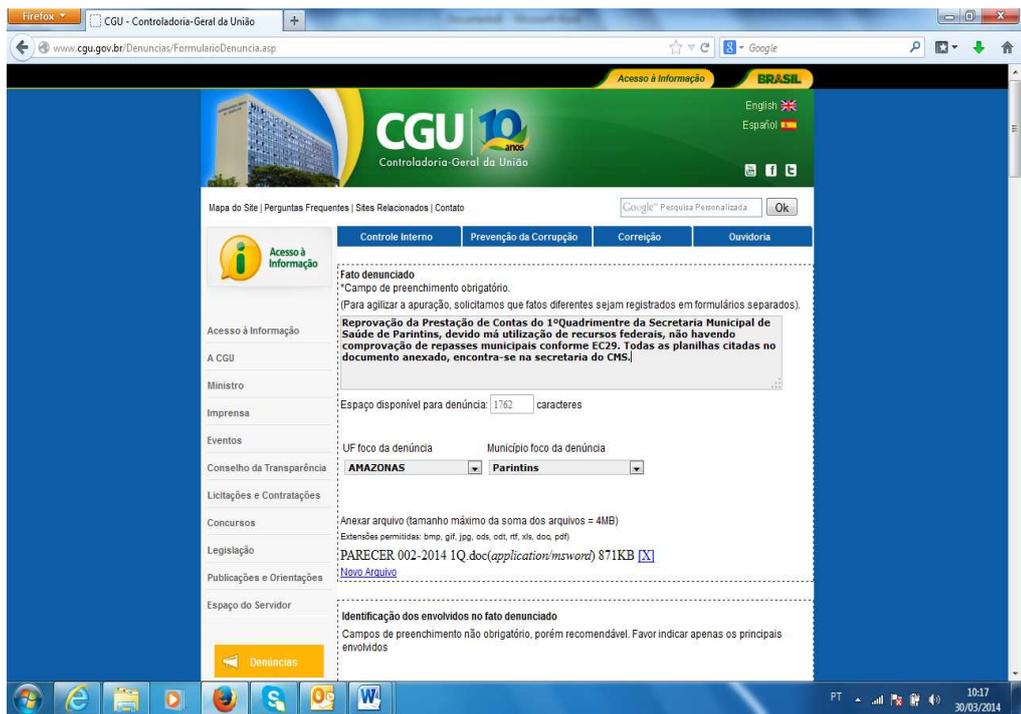


Figura 11 – Denúncia CGU 1

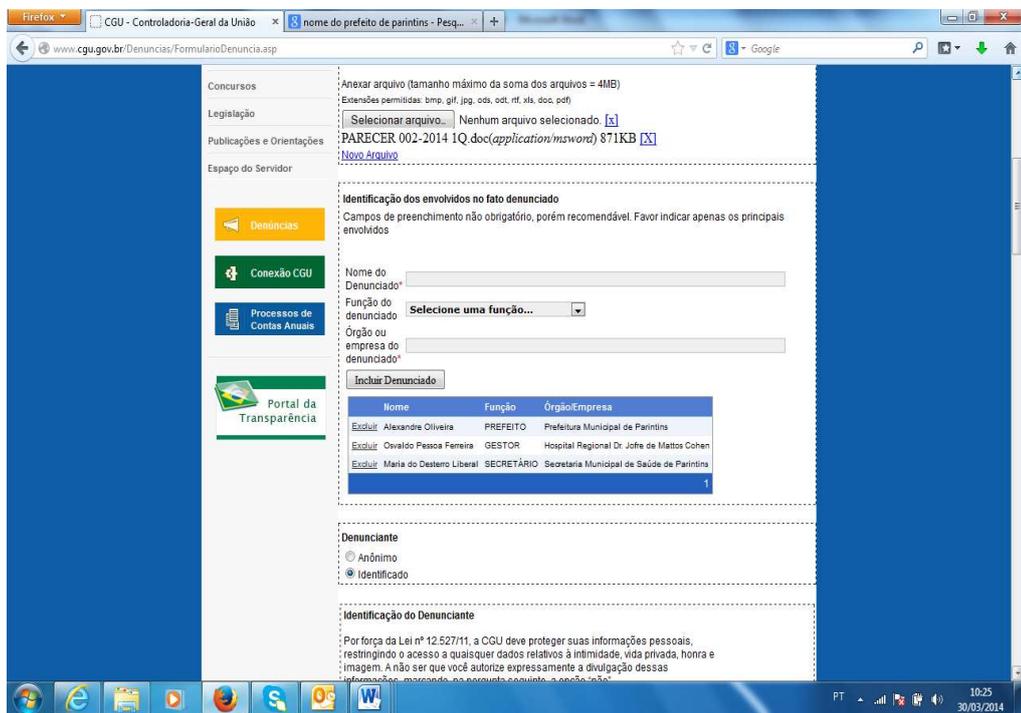


Figura 12 – Denúncia CGU 2

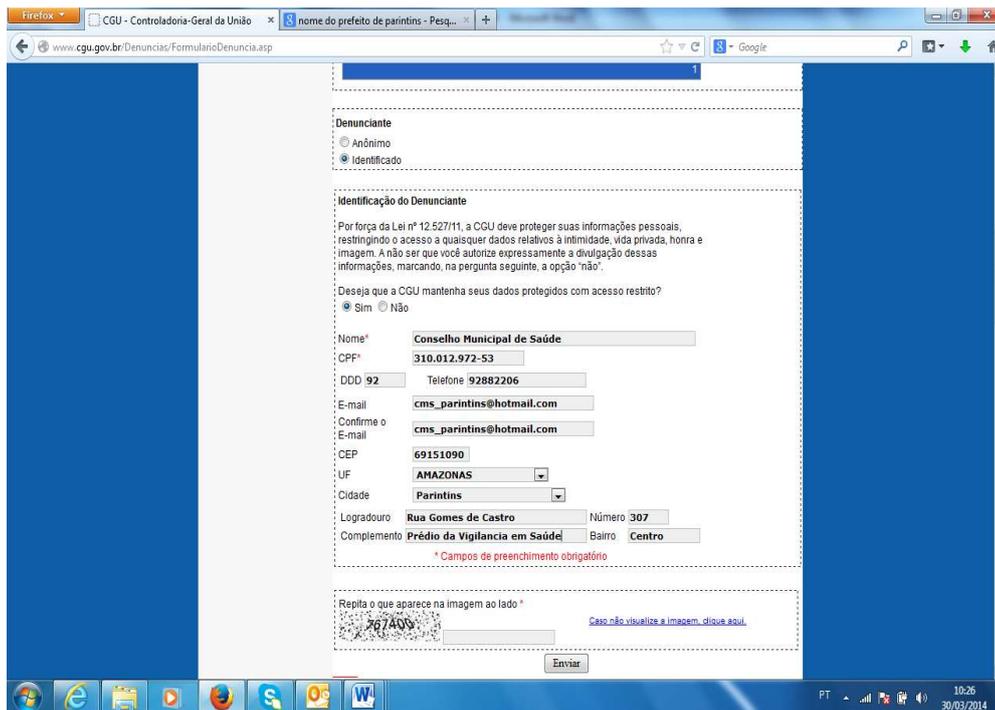


Figura 13 – Denúncia CGU 3

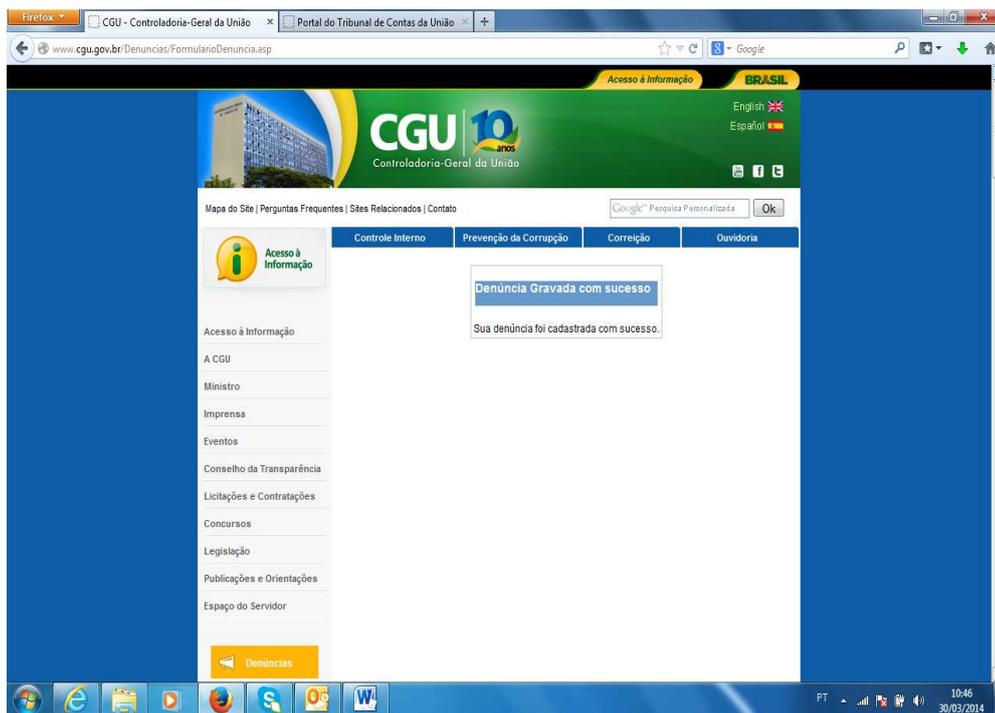


Figura 14 – Denúncia CGU 4

Uma outra situação envolve o conselheiro Albert Sabin<sup>82</sup>, quando o mesmo se tornou presidente do CMS/PIN. Albert era representante da sociedade civil e através do

<sup>82</sup> Albert Sabin (1906-1993), pesquisador médico norte americano reconhecido por ter desenvolvido a vacina oral contra a poliomielite.

método democrático conseguiu se eleger presidente do CMS/PIN. Acontece que Albert, semelhante à conselheira Ana Néri, também adotou uma postura incisiva quanto ao trabalho de fiscalização e monitoramento das ações e serviços do SUS no município de Parintins. Mas Albert não era funcionário concursado e apenas contratado, de uma das universidades existentes no município. O que gerou uma situação de desconforto, pois mesmo não tendo ingerência sobre a referida universidade, a gestão municipal empreendeu todos os esforços para influenciar a direção da universidade no sentido de demitir o conselheiro Albert, fazendo com que o mesmo também não pudesse mais compor o quadro de conselheiro do CMS/PIN, uma vez que o mesmo já não poderia representar a categoria pela qual foi eleito conselheiro, a saber, representante dos profissionais de ensino superior de Parintins.

Durante a gestão do conselheiro Albert Sabin, mais um fato merece relevância e foi narrado em entrevista pelo próprio conselheiro, quando um dos funcionários do quadro efetivo do município que havia sido convidado para fazer parte da Secretaria Executiva do CMS/PIN, em uma época em que o Conselho estava passando por uma reestruturação do seu quadro de funcionários:

Hipócrates<sup>83</sup> é um funcionário da SEMSA, que tem vínculo familiar com o candidato que perdeu as eleições [de 2010] [...] e ele já trabalhou antes no conselho municipal de meio ambiente. Então ele tinha uma experiência em conselhos e a gente pediu a remoção do [Hipócrates] para o conselho. O que aconteceu? Ele foi acuado, ele foi intimidado dentro da SEMSA. Depois eu descobri que fizeram um documento e entregaram para ele na presença da gerente de atenção básica da Secretária de Saúde, na frente dele *pra* ele assinar o documento. Que dizia, que *tava* escrito na pessoa dele: eu, [...] *fulano de tal*, não posso porque exerço a função *tal, tal, tal*, na atenção básica. Quer dizer, é um sistema que serve pra quê, *pra* acuar o funcionário que possa tentar ajudar o conselho. E isso daí eu fiquei sabendo da própria pessoa, do próprio Hipócrates (Pesquisa de Campo, 2015)<sup>84</sup>.

Os fatos acima relatados foram observados durante a experiência enquanto conselheiro do autor desta tese e revelam como o *agir instrumental coercitivo antidualógico* funciona como bloqueio ao exercício da cidadania. Esse tipo de *ação instrumental coercitiva antidualógica* gera um clima de medo, insegurança, e limita a

---

<sup>83</sup> Hipócrates (460-370 a.C.), considerado o *pai da medicina*. Pela sua importância para a história da medicina, tradicionalmente, por ocasião da solenidade de formatura pelos médicos, é realizado o *Juramento de Hipócrates*.

<sup>84</sup> Este trecho da entrevista foi reproduzido a partir do artigo científico publicado pelo autor desta tese em coautoria com seu orientador: Medeiros e Noronha (2016).

autonomia dos conselheiros para atuar como verdadeiros fiscais da coisa pública. Fato que é relatado por alguns dos entrevistados do Conselho Municipal de Saúde, como o conselheiro Alexander Fleming<sup>85</sup> (PESQUISA DE CAMPO, 2016):

Sem autonomia o Conselho fica muito limitado para ter uma atuação como a sociedade deseja e como nós conselheiros gostaríamos que fosse. Sem uma autonomia administrativa com recursos de profissionais qualificados para auxiliar as comissões, sem uma gestão financeira também deliberativa pelo colegiado o CMS fica muito preso e limitado à gestão pública politiqueira.

A conselheira Cecilia Grierson<sup>86</sup> fala de suas frustrações como conselheira, pela forma como o poder público tinha o CMS como um inimigo (PESQUISA DE CAMPO, 2016):

eu sinceramente me sinto frustrada, por ter participado assim do Conselho e não ter conseguido alcançar aquilo que eu almejei, de luta, de não termos suporte dentro do Conselho, de não termos uma condição na parte administrativa, é difícil, a estrutura de modo geral do Conselho Municipal de Saúde [...] para que as políticas de saúde funcionem é preciso ter um Conselho bem estruturado e bem organizado [...] O poder público não tem contribuído, tanto prova que chegou ao ponto que chegou: estamos praticamente de portas fechadas<sup>87</sup>, eles não têm sido parceiros e dificultam o trabalho do Conselho Municipal de Saúde. Então eles têm ao Conselho como inimigo.

Frustração que é compartilhada por outra conselheira, Elizabeth Blackwell<sup>88</sup>.

Olha, esse modelo hoje de Conselho tá falido. Tem que se pensar um outro modelo de Conselho que realmente esteja compatível com os ideais do controle social que nós almejamos. Com raras exceções dentro do Conselho tem essa consciência então o Conselho precisa rever esse modelo, essa verticalidade em que se apropria esse *aliancismo* que faz com as Secretarias de Saúde, com as Prefeituras e deixa à revelia os verdadeiros interesses da população e a efetivação do controle social.

---

<sup>85</sup> Alexander Fleming (1881-1955) foi um médico, biólogo botânico e microbiólogo britânico que revolucionou a história da medicina no que diz respeito ao combate das bactérias ao descobrir a fórmula da penicilina em 1929, razão pela qual ganhou o Nobel de Fisiologia ou Medicina em 1945, em conjunto com Howard Walter Florey e Ernest Boris Chain.

<sup>86</sup> Cecilia Grierson (1859-1934) foi a primeira mulher a estudar medicina na América Latina. Nascida em Buenos Aires, Argentina, Cecilia fez parte da equipe do importante Hospital Rivadavia, em 1888, e formou-se no ano seguinte após a defesa de sua tese em ginecologia: *Histero-ovariotomias efectuadas en el Hospital de Mujeres desde 1883 a 1889*. Pioneira em cinesiologia, que estuda o movimento do corpo humano, publicou alguns livros, dentre os quais merece destaque *Prática de Massagem*.

<sup>87</sup> Essa situação, do fechamento do CMS/PIN, será relatada mais adiante.

<sup>88</sup> Elizabeth Blackwell (1821-1910) foi a primeira mulher a conseguir entrar em uma faculdade de medicina. Exerceu a medicina nos Estados Unidos, onde nasceu e viveu, e se tornou uma pioneira por promover a entrada das mulheres no campo médico.

O conselheiro Albert Sabin também relata em sua entrevista o problema da falta de autonomia:

As principais dificuldades do conselho é a falta de autonomia dos conselheiros para tomar decisões independentes, vamos dizer assim. Eu passei por experiência no conselho que era visível que conselheiros representantes dos usuários estavam ali incitando, sabe, movimentando o conselho para ajudar as decisões que os secretários queriam, que as secretárias queriam, que a gestão queria. Então acredito que as principais dificuldades são essas porque às vezes normalmente muitos dos conselheiros que estão ali dentro, eles são indicados por alguém da gestão e às vezes mesmo não sendo indicados eles vivem numa situação meio que de vulnerabilidade, vulnerabilidade social, econômica, enfim, até intelectual e, aí eles são meio que *engolidos* pela gestão, porque tem um poder, uma força [...] A principal dificuldade é essa falta de autonomia e de conhecimento. Mas acredito que principalmente de autonomia. De decidir, de votar as coisas, com independência da gestão (PESQUISA DE CAMPO, 2015).

As dificuldades inerentes ao exercício do mandato dos conselheiros, além de provocar frustrações como relatado acima, motivou também a desistência de alguns conselheiros em continuar atuando no exercício do controle social. A conselheira Elizabeth Blackwell entregou uma Carta de Renúncia que foi lida no plenário do CMS/PIN, na reunião de 26 de maio de 2015, da qual reproduzimos um trecho abaixo:

a tática de silenciamento configurada na ausência de interlocução para o efetivo enfrentamento às contradições vivenciadas no Conselho Municipal de Saúde, de Parintins, forçaram-me ao afastamento do referido Conselho em cujo assento represento o Movimento de Mulheres – Marcha Mundial das Mulheres e Articulação Parintins Cidadã [...] tais vícios estão impregnados na lógica do atual e perverso Estado Democrático, em cuja dinâmica, conselhos e outros instrumentos ditos de “participação social” caracterizam-se a um **“balcão de negócios particulares”** sob total comando de interesses politiquieiros a partir de sutis acordos entre Secretários de Saúde, Mesas Diretoras e Prefeitos (PESQUISA DE CAMPO – grifo no original).

Uma relativa independência de alguns dos conselheiros em relação ao poder público foi o que permitiu uma atuação mais contundente e incisiva do CMS/PIN, mas não sem consequências drásticas, o que nos leva ao terceiro e último fato que vale a pena relatar: o fechamento do CMS/PIN.

Desde fins do ano de 2015 que o CMS/PIN vinha enfrentando dificuldades para o seu funcionamento, culminando com sua inoperância e inatividade. As dificuldades

começaram quando os dois servidores do município que prestavam serviços como secretários executivos de apoio às atividades do Conselho foram removidos de suas funções e não houve nenhuma indicação para substituir os mesmos. As dificuldades aumentaram quando houve uma mudança no endereço das instalações do Conselho: sem funcionários para ajudar nas atividades administrativas do Conselho, a sala ficou parecendo mais um depósito, com amontoados de caixas, equipamentos e papel. No início o trabalho do Conselho passou a depender do esforço de alguns conselheiros, que faziam reuniões em suas próprias residências e colaboravam de alguma forma quando era necessário imprimir material para as reuniões ordinárias e extraordinárias. Aos poucos as reuniões ordinárias que devem acontecer mensalmente deixaram de ser realizadas. Uma moção de repúdio foi aprovada em novembro de 2015, pela plenária do CMS/PIN, considerando o descaso com que a administração municipal vinha tratando o conselho, chegando ao ponto de o colegiado ficar impossibilitado de funcionar adequadamente e realizar as atribuições legais para o qual foi instituído. A moção de repúdio foi tornada pública pelo seu então presidente *“para que tenham ciência da situação em que este colegiado se encontra, bem como deve ser dado ampla divulgação na mídia para conhecimento de toda a sociedade”* (CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PARINTINS, 2015 – grifo no original).

A situação foi denunciada aos órgãos competentes, como o Conselho Estadual de Saúde e o Conselho Nacional de Saúde, mas sem muito sucesso. Dois conselheiros do Conselho Estadual de Saúde até estiveram em Parintins e constataram as dificuldades pela qual passava o CMS/PIN para o seu pleno funcionamento e, em reunião com a então secretária de saúde deram um prazo para que a situação fosse resolvida, sob pena de intervenção no município por parte do Conselho Estadual de Saúde. Transcrevemos abaixo uma das falas de um destes conselheiros.

Eu como conselheiro, praticante do controle social, estou para colaborar junto com vocês. Nós podemos colaborar para resolver esta situação ainda mais com o comprometimento da Secretária Municipal de Saúde. Ela me disse: - conselheiro, vamos somar juntos, vamos andar juntos, ver o que está faltando [o conselheiro se refere ao encontro que tiveram com a então Secretária Municipal de Saúde]. Fácil eu disse para ela que não é, mas difícil eu falei que também não é. Boa vontade e bom senso ela tem. O conselho está aqui para fazer o seu papel. Não temos mais o que discutir, nós só temos que acertar. Colocar o que cabe, o que é de direito, o que preconiza a lei. O que cabe a Secretaria (SEMSA) fazer.

O que cabe ao Conselho Municipal fazer. Nós aqui só vamos fazer os ajustes para que se cumpra a lei (PESQUISA DE CAMPO, 2016)<sup>89</sup>.

Tal reunião ocorreu em meados do mês de abril de 2016, mas após dois meses, ou seja, em junho de 2016, encerrou-se o tempo de mandato bienal dos conselheiros fazendo com que o CMS/PIN encerrasse definitivamente suas atividades. Um ofício circular (n. 058/2016) foi enviado ao Conselho Estadual de Saúde, Conselho Nacional de Saúde e Tribunal de Contas do Estado Amazonas comunicando o encerramento do mandato dos conselheiros. No ofício lê-se o seguinte:

Informamos que todas as alternativas junto a SEMSA/PIN, foram tomadas pela Coordenação Executiva do CMSIPIN e Conselheiros através de reuniões e documentos, para que evitasse este fatídico dia, em que o Município de Parintins ficaria sem o Conselho Municipal de Saúde, devido aos *Atos de Improbidade Administrativa praticados pelos Gestores da Saúde do Município de Parintins, que atentam Contra os Principias da Administração Pública*, devido os inúmeros desrespeitos contra as deliberações tanto deste colegiado quanto do Conselho Estadual de Saúde, que alterou o mandato dos conselheiros por mais 60 (sessenta) dias para que a SEMSA/PIN colocasse em pleno funcionamento o CMS/PIN, com a devida infra-estrutura administrativa (CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PARINTINS, 2016).

Através do esforço de alguns conselheiros a situação foi encaminhada ao Ministério Público que, mais uma vez, convocou a Secretaria Municipal de Saúde para uma reunião em conjunto com os, agora, *ex conselheiros* da saúde, procurando firmar um acordo entre as partes para que a situação fosse resolvida, uma vez que essa situação contraria a lei 8.142/90 podendo o município inclusive ser penalizado com o não repasse de verbas do Fundo Nacional de Saúde.

Estes fatos são significativos e reveladores, pois demonstram o descaso com o que a administração pública tratou este importante órgão de controle social e fiscalização. E a nossa análise conclusiva neste ponto é a de que tais eventos ocorreram como uma sucessão de fatos que servem como retaliação da administração pública pela forma atuante com a qual o CMS/PIN veio se posicionando desde 2013 na fiscalização das ações e serviços de saúde. É a velha política coronelista. A figura do coronel, naturalmente, não existe mais no município de Parintins, mas a vida social e política do município está permeada por grupos políticos locais que representam e simbolizam um saber dominante

---

<sup>89</sup> A citação do conselheiro do CES foi retirada de arquivo de áudio do acervo do autor/pesquisador desta Tese, em reunião do colegiado do CMS/PIN onde estavam presentes dois conselheiros do CES (ARQUIVO DE ÁUDIO, acervo pessoal, 13min07seg).

e um *poder local* (FORTUNATO, 2000; FAORO, 2000). O objetivo era claro: a manutenção das relações institucionais e hierárquicas, a partir de uma concepção de poder como exercício de dominação e apropriação por parte destes grupos.

A partir dos dados aqui apresentados, não seria exato dizer que presenciamos um tipo de *neocoronelismo* como o entende Andrade (1985)? Uma forma de coronelismo urbano (QUEIROZ, 1976) cujo fenômeno não está mais associado aos grandes senhores de terra, mas a grupos políticos que exercem seu poder e influenciam a vida da cidade, com um único propósito e objetivo: chegar ao poder e nele permanecer. Os dados aqui apresentados reforçam a teoria de Torres (2009) de como tudo depende dos interesses políticos que estão em jogo a partir de uma dialética fundante das relações de poder.

Habermas (1996, p. 114-115) nos oferece um exemplo de como uma ação pode ser coercitiva e que de certo modo guarda uma similaridade com os fatos apresentados. Trata-se de um exemplo em que ficam suspensos os pressupostos de uma orientação para as pretensões de validade: pretensões de verdade proposicional, acerto e sinceridade.

O grito “Mãos ao ar!” de um assaltante de um banco, proferido por este enquanto aponta uma arma ao caixa, a quem ordena que lhe entregue o dinheiro, demonstra de forma drástica que, em tal situação, as condições de validade normativa foram substituídas por condições de sanção [...] O mesmo se passa no caso do pedido [...] (2) F: peço-te que dê algum dinheiro a Y, caso contrário direi à polícia até que ponto já estás envolvido em tudo isto (id., ibidem, p. 114-115).

Temos aqui um caso drástico de situação em que uma pessoa é coagida a agir de uma determinada forma, onde a ameaça substitui as pretensões de validade na ação comunicativa.

A partir daqui, podemos ver o universo alterado do discurso e da ação. Na ação *manifestamente estratégica*, os atos de fala (cujas forças ilocutórias foram enfraquecidas) demitem-se das funções coordenadoras, que passam a ser desempenhadas por formas de exercer influência exteriores à linguagem. Destituída assim do seu poder, a linguagem passa agora a desempenhar as funções informativas que restam depois de os feitos de entendimento terem sido espoliados de sua função criadora de consenso e assim que a validade das expressões – agora suspensa na comunicação – possa ser deduzida apenas de forma indireta. O ato de fala (2) é um pedido apenas na aparência: na realidade é uma ameaça (id., ibidem, p. 115 – grifo do autor).

Ora, parece-nos que temos um caso semelhante aqui, em que são espoliadas as possibilidades de ação comunicativa voltadas para o entendimento a partir do momento

em que um conselheiro se sente ameaçado pelo poder público na sua posição (profissional, por exemplo). De modo que a sentença: peço-te que dê algum dinheiro a Y, caso contrário direi à polícia até que ponto já estás envolvido em tudo isto, pode ser substituída por: (1) Peço-te que votes a favor da aprovação do Relatório Anual de Gestão da Saúde, caso contrário a empresa onde trabalhas terá seu convênio cancelado com a Secretaria de Saúde e não irá mais prestar os serviços de saúde através do SUS ou; (2) Peço-te que aproves a compra de tais e tais medicamentos, de modo emergencial, caso contrário, usarei da minha influência enquanto prefeito para demiti-lo(la) do seu trabalho.

As ameaças são exemplos que desempenham um papel em contextos de ação estratégica mas não são os únicos. Habermas dá como exemplo o exercício da influência que induz o comportamento ou que são impostos (forçados) a partir do exterior.

Os atos de fala não podem ser levados a cabo com as intenções simultâneas de se conseguir entendimento com um interlocutor e exercer uma influência causal sobre o mesmo. Do ponto de vista tanto do falante como do ouvinte, o acordo não pode ser imposto a partir do exterior, ou seja, não pode ser forçado por um lado em relação ao outro, seja pela intervenção direta na situação da ação ou pelo exercício indireto da influência (mais uma vez calculada em termos do nosso próprio sucesso) sobre as atitudes proposicionais do oponente. Aquilo que manifestamente resulta de um cumprimento ou ameaça, sugestão ou logro, etc., não pode ser intersubjetivamente considerado um acordo, pois uma intervenção deste tipo viola as condições sob as quais as forças ilocutórias despertam convicções e originam “ligações” (HABERMAS, 1996, p. 110-111).

A *ação instrumental coercitiva antidialógica* se distingue claramente da ação comunicativa pois esta se caracteriza pela possibilidade de chegar a um entendimento de modo linguístico, que permita aos participantes chegarem a um acordo mútuo. Falante e ouvinte devem abandonar a perspectiva de um agir orientado para o sucesso e adotar a perspectiva de quem quer se entender com uma segunda pessoa sobre algo no mundo e mais do que isso, não deve existir nenhum tipo de coerção, interna ou externa, para que a *práxis* discursiva obtenha êxito. E é o agir comunicativo, que se expressa no uso público da razão e de modo deliberativo na esfera pública política dos CPPs, que passaremos a analisar agora.

### **3.2 – Deliberação de Políticas Públicas**

Um modelo de política deliberativa afirma a necessidade de justificar a decisão tomada por cidadãos e seus representantes com o objetivo de chegar a um entendimento. Espera-se que todos os envolvidos em um debate justifiquem as leis ou normas que eles imporiam um ao outro. Os *agentes* da deliberação pública devem saber justificar as leis sob as quais eles devem viver juntos. Só então é possível chegar a um entendimento.

Mas as práticas de deliberação, justificação racional e legitimação política são dificultadas por vários fatores, dentre os quais podemos destacar o *pluralismo* e a influência de *fatores externos* (coercitivos ou não).

O pluralismo ideológico, ético, religioso, político e de visão de mundo tem sido um aspecto que dificulta a prática deliberativa pela dificuldade de se chegar a um entendimento comum. Há que se considerar que as práticas de justificação racional e legitimação política não são realizadas sem conflitos, muito em função do pluralismo ora mencionado que vão desde conflitos de interesse até conflitos éticos, religiosos e culturais e que tornam a esfera pública política como um campo tenso e conflitante. O pluralismo existente na esfera pública política não deve ser visto como um bloqueio na busca pelo entendimento coletivo, mas como uma condição *sine qua non* para que a *práxis* discursiva e democrática se realize. Todavia, se os agentes da deliberação pública não seguirem normas procedimentais necessárias para que a *práxis* discursiva se torne viável, nesse caso, o conflito pode se tornar um bloqueio. Essas normas procedimentais, como se pretende demonstrar no próximo capítulo, podem perfeitamente ser aquelas consideradas de acordo com a teoria do discurso do filósofo alemão Jürgen Habermas. Por hora vamos nos concentrar na ideia de como o conflito se faz presente na esfera pública política e, por conseguinte, no espaços dos CPPs, e em que sentido esse conflito se torna um bloqueio ao processo deliberativo de políticas públicas.

O conflito é um dado que precisa ser levado em consideração quando se trata de pensar um espaço de diálogo e deliberação.

Kleba, *et al.* (2010, p. 799) chamam a atenção para o conflito presente no espaço de deliberação quando não há disponibilidade para ouvir e ser ouvido e quando os conselheiros estão “mais preocupados com que suas propostas e seus argumentos sejam acatados e ‘vencedores’ do debate”. Nesse ínterim, a postura de um coordenador do debate pode facilitar ou dificultar ainda mais a busca por um entendimento e os pesquisadores citam o seguinte diálogo (*id.*, *ibidem*, p. 799-800):

*Coordenador: Eu acho que vou interromper porque o senhor tá entrando num debate, não tá?*

*Conselheiro 1: É só pra esclarecer umas coisas que podem ser mais esclarecidas.*

*Coordenador: Então vamos marcar tempo pra ele. Mais uns dois segundos.*

*Conselheiro : [...]*

*Conselheiro 2: A gente vem aqui para aprovar, daí tem um assunto que não tem nem nexo!*

*Conselheiro 1: A senhora sai daqui esclarecida.*

*Conselheiro 2: Você começa a falar, e cada vez acumulando mais.*

*Conselheiro 3: Eu acho que teria que estar...*

*Conselheiro 2: Você pensa que aqui...*

*Conselheiro 4: Pessoal, eu acho que é respeito pelos conselheiros, e a fala dos conselheiros é boa. O conselheiro 1 fez uma explicação aqui que é válida. Todos nós aqui trabalhamos pelo bem da comunidade, ninguém aqui tá contra a comunidade.*

*Coordenador: Isso? O conselheiro 2 quer entrar nesse ponto também, daí vamos encerrar.*

*Conselheiro 2: Nós somos conselheiros e temos posições diferentes. Eu não me considero não esclarecida. Acho que todos têm posições diferentes. Eu não tenho necessidade de esclarecimentos, porque eu entendo a posição do privado, do público e a posição do governo, e cada um tem posição diferente. Eu acho que é chato os conselheiros “não serem esclarecidos”! É uma forma de menosprezar a capacidade intelectual de entendimento, as posições dos conselheiros que aqui estão!*

*Conselheiro 1: Eu ... só um pouquinho!*

*Coordenador: Não, por favor! Isso aqui não é um debate.*

*Conselheiro 1: Essa senhora não pode sair daqui achando que eu menosprezei a senhora!*

*Coordenador: Mas o senhor menosprezou! Então nós não temos porque entrar neste debate, porque nós discordamos. Não é uma questão de esclarecimentos e nós discordamos. E essa divergência a gente não vai resolver na reunião do conselho, isso não está em pauta, vamos encaminhar o que é importante.*

Quando se pensa em um modelo de política deliberativa esse modelo requer a disposição para o debate e o diálogo. O conflito é um fator que precisa ser melhor estudado pois em uma sociedade de valores e visões de mundo extremamente plural, parece razoável que em algum momento o conflito irá surgir fruto de posicionamentos ideológicos diferentes. Mas em determinadas situações quando o conflito de ideias se transforma em um embate interminável, ele limita toda e qualquer possibilidade de diálogo. A prática no âmbito do espaço público dos Conselhos exige que se delibere sobre políticas públicas de interesse coletivo, através do diálogo e visando o acordo. Nesse cenário o agir comunicativo deve expressar

reciprocidade e interação na intencionalidade do diálogo. A interação busca compreensão e consenso sobre uma situação, através da negociação e da abertura: os atores revelam sua forma de compreender o mundo e contam com a abertura do outro, permitindo, ao mesmo tempo, que o outro revele sua compreensão (KLEBA, *et al.*, 2010, p. 799).

Defender a possibilidade de diálogo não significa negar o conflito ou até mesmo as disputas de interesses. Significa reconhecer a pluralidade de ideias e pensamentos que estão presentes nestes espaços, oriundas de saberes, crenças e valores de grupos heterogêneos que fazem parte dos Conselhos, que não podem ser vistas de forma maniqueísta entre o *bem* e o *mal*, o *certo* e o *errado*.

Outro fator que dificulta as práticas de deliberação é que nem sempre a lógica das relações políticas segue a lógica de um discurso voltado para a coletividade, ao contrário, tais relações são expressões do pensamento de indivíduos e/ou grupos políticos (fatores externos) que articulam estratégias de ação com o fim de obter o melhor resultado possível para alcançar fins particulares almejados e, nesse caso, a prática argumentativa apresentada na esfera pública nada mais seria do que uma racionalização do próprio interesse cuja função é a de persuadir os demais e não a busca por um consenso que valha para todos.

Interesses privados e políticos partidários tendem a influenciar o processo decisório, contrário às expectativas da deliberação democrática, em que “os conselhos decidem sobre temas relacionados às políticas públicas, sem debate ou negociação, o que parece sugerir uma forte despolitização dessas instâncias” (TATAGIBA, 2005, p. 212).

Os aspectos aqui ressaltados podem, facilmente, ser encontrados na dinâmica dos CPPs. Os Conselhos são espaços plurais compostos por diferentes movimentos (movimentos de mulheres, de minorias, ambientalistas etc.), cada um com suas bandeiras de luta. Mas no âmbito do espaço dos Conselhos eles não estão ali para defender suas bandeiras particulares, e sim, defender políticas públicas específicas relativas a cada conselho. Assim, uma feminista, membro de um movimento popular de mulheres, até pode (e deve) defender pautas específicas como, por exemplo, a saúde da mulher (no caso de um Conselho de Saúde). Mas é preciso estar ciente que a sua atuação no Conselho vai além do âmbito de uma política pública específica para o segmento de mulheres. Um ambientalista também pode defender uma pauta específica que julgue necessário como a implantação de um programa de Educação no Campo específico que leve em consideração as especificidades de uma determinada localidade em um Conselho de Meio

Ambiente ou Desenvolvimento Rural, mas a sua presença no âmbito de um Conselho vai além de pautas específicas e é preciso que ele atue no interesse coletivo.

Portanto, a despeito de toda diversidade e pluralismo que possa existir no espaço público dos Conselhos, com protagonistas sociais de diferentes segmentos, é preciso considerar que existe uma demanda específica para cada Conselho de Política Pública que precisa ser levado em consideração.

O que o modelo de política deliberativa defende é que os discursos de justificação racional possam depender de uma prática dialógica, argumentativa, voltada para o entendimento, independente da pluralidade mundividencial característica da esfera pública política e que seja livre de manipulação ou coerção: “os discursos de justificação racional não dependem mais da autoridade de alguém, nem são posse privada de alguns iluminados pela verdade, mas passam a ser desenvolvidos na esfera pública” (WERLE, 2013, p. 151).

É o que propõe Jürgen Habermas: uma forma de justificação racional para além da política como mero jogo de interesses e disputa pelo poder, desenvolvendo uma concepção procedimental de política deliberativa voltada para o entendimento mútuo. O procedimento deliberativo (paradigma procedimental) tem como objetivo justificar as decisões a partir de razões que possam ser aceitas por todos, ou pelo menos pela maioria, fornecendo um “espectro de razões que poderiam ser aceitas por todos os possíveis atingidos, ainda que nem todos compartilhem com o tema ou assunto em questão, ou com a mesma filosofia de vida” (LUBENOW, 2010, p. 245).

Ao considerar a participação dos cidadãos nas deliberações e tomadas de decisões como um elemento central do processo democrático, a deliberação de políticas públicas exige o aumento da participação dos cidadãos neste processo, o que implica o fomento de uma cultura política de participação democrática.

O modelo deliberativo, no caso analisado, se conecta através dos CPPs (esfera pública política democrática) com a Administração Pública. E é através deste prisma que acreditamos ser possível consolidar, através de uma esfera pública política influente, uma cidadania forte e participativa, de alta intensidade – para usar a expressão de Boaventura de Sousa Santos. Uma dinâmica que se desenrola na dependência e confluência entre uma cidadania participativa, democracia deliberativa e educação popular dialógica.

Garcia (2005, p. 109) destaca como, ao discutir o conceito de esfera pública, Habermas reconceitua a relação entre sociedade e Estado, como um lugar de prática discursiva orientada para o entendimento que pode, inclusive, ser crítico do próprio

Estado. O mais importante é que a legitimidade das decisões tomadas na esfera pública política derivem de um processo de deliberação pública entre cidadãos livres e iguais.

O modelo de política deliberativa constitui-se como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública que, segundo Lüchmann (2007, p. 186), visa “decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal”.

Além dos aspectos já mencionados (pluralismo e fatores externos), os resultados expressos por diferentes pesquisas, além dos dados coletados e que serão aqui analisados, reforçam as dificuldades de consolidação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas como espaços públicos de deliberação participativa.

Essas dificuldades são ainda mais frequentes quando se trata de membros da sociedade civil no espaço dos Conselhos.

Guizardi e Pinheiro (2006, p. 802) constataram em relação ao período de observação de campo de suas pesquisa que:

[...] os representantes da Pastoral<sup>90</sup> não apresentaram, nas reuniões dos conselhos, questões ou temas relacionados à prática do movimento [...] Observamos que a dependência do poder público por parte do movimento popular de Vitória, e também por parte da Pastoral desse município – em função de parcerias realizadas – faz com que a participação política desses atores sociais demonstre fragilidade no que concerne à autonomia de seu posicionamento.

Tais resultados levam as pesquisadoras a afirmar que a atribuição deliberativa dos CPPs se encontra consideravelmente fragilizada, o que reforça a nossa hipótese de pesquisa de um baixo potencial propositivo e a defesa de nossa tese, relativa à necessidade de um processo de Educação Popular Dialógico que possa preparar melhor estes novos atores sociais em debate nestas arenas. Para exercer a função de conselheiro é preciso ter disposição para estudar e adquirir novos conhecimentos, continuamente, como iremos defender como conclusão deste projeto.

Santos e Gugliano (2015, p. 14), analisando o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), reforçam igualmente a hipótese do baixo potencial propositivo e deliberativo por parte do segmento da sociedade civil, com a

---

<sup>90</sup> Os pesquisadores se referem a Pastoral da Saúde, entidade ligada à Igreja Católica.

ressalva de que no caso em questão tal fato ocorre em função do *modus operandis* do próprio poder público.

A leitura das atas das reuniões plenárias revela que a inclusão de novas pautas sugeridas por atores sociais foi limitada, seja pela ordem de prioridades do governo, seja pelo tempo disponível para o debate. Mesmo tendo a participação majoritária de representantes da sociedade civil, a pauta é definida pelo Executivo, sendo dificultada a inclusão de temáticas externas à agenda governamental. Disso resulta uma perda de autonomia por parte do Conselho, que pode comprometer a qualidade dos debates e até mesmo o resultado das deliberações. Sua atuação se distancia da proposta de uma instância intermediária e de vocalização das demandas das bases dos movimentos e organizações da sociedade civil, pois a capacidade de aconselhamento se restringe à pauta previamente encaminhada pela equipe de governo.

Tal fato sugere que os Conselhos funcionam mais como um fórum de homologação de programas governamentais do que um espaço de deliberação pública propriamente dito.

Abramovay (2001, p. 128) ressalta o baixo potencial deliberativo dos Conselhos de Desenvolvimento Rural:

a pauta das reuniões [dos 20 conselhos examinados pelo consórcio EMATER/DESER] não é distribuída previamente, o que, por si só, limita de maneira considerável a representatividade dos agricultores presentes às reuniões. Não é de estranhar então que o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural acabe sendo elaborado pelo corpo técnico participante, com precária participação dos agricultores.

O baixo potencial deliberativo é consequência também da falta de formação técnica e política dos conselheiros (o que nos remete ao próximo e último tópico de discussão do bloqueio do potencial democrático dos CPPs). “A maior parte do treinamento dos conselheiros vem sendo levada adiante por pesquisadores universitários e ONGs comprometidos com a importância da participação social no interior dos conselhos” (ABRAMOVAY, 2001, p. 128), o que por si só não garante o aumento do processo deliberativo no âmbito dos Conselhos.

As dificuldades na efetivação de procedimentos deliberativos promovem o que Kleba, *et al.*, (2010, p. 796) chamam de reprodução da lógica da gestão pública, quando os temas colocados para deliberação nas plenárias dos Conselhos são lidos, colocados para apreciação sem maiores discussões, e recebem votação favorável por unanimidade.

A exceção à regra, segundo os pesquisadores, é o Conselho Municipal de Saúde da cidade de Chapecó (SC), onde a pesquisa foi realizada.

Passemos então aos dados coletados em nossa pesquisa de campo. Ao solicitar aos nossos entrevistados que fizessem algumas considerações sobre o CMS/PIN enquanto órgão deliberativo de políticas públicas obtivemos como respostas:

Infelizmente, hoje não tenho como avaliar o que não é feito, é preciso de amadurecimento. É de fundamental importância que haja uma capacitação para que ao menos 90% dos conselheiros saibam o que é política pública porque sem esse conhecimento nós ficamos lutando no individualismo. É necessária essa capacitação para assim podermos cobrar o caderno de ações, pois só assim podemos fazer as deliberações necessárias. (Conselheiro Oswaldo Cruz<sup>91</sup>). É importante incentivar toda a população para vir participar nas reuniões, e além disso é necessário que a própria população receba uma capacitação para poder entender as questões da saúde e colaborar, pois não é só cobrar, precisa-se entender o que são políticas públicas de saúde (Conselheiro Alexander Fleming) (Pesquisa de Campo, 2015).

A conselheira Gertrude Ellion<sup>92</sup> faz a seguinte observação:

O Conselho em si, em Parintins, ele é muito tímido, tá muito fragilizado para o enfrentamento das demandas [...] Algumas ações tímidas ali dentro aconteceram quando conselheiros traziam algumas demandas que eram relativas a aprovação de relatórios que se abria certas discussões, mas essas discussões ficavam muito internas, não havia veiculação disso na sociedade para que os movimentos sociais<sup>93</sup> pudessem reagir.

O conselheiro Chico Mendes<sup>94</sup> do CMDRS/PIN, ressalta a dependência por parte da sociedade civil em relação as decisões que são tomadas no âmbito do CMDRS. E isso

---

<sup>91</sup> Oswaldo Cruz (1872-1917) foi um médico brasileiro, pioneiro da medicina experimental do Brasil, que ajudou na organização e fundação do Instituto Soroterápico Federal, em 1900, para fabricação de soro em território nacional visando o combate da peste bubônica, além de contribuir com as campanhas de erradicação da febre amarela e da varíola no Rio de Janeiro

<sup>92</sup> Gertrude Ellion (1918-1999) foi uma bioquímica estadunidense que ganhou o prêmio Nobel em 1988, por causa da invenção de drogas para serem usadas no tratamento de leucemia e quimioterapia.

<sup>93</sup> No capítulo em que Habermas (1997b, p. 92-122) analisa os conceitos de *esfera pública* e *sociedade civil*, o filósofo alemão chegou a afirmar que “Para os movimentos sociais, é questão de vida ou morte a possibilidade de encontrar formas solidárias de organização e esferas públicas que permitem esgotar e radicalizar direitos e estruturas comunicacionais existentes” (id., *ibidem*, p. 109).

<sup>94</sup> Da mesma forma como utilizamos nomes de personalidades históricas importantes na área médica em substituição ao nome verdadeiro dos(as) conselheiros(as) do CMS/PIN, o mesmo será feito em relação aos conselheiros(as) do CMDRS/PIN com personalidades históricas importantes na luta ambiental. Chico Mendes (1944-1988), seringueiro, sindicalista, ativista político e ambientalista, se destacou no cenário nacional brasileiro pela sua luta em favor dos seringueiros da Bacia Amazônica. Em 1975 foi secretário geral do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasília quando intensificou sua luta com os seringueiros para impedir o desmatamento.

não apenas no âmbito do município de Parintins, pois o Conselheiro Mendes atua também no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Baixo Amazonas (CODETER), que inclui outros municípios como Nhamundá, Maués, Urucará, Barreirinha, Boa Vista do Ramos e São João de Uatumã.

[...] as associações, as organizações da sociedade civil, elas criam de certa forma uma certa dependência do poder público na hora de decidir. Geralmente ela caminha mais com certas instituições que são mais afinadas com elas [...] [e] nos municípios menores, onde as instituições da sociedade civil estão diretamente ligadas as instituições de poder público municipal, elas criam uma dependência maior (PESQUISA DE CAMPO, 2016).

O conselheiro termina sua análise afirmando que os Conselhos têm autonomia pelo menos nominalmente, ou seja, na teoria. Mas na prática o que ocorre é essa dependência da sociedade civil em relação ao poder público o que, naturalmente, influencia no poder decisório e deliberativo no espaço dos Conselhos. A sociedade civil “acaba se deixando levar pela opinião do poder público, porque ainda se tem que é o poder público que acaba definindo as situações e não a sociedade civil” (id., ibidem), o que é algo que contraria os objetivos dos Conselhos, visto que estes foram criados “justamente para que a população pudesse ter voz, pudesse tomar algumas decisões que influenciasse o poder público, mas, isso nós procuramos fazer isso, tivemos algumas ações que pudesse fazer, mas, não caminhamos muito” (id., ibidem).

O conselheiro Ernst Haeckel<sup>95</sup>, também do CMDRS/PIN, ao avaliar a efetividade dos CPPs em torno da definição e direcionamento do uso dos recursos públicos e em torno do seu caráter deliberativo, seja a partir da sociedade civil ou da política partidária, afirma que existe um debate intenso sobre o papel dos Conselhos e reforça a ideia apresentada mais acima por Santos e Gugliano (2015), em torno do caso CDES, quanto ao *modus operandis* do poder público no que diz respeito às deliberações dos Conselhos:

[...] tinha um jogo político muito interessante, os municípios eles se mobilizavam de forma a defender os seus interesses, mas também sabiam reconhecer os interesses do vizinho, sabiam reconhecer os interesses das classes dos outros colegas, então era um jogo político bem interessante, bem diferenciado, eu gostava muito de participar e o debate era muito intenso. O problema é que os recursos que nós

---

<sup>95</sup> Ernst Haeckel (1834-1919) foi um biólogo, naturalista e filósofo alemão, considerado o pai da ecologia. O termo ecologia foi cunhado por Haeckel, em alemão *Oekologie*, em seu livro *Generelle Morphologie der Organismen*, de 1866, para definir as relações entre os seres vivos e o seu habitat.

discutíamos, as propostas que nós encaminhávamos para a Secretaria de Meio Ambiente ou para a Secretaria de Produção Rural elas não eram levadas a sério pelo município. O debate era intenso. As instituições, as pessoas se dedicavam, se debruçavam, foram criados vários grupos de trabalho e se debatia uma série de políticas, mas as políticas que eram possíveis de ter algum reflexo na prática eram políticas do governo federal, eram políticas do governo do estado em menor escala. Por exemplo, a questão do PRONAF era muito debatida, dos financiamentos, da relação do produtor com o banco, então quer dizer, não é uma política local. As políticas públicas locais elas eram executadas pela simples decisão do Secretário [de Governo] e do Prefeito. A política não era executada de acordo com que o Conselho [CMDRS] debatia, então isso acabava desgastando as pessoas, os conselheiros se questionavam: como é que a gente vem pra cá, debate, sai de casa, discute e de repente o município faz de outro jeito? Então isso prejudicou muito a credibilidade do Conselho.

Uma análise sobre a incorporação (ou não) ao processo de planejamento e programação das políticas de saúde a partir das deliberações que são oriundas dos Conselhos de Saúde e das Conferências de Saúde é feita por Pessoto, Nascimento e Heimann (2001). Considerando esta perspectiva, Lambertucci (2009, p. 81-82) ressalta que

[...] os espaços de participação social e a prática de iniciativa de diálogo com os movimentos sociais, incentivadas e fortalecidas pelo governo, demonstram a existência de uma evidente, e ainda em construção, estratégia de fortalecimento da democracia. Esse processo, como qualquer outro em aperfeiçoamento, merece, ainda, investimentos em formas de articulação intersetorial e monitoramento dos seus resultados práticos.

Continuando com as análises deste tópico, que diz respeito à deliberação de políticas públicas, vamos apresentar alguns dados colhidos ao longo da nossa pesquisa de campo ao observar as reuniões do CMS/PIN e do CMDRS/PIN e como se dá a dinâmica do processo deliberativo em suas plenárias que corroboram com o que tem sido apresentado até aqui.

Iniciemos com o CMS/PIN a partir da análise das reuniões ordinárias do colegiado para entender um pouco sua dinâmica e a participação da sociedade civil. Faremos uma análise mais detalhada de algumas destas reuniões sendo que, para não tornar a análise muito extensa, vamos tomar como exemplo uma reunião do CMS/PIN e duas reuniões do CMDRS/PIN.

É nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos que são apresentadas as demandas para deliberação de seus membros. As reuniões ordinárias são realizadas uma

vez por mês e, quando se torna necessário deliberar sobre um tema urgente ou no caso de haver a necessidade de realizar mais de uma reunião no mês ocorrem as reuniões extraordinárias.

No ano de 2015 tivemos a oportunidade de participar de algumas destas reuniões e vamos centralizar nossa análise no primeiro semestre do referido ano. No mês de janeiro foram apresentados 3 pontos de pautas na reunião ordinária, todas oriundas do poder público: o Plano Municipal de Saúde (PMS) 2014-2017; a Programação Anual de Saúde (PAS) de 2015; e um Convênio da Secretaria Municipal de Saúde com o Hospital Padre Colombo. No mês de março foram apresentados 5 pontos de pauta na reunião ordinária, sendo 3 por parte do poder público e 2 por parte do CMS/PIN, respectivamente: Apreciação do Plano de Vigilância Sanitária 2015; novamente o PAS 2015; Apreciação do Contrato do Hospital Padre Colombo; a prestação de Contas do ano de 2014 por parte do CMS/PIN; e apresentação da plataforma SargSUS<sup>96</sup> (por um membro da sociedade civil responsável pelo acesso à plataforma). No mês de abril foram apresentados 3 pontos de pauta na reunião ordinária, sendo 1 por parte do poder público, e 2 por parte do CMS/PIN, respectivamente: plano de Vigilância Epidemiológica de combate à Dengue; apreciação sobre a 5ª Conferência Municipal de Saúde; questões internas relativas ao CMS/PIN como infraestrutura, servidores e função. A reunião ordinária do CMS/PIN de julho de 2015 tinha dois pontos de pauta, sendo uma apresentada pelo poder público e outra pelo próprio CMS/PIN, respectivamente: prestação de contas do Projeto Dengue 2014; e apresentação do relatório final da 5ª Conferências Municipal de Saúde.

O gráfico abaixo foi obtido a partir dos dados coletados na pesquisa de campo e leva em consideração as propostas apresentadas nas reuniões ordinárias do CMS/PIN no período de janeiro a agosto de 2015.

---

<sup>96</sup> Ver mais adiante detalhes sobre a plataforma.

### Propostas Apresentadas no plenário do CMS/PIN

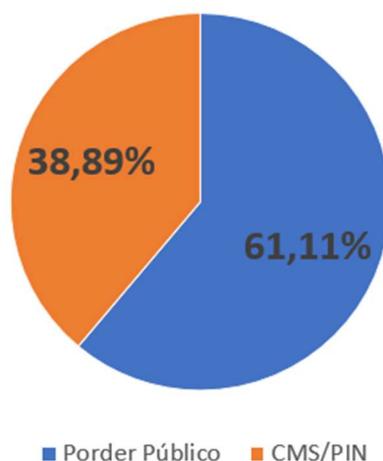


Figura 15. Propostas Apresentadas no Plenário do CMS/PIN  
(PESQUISA DE CAMPO, 2015)

O gráfico revela que 61,11% das propostas de pauta apresentadas no plenário para deliberação dos conselheiros do CMS/PIN são oriundas do poder público e 38,89% das propostas de pauta são sugeridas pela coordenação executiva do CMS/PIN. Todavia, se considerarmos de forma crítica as propostas que foram sugeridas pela coordenação executiva do CMS/PIN, veremos que algumas se repetem em mais de uma reunião e outras dizem respeito ao próprio funcionamento e estrutura do CMS/PIN, como vimos ao descrever as pautas das reuniões do período analisado. Portanto, a cifra de pouco mais de 38% pode ser um pouco enganadora, se for tomada apenas quantitativamente.

Analisando a dinâmica da reunião do mês de julho temos que o Projeto da Dengue 2014 foi apresentado pelo gerente da Vigilância Epidemiológica que usou da tribuna por quinze minutos para apresentá-lo à plenária. Após a sua apresentação houve a intervenção de dois conselheiros representantes dos trabalhadores do SUS (Oswaldo Cruz e Cecília Grierson). Não houve manifestação por parte dos conselheiros da sociedade civil que apenas corroboraram com as questões colocadas em discussão pelos dois conselheiros que foram: o fato de que a apreciação das contas merecia uma análise detalhada; de que não foram apresentados os recibos da prestação de contas; e que algumas informações pareciam caracterizar desvio de finalidade na utilização do recurso, como gastos altíssimos com combustível e alimentação. Após a discussão levantada para objeto de deliberação houve ainda a manifestação do conselheiro, representante do sindicato dos

trabalhadores em saúde, mas que não acrescentou nenhum ponto específico em relação ao que fora objeto de deliberação. Vale ressaltar, com base no que foi objeto de questionamento pela plenária, que foi solicitada uma reunião específica (extraordinária) para tratar exclusivamente do Projeto Dengue 2014, onde foi solicitado que fossem apresentados em detalhes os gastos com as ações do Projeto.

Com relação à apresentação do Relatório Final da 5ª Conferências Municipal de Saúde, o mesmo foi apresentado por um representante do sindicato dos trabalhadores em saúde (Oswaldo Cruz), que solicitou a realização de uma Audiência Pública, para discutir a incorporação das demandas da 5ª Conferência nas Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA) e no planejamento municipal de saúde (PMS e PAS). Além disso foi sugerida a inclusão das propostas da 5ª Conferência nas pautas das reuniões do Conselho, como forma de consolidar as discussões que foram realizadas na mesma, e de como o CMS/PIN poderia contribuir para que tais propostas entrem de fato no planejamento do PMS e PAS. Houve um entendimento geral de que tais questões eram relevantes e, de forma consensual, aprovada pelo plenário do Conselho. Não havendo mais nada a ser objeto de deliberação a reunião foi encerrada. Uma observação merece ser ressaltada é que a reunião ordinária subsequente (no caso, do mês de agosto de 2015) apresentou como um de seus pontos de pauta a discussão das propostas que foram aprovadas para serem encaminhadas para a etapa estadual, já como resultado da demanda anterior, que havia sido deliberada de modo consensual.

Vamos descrever agora o processo de duas reuniões ocorridas em relação ao CMDRS/PIN.

A reunião ordinária do CMDRS/PIN de março de 2015 teve início com um informe do conselheiro representante da Colônia de Pescadores sobre a questão da Lixeira Pública/Aterro Sanitário, no sentido de procurar resolver o problema, buscando apoio da sociedade e captação de recursos federais para solucionar o problema. O conselheiro representa a sociedade civil, contudo, informou que foi indicado para assumir uma *secretaria extraordinária* ocupando, assim, um cargo no Poder Público local. Houve uma apresentação de proposta por parte do presidente do Conselho, para realização de uma Audiência Pública com representantes da ALEAM (Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas), para discutir o Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE) no dia 17 de abril e trazer uma reunião da plenária da CODETER (Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Baixo Amazonas) para o município no dia 18 de abril.

Basicamente foi apresentada uma proposta para uma política voltada para o setor primário com base em estudos e diagnósticos da cadeia produtiva no Município. A questão se mostrou importante pois, segundo o conselheiro que apresentou a proposta (representante da EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), 75% do PIB de Parintins é representado pela pecuária, o que justifica um estudo e diagnóstico mais aprofundado dos problemas que envolvem o setor para que, a partir de então, o CMDRS possa sugerir a implementação de políticas públicas para o setor primário no município.

Houve a manifestação dos demais conselheiros na abordagem do assunto, sempre no sentido de corroborar a importância do estudo, apresentando propostas a serem incluídas como, por exemplo, um estudo da mão de obra escrava do vaqueiro existente no município que, para sustentar sua família, recebe um pagamento correspondente à metade de um salário mínimo. No final da reunião foi concedida a fala ao representante do Banco da Amazônia, para discutir a questão de financiamentos para o produtor rural.

No mês de maio de 2015 foi realizada uma reunião do CODETER que contou com a presença dos sete (07) Municípios do Território Baixo Amazonas (Parintins, Nhamundá, Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Maués, Urucará e São Sebastião do Uatumã). Os temas para discussão foram: 1 – Plano Safra Territorial e Projeto Territorial; 2 - PTDRS (Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável); e 3) Eleição da Coordenação do Território do Baixo Amazonas.

A apresentação dos dois primeiros pontos de pauta foi realizada por Clóvis Farias Pereira, Consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura – IICA/OEA/MDA, que apresentou o tema: Gestão social do PTDRS, Plano Safra Territorial e Projeto Estratégico, arranjo institucional territorial.

Na abertura da reunião foi explicado que os Projetos Estratégicos-Aprovados pela plenária seriam desenvolvidos no Território do Baixo Amazonas e que deverão receber incentivos do PROINF/MDA (Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais / Ministério do Desenvolvimento Agrário) e de outras fontes de fomento e financiamento.

Foi trabalhada a ideia de um Modelo de Gestão Participativa do PRONAT (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais), ou seja, a possibilidade da Sociedade Civil colaborar com as políticas governamentais. Um modelo de gestão social com planejamento participativo e o controle social das políticas implementadas. O apresentador trabalhou com a ideia de Ciclo de Gestão Social onde

ênfatiou temas como: Participação de atores sociais, Planejamento Participativo, Organização Descentralizada, Coordenação Democrática, Controle Social – Transparência, e colocada a importância do CODETER como uma instância política de deliberação.

Finalmente foi aberta a fala ao plenário para discussão, deliberação e votação de projetos estratégicos envolvendo o PTDRS. Após as deliberações ocorridas em plenário foi apresentada uma série de possibilidades de projetos, dos quais dois seriam aprovados mas apenas um poderia receber financiamento conforme explicado na abertura da plenária. Deliberou-se primeiro quais seriam os dois projetos e foram aprovados: 1) Proposta de fomento às atividades produtivas sustentáveis; 2) Proposta de Inclusão e Cidadania.

Em relação à proposta de fomento às atividades produtivas sustentáveis ficou definido que as ações do Território estariam focadas para as seguintes atividades: a) “Consolidação dos Sistemas Agroflorestais como estratégia de Desenvolvimento da Agricultura Familiar”; b) Fortalecimento Territorial da Cadeia Produtiva do Mel e seus Derivados; c) Fortalecimento Territorial da Cadeia Produtiva do Guaraná.

Em relação à proposta de Inclusão e Cidadania foi determinado que seriam priorizados os seguintes programas e projetos: a) Fortalecimento da Pedagogia da Alternância; b) Ensino diferenciado para a educação do Campo no Baixo Amazonas.

Em seguida os deliberantes deveriam optar por qual projeto seria passível de receber financiamento e, por ampla maioria, venceu a proposta 1.

Houve ainda o processo de votação eleitoral para a composição dos novos membros do CODETER e no final foi aprovado ainda um requerimento para ser encaminhado aos Deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM) solicitando que fosse elaborada uma Lei Orçamentaria do Setor Primário, destinando pelo menos 5% (cinco por cento) do valor anual do orçamento estadual, tornando obrigatórios sua inclusão no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentaria Anual (LOA) e o repasse ao setor primário, melhorando sua infraestrutura e apoio logístico e permitindo que os profissionais (agricultores) sejam valorizados como merecem. No requerimento constava também que a lei deveria abranger os Municípios, assegurando que os Prefeitos repassem o mesmo percentual ao setor primário de seu município, sob pena do crime de responsabilidade administrativa.

Os dados relatados acima relativos à dinâmica dos CPPs sugerem que o Poder Público é o principal responsável pela inclusão de propostas para deliberação por parte

tanto do CMS/PIN quanto do CMDRS/PIN. Embora o CMS/PIN tenha exercido um papel relevante ao indicar aproximadamente 40% de propostas em caráter deliberativo para ser decidido pelos conselheiros, as principais demandas de políticas de saúde são oriundas do poder público. É válido mencionar que, no momento da coleta dos dados acima, o presidente do CMS/PIN era um representante dos trabalhadores do SUS, portanto, não pertencente ao quadro dos membros da sociedade civil. Seria extremamente relevante acompanhar o resultado de como seria esse processo no caso de termos um presidente do CMS/PIN representante da sociedade civil, todavia, a única oportunidade que poderia ter possibilitado essa análise infelizmente não foi passível de ser levada adiante, pelas razões expostas anteriormente, relativas ao caso analisado no item 3.1 deste capítulo, envolvendo o conselheiro Albert Sabin. No que tange ao CMDRS/PIN, as demandas colocadas para objeto de deliberação aqui analisadas foram apresentadas por 2 conselheiros que representam o Poder Público (o presidente, representante do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas – IDAM –, e o representante da EMBRAPA) e um conselheiro da sociedade civil (da colônia de pescadores).

Para finalizar este tópico, as dificuldades de participação da sociedade civil no que diz respeito ao processo deliberativo de políticas públicas podem apontar para uma descrença de concretização dos Conselhos como instâncias decisórias de Políticas Públicas. Contudo, defendemos a Tese de que na realidade estamos diante de um processo histórico e social de inexperiência democrática que requer tempo para ser modificado e exige uma nova cultura de participação política. Uma inexperiência democrática que serviu de ponto de estrangulamento da democracia brasileira, como vimos no capítulo 2, fazendo com que prevalecesse a não participação popular na esfera pública.

Por isso precisamos sair em defesa de uma *sociedade aberta*, como o fizera Paulo Freire, para designar um modelo de sociedade cada vez mais democrática onde a sociedade civil deixa de ser mero espectadora para descruzar os braços e se integrar ao processo de mudança, ao processo democrático. Os dados aqui analisados reforçam a ideia de que existe uma tensão, um embate entre o *aberto* e o *fechado*, entre o *velho* e o *novo*. Existem bloqueios, internos e externos, que impõe limites à realização plena da democracia. Todavia, os dilemas aqui observados devem ser propulsores de novas investigações, estudos e análises voltados para entender o potencial democrático dos CPPs. Mas antes de proceder a tais análises, vejamos agora o aspecto deliberativo de políticas públicas levando em consideração as Conferências de Políticas Públicas.

### 3.2.1 – As Conferências de Políticas Públicas

As Conferências de Políticas Públicas, ao contrário do que acontece, por assim dizer, no *dia a dia* dos Conselhos, representam um espaço decisório de políticas públicas em que há uma significativa participação da sociedade, com apresentação de inúmeras propostas e deliberação sobre problemas públicos e onde o pluralismo é ainda mais significativo, levando em consideração que o número de participantes das Conferências é bem maior do que o da prática cotidiana dos CPPs.

Segundo Faria, Silva e Lins (2012, p. 250), a dinâmica das Conferências com seu modelo de participação, representação e deliberação coloca desafios analíticos e práticos à sua realização. Para que as Conferências realizem o que os pesquisadores chamam de um *sistema integrado de participação e deliberação* é necessário a ocorrência de pelo menos três fatores: deliberação autêntica, inclusão e resultados políticos. Por *deliberação autêntica* entende-se “a reflexão sobre preferências de forma não coercitiva” (id. 2012, p. 251). A *inclusão* diz respeito à oferta de “oportunidade e habilidade para todos os atores afetados (ou seus representantes) participarem” (id., ibidem, p. 251). E por fim entende-se que as Conferências devem produzir *resultados* políticos “sejam eles na forma de leis ou de políticas públicas” (id., ibidem, p. 251)<sup>97</sup>.

Um momento importante do processo deliberativo nas Conferências são etapas previamente realizadas chamadas Pré-Conferências. A ideia é que os delegados e delegadas das Conferências possam estar mais aptos a realizar as discussões e deliberações na plenária das Conferências. Desta forma as Pré-Conferências antecedem as Conferências Municipais, Regionais<sup>98</sup>, Estaduais e Nacional. Analisando as Conferências de Assistência Social e Conferência de Políticas para as Mulheres, Faria, Silva e Lins (2012) propõem o seguinte quadro envolvendo as etapas, dinâmica e processo decisório da plenária final:

---

<sup>97</sup> Temos aqui, de forma explícita, alguns dos principais aspectos da teoria habermasiana, que já foi abordada no capítulo 2 e será explorada ainda no próximo capítulo.

<sup>98</sup> As conferências regionais são aquelas convocadas por pelo menos dois Executivos municipais, garantindo a cada município participante o número de delegados proporcionalmente.

<b>variável</b>	<b>municipal</b>	<b>estadual</b>	<b>nacional</b>
<b>etapas</b>	9 Pré-Conferências regionais preparatórias;	12 Conferências Regionais , Conferências Municipais;	Conferências Estaduais e do Distrito Federal;
<b>dinâmica interna</b>	Plenária Inicial; 4 Grupos de Trabalho; Plenária Final	Plenária Inicial; 20 Grupos de Trabalho; Plenária Final	Plenária Inicial; 24 Grupos de Trabalho, Plenária Final
<b>processo decisório na plenária final</b>	Discussão e aprovação das propostas aprovadas nos GTs por maioria simples dos delegados.	Discussão e aprovação das propostas aprovadas nos GTs por maioria simples dos delegados.	Discussão e aprovação das propostas aprovadas nos GTs por maioria simples dos delegados.

Quadro 4. Etapas das Conferências de Assistência Social  
(FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 267)

<b>variável</b>	<b>municipal</b>	<b>estadual</b>	<b>nacional</b>
<b>etapas</b>	9 Pré-Conferências regionais preparatórias;	Conferências Regionais, Conferências Municipais;	Conferências Estaduais e do Distrito Federal;
<b>dinâmica interna</b>	Plenária Inicial; 12 Grupos de Trabalho; Plenária Final;	Plenária Inicial; 5 Grupos de Trabalho; Plenária Final;	Plenária Inicial; 24 Grupos de Trabalho, Plenária Final;
<b>processo decisório na plenária final</b>	Discussão e aprovação das propostas aprovadas nos GTs por maioria simples dos delegados.	Discussão e aprovação das propostas aprovadas nos GTs por maioria simples dos delegados.	Discussão e aprovação das propostas aprovadas em mais de um GT por maioria simples dos delegados.

Quadro 5. Etapas da 2ª Conferência de Políticas para as Mulheres  
(FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 269)

### 3.2.1.1 – 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins

Em 2015 foi realizada a 5ª Conferência Municipal de Saúde da cidade de Parintins, etapa preparatória para a 15ª Conferência Nacional de Saúde.



Figura 16. Banner da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins (PESQUISA DE CAMPO, 2015)

A 15ª Conferência Nacional de Saúde realizada em 2015 teve como tema principal: “*Saúde pública de qualidade para cuidar bem das pessoas: direito do povo brasileiro*”. Além deste tema, outros temas secundários serviram de orientação para que municípios e Estados pudessem realizar suas conferências cujas propostas principais foram encaminhadas à etapa Nacional. Os eixos temáticos que serviram de base à realização das conferências foram um total de oito, sendo que destes oito um deles correspondia a um *eixo temático transversal*, por entender que sua discussão perpassava os demais eixos (BRASIL, 2015): Eixo Temático I: Direito à Saúde, Garantia de Acesso e Atenção de Qualidade; Eixo Temático II: Participação e Controle Social; Eixo Temático III: Valorização do Trabalho e da Educação em Saúde; Eixo Temático IV: Financiamento do SUS e Relação Público-Privado; Eixo Temático V: Gestão do SUS e Modelos de Atenção à Saúde; Eixo Temático VI: Informação, Educação e Política de Comunicação do SUS; Eixo Temático VII: Ciência, Tecnologia e Inovação no SUS; Eixo Temático Transversal: Reformas Democráticas e Populares do Estado.

No documento orientador de apoio aos debates da 15ª Conferências Nacional de Saúde (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2015), cada eixo temático dispunha de algumas perguntas problematizadoras que poderiam nortear os debates nas conferências

estaduais e municipais. Exemplificando: no eixo temático 1, dentre as questões problematizadoras havia uma que perguntava quais propostas poderiam melhorar a qualidade da saúde no município/estado/Distrito Federal. A ideia é que em torno desta pergunta, os participantes da conferência pudessem sugerir propostas e deliberar sobre questões de interesse coletivo para a melhoria dos serviços de saúde; no eixo temático 2 havia uma questão problematizadora que perguntava o que era necessário para fortalecer a atuação dos conselhos de saúde de seu Município/Estado/Distrito Federal; e assim sucessivamente. As prioridades aprovadas na 15ª CNS seriam, então, integradas à agenda dos próximos quatro anos e definiriam o campo de atuação do controle social na saúde.

No caso da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins, os oito eixos temáticos foram agrupados em quatro, como é possível ver no Relatório (PARINTINS, 2015a): os eixos temáticos 1 e 2 foram convertidos no eixo temático 1; os eixos temáticos 3, 6 e 7 foram convertidos no eixo temático 2; os eixos temáticos 4 e 5 foram convertidos no eixo temático 3; e o eixo temático transversal foi convertido no eixo temático 4.

É preciso ressaltar que as deliberações da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins não se restringiram apenas às prioridades que deveriam ser encaminhadas à etapa nacional. A ideia era compor um documento que pudesse ser encaminhado ao poder público municipal (algo que não foi concretizado) com as deliberações realizadas ao longo da conferência de competência do município e que pudessem servir de base para compor a agenda política local, como se pode observar no Regimento Interno da 5ª CMSP (PARINTINS, 2015b, art. 8º, § 5º)<sup>99</sup>.

Em cada eixo temático (dos quatro definidos pela comissão organizadora da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins) era necessário eleger três propostas que seriam encaminhadas para a etapa estadual e, na etapa estadual, seriam eleitas, por sua vez, as prioridades que deveriam ser encaminhadas à etapa nacional.

A dinâmica de realização da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins previu a realização de Pré-Conferências, assim como ressaltado por Faria, Silva e Lins

---

<sup>99</sup> Ver nota 19, p. 43, do capítulo 1. Em 2019, na 6ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins, foi criada uma Comissão de apoio ao Controle Social. A criação desta Comissão foi debatida em um dos Grupos de Trabalho da Conferência e levada ao plenário para deliberação de seus respectivos delegados. Sua criação de forma paritária (com representantes dos gestores do SUS, trabalhadores do SUS e representantes dos usuários) foi aprovada na Conferência tendo por objetivo acompanhar as demandas que foram discutidas e debatidas como propostas, e que não seriam encaminhadas como prioridade para a etapa estadual, e que poderiam ser objeto de deliberação local. A ideia é exatamente a mesma do que aconteceu na 5ª Conferência Municipal de Saúde, ou seja, ajudar o CMS/PIN a compor um documento para ser encaminhado ao poder público municipal com as deliberações realizadas ao longo da conferência de competência do município que possam ser inseridas na agenda política local.

(2012), ao analisar as Conferências de Assistência Social e a 2ª Conferência de Políticas para as Mulheres.

As Pré-Conferências são etapas preparatórias abertas ao público em geral no âmbito das quais foram eleitos os delegados que teriam direito a voto durante a realização da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins.

A dinâmica de realização da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins envolvia a Plenária de Abertura, os Grupos de Trabalho e a Plenária Final.

Durante a realização da Plenária de Abertura foi lido o Regimento Interno com as normas que iriam orientar as atividades da Conferência, foram divididos os Grupos de Trabalhos (GTs) e cada delegado escolheu o GT de sua preferência.

Os GTs eram destinados ao debate de cada eixo temático, compostos por um coordenador e um relator, escolhidos pelo próprio grupo, os quais eram responsáveis pela redação do documento síntese que foi debatido na Plenária Final. As propostas aprovadas nas Pré-Conferências foram colocadas em discussão nos GTs. As propostas aprovadas por 70% dos delegados presentes nos GTs foram aprovadas diretamente para compor o Relatório Final, mediante referendo da Plenária Final. As propostas aprovadas por maioria simples foram encaminhadas para deliberação na Plenária Final, onde estiveram presentes novamente todos os delegados inscritos na Conferência.

Na Plenária Final foram colocadas em discussão, deliberação e votação as propostas que foram aprovadas nos GTs e foram aprovadas por maioria simples dos delegados presentes. E foram estas propostas que compuseram o Relatório Final da Conferência, e que seguiu para a etapa Estadual e assim, sucessivamente.

Na plenária final as propostas dos GTs foram lidas por eixo temático e após a leitura teve início a deliberação de acordo com a seguinte metodologia: os membros da plenária acompanhavam a leitura das propostas e, caso algum conferencista quisesse deliberar sobre algum ponto, era solicitado um *destaque* para que, ao término da leitura, fossem discutidas aquelas cujo *destaque* fora solicitado. As demais propostas sem destaque foram consideradas como aprovadas pela plenária. Terminada a leitura as pessoas que pediram *destaque* foram chamadas para explicar seu pedido, após as explicações o moderador submeteu o *destaque* ao plenário para o contraditório. Havendo consenso a proposta foi aprovada com a modificação sugerida. Não havendo consenso os destaques foram submetidos à votação para aprovação ou rejeição. Após discussão e deliberação dos destaques, sendo estes aprovados por maioria simples, passaram a fazer parte da redação da proposta.

No que diz respeito à 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins foram aprovados, no eixo temático 1, além das três propostas que foram encaminhadas para a etapa estadual, 16 outras propostas que deveriam fazer parte da agenda pública municipal dos serviços de saúde; no eixo temático 2 foram aprovadas após deliberação na plenária final 6 propostas, além das três que foram encaminhadas à etapa estadual; no eixo temático 3 foram contabilizadas 8 propostas aprovadas além das três que foram encaminhadas à etapa estadual; e no eixo temático 4 foram 6 propostas adicionais além das 3 encaminhadas à etapa estadual.

Como ressaltado mais acima, a ideia era compor um documento adicional, além do Relatório Final encaminhado à etapa estadual com as prioridades aprovadas, que pudesse ser encaminhado ao poder público municipal, para que as discussões e deliberações ocorridas na 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins pudessem fazer parte da agenda política local. Julgamos esse aspecto importante pois a partir dele podemos ressaltar dois pontos relevantes. Em primeiro lugar é possível ver nesse fato novamente a efetivação do *modus operandis* do poder público que gera um bloqueio limitador do modelo de política deliberativa, uma vez que pressupõe que não houve interesse por parte do poder público em incluir as pautas que foram objeto de deliberação na Conferência na agenda política local, e reforça a análise de Santos e Gugliano (2015, p. 14), em relação ao caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) – citado mais acima –, que revelam que a inclusão de novas pautas sugeridas por atores sociais é limitada e que na verdade são dadas prioridades às próprias pautas do governo. Uma vez definida a agenda política pelo Executivo, a inclusão de novas pautas externas à agenda governamental é dificultada, resultando em uma perda de autonomia por parte dos CPPs, pois a capacidade de elaboração de novas políticas se restringe à pauta definida pela equipe de governo. Em segundo lugar, neste caso, não se pode atribuir apenas ao poder público a responsabilidade de que tais propostas não tenham sido nem mesmo debatidas no colegiado do CMS/PIN antes de serem encaminhadas como propostas de políticas públicas de saúde para que o poder comunicativo pudesse ser transformado em poder administrativo – usando uma terminologia do referencial teórico apresentado sobre a teoria do discurso. Tal fato se deve à falta de iniciativa do próprio CMS/PIN, onde a participação da sociedade civil poderia ser mais efetiva, no sentido de cobrar do próprio colegiado o que foi determinado e aprovado na plenária do CMS/PIN.

Também estava prevista na realização da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins a eleição dos delegados e seus respectivos suplentes que iriam representar o

município durante a etapa da Conferência Estadual de Saúde. De acordo com o Relatório Final da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins (PARINTINS, 2015a, p. 11-12) foram eleitos 3 delegados(as) representantes os gestores do SUS, 3 delegados(as) representantes dos trabalhadores do SUS e 6 delegados(as) representantes dos usuários do SUS, considerando que a composição dos mesmos deveria obedecer o princípio da paridade, que diz que 50% dos delegados devem ser oriundos da sociedade civil (neste caso, os *usuários* de serviços do SUS).

Finalmente, vale ressaltar as moções que foram aprovadas durante a Plenária Final e lidas ao final da 5ª Conferência (PARINTINS, 2015a, p. 12):

- 1- Moção de Repúdio pela não conclusão do Hospital da Agrovila do Caburi, aprovada com 46 votos.
- 2- Moção de Retorno da ambulância para UBS Pe. Francisco Lupino, aprovada com 52 votos.
- 3- Moção de Compra de aparelho de raio-X completo para o hospital regional de Parintins, aprovada com 44 votos.
- 4- Moção de Implantação de Usina de Beneficiamento de Resíduos Sólido em Parintins e aterro controlado sanitário. Aprovada com 47 votos
- 5- Moção de apoio de construção do hospital da Agrovila do Mocambo do Arari. Aprovada com 54 votos
- 6- Moção de Apoio à interiorização do curso de medicina para atender aos municípios do Baixo Amazonas, implantando estrutura necessária para a realização do curso no município Polo, aprovada com 41 votos.

### **3.2.1.2 – 2ª Conferência Municipal sobre Assistência Técnica e Extensão Rural**

A 2ª Conferência Municipal sobre Assistência Técnica e Extensão Rural aconteceu no dia 29 de Fevereiro de 2016, no Município de Parintins, auditório da Universidade Estadual do Amazonas, Campus de Parintins – UEA/CESP e contou com a presença de 77 (setenta e sete) participantes, sendo: 11(onze) de Barreirinha, 12(doze) de Boa Vista do Ramos, 11(onze) de Maués, 4(quatro) de Nhamundá, 2(dois) de Urucará, 1(um) de Manaus e 36(trinta e seis) de Parintins (PARINTINS, 2016).

É válido ressaltar que, assim como na Conferência Municipal de Saúde, foram realizadas pré-conferências, mobilizando mais de uma centena de participantes envolvendo as diferentes categorias de trabalhadores do Meio Rural e do Meio Urbano, com metodologia semelhante à da Conferência realizada no dia 29 de fevereiro.

Dentre as Entidades e Organizações participantes da Conferência estavam representantes do IDAM (Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas); SEPROR (Secretaria de Produção Rural do Amazonas); Associação de Agricultores; Agricultores (as) Indígenas e Quilombolas; Secretaria Municipal de Produção Rural; Instituto Federal de Educação Técnica; Universidades (Federal do Amazonas e do Estado do Amazonas); Associação de Pescadores; além de pesquisadores, estudantes, convidados, observadores, membros do CODETER Baixo Amazonas e dos CMDRS.

Foram organizados três grupos de trabalho (GT), em torno dos eixos temáticos e dos eixos transversais, onde foram discutidas e debatidas as questões ligadas a cada eixo. A Conferência contou com três eixos temáticos e três eixos transversais, sendo eles: Eixo I – Sistema Nacional de Ater – Fortalecimento Institucional, Estruturação, Gestão, Financiamento e Participação Social; Eixo II – Ater e Políticas Públicas para a Agricultura Familiar; Eixo III – Formação e Construção de Conhecimentos na Ater; Eixos Transversais: a) Mulheres; b) Jovens; c) População Tradicional.

A metodologia das atividades da 2ª Conferência Municipal sobre Assistência Técnica e Extensão Rural bem como a metodologia para deliberação e aprovação na plenária final foi bastante parecida com a realizada na 5ª Conferência Municipal de Saúde, de modo que não reproduziremos aqui para não ficar repetitivo.

Ao final foram aprovadas 46 propostas dentre todos os eixos temáticos. Vejamos alguns exemplos:

Eixo 1: Garantir na lei orçamentaria anual nas três esferas de governo, um percentual de recursos financeiros necessários para operacionalizar as ações de ATER pública, e fazer chamada pública para a ATER privada, financiando as ações e facilitando as operações de implantação de políticas específicas

Eixo 2: Reestruturar e fortalecer os mecanismos das instituições de ATER para auxiliar as associações, cooperativas e demais organizações do setor primário na elaboração de Plano de Recuperação de Crédito Rural a fim de beneficiar os agricultores familiares.

Eixo 3: Criar e operacionalizar Centros de Inovação na Agricultura Familiar (CIAF) no âmbito dos Territórios da Cidadania, com aporte de recursos financeiros, como estratégia de construção, compartilhamento de informação e intercâmbio de metodologias de capacitação entre agentes de ATER, ensino, pesquisa, extensão e agricultores familiares.

Com estas duas breves descrições da 5ª Conferência Municipal de Saúde de Parintins e da 2ª Conferência Municipal sobre Assistência Técnica e Extensão Rural pudemos perceber como está presente na dinâmica das Conferências o aspecto discursivo, comunicativo, deliberativo, das decisões que são tomadas em suas plenárias, possibilitando a diferentes atores da sociedade civil a colaboração com a discussão e elaboração de políticas públicas de interesse social.

### **3.3 – Capacitação Técnica dos Conselheiros**

A questão da capacitação técnica é um dado que foi observado ao longo das entrevistas tanto quanto no material bibliográfico consultado. É praticamente consenso entre os membros dos CPPs estudados a necessidade de realizar um trabalho de capacitação contínua e constante. E já que estamos tratando aqui de um agir orientado para o entendimento com vistas ao *consenso*, se imaginarmos esse tema sendo objeto de deliberação na esfera pública política, não há como negar que não haveria nenhuma opinião em contrário e que 100% dos sujeitos deliberantes concordariam com essa necessidade. Talvez houvesse divergência quanto aos procedimentos e o tempo necessário para realização de capacitações para os conselheiros, mas dificilmente sobre a necessidade de sua realização. Portanto, faz-se necessário se debruçar sobre o tema da capacitação técnica.

A necessidade de capacitação técnica, em especial com o segmento dos usuários, tem sido ressaltada por vários pesquisadores (GARCIA, 2005; PAIVA; STRALEN; COSTA, 2014; WENDHAUSEN; CAPONI, 2002). Vários fatores podem contribuir para o agravamento da necessidade de capacitação técnica: escolaridade insuficiente, falta de informação, falta de conhecimento acerca da dinâmica e funcionamento dos Conselhos, pouca habilidade no uso das novas tecnologias de informação e comunicação, capacidade argumentativa (nem todos os conselheiros ou conselheiras têm facilidade de se expressar publicamente), falta de conhecimento especializado sobre uma respectiva política pública (educação ou saúde por exemplo).

Para Wendhausen e Caponi (2002, p. 1623), que realizaram uma pesquisa em um Conselho de Saúde em Santa Catarina, “o perfil dos conselheiros, no que se refere à escolaridade acaba tendo uma relação direta com a possibilidade de fala dentro do conselho estudado, ou seja, de em determinado contexto fazer calar, ou ao contrário, fazer falar”, o que revela como a escolaridade influencia no modo de participação efetiva dos

conselheiros. A habilidade técnica também é significativa pois, “diante do técnico competente, dificilmente uma pessoa comum sente-se à vontade para discordar ou colocar seu ponto de vista” (id., 2002, p. 1624). Garcia (2005, p. 146 – grifos no original) ao falar sobre a importância da presença dos movimentos da sociedade civil na esfera pública, pondera que esta presença seja *competente*

para articular a vontade gerada desde os **microdomínios das esferas cotidianas** e para se manter em relação com as instâncias deliberativas, presentes em uma ordem constitucional e democrática de Direitos, os quais são fundamentais para assegurar a proeminência da esfera pública como instância transmissora e legitimadora da democracia.

A influência dessa habilidade é tanto maior quanto o presidente de um determinado Conselho seja o próprio Secretário Municipal ou, no caso de um Conselho de Saúde, além de Secretário, um médico, considerando não só o lugar da *autoridade* mas o do discurso *competente* e técnico e, nesses casos, “sua fala tende a soar como a palavra final, em muitos assuntos para os quais seria necessário o diálogo” (WENDHAUSEN; CAPONI, 2002, p. 1625)<sup>100</sup>. Diante da fala da autoridade, ninguém, ou quase ninguém, ousa questionar. “Nessa perspectiva, é também através do diálogo e só nesse âmbito, que o que é público pode ser apropriado pelo público” (id., 2002, p. 1628).

O fato é que a ausência de habilidades técnicas e a falta de preparo para a função dificultam a concretização de uma gestão participativa (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006; GONÇALVES; SILVA; PEDROSA, 2008). E essa dificuldade é ainda maior no que diz respeito à deliberação de políticas públicas. Esta dificuldade pode facilmente ser utilizada em favor do Poder Público, sobretudo se há interesses partidários e políticos, na implementação de políticas públicas, criando situações de manipulação de tais espaços. Silva, *et al.*, (2015) e Souza (2008), analisando a composição dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, destacam que apesar de existir uma paridade numérica entre representantes da sociedade – com ênfase nos agricultores familiares – e representantes do poder público, tal não é garantia de legitimidade de suas deliberações: “Esta manipulação pode ocorrer por meio do poder de argumentação ou de articulação dos

---

<sup>100</sup> Naturalmente, não se trata aqui de questionar a autoridade ou a competência de um membro do Conselho para deliberar sobre questões relativas a uma determinada política pública – o que seria até contraditório –, mas de como essa *autoridade* pode inibir a abertura para o debate e discussão entre aqueles que não se sentem tão competentes assim, ou seja, que o *discurso competente* produza uma relação monológica nos espaços dos Conselhos.

representantes governamentais, ou mesmo pela indicação de representantes de agricultores vinda do poder público” (SILVA, *et al.*, 2015, p. 184)<sup>101</sup>.

O estudo de caso realizado por Guizardi e Pinheiro (2006) aponta para algumas das dificuldades sentida pelos próprios conselheiros, como no relato de uma das entrevistadas:

**Entrevistadora:** Como foi essa primeira experiência no conselho?

**Entrevistada:** De se sentir perdida, de não estar entendendo nada, de estar ocupando um cargo que não estava à altura dele. Mas achei que estivesse todo mundo preparado, e que eu não, mas todo mundo ficou do mesmo jeito [...] (Pastoral da Saúde, Vitória) (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006, p. 801).

E também em um relato de um funcionário da Caritas<sup>102</sup>

Eu sinto muita fragilidade dos movimentos populares, na participação com a mesma discussão. Porque você vê conselheiros que, por não serem técnicos da área, ou por serem voluntários, entram mudos saem calados, não participam efetivamente, não têm noção do que que é (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006, p. 802).

Em consonância com as informações relatadas acima e a partir dos dados coletados com as entrevistas realizadas com membros do CMS/PIN e CMDRS/PIN, foi possível observar não apenas a necessidade de capacitação técnica por parte dos conselheiros – que, como dissemos no início deste tópico, é consensual –, como também foi ressaltado a falta de iniciativa por parte do próprio Conselho em desenvolver atividades que fortaleçam a participação da sociedade civil o que inclui atividades de capacitação de seus membros<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> A falta de transparência na indicação e composição de conselheiros é um dado ressaltado também por Santos e Gugliano (2015, p. 13) ao analisar o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES): “Há predominância de empresários na composição do CDES, sendo reduzida a participação de lideranças da sociedade civil organizada, por exemplo [...] há indícios de que os critérios de seleção e de distribuição dos integrantes do CDES não têm contribuído para sua efetividade enquanto um fórum de vocalização das demandas da sociedade civil brasileira. A análise de sua composição revela a ausência de critérios transparentes para escolha dos participantes, sobre representação de determinados segmentos e baixo potencial inclusivo”.

<sup>102</sup> “pessoa jurídica vinculada à Igreja Católica, que assessora os trabalhos pastorais e de assistência social e que tem acento em diferentes conselhos” (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006, p. 800).

<sup>103</sup> Como veremos mais adiante, o autor desta Tese, enquanto membro do CMS/PIN, participou apenas de uma atividade de capacitação técnica promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e quando já não exercia mais atividade de conselheiro. Este dado reforça a inconsistência encontrada por Souza (2012) – ver nota 14, p. 38, do capítulo 1 – em relação às informações sobre programas de capacitação dos conselheiros que constam na base de dados do SIACS e a realização de tais programas, de fato. No caso do CMS/PIN, consta na base de dados do SIACS a informação de que o CMS/PIN realiza ou realizou

Vejam alguns casos da nossa pesquisa. Para o conselheiro Carlos Chagas<sup>104</sup>:

O que é que falta para que o Conselho possa compreender melhor a sua função? É que nós não passamos por nenhum processo de formação. Seja pela UNCM que é a União Nacional dos Conselhos Municipais, e aí isso tem dificultado um pouquinho o processo dos conselheiros [...] Então a dificuldade está na falta de uma formação específica e eu diria até mesmo de estruturação para que nós pudessemos desenvolver melhor as nossas atividades (PESQUISA DE CAMPO, 2016).

Falando sobre as dificuldades existentes no Conselho, a conselheira Gertrude Ellion ressalta a carência de informação que tem como consequência uma certa falta de habilidade dos conselheiros em atuar como tal e que essa falta de informação vem dos próprios movimentos que o conselheiro representa.

A dificuldade é a falta de informação que não é repassada para os conselheiros. Os conselheiros são indicados pelos movimentos sem o próprio conselheiro ter consciência do que significa ser conselheiro. Essa é uma das grandes dificuldades, a falta de informação para os conselheiros que gera a inabilidade para a atuação e em consequência ainda, a manipulação desses conselheiros para atender aos interesses das mesas diretoras aliadas às Prefeituras e às Secretarias de Saúde (PESQUISA DE CAMPO, 2016).

O Conselheiro Oswaldo Cruz destaca, além da falta de habilidade para atuar no Conselho, um outro fator que é o apoio de órgãos institucionais como o Ministério Público para assessorar as ações que são deliberadas pelo Conselho, ou seja, se, como indicam os dados, faltam aos Conselhos uma maior competência técnica e operativa para deliberar sobre os serviços de saúde (com ênfase no seguimento dos usuários), é ainda mais frustrante saber que aquilo que foi objeto de deliberação não será levado em consideração pelo Poder Público e nem mesmo com apoio de órgãos como o Ministério Público. Quando se delibera, não há a concretização daquilo que foi decidido, o que pode provocar um sentimento de inutilidade ou, nas palavras do conselheiro, de limitação.

---

programas de capacitação para seus conselheiros. Essa informação é inconsistente com o que foi observado durante a atuação do autor desta Tese enquanto membro do CMS/PIN. Tal informação pode ser obtida na base de dados do SIACS, acessando a plataforma através do endereço: <<http://aplicacao.saude.gov.br/siacs/login.jsf>>. Acesso em 09/11/2017. Para acessar a informação, é preciso selecionar o link: Conselhos de saúde cadastrados. Em seguida, selecionar o estado (AM) e o município (Parintins) do Conselho que se quer obter a informação. E acessar a aba "Funcionamento e Estrutura". A consulta é pública e não requer nenhuma senha.

<sup>104</sup> Carlos Justiniano Ribeiro Chagas (1879-1934) foi um médico, sanitarista e bacteriologista brasileiro conhecido pela descoberta do protozoário que causa a doença de Chagas. Foi laureado com diversos prêmios pelo mundo inteiro além de trabalhar no combate à leptospirose e contra as doenças venéreas.

Relacionado às questões da deliberação do CMS/PIN eu me sinto um pouco limitado porque poderíamos fazer muito mais se nós tivéssemos um pouco mais de conhecimento sobre as inúmeras funções que o CMS/PIN tem que deliberar e também me sinto limitado de uma outra forma porque não há a parceria do Ministério Público em fazer cumprir as deliberações do CMS/PIN. Pois o gestor municipal de saúde deve cumprir ou esclarecer os motivos de não cumprir as deliberações do colegiado. Então fica muito a desejar essas cobranças quanto às deliberações do CMS/PIN (PESQUISA DE CAMPO, 2016).

O Conselheiro acrescenta ainda “que existe uma necessidade muito grande, é necessária uma melhor capacitação dos conselheiros para realmente atuarem no controle social” (PESQUISA DE CAMPO, 2016).

Para finalizar este capítulo, faremos algumas considerações sobre a necessidade de capacitação dos membros de um CPPs considerando os novos avanços tecnológicos que têm possibilitado novas ferramentas sobretudo no que diz respeito ao controle social.

### **3.3.1 – Capacitação Técnica e as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação**

Como se trata aqui de colocar em discussão a questão da capacitação técnica dos conselheiros para que estes realizem um trabalho mais efetivo, convém levar em consideração o uso das novas tecnologias de informação e comunicação e como elas estão presentes nas questões pertinentes aos CPPs. A utilização da *internet*, bem como de equipamentos de informática, consiste hoje de uma ferramenta fundamental para as atividades de rotina dos conselhos de saúde, tais como: acesso ao SargSUS (Sistema de Apoio ao Relatório Anual de Gestão), análises nos sistemas de informações do DATASUS (Departamento de Informática do SUS), o cadastramento e atualizações no SIACS (Sistema de Apoio aos Conselhos de Saúde). O uso de tais tecnologias ficará evidente em nossa análise a partir da atuação do pesquisador desta Tese como conselheiro e que irá revelar, mais uma vez, a importância da capacitação técnica.

Como conselheiro, fiz parte do Comitê Técnico de Análise e Prestação de Contas<sup>105</sup> nos anos de 2014 e 2015. E as dificuldades sentidas para realizar este trabalho de fiscalização foram enormes.

---

<sup>105</sup> Um dado relevante na análise da habilidade e competência técnica dos conselheiros é a possibilidade de existência de câmaras técnicas (PESSOTO; NASCIMENTO; HEIMANN, 2001) para ajudar os conselheiros em temas que demandam maior conhecimento sobre um determinado assunto.

Houve uma série de dificuldades para fazer uma análise criteriosa, pois não estava habituado a lidar com processos licitatórios, notas fiscais de compras, sistemas de registros de preços, intenção de registros de preços, entre outras nomenclaturas próprias da área. Vale ressaltar que o Conselheiro que mais contribuiu com esta análise foi um representante dos trabalhadores do SUS, e que já atuava há vários anos no Conselho e por isso tinha um melhor entendimento da dinâmica do processo de fiscalização e análise da prestação de contas. A inexperiência dos usuários em lidar com esta questão, assim como a do autor desta Tese era evidente.

As dificuldades relativas a tal experiência poderiam ter sido amenizadas no caso de realizar algum curso de capacitação, como aquele que ressaltamos anteriormente, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, através da Escola de Contas Públicas (ECP) intitulado: *Receitas vinculadas à saúde e a educação*<sup>106</sup>.

O curso sobre *Receitas vinculadas à saúde e a educação* revela que a atuação enquanto fiscal de contas públicas não é uma tarefa tão simples como se possa imaginar. É preciso ter conhecimento técnico sobre Leis, conhecer os instrumentos de planejamento das políticas públicas (neste caso de saúde e educação), noções orçamentárias e muito mais. A natureza complexa da gestão do SUS, por exemplo, é ressaltada por Carvalho, *et al.*, (2012, p. 902):

a gestão governamental em saúde é constituída a partir de uma *práxis* social de âmbito institucional, possuindo uma natureza complexa e um caráter polivalente (ético, político, estratégico, técnico, administrativo) [...] Os sistemas de direção, assim como o processo e os arranjos para a tomada de decisões, envolvem motivações, interesses, racionalidades imbricadas, intuição (e experiência intuitiva), conhecimentos, capacidades cognitivas, habilidades, qualidade estratégica, controle de capitais e recursos (tempo, informações, tecnologias, financiamento).

Vejamos o exemplo do Conselho de Saúde.

Para realizar adequadamente a função de conselheiro da saúde e realizar a atribuição de fiscal das contas das políticas de saúde, o conselheiro precisa conhecer não apenas a Lei 8.142/90 (que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, entre outras providências), mas outras leis, portarias e decretos que normatizam as ações

---

<sup>106</sup> O site da Escola de Contas Públicas, do TCE/AM, disponibiliza para download o material utilizado nos cursos oferecidos pela ECP: <<http://ecp.tce.am.gov.br/>>.

e serviços de saúde, como: a Lei Complementar 141/12; as Portarias 2.135/13 e 204/07; a Resolução 459/12 e tantas outras (tudo isso de fácil acesso através da *internet*).

A Lei Complementar 141/12 estabelece entre outras coisas: os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde; as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo.

A Portaria 2.135/13 estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do SUS e a Portaria 204/07 regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle.

Atualmente, a portaria n. 2.135/2013 estabelece as diretrizes para o planejamento no âmbito do SUS e reitera a necessidade de compatibilização entre os instrumentos de planejamento da saúde (plano de saúde e respectivas programações anuais, relatórios de gestão trimestrais e anuais) e os instrumentos de planejamento e orçamento de governo, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), em cada esfera de gestão (QUEVEDO, *et. al.*, 2017, p. 824).

A Resolução 459 de 2012 é uma resolução do Conselho Nacional de Saúde e aprova um modelo padronizado de Relatório Quadrimestral de Prestação de Contas para os Estados e Municípios, conforme dispõe o parágrafo 4º do artigo 36 da Lei Complementar nº 141/2012.

Todas as informações mencionadas acima e muitas outras precisam ser levadas em consideração no momento da apreciação do Relatório Anual de Gestão (RAG) por parte de um CMS.

O conselheiro precisa também saber que o repasse orçamentário é feito através de fundos de saúde que devem ser instituídos por lei específica e constituem unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços de saúde: o FNS (Fundo Nacional de Saúde), o FES (Fundo Estadual de Saúde) e o FMS (Fundo Municipal de Saúde). Os fundos de saúde são mantidos “em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2012, art. 14). O FNS é o gestor financeiro dos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde que se destinam a financiar as despesas correntes e de capital do Ministério da Saúde e dos órgãos e entidades integrantes do SUS.

É através da Lei 8.142/90 (BRASIL, 1990, art. 2º) que ficamos sabendo que os recursos do FNS serão alocados como:

- I - despesas de custeio e de capital do Ministério da Saúde, seus órgãos e entidades, da administração direta e indireta;
- II - investimentos previstos em lei orçamentária, de iniciativa do Poder Legislativo e aprovados pelo Congresso Nacional;
- III - investimentos previstos no Plano Quinquenal do Ministério da Saúde;
- IV - cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Os recursos alocados junto ao FNS destinam-se às transferências para os Estados, o Distrito Federal e os municípios, a fim de que esses entes federativos realizem, de forma descentralizada, ações e serviços de saúde, investimentos na rede de serviços e na cobertura assistencial e hospitalar. Essas transferências são realizadas nas modalidades: Fundo a Fundo, Convênios, Contratos de Repasses e Termos de Cooperação.

E é aqui que surge a necessidade de um conselheiro possuir habilidades com as novas tecnologias de informação e comunicação pois, através do uso da *internet*, é possível ao conselheiro consultar o site do FNS<sup>107</sup> para ter acesso a informações sobre pagamentos e repasses feitos para Estados e Municípios e de forma detalhada, por bloco de financiamento, como Atenção Básica, Vigilância em Saúde, Média e Alta Complexidade etc. De posse de tais informações, é possível ao conselheiro cruzar as informações que constam no site do FNS com as informações repassadas pela Secretaria Municipal de Saúde através do RAG. Para quem tem um mínimo de noção orçamentária, é fácil saber que as informações que constam no site do FNS devem corresponder àquelas do RAG. Por exemplo, se no site do FNS consta a informação que foram repassados 13 milhões de reais para o Bloco da Média e Alta Complexidade, 10 milhões de reais para o Bloco da Atenção Básica, e assim sucessivamente, espera-se que no Relatório Anual de Gestão deva constar os gastos por parte da Secretaria Municipal de Saúde de acordo com tais cifras, por cada bloco de financiamento. E o conselheiro precisa saber que constitui desvio de finalidade, de acordo com a Lei Complementar 141/12, o uso do recurso de um bloco em outro, ou seja, os recursos destinados à Atenção Básica são para uso exclusivo com os gastos do respectivo Bloco de Financiamento. Somente em casos excepcionais

---

<sup>107</sup> <http://portalfns.saude.gov.br/>

(ao qual, mais uma vez, é necessário o conhecimento legal), é permitido o uso do recurso de um bloco de financiamento em outro.

As informações sobre orçamento e planejamento das políticas de saúde devem constar no Plano Municipal de Saúde (PMS) e Programação Anual de Saúde (PAS): o primeiro com vigência plurianual de 04 anos e o segundo é anual e deve operacionalizar o planejamento do Plano de Saúde, prevendo a alocação de recursos orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Municipal de Saúde

subsidiaria as ações de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de saúde pelo período de quatro anos, conforme preconizado pelas diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), compreendido como política que fundamenta, por meio do Pacto da Saúde, a elaboração desse instrumento, que deve estar alinhado ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual (NASCIMENTO; EGRY, 2017, p. 862).

O PAS, por sua vez, é um importante instrumento do Sistema de Planejamento do SUS, tem como propósito determinar o conjunto de ações que permitam concretizar os objetivos definidos no Plano de Saúde, assim sendo, descreve o detalhamento das ações e metas a serem executadas no período específico e contém o demonstrativo das ações programadas por bloco de financiamento

Finalmente temos o Relatório Anual de Gestão (RAG): um instrumento da gestão do SUS, do âmbito do planejamento, conforme item IV do art. 4º da Lei Nº 8.142/90, referenciado também na Lei Complementar 141/12 e Portaria 575/2012 do Ministério da Saúde.

O RAG deve apresentar os resultados finais alcançados na execução do PAS. O relatório de prestação de contas, que serve de base ao Relatório de Gestão, é quadrimestral, contém o demonstrativo dos recursos aplicados no período por bloco de financiamento, informações sobre auditorias, indicadores de saúde, e muitos outros.

O planejamento do setor de saúde é concretizado no Plano de Saúde, na Programação Anual de Saúde e no Relatório Anual de Gestão (RAG). Esses instrumentos formam um ciclo lógico com o objetivo de nortear os gestores na elaboração de melhores estratégias para a utilização dos recursos públicos e para o atendimento das necessidades de saúde. Nesse contexto destaca-se o RAG como o instrumento que apresenta os resultados alcançados; orienta os redirecionamentos necessários; subsidia as ações de auditoria, fiscalização e controle; e comprova a aplicação dos recursos públicos (REIS, 2015, p. 5).

Além do conhecimento dos instrumentos de gestão mencionados acima o conselheiro precisa de habilidades para acessar a *internet* pois a prestação de contas também deve ser realizada através do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS), que disponibiliza através da internet dados contábeis e indicadores da saúde do respectivo ente federado. O banco de dados do SIOPS é alimentado pelos estados, Distrito Federal e municípios. As informações prestadas são provenientes do setor responsável pela contabilidade do ente federado. Tais informações são inseridas e transmitidas eletronicamente para o banco de dados do sistema, através da *internet*, gerando indicadores de forma automática. O SIOPS constitui importante instrumento para a gestão pública em saúde e para fiscalização por parte dos Conselhos de Saúde, pois a partir das informações sobre recursos alocados no setor, têm-se subsídios para a discussão sobre o financiamento e planejamento do SUS.

Outra plataforma digital importante para todo conselheiro da saúde que faz parte de alguma comissão de análise e prestação de contas é o SargSUS: uma ferramenta eletrônica com o objetivo de apoiar os gestores municipais na elaboração e envio do Relatório Anual de Gestão (RAG) ao Conselho de Saúde<sup>108</sup>.

A partir de 2013, o Sargsus também passou a disponibilizar o relatório quadrimestral, que é um importante instrumento de monitoramento da execução das ações e serviços de saúde, o qual o gestor do SUS, em sua esfera de atuação, está obrigado a apresentá-lo aos órgãos de controle interno e externo. Esse relatório é o instrumento de prestação de contas do gestor que visa monitorar e acompanhar a execução do PAS. Ele apresentará montante e fonte dos recursos aplicados no período, auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações, oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população, conforme prevê a Lei Complementar nº 141/2012 (REIS, 2015, p. 14-15).

---

<sup>108</sup> É importante ressaltar que o SargSUS é uma ferramenta desenvolvida pela *Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde* em conjunto com o DATASUS (Departamento de Informática do SUS). O SargSUS está acessível através do link: <<http://aplicacao.saude.gov.br/sargsus/login!carregarPagina.action>>. Damos ênfase ao papel da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) neste caso pois, como ponderam Carvalho, *et al.*, (2012, p. 904) ela desempenha um papel importante para qualificar a gestão do SUS no que tange ao controle social e à participação popular: “A criação da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) representou uma inovação no processo de cooperação do Ministério da Saúde junto às gestões estaduais e municipais, bem como com as instâncias de participação e controle social, particularmente por sua responsabilidade em qualificar e aperfeiçoar a implementação das práticas de gestão estratégica e participativa nas três esferas de gestão do SUS”.

Através da plataforma do SargSUS, o Conselho de Saúde tem acesso a uma série de informações, relativas ao município, prestadores de serviços do SUS, profissionais do SUS, PAS, indicadores de saúde, indicadores financeiros, demonstrativo orçamentário. Além disso, é através do SargSUS que o Conselho de Saúde fará a apreciação do RAG. Após o RAG ser apreciado pelo Conselho de Saúde, este deve inserir as informações relativas ao parecer do Conselho de Saúde sobre o RAG, inclusive com o parecer pela aprovação, aprovação com recomendação ou não aprovação do RAG. As imagens abaixo dão uma ideia da plataforma.

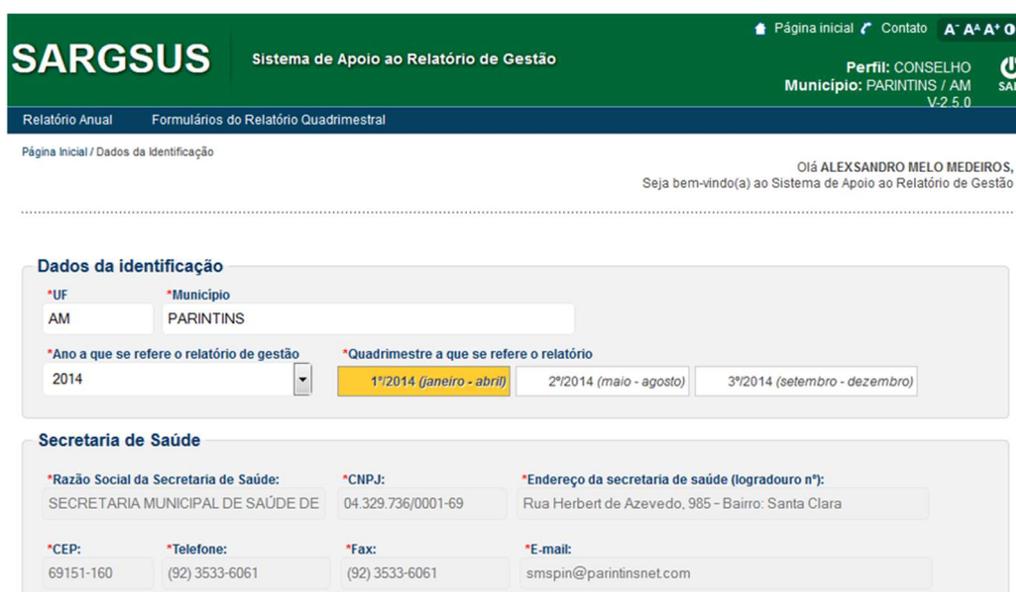


Figura 17. Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão – SargSUS (PESQUISA DE CAMPO, 2015).

Na imagem acima vemos, no canto superior direito da imagem, o nome do município/estado e o nome do conselheiro responsável pelo acesso ao Sistema. Na parte central estão os dados de informação a qual município pertence o Relatório e, logo abaixo, o ano ao qual o relatório se refere, dividido por quadrimestre. Por fim, o órgão da Secretaria de Saúde responsável com a razão social, CNPJ, endereço, telefones e e-mail.

A imagem abaixo mostra o campo onde o conselheiro de saúde, responsável por preencher as informações, irá informar o parecer do Conselho de Saúde, referente à análise do RAG. Vale ressaltar que esse parecer é o parecer da plenária do Conselho Municipal de Saúde, após discussão e deliberação do RAG.

Além de informar o parecer é necessário anexar os documentos que comprovam o referido parecer e, inclusive, anexar demais documentos que o conselheiro julgue necessário.

The screenshot shows a web form for entering a health council opinion. At the top, there is a field for 'Data de recebimento do RAG pelo CS' with the value '19/05/2014 11:50:05'. Below this are two empty fields for 'Apreciado pelo Conselho em' and 'Reapreciado pelo Conselho em'. The main area is a rich text editor titled 'Parecer do Conselho de Saúde', which is currently empty. Below the editor, it says 'Restam 3970 caracteres'. Underneath the editor is a section for 'Anexar Documentos' with radio buttons for 'Outro Documento', 'Resolução', and 'Parecer'. There is a 'Selecionar arquivo...' button and the text 'Nenhum arquivo selecionado.' At the bottom right, there is a blue button labeled 'ANEXAR ARQUIVO'. The bottom of the form has a section labeled 'Apreciação'.

Figura 18. Parecer do Conselho de Saúde (PESQUISA DE CAMPO, 2015).

A figura abaixo demonstra como funciona o fluxo de informações da plataforma SargSUS desde a inserção de informações por parte da gestão do SUS, a apreciação por parte do Conselho de Saúde, até o momento em que o RAG fica disponível para acesso público.

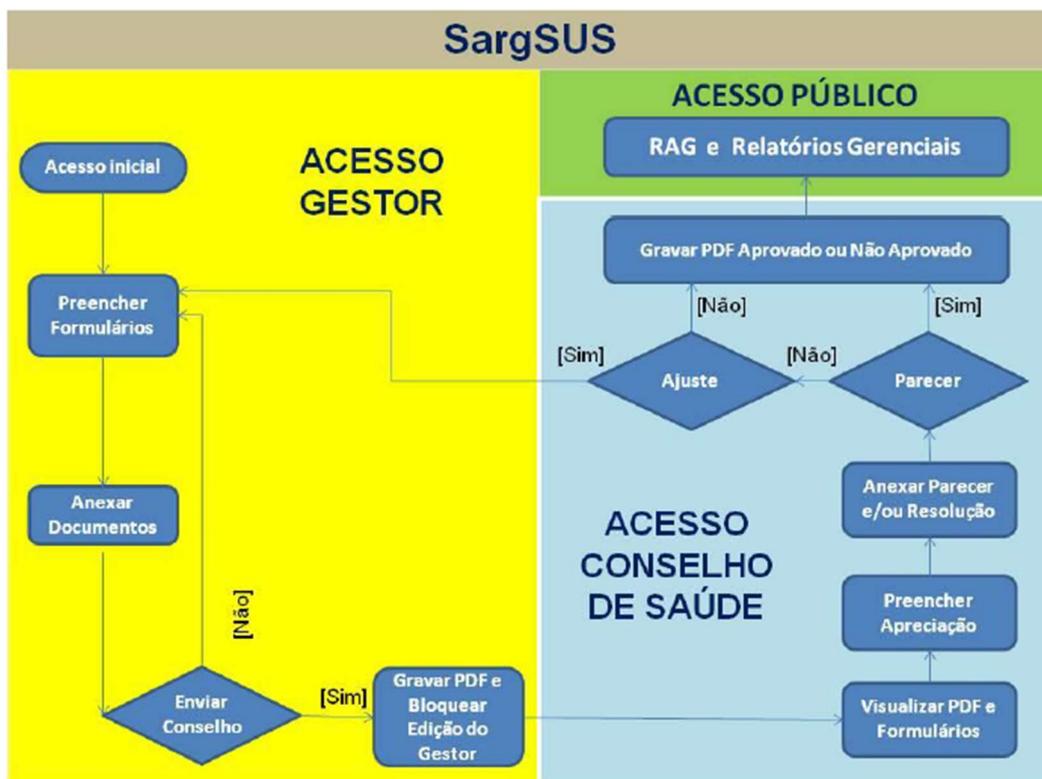


Figura 19. Fluxo da Informação no SargSUS (BRASIL, 2014, p. 8).

Temos então uma série de questões que foram levantadas e que implicam, direta ou indiretamente, na necessidade de um trabalho de capacitação técnica por parte dos conselheiros. Tais dificuldades surgem como bloqueios ao potencial democrático dos Conselhos, todavia, insistimos mais uma vez que, a despeito de todas estas dificuldades, é preciso salientar que

tais arranjos representam um espaço de aprendizagem democrática, e, portanto, são importantes para o desenvolvimento de uma chamada cultura cívica [...] como locais de aprendizado de práticas democráticas, de tolerância e de cooperação, com potencial para o fomento de um círculo virtuoso que tende a inculcar valores de uma comunidade cívica ao incentivar a acumulação de capital social, contribuindo para o fortalecimento da democracia (PAIVA; STRALEN; COSTA, 2014, p. 492).

A formação dos Conselhos foi pensada como uma possibilidade de uma nova cultura política, no sentido de democratizar o processo de tomada de decisões nas políticas públicas em geral. Tais arenas se contrapõem ao modelo tradicional de democracia representativa e ressalta um projeto de participação e controle social das políticas públicas. É preciso destacar, todavia,

que os conselhos não atingem o ideal deliberativo e conseqüentemente não cumprem a legislação brasileira referente ao papel destas arenas de participação social, o que pode remeter-nos a questionar a capacidade deles em atingir determinados ideais da democracia deliberativa, pautada pela argumentação racional entre os atores políticos, a despeito de outras formas discursivas que são produzidas, tendo em vista as diferenças sociais e culturais que existem em nossa sociedade e se reproduzem no espaço conselhistas (PAIVA; STRALEN; COSTA, 2014, p. 492).

Foi o que tentamos realizar neste capítulo: questionar/problematizar o ideal democrático participativo/deliberativo dos Conselhos, mas sem nos fixarmos apenas em tais limitações e procurando ressaltar o potencial democrático dos CPPs, como faremos a partir de agora.

## CAPÍTULO 4 – UMA DEFESA DA DEMOCRACIA VIA POLÍTICA DELIBERATIVA E EDUCAÇÃO POPULAR DIALÓGICA

Em agosto de 2017, o jornal Estadão publicou uma notícia intitulada: *Classe política enfrenta rejeição generalizada*<sup>109</sup>. A notícia ressalta como os brasileiros manifestam uma rejeição generalizada à classe política, considerando o lapso temporal de pouco mais de um ano para as eleições presidenciais de 2018, governo do Estado, senado e câmara dos deputados. De acordo com a notícia, a pesquisa, realizada pelo instituto Ipsos<sup>110</sup>, apontou que apenas 6% dos eleitores se sentem representados pelos políticos em quem já votaram. O que chama a atenção é que esse sentimento de rejeição influencia, de acordo com a notícia, na própria percepção do eleitor sobre a democracia onde apenas metade dos entrevistados consideram-na como a melhor forma de governo o que deve ser resultado do sentimento de falsa representação política. A notícia ressalta ainda que “nada menos do que 81% dos entrevistados pelo Ipsos manifestaram concordância com a afirmação de que ‘o problema do País não é o partido A ou B, mas o sistema político’”.

No mesmo ano de 2017 e no mesmo mês de agosto, o jornal Folha de São Paulo publicou uma matéria intitulada: *Desencanto amazônico*<sup>111</sup>. O artigo faz uma referência a eleição suplementar que ocorreu no Estado do Amazonas e destaca o alto índice de abstenção eleitoral – aproximadamente 24% – o que, segundo a matéria, revela o sentimento de rejeição do eleitorado frente à possibilidade de uma efetiva renovação política. Somado ao número de votos brancos e nulos, esse percentual atinge a marca de 40% dos eleitores, ou seja, uma parcela significativa dos eleitores deixou de votar ou não votou em nenhum dos candidatos ao cargo do Governo do Estado no Amazonas.

Estes dados revelam que existe uma insatisfação generalizada com a situação política no país, o que se reflete também, como vimos, na percepção que o cidadão tem sobre a própria democracia, e corroboram o referencial teórico apresentado no capítulo 2, onde se destaca a falta de representatividade dos partidos políticos e a ideia de que os

---

<sup>109</sup> Disponível em: <<http://www.msn.com/pt-br/noticias/crise-politica/classe-pol%c3%adica-enfrenta-rejei%c3%a7%c3%a3o-generalizada/ar-AApY7H2?li=AAgXC1&ocid=mailsignout>>. Acesso em 14/08/2017.

<sup>110</sup> “Os dados do Ipsos são parte de um levantamento chamado Pulso Brasil, feito mensalmente desde 2005 para monitorar a opinião pública sobre política, economia, consumo e questões sociais. Foram ouvidas 1,2 mil pessoas, em 72 municípios, entre 1.º e 14 de julho. A margem de erro é de três pontos percentuais para mais ou para menos”. Disponível em: <<https://www.ipsos.com/pt-br>>. Acesso em 14/08/2017.

<sup>111</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/08/1908003-desencanto-amazonico.shtml?cmpid=compfb>>. Acesso em 14/08/2017.

políticos que estão no poder não representam a sociedade. Os partidos e os membros que lhes representam “nunca descumpriram tanto suas promessas eleitorais quando chegaram ao poder como ultimamente” (SANTOS, 2007, p. 97). Eles fundamentam suas campanhas eleitorais em promessas de que vão oferecer “mais emprego, educação, saúde etc., mas quando chega ao poder não faz nada disso. Esse descumprimento faz com que a deslegitimação dos partidos seja cada vez maior em um número cada vez maior de países” (id., ibidem, p. 97).

Além da rejeição política de uma parte significativa da sociedade brasileira, a democracia também tem sido alvo de sucessivos ataques por parte de representantes políticos. O mesmo Congresso Nacional que destituiu uma presidenta eleita do poder por *crime de responsabilidade fiscal*, impediu que o então Presidente da República Michel Temer fosse julgado pelo Supremo Tribunal Federal por crime de corrupção passiva. As artimanhas realizadas no jogo político, tanto em relação às sucessivas manobras políticas realizadas em prol do *impeachment* da então presidenta da República Dilma Rousseff, com o claro objetivo de disputa pelo poder, quanto para evitar que o julgamento de Michel Temer passasse pelo plenário do Congresso Nacional, não foram poucas.

Michel Temer concedeu uma enxurrada de emendas parlamentares aos deputados federais, principalmente aos de sua base aliada, o que revela interesses obscuros no cenário político nacional envolvendo os nossos representantes parlamentares. O que causa estranheza não é a liberação de emendas parlamentares já que essa é uma prática legal e comum, mas sim o valor total que foi autorizado em tão pouco espaço de tempo, desproporcional ao que foi concedido no primeiro semestre do ano e em um contexto bem peculiar em que o próprio Governo alegava não ter dinheiro para suprir as necessidades primárias da população.

Outra manobra articulada por Michel Temer foi o *troca-troca* na Comissão de Constituição e Justiça para impedir que a denúncia contra ele fosse aceita pelo plenário da Câmara e encaminhada para processamento no Supremo Tribunal Federal<sup>112</sup>, após o parecer favorável do relator na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o deputado Sérgio Zveiter (por incrível que pareça do próprio partido do presidente Michel Temer, o então PMDB, do RJ), sobre a admissibilidade da denúncia contra o presidente por

---

<sup>112</sup> Tal fato ocorreu em relação à primeira denúncia envolvendo o Presidente da República que foi *barrada* pelo Congresso Nacional em agosto de 2017. Em outubro de 2017 a Câmara dos Deputados impediu novamente que o presidente da República fosse investigado pelo Supremo Tribunal Federal após uma segunda denúncia apresentada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) contra o Presidente, desta vez por obstrução da justiça e organização criminosa.

corrupção passiva. Nessa ocasião houve uma troca acentuada de membros titulares na Comissão, em uma clara tentativa de garantir apoio ao presidente.

Tantas manobras reforçam a tese de que houve um grande pacto entre políticos e parlamentares, membros do judiciário e até de outras instâncias, para se manter no poder, como ficamos sabendo através do diálogo gravado em escuta telefônica pelo então senador da república Romero Jucá e o ex-presidente da Transpetro Sérgio Machado, sugerindo um pacto para deter o avanço das investigações da operação Lava Jato, o *impeachment* de Dilma Rousseff e consequentemente a ascensão de Michel Temer à presidência da República. Na gravação Jucá ressalta a necessidade de *estancar a sangria* e sugere que apenas um eventual governo do Michel Temer poderia construir um grande acordo nacional “com o Supremo, com tudo”<sup>113</sup>.

Estes tempos obscuros mergulharam nossa democracia em uma crise profunda de representatividade. De um lado tem-se uma ampla maioria de uma casta política movida por interesses particulares e partidários desejando a penumbra e a manutenção de um sistema que lhes garanta a continuidade das práticas da política sem as responsabilidades que lhes seriam consectárias. Do outro lado tem-se uma sociedade ignorada em seus anseios, espoliada, com pouca perspectiva de reação, tomada de apatia, rejeição e desprezo pela política, tal como conduzida pelos nossos *representantes*.

Essa crise reforça a ideia do sugestivo título do livro do professor Vieira (2006): *A democracia com pés de barro*. Segundo o autor (id., 2006, p. 13): “O problema da democracia com o aguçamento da crise do sistema representativo moderno, põe em pauta novos elementos que enriquecem a complexidade da questão e a exigência de seu enfrentamento”. Estas palavras foram escritas em 2006, bem antes de todos os episódios brevemente narrados acima, e que não constituem senão uma parte ínfima dos fatos ocorridos nos últimos anos. Todavia, permanecem extremamente atuais. Urge uma reflexão teórico prática sobre o tema e tal urgência “resulta não só num imperativo do ponto de vista intelectual, quanto condição incontornável de qualquer prática social emancipatória” (id., ibidem, p. 13). É em resposta a esta urgência que estas páginas estão sendo escritas.

---

<sup>113</sup> Trechos dos diálogos podem ser lidos em: 1) <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>>. Acesso em 16/08/2017; 2) <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/01/19/em-audio-sobre-estancar-lava-jato-juca-disse-que-teori-nao-tinha-ligacao.htm>>. Acesso em 16/08/2017; 3) Ou no canal do Youtube: <<https://www.youtube.com/watch?v=Y91-epGfFmE>>. Acesso em 16/08/2017.

A perda de confiança da população no modelo representativo tem sido motivada por vários fatores: “pelo descrédito nos partidos políticos quanto à desconfiança crescente na classe política” (VIEIRA, 2006, p. 91), pelas intermináveis denúncias sobre corrupção, o mau uso dos recursos públicos, a falta de soluções para resolver os problemas públicos que atingem direta e indiretamente a sociedade. Perdemos a confiança no modelo de governo democrático revestido apenas ilusoriamente de um aparato representativo, em que representantes eleitos garantem que irão agir em prol da coletividade, mas cuja prática é desmentida transformando o que deveria ser um espaço de decisão coletiva em prol da coletividade em um espaço de negociação entre interesses parciais e corporativos. A desconfiança e o descrédito “não é, certamente, com a democracia, mas com uma democracia dissimulada. O ceticismo da população com a democracia é, em parte, a contrapartida do cinismo parlamentar” (VIEIRA, 2006, p. 114), ou seja, do cinismo daqueles que, teoricamente, nos representam.

Com estas breves considerações sobre o atual contexto da democracia brasileira iniciamos a defesa da nossa Tese, que se trata precisamente de uma *defesa da Democracia*, mas não do atual modelo de democracia. Não desse atual modelo minimalista (MORONI, 2009), de baixa intensidade (SANTOS, 1999, 2003 e 2007), elitista, liberal, tradicional, clássico e hegemônico (SANTOS; AVRITZER, 2003). A nossa defesa é de um outro modelo de democracia, com efetiva participação social, onde o futuro político do país não esteja reservado nas mãos de uma classe política que, de fato, não representa os interesses da sociedade.

A nossa Constituição Federal de 1988 criou os princípios normativos legais que possibilitam pensar uma maior e efetiva participação social na esfera pública, seja pela possibilidade de permitir aos cidadãos a elaboração de projetos de lei de iniciativa popular em âmbito federal (BRASIL, 2001, art. 14, inciso III), estadual (art. 27, § 4) e municipal (BRASIL, 2001, art. 29, inciso XI), seja por criar mecanismos que garantem a participação de representantes da sociedade civil no planejamento de políticas públicas municipais (art. 29, inciso X), das políticas de saúde (BRASIL, 2001, Art. 198, inciso III), das políticas de assistência social (BRASIL, 2001, Art. 204, inciso II), nos programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente (BRASIL, 2001, Art. 227, § 1). Isso para ficarmos apenas no marco jurídico principal do nosso país, sem mencionar o marco jurídico que garante a participação da sociedade civil senão em todas, em praticamente todas as esferas das mais diferentes políticas públicas: educação, saúde, meio ambiente, juventude, desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural etc.

É necessário fortalecer os mecanismos constitucionais de participação popular e acrescentar a estes mecanismos o modelo de política deliberativa onde o povo, o verdadeiro soberano, seja protagonista em um processo democrático onde as decisões que afetam direta ou indiretamente todos os envolvidos devem ser tomadas em comum acordo, através de procedimentos deliberativos e do uso público da razão.

Nesse contexto, a elaboração do conceito de política deliberativa, ligada à preocupação do filósofo alemão Jürgen Habermas pela forma como os cidadãos fundamentam racionalmente as regras em uma democracia, se conjuga com a teoria do discurso, propondo um procedimento ideal para o processo, considerando que o voto não é instrumento suficiente para legitimar o Estado democrático. “Habermas, ao elaborar o conceito de democracia discursiva/deliberativa, está preocupado com o modo como os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático” (FARIA, 2000, p. 48)<sup>114</sup>.

Neste cenário de deliberação participativa, a sociedade civil representa um papel central como interlocutores das autoridades públicas. Um modelo de política deliberativa que defende que o exercício da cidadania se estende para além do processo eleitoral, exigindo uma participação mais direta dos indivíduos no domínio da esfera pública política democrática, em um processo contínuo de discussão e crítica reflexiva das normas e valores sociais. E onde os CPPs surgem tanto do ponto de vista do exercício da cidadania via participação popular quanto criam a possibilidade de pensar o modelo de política deliberativa.

Por que defender um modelo de gestão democrática tomando como base o sistema de política deliberativa apesar dos obstáculos, dificuldades e bloqueios como se viu no capítulo anterior?

A resposta é que o modelo atual de democracia representativa tem demonstrado que não atende aos interesses da sociedade e, portanto, a alternativa que temos diante da falência do modelo representativo é uma democracia participativa de feição deliberativa. Deve-se aproveitar o modelo participativo/deliberativo já existente, aprimorá-lo e fazer com que os cidadãos deliberem sobre os assuntos que digam respeito à sua cidade, o seu bairro, o seu posto de saúde, a escola da sua comunidade.

---

<sup>114</sup> Aqui já podemos pensar também outro aspecto da nossa Tese, discutida no final deste capítulo, que é a necessidade de preparar esse cidadão para o exercício da cidadania que não se limita ao voto, mas exige um processo de aprendizado e formação cidadã. É nesse ponto que as ideias de Habermas se complementam com as ideias do patrono da educação brasileira, Paulo Freire.

Estamos diante de uma nova *contratualidade*, sobretudo se aceitarmos que o contrato social, “[...] a metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental” (SANTOS, 2002, p. 07), expresso no atual modelo representativo, é um falso contrato, porque não representa os interesses da sociedade. O novo contrato, entre o Estado e a sociedade (através de movimentos sociais, movimentos populares, associações de bairros, ONGs), deve se opor a essa lógica da exclusão, a partir dos processos de participação e deliberação: “[...] um novo contrato social não só é possível, como imprescindível para que no século que se inicia tenhamos mais democracia, mais desenvolvimento, enfim, mais justiça social” (PEREIRA NETO, 2003, p. 69).

O modelo participativo/deliberativo fortalece a “alternativa democrática em que haveria uma maior participação dos trabalhadores, dos consumidores e dos cidadãos nas decisões que dizem respeito a moradia, saúde e serviços” (STRECK, 2003, p. 59).

A análise do que temos chamado de bloqueios do potencial democrático dos CPPs (que limitam a implantação desse novo contrato), aliada à experiência como conselheiro no Conselho Municipal de Saúde, não nos impediu de enxergar nos Conselhos o seu potencial democrático, o que nos remete a nossa defesa de tese, de como acreditamos que seja possível superar, senão no todo, pelo menos em parte, os obstáculos existentes nos espaços dos CPPs, tomando como referencial as teorias de Jürgen Habermas e Paulo Freire.

Esse nosso otimismo (apesar do reconhecimento dos limites e dificuldades do exercício democrático) é compartilhado, em parte, por alguns dos conselheiros entrevistados em nosso estudo, como a Conselheira Elizabeth Blackwell:

Nesse nosso olhar sobre o Conselho a gente se sente assim desestimulado de acreditar na democracia participativa e a população cada vez mais ausente, mais alienada dos seus direitos fica à mercê de *guetos conselhistas* que não vão levar a nada, não vão transformar nada, só vão sustentar esse Estado dominante que nós temos aí. Mas o Conselho é um instrumento, único talvez, dentro da democracia, de a população participar das ações da saúde e ajudar o Conselho a ser agente fiscalizador. De tudo que eu observei até hoje nos Conselhos houveram algumas ações positivas, mas ações individuais por parte de alguns conselheiros, comprometidos, conscientes do papel do conselheiro, em relação às ações do Conselho, relatórios, fiscalização *in loco* de demandas dos serviços públicos, da *enganação* da saúde pública para a população (PESQUISA DE CAMPO, 2016 – grifo nosso).

Vemos aqui claramente na análise da conselheira como ao mesmo tempo ela compartilha do nosso pessimismo ao se sentir desestimulada de acreditar na participação da população na democracia, ao mesmo tempo em que reconhece nos Conselhos um instrumento, *único dentro da democracia*, de favorecer o processo de participação popular. E isso porque a conselheira reconhece que é possível, diante do que ela observou em sua prática, que os conselheiros possam de fato estar comprometidos com as ações dos Conselhos (seja no seu caráter deliberativo ou de fiscalização).

Esse pessimismo é resultado dos bloqueios ao potencial democrático dos CPPs que, como vimos, são inúmeros: problemas com autonomia e organização, estrutura física, política clientelista, influência político partidária, baixa qualificação técnica dos conselheiros representantes da sociedade civil, até mesmo falta de interesse da sociedade em geral, e inúmeros outros<sup>115</sup>.

Não temos a pretensão de ter esgotado os problemas que envolvem a dinâmica dos CPPs. Todavia, vamos, agora, diante daquelas que foram apresentadas, apontar possíveis soluções. Parafraseando o filósofo do iluminismo francês, Jean-Jacques Rousseau, poderíamos dizer: a democracia é o regime da liberdade e da soberania popular mas por toda parte se encontra acorrentada; de quantas e quais maneiras tem ela sido vilipendiada? Ignoro-o. Como torná-la legítima? Creio poder resolver esta questão<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> Se já não bastassem tantos e tão complexos desafios, poderíamos acrescentar ainda um outro dado que não foi explorado em nossa pesquisa, que é o caso dos *policonselheiros*: conselheiros que ocupam diferentes conselhos gestores de políticas públicas, ocasionando um certo limite do quadro de representatividade da sociedade civil, especialmente se estes *policonselheiros* tem proximidade com atores estatais ou foram indicados para a composição do conselho por representantes do poder público (PAIVA; STRALEN; COSTA, 2014; BISPO JÚNIOR; SAMPAIO, 2008).

<sup>116</sup> Ver nota 22, p. 52, capítulo 2; bem como a epígrafe deste trabalho. Não seria fora de propósito fazer aqui, em nota de rodapé, um breve comentário sobre o filósofo do iluminismo francês, considerando sua crítica ao modelo de representatividade e sua defesa da ideia de soberania popular, soberania que se expressa sobretudo através do poder legislativo. A razão desta nota é que o modelo de política deliberativa do filósofo alemão Jürgen Habermas nos permite ampliar a ideia de soberania popular, no sentido de que o povo é quem deve não apenas elaborar as leis que ele próprio deve obedecer (Rousseau) mas também deve contribuir ativamente para o processo de elaboração e implementação de políticas públicas, transformando o poder comunicativo (agir comunicativo dialógico) em poder administrativo (Habermas). Há que se considerar que, se por um lado, Habermas tem “em alta estima o contratualismo rousseauiano [...] [considera] exemplar a interação entre direito e democracia e [...] [vê] na institucionalização popular do contrato social uma antecipação da ética discursiva” (HECK, 2008, p. 15), por outro lado o filósofo alemão tece inúmeras críticas à teoria política de Rousseau. Habermas faz inúmeras referências (seja em tom de crítica ou não) ao filósofo francês e, diga-se de passagem, ao filósofo do iluminismo alemão Immanuel Kant. Sobre os dois filósofos iluministas Habermas pondera que: “Rousseau sugere uma leitura mais republicana, Kant uma leitura mais liberal [...] [ambos] empreenderam esforços com o objetivo de pensar tanto a vontade soberana quanto a razão prática sob o conceito de autonomia da pessoa do direito, a tal ponto que no pensamento de ambos a soberania popular e os direitos humanos se interpretam mutuamente [...]” (HABERMAS, 2002, p. 291). Para Habermas, “Rousseau é visto como um dos pais dos direitos humanos e da soberania popular” (MONTEAGUDO, 2013, p. 196). As referências de Habermas à Rousseau podem ser encontradas em várias de suas obras dentre as quais merece destaque *Mudança estrutural da esfera pública* (HABERMAS, 1984), *Direito e democracia: entre faticidade e validade*

Após analisar algumas das *aporias*<sup>117</sup> da democracia contemporânea que se refletem na prática dos CPPs passemos, então, a nossa defesa de Tese.

#### 4.1 – Agir comunicativo dialógico

Quando se fala em democracia, não existe nada mais contraditório do que uma gestão autoritária, impositiva, coercitiva e opressora. Quando qualquer um desses elementos se fizer presente o resultado não pode ser senão este: um modelo de gestão antidemocrática. A presença de tais elementos implica bloqueios do potencial democrático de qualquer espaço público de decisão coletiva. Essa ideia é reforçada por Moreira (2011, p. 363):

quando se observa o processo de participação numa situação de autoritarismo, clientelismo e favoritismo dos políticos locais, como demonstra a tradição do poder local na região em estudo<sup>118</sup>, verificam-se vários obstáculos e limitações à participação da sociedade civil nos espaços que vêm sendo criados a partir da década de 90.

A nosso ver, um Conselho de Políticas Públicas constitui um espaço por excelência de deliberação participativa: um *locus* de exercício da cidadania e democracia; um espaço decisório por parte do Estado de forma ampliada e pública com a participação da sociedade; onde os atores sociais (governamentais e não governamentais) devem trazer informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos

---

(HABERMAS, 1997, v. 1) e *A inclusão do outro* (HABERMAS, 2002). Podemos finalizar esta nota com a afirmação de Dutra (2012, p. 57), à respeito de Habermas e Rousseau, segundo o qual “uma parte da teoria de Habermas pode ser considerada como uma reformulação de Rousseau nos termos da teoria discursiva da democracia, com o fito de levar adiante a intenção de compor direitos humanos e soberania popular”.

<sup>117</sup> De acordo com Abbagnano (2007, p. 75), *aporia* significa tanto as dificuldades inerentes a um raciocínio quanto pode ser usado no sentido de uma dúvida racional. Aqui utilizamos *aporia* no primeiro sentido, de uma dificuldade efetiva própria de uma raciocínio ou da conclusão a que leva um raciocínio.

<sup>118</sup> O autor se refere ao estudo das ações desenvolvidas através do Serviço de Educação Popular (Sedup), na região do Brejo paraibano, onde se localiza o município de Guarabira-PB. O Sedup “é uma organização não governamental que tem atuação na região do Brejo desde a década de 80, desenvolvendo assessoria no campo da educação popular junto aos movimentos sociais” (MOREIRA, 2011, p. 369). Vale ressaltar que o autor avalia de forma sucinta e positiva a presença de representantes de organizações populares, “das pastorais populares, das comunidades eclesiais de base, dos movimentos populares de bairros e das organizações Não governamentais” (id., ibidem, p. 368) nos conselhos gestores de políticas públicas existentes no município, dentre os quais o Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho de Saúde, de Educação-Fundeb, de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Agricultura. O autor destaca “a participação cidadã como ação política que vem se expandindo na esfera local, tendo como foco de ação a sua incidência nas políticas públicas, expressando-se como campo fértil para a educação popular, tendo em vista a forte presença dos sujeitos populares (movimentos e organizações populares da sociedade civil) nos diversos espaços públicos institucionais ou da sociedade civil que tratam das políticas públicas” (id., ibidem, p. 373).

envolvidos e tais informações devem ser partilhadas e discutidas, isto é, os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são *a priori* detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídas coletivamente; a racionalidade ou a eficiência é gerada, pelo menos em tese, de forma descentralizada e *a posteriori*; e, por fim, a legitimidade das decisões coletivas deriva de procedimentos deliberativos do qual participam aqueles que possivelmente serão afetados pelas decisões. O conceito *procedimental* da política deliberativa consiste, nesse caso, no cerne normativo de uma teoria sobre a democracia cujo modelo pressupõe a existência de *cidadãos deliberantes*. Em *Direito e Democracia*, Habermas (1997 e 2011) formula o modelo de procedimento democrático, que ele próprio denomina de política deliberativa, a partir do princípio discursivo da democracia. Analisando o procedimento democrático Habermas (2002, p. 278 – grifos do autor) infere que este

cria uma coesão interna entre *negociações, discursos de auto-entendimento e discursos sobre a justiça*, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos. Com isso, a razão prática [...] restringe-se a regras discursivas e formas argumentativas que extraem seu teor normativo da base validativa da ação que se orienta ao estabelecimento de um acordo mútuo, isto é, da estrutura da comunicação linguísticas.

O modelo teórico construído pelo filósofo alemão se aplica perfeitamente ao caso dos CPPs: uma teoria da ação que tem como base uma estrutura comunicacional, uma compreensão dialógica (relação entre ao menos dois sujeitos capazes de falar e de agir) e um modelo de interação social baseado na busca do entendimento, que almeja resultados racionais, justos e honestos, com a ressalva de que, ao invés da ideia de *consenso*, preferimos utilizar o conceito de *acordo*, como já tivemos oportunidade de frisar na introdução desta Tese. A comunicação que busca o acordo se baseia numa troca ativa e de informações entre participantes de uma certa prática social, ancorada em estruturas racionais. Esse entendimento seria produzido internamente, e não a partir de um *a priori* fixo, precisando ser aceito como válido pelos participantes da comunicação. O compartilhamento, a construção intersubjetiva de entendimentos no/e pelo processo comunicativo podem (e devem) funcionar como horizontes da *práxis* democrática.

Todavia, este modelo procedimental de política deliberativa não pode ser realizado dentro de um contexto em que predomina o que temos chamado de *agir instrumental coercitivo antidialógico*.

O *agir instrumental coercitivo antidialógico* anula a autonomia dos indivíduos na esfera pública política e em um espaço onde os indivíduos não possam resolver as questões de forma autônoma todas as decisões ficam comprometidas. Garcia (2005) destaca como a autonomia é uma condição estruturante necessária para a existência e preservação da esfera pública. É preciso “que se mantenham autônomas e afastadas das tentativas burocratizantes e instrumentalizantes do sistema político” os espaços de decisão coletiva com participação social para que as ações organizadas da sociedade civil “sejam **sustentáculo e catalisadores dos processos de formação de opinião e vontade política**” (id., ibidem, p. 146 – grifos do autor). E o próprio Habermas (HABERMAS, 2002, p. 293-294) também entende a importância da autonomia para garantir a legitimidade de decisões coletivas:

(...) os cidadãos só podem fazer um uso adequado de sua autonomia pública quando são independentes o bastante, em razão de uma autonomia privada que esteja equanimemente assegurada; mas também o fato de que só poderão chegar a uma regulamentação capaz de gerar consenso, se fizerem o uso adequado de sua autonomia política enquanto cidadãos do Estado.

A questão do bloqueio do potencial democrático de espaços públicos que não são autônomos também foi pensada por Nobre (2004, p. 37), ao analisar a influência do poder econômico e administrativo ao se pensar um modelo de deliberação e participação no Estado Democrático de Direito:

Se a deliberação e a participação devem encontrar seu lugar no Estado Democrático de Direito, será necessário aceitar um jogo entre, de um lado, os espaços públicos autônomos e as novas formas de institucionalidade que projetam, e, de outro, macroestruturas definidoras do regime democrático, que serão cada vez mais testadas em seus limites e suas configurações presentes. Entretanto, não se trata de um “livre jogo” entre os dois polos, mas uma disputa política que só mostrará avanços emancipatórios se for capaz de afastar, a cada vez, em cada conflito concreto, o jugo determinante do dinheiro e poder administrativo.

Como superar, portanto, esse bloqueio gerado pelo *agir instrumental coercitivo antidialógico*?

“O autor da TAC [teoria do agir comunicativo] pensa a emancipação pela elevação coletiva do entendimento [...] que resulta da ação comunicativa intersubjetivamente livre de coações” (PITANO, 2008, p. 131), ou seja, o *agir instrumental coercitivo*

*antidialógico* deve ser substituído pelo *agir comunicativo dialógico* e orientado para o entendimento. O agir orientado para o entendimento visa um acordo mútuo que não pode ser almejado quando há qualquer forma de coerção ou qualquer tipo de imposição. “[...] nenhuma das partes jamais pode *impô-lo*: nem de modo instrumental, pela intervenção imediata na situação da ação, nem de modo estratégico, pela influência calculista sobre decisões de um oponente” (HABERMAS, 2012, p. 498 – grifo do autor). Nada disso pode ser considerado comum acordo. “O comum acordo baseia-se em *convicções* partilhadas” (HABERMAS, 2012, p. 498 – grifo do autor).

Assim como o *agir instrumental coercitivo antidialógico* inclui aspectos da razão instrumental, o *agir comunicativo dialógico* implica a razão comunicativa, que é uma forma não instrumental de “uma razão intersubjetiva e promotora de um acordo racional que se direciona à superação de qualquer forma de coerção, seja ela interna ou externa” (MELO NETO, 2011, p. 82). Em se tratando de ações sociais, um modelo exclui a possibilidade do outro: “ou os participantes assumem uma atitude orientada pelo êxito [agir instrumental], ou assumem uma atitude orientada pelo entendimento [agir comunicativo]” (HABERMAS, 2012, p. 496).

Há que se reconhecer que o problema de uma gestão antidemocrática não se resolve apenas de forma comunicativa dialógica pois as relações de poder existentes na esfera pública política vão além da esfera do agir comunicativo. Seria até ingenuidade acreditar na possibilidade de criar condições para o desenvolvimento de uma esfera pública política *substantivamente democrática* unicamente por meio da linguagem.

A complexidade do objeto de estudo em pauta implica, portanto, a conjugação do agir comunicativo com outros fatores que, embora não estritamente no plano linguístico, devem ser resolvidos discursivamente, aplicando a teoria do discurso no campo do direito e da moral, tal como propõe o constructo teórico de Habermas os quais iremos ampliar com as reflexões em torno da teoria da ação dialógica de Paulo Freire. Passemos a analisar o nosso objeto de estudo, com toda complexidade que ele impõe, sob a perspectiva do Estado de Direito.

O modelo discursivo implica ausência de coação da situação comunicativa e a atitude orientada para o entendimento dos participantes. Quando essa variável não for observada, ou seja, quando o discurso desenvolvido em espaços públicos ocorre sob qualquer tipo de influência coativa anulando a autonomia de seus participantes, faz-se necessário recorrer à esfera normativa do Direito. O direito deve servir como um dispositivo institucional capaz de limitar as influências internas ou externas, coercitivas,

de modo a garantir as condições ideais de comunicação (as quatro pressuposições que Habermas considera importantes na práxis argumentativa: inclusão, iguais liberdades subjetivas, condição de franqueza, ausência de constrangimentos).

Para enfrentar o modo do *agir instrumental coercitivo antidialógico* é necessário ampliar o marco regulatório jurídico já existente de modo que impeça qualquer tipo de coerção por parte do Poder Público. É preciso criar mecanismos legais que garantam a autonomia dos conselheiros no exercício de suas funções. Como por exemplo, uma lei que impeça o Poder Público de demitir um funcionário público que não seja concursado, ou de remover um funcionário público concursado de uma localidade para outra. No caso de Parintins, poderia acontecer, por exemplo, do Prefeito Municipal deslocar um funcionário do SUS que atue na zona urbana, para trabalhar na área rural, como forma de retaliação, caso um funcionário que atue como conselheiro da saúde exerça de tal modo suas atribuições de conselheiro que passe a incomodar a administração pública.

No Estado democrático de direito as condutas entre cidadãos livres e iguais devem ser reguladas por normas e pelo Direito. O Direito aqui é pensado como instrumento de integração social que visa fortalecer a democracia e garantindo tanto sua legalidade quanto sua legitimidade, proporcionando aos cidadãos uma maior autonomia e participação nas decisões deliberativas de sua comunidade<sup>119</sup>.

O direito e a política cumprem funções específicas, próprias e, ao mesmo tempo, recíprocas entre si. O sistema jurídico deve ser complementado pelo sistema político e vice-versa. O sistema político necessita da colaboração do sistema jurídico pois a ação política no mundo da vida só pode ser garantida através do uso de normas jurídicas de ação.

Esse dado foi ressaltado em uma de nossas entrevistas pelo Conselheiro Oswaldo Cruz, quando o mesmo fala de três pontos estranguladores que limitam a atuação do Conselho, no caso em particular do CMS/PIN.

É necessário a disponibilidade de um instrumento que dê autonomia aos Conselhos através de leis e também de um melhor aprimoramento dos vereadores em conhecer o que é o Controle Social. É uma falha muito grande o conhecimento dos vereadores, especialmente os vereadores

---

<sup>119</sup> Embora defenda a importância do Direito como meio de integração social, Habermas (1997, p. 62) não deixa, todavia, de reconhecer suas possíveis ambiguidades: “o direito moderno continua sendo um meio extremamente ambíguo da integração social. Com muita frequência o direito confere a aparência de legitimidade ao poder ilegítimo”.

que ficam na comissão de saúde<sup>120</sup> que deveriam ser parceiros do colegiado. Um outro momento que eu acho de extrema importância a questão do Ministério Público que também deveria dar um aporte ao CMS/PIN para que ele realmente fosse deliberativo e o gestor não utilizasse a política partidária para não concretizar as ações do Conselho. Esses são três pontos que eu acho muito estrangulador para que o CMS/PIN realmente seja aquele órgão que vá trabalhar em prol da sociedade, buscando melhorias na implementação das diretrizes das políticas públicas voltadas para a saúde do município.

Fica claro aqui que na visão do conselheiro a autonomia dos CPPs deve ser fortalecida a partir de mecanismos legais que garantam aos conselheiros a possibilidade de realizar suas funções sem medo de sofrer nenhum tipo de coerção por parte do poder público. E a necessidade de que o Ministério Público ofereça esse aporte legal<sup>121</sup>.

Se essa autonomia se acha ameaçada, é preciso então criar os mecanismos legais que lhe deem suporte. É preciso definir um marco jurídico garantidor e facilitador da atuação de membros dos CPPs livres de coerção (VER ANEXO A).

O caso de Albert Sabin, relatado no capítulo anterior, revela como a estrutura de poder implica uma complexa relação opressora entre gestores públicos nos diferentes níveis de esfera (municipal, estadual e federal). Chamamos a atenção para este fato pois Albert Sabin nem mesmo era funcionário do município e sim, contratado pelo Governo do Estado do Amazonas para atuar na Universidade do Estado do Amazonas. E mesmo assim não ficou imune aos ataques de uma gestão antidemocrática e autoritária. E ao ter conhecimento das estruturas de poder que estão por trás dos bastidores da política parintinense, Albert Sabin tomou conhecimento da pressão exercida pelos gestores públicos sobre funcionários concursados da SEMSA, como o fato relatado em torno de Hipócrates.

---

<sup>120</sup> O conselheiro se refere ao fato de que o Poder Legislativo é dividido em Comissões Temáticas, como as de Educação, Saúde, Orçamento, a famosa CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) e tantas outras. Cada vereador da Câmara Municipal de Parintins deve fazer parte de três comissões temáticas sendo que cada comissão é composta por três vereadores. No caso, o conselheiro se refere explicitamente aos vereadores que compõem a Comissão de Saúde da Câmara Municipal de Parintins.

<sup>121</sup> De acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 2001, art. 127): “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 indisponíveis”. O Ministério Público tem como atribuição defender os interesses do conjunto da sociedade brasileira e é um órgão independente dos demais poderes (executivo, legislativo e judiciário), cabendo-lhe também a função de órgão fiscalizador. Por isso, quando o Poder Executivo, por exemplo, não age em conformidade com a lei, cabe ao Ministério Público determinar que seja obedecida a ordem jurídica vigente. Por isso o conselheiro entrevistado aponta a importância do Ministério Público que tem o respaldo legal para garantir que as ações de um Conselho de Políticas Públicas, estabelecidas por lei, possam ser cumpridas.

Considerando o fato ocorrido com a conselheira Ana Néri, qual conselheiro se sentiria à vontade para realizar de forma autônoma a relatoria do Relatório Anual de Gestão do SUS, recomendando uma possível reprovação do relatório, uma vez constatadas possíveis irregularidades, sem medo de sofrer algum tipo de represália que afeta diretamente sua atividade profissional e de renda, a partir da qual tira o sustento de sua família?

Foi o que o conselheiro Albert Sabin chamou em sua entrevista de vulnerabilidade social, em que os conselheiros são *engolidos* pela administração pública, que detém o poder de mando, e aos conselheiros não restará outra opção a não ser obedecer, de modo que novamente reproduzimos um trecho da fala de Albert Sabin: “A principal dificuldade é essa falta de autonomia e de conhecimento. Mas acredito que principalmente de autonomia. De decidir, de votar as coisas, com independência da gestão” (PESQUISA DE CAMPO, 2015).

Aqui temos, portanto, claramente visível, implicações da teoria discursiva de Habermas que vão além do espaço político e inclui uma perspectiva jurídica e do Direito. O Direito como instrumento capaz de regulamentar de maneira legítima o convívio político de uma comunidade. Todavia, se o Direito é enfatizado aqui como possibilidade de garantia de autonomia na esfera pública, sua legitimidade deve ter como fonte um modelo discursivo nos moldes da teoria do agir comunicativo. Como ressalta o próprio Habermas (1997, p. 204): “na formação discursivamente estruturada da opinião e da vontade de um legislador político, há uma interligação entre a normatização jurídica e a formação do poder comunicativo”.

O Direito requisita o papel de legisladores políticos, de modo que a legitimidade da legislação possa ser elucidada a partir de um modelo discursivo, dentro de um contexto democrático, que garanta a autonomia política dos cidadãos, onde os cidadãos podem compreender-se em conjunto como autores das leis às quais se submetem como destinatários. Em outras palavras, a normatização jurídica é essencial no modelo de política deliberativa de Habermas.

Na *Teoria da Ação Comunicativa*, a dimensão normativa estava presente na teoria da linguagem e na teoria moral, estendendo-se apenas parcialmente à teoria do direito e da política. Na sua filosofia mais recente, Habermas expressará uma renovada confiança na capacidade do direito de contrabalançar os efeitos patogênicos da economia capitalista e da administração estatal, confiança esta que, até então,

limitava-se aos setores espontâneos do mundo vivido e aos recursos da moral pós-convencional (OLIVEIRA, 2009, p. 79).

A obra em que Habermas irá refletir sobre a importância do Direito na teoria do agir comunicativo, em que o Direito ganha uma importância determinante, não havendo possibilidade de integração social sem o Direito, foi traduzida como: *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*. Nesta obra vemos como o Direito, na política deliberativa, estabelece as condições necessárias, a partir das quais sujeitos deliberantes podem se entender entre si enquanto cidadãos. Nesse sentido, o Direito possui um aspecto que estabelece uma estreita relação entre medidas de implementação de políticas públicas e a forma jurídica.

O Direito ou, mais precisamente, a ordem jurídica, deve assegurar a autonomia pública, dos cidadãos deliberantes, que atuam na esfera pública. Por isso no modelo de política deliberativa há uma necessária coesão, um nexos interno entre o Estado de direito e o Estado democrático. Uma outra função importante do Direito, como afirma Lubenow (2007, p. 150), no contexto da esfera pública deliberativa é a sua função mediadora: “uma outra categoria também assume um papel mediador importante: o direito. Não obstante o que interessa aqui não é tanto o caráter procedimental do direito, mas sim, a sua função específica como ‘mediador’ e ‘transformador’” (LUBENOW, 2007, p. 150). A força legitimadora do processo democrático é obtida pelo caráter discursivo e o Direito garante, através de uma forma jurídica delimitadora, sua operacionalização procedimental.

Se, como afirma Dutra (2012, p. 57), o “direito é uma peça central na filosofia do direito de Habermas. É ela a peça que permite fazer a engrenagem da racionalidade comunicativa funcionar nos termos do princípio da democracia” (DUTRA, 2012, p. 57), o mesmo pode ser dito em relação à moral no contexto da deliberação pública, de modo que se faz necessário incluir no bojo das discussões realizadas até aqui a questão moral atrelada, como deve ser, à política e ao Direito.

Sobre as implicações morais é preciso observar aqui que não se trata de fazer uma exegese de uma filosofia moral ou da ética do discurso<sup>122</sup>, mas de compreender as

---

<sup>122</sup> Não se trata tanto de caracterizar a fundamentação pragmático-transcendental da Ética do Discurso, mas de considerar a relevância de normais morais para o mundo da vida, ou seja, para uma teoria crítica da sociedade que inclui a dimensão política, ética, moral e jurídica. Vamos considerar principalmente as implicações práticas (éticas e morais) das diversas formas de argumentação e discurso orientados para o entendimento. É sobre o pano de fundo do *mundo da vida* que se processam os atos de fala e se fundamenta a Ética do Discurso no pensamento de Habermas. Os processos de auto compreensão ética se movem no horizonte do mundo da vida. Ao analisarmos aqui algumas implicações da ética do discurso, vislumbramos

implicações da consciência moral no uso pragmático da razão e como essas implicações atingem a esfera pública política. Como, no conjunto da obra de Habermas, a consciência moral, orientada por princípios, deve ser transposta para a realidade social, para a prática, para o mundo da vida, pois o conteúdo dos Discursos práticos devem ser dados no horizonte do *mundo da vida* de um determinado grupo social. Ora, as questões envolvendo os conselheiros Ana Néri, Albert Sabin, bem como o funcionário da SEMSA Hipócrates, tem uma questão ética e moral que deve ser observada. Não se pode pensar a democracia alheia ao horizonte de questões éticas e morais. Quando se fala em democracia, se pressupõe implicitamente questões de conteúdo ético e moral ligados aos ideais de liberdade, igualdade, autonomia, que devem ser assegurados a todos e todas, cidadãos e cidadãs, agentes deliberantes, no uso público da razão, na *práxis* discursiva da esfera pública política.

Tal *práxis* discursiva, que se realiza no mundo da vida, implica relações sociais, políticas, morais, do direito positivo, da ética do discurso, inclui as normas e regras que regem a sociedade, o conjunto de valores que cada um de nós individualmente ou comunitariamente vive de maneira imediata e espontânea. O mundo da vida, como pano de fundo que deve ser partilhado intersubjetivamente, é tanto comunicativamente constituído por um jogo de linguagem moral quanto, no Estado de direito, pelo direito normativo. E o próprio “sistema de ação político está embutido em contextos do mundo da vida” (HABERMAS, 1997b, p. 84).

Habermas nos ajuda a entender precisamente o que almejamos aqui.

Quem vai além das questões procedimentais de uma teoria discursiva da moral e da ética e, adotando uma atitude normativa, se empenha *sem rodeios* numa teoria da sociedade bem ordenada, ou mesmo emancipada, vai, aliás, chocar muito rapidamente com os limites da sua própria localização histórica e do seu contexto genético irrefletido. Advogo, por isso, uma compreensão ascética da teoria moral, e mesmo da ética, e da filosofia em termos gerais, para abrir espaço para uma teoria crítica da sociedade (HABERMAS, 2014, p. 157-158 – grifo do autor).

Sendo a filosofia moral uma parte inerente da teoria do discurso trata-se de procurar entender a relação entre a teoria moral e a teoria do discurso no plano do Estado de direito democrático. E há pelo menos uma questão pragmática que deve ser levada em

---

claramente as relações existentes a partir da teoria do discurso entre a ética, a moral, o direito e a política, nas quais a ética do discurso se abre para uma teoria do direito e da política.

conta quando se pensa uma filosofia moral: é que a ética do discurso deve ser colocada em prática nos espaços de interação social, de modo a assegurar aos debates o maior grau de ética possível. Partindo do princípio de que os sujeitos deliberantes de um discurso queiram resolver seus conflitos de forma não coercitiva mas pelo entendimento mútuo, a deliberação deve ser desenvolvida sobre uma base ética (e jurídica/normativa) comum<sup>123</sup>.

Para reforçar a visão aqui apresentada, podemos tomar como exemplo a questão levantada sobre a separação entre moral e direito na entrevista de Habermas à Nielsen<sup>124</sup>: Habermas afirma que a pretensão de legitimidade do direito não pode reduzir-se a uma pretensão de validade moral, todavia, “o direito positivo e a moral pós-convencional complementam-se<sup>125</sup> e, juntos, sobrepõem-se à eticidade tradicional” (HABERMAS, 2014, p. 135)<sup>126</sup>. Ambos estão situados no mesmo nível das pretensões normativas.

Existe uma relação de complementaridade entre a moral e o direito. “Entretanto, essa relação não deve levar-nos a subordinar o direito à moral<sup>127</sup>, no sentido de uma hierarquia de normas [...] A moral autônoma e o direito positivo [...] encontram-se numa *relação de complementaridade* recíproca” (HABERMAS, 1997, p. 141 – grifo do autor).

Para o filósofo alemão o Direito e a Moral devem coexistir, de forma independente e complementar. A relação entre direito e moral é pensada de forma complementar como ressalta Heck (2008, p. 2): “Habermas entende [...] que direito e moral se complementam.

---

<sup>123</sup> Aqui já podemos vislumbrar a complexidade do tema em análise, do fato de que princípios morais não são suficientes para dar conta da complexidade do poder político, ao qual deve ser acrescentado o princípio do direito, como estamos defendendo aqui, para impor freios ao poder. E isso porque “a política não se deixa moralizar diretamente por nenhum tipo de modelo político, seja ele o do ‘bom senhor’, platônico, o do agir revolucionário, ou o do reforço moral das virtudes do agir político, que parece ser a solução acalentada por Apel” (HABERMAS, 2007, p. 112). O controle democrático do poder político deve ser exercido não apenas por princípios morais, mas jurídicos.

<sup>124</sup> O capítulo 3 intitulado *Ética do discurso e teoria social* da obra de Habermas (2014), corresponde a uma entrevista em que Habermas responde às perguntas de T. Hviid Nielsen.

<sup>125</sup> Sobre a necessidade de complementar a moral com o direito positivo ver: Habermas (1997, vol. I, p. 139-153).

<sup>126</sup> O mesmo argumento encontra-se em Habermas (1997, p. 139 – grifo do autor): “no nível de fundamentação pós-metafísico, tanto as regras morais como as jurídicas diferenciam-se da eticidade tradicional, colocando-se como dois tipos diferentes de normas de ação, que surgem *lado a lado*, completando-se”. Esta questão se torna tanto mais relevante para a nossa Tese quanto o fato de que temos tratado aqui o nosso referencial teórico em termos de interdisciplinaridade e complementaridade, quer dizer, não só as teorias de Habermas e Freire se complementam como, devido à complexidade do objeto de estudo, é impossível buscar uma solução satisfatória para os problemas apresentados em torno dessa ou daquela teoria ou em torno desse ou daquele campo epistemológico. É preciso considerar que a resposta dada ao problema apresentado exige uma conjunção de determinados fatores, razão pela qual temos que navegar, necessariamente, pela esfera interdisciplinar do conhecimento. Não se trata de se ater a uma área específica, como a Filosofia, a Sociologia, a Política, o Direito, mas de como coordenar esses diferentes elementos de maneira que se possa dar conta do objeto de análise.

<sup>127</sup> Nem podemos, simplesmente, apagar “as fronteiras que separam o direito da moral” (HABERMAS, 1997b, p. 216) pois “determinadas matérias têm que ser reguladas pelo direito e não pelas regras morais pós-tradicionais” (HABERMAS, 1997b, p. 216).

‘Mais do que essa relação complementar’, escreve, ‘nos interessa, porém, o *entrelaçamento* simultâneo de moral e direito’”.

No nosso caso em particular a moral precisa ser complementada pelo Direito pois a moral não tem força de lei e a simples existência de normas morais não é capaz de impedir o modelo do *agir instrumental coercitivo antidialógico* que foi observado no CMS/PIN. Como a moral não tem força de lei ela é incapaz de garantir a validade de normas a não ser por um comprometimento individual que está longe de assegurar relações iguais e livres, ao passo que o direito dispõe, em tese, de uma maior capacidade de garantir o cumprimento de normas.

Embora a moral e o direito apresentem as mesmas características estruturais do ponto de vista de sua fundamentação (HABERMAS, 1991, p. 29), obedeçam ao mesmo princípio discursivo e sigam “a mesma lógica de discursos de aplicação e fundamentação, de modo que as regras de argumentação e de universalização, tanto para um como para outro, são as mesmas (OLIVEIRA, 2009, p. 79-80)”<sup>128</sup>, a moral precisa estabelecer conexões com o Direito, pois só este impõe objetivamente um agir conforme normas através de sanções. Naturalmente os juízos morais nos dizem o que devemos fazer, contudo, do ponto de vista social, apenas o Direito pode garantir que as normas sociais deverão ser seguidas.

O direito possui uma particularidade que a moral não tem, qual seja, de impor coercitivamente normas institucionais que devem ser seguidas por todos<sup>129</sup>. A moral não gera necessariamente uma obrigação institucional, ao passo que o Direito tem o poder de estabelecer como norma aquilo que foi decidido de modo discursivo e deliberativo. A moral institui suas normas de acordo com a consciência de cada indivíduo que se sente então impelido a agir de determinada maneira.

---

<sup>128</sup> As regras de argumentação da Ética do Discurso são aquelas oriundas da própria teoria do discurso, na qual todos os indivíduos capazes de agir comunicativamente e participantes do discurso devem seguir; e o princípio ético-discursivo, que implica uma visão formal da Ética do Discurso, já foi analisado anteriormente, de modo que aqui nos concentramos na relevância política e normativa da Ética do Discurso. Ver p. 81, do capítulo 2.

<sup>129</sup> Aqui pode parecer que estamos diante de um aparente paradoxo, já que a teoria do agir comunicativo de Habermas estabelece que o agir comunicativo deve ser livre de todo e qualquer tipo de coerção. Esse paradoxo é apenas aparente pois a ideia de um Direito com força de sanção e obrigatoriedade, na teoria do discurso, deve vir acompanhada de uma legitimidade estabelecida comunicativamente, ou seja, pela *força* do melhor argumento, obtida numa *práxis* comunicativa, onde os argumentos são postos em jogo via discursiva e sujeitos a críticas e correções. Só assim se podem estabelecer normas jurídicas que deverão ser seguidas por todos. “[...] o direito vale não porque é posto, mas sim porque possui legitimidade de acordo com um procedimento democrático, no qual se expressa por meio de uma racionalidade comunicativa. Validade significa, a partir disso, que normas contam com a concordância de todos os envolvidos, quando estes, em discursos práticos, testarem em conjunto se uma determinada norma vem ao encontro do interesse de todos em igual medida” (OLIVEIRA, 2009, p. 96).

Entretanto, e aqui se faz a diferença fundamental em relação ao direito, a moral não tem instrumentos objetivos para exigir das consciências que elas ajam de certa maneira, isto é, a moral não gera uma obrigatoriedade institucional. Para Habermas, o direito preenche, portanto, as deficiências da moral, assumindo igualmente a função da integração social, exercida outrora pela moral. Daí Habermas enfatiza que sua abordagem não almeja configurar, como muitos pensam, uma teoria do direito enquanto tal, e sim, acima de tudo, uma teoria da sociedade, em que o direito tem uma importância determinante. (OLIVEIRA, 2009, p. 82).

Nada disso implica diminuir o valor que a moral tem para a ordem social. É preciso considerar, em um mundo cada vez mais plural, a importância da moral para a vida social. E essa questão não passou indiferente ao patrono da educação brasileira.

O envolvimento de Paulo Freire com a prática educativa é, como ele mesmo afirma, política, moral e gnosiológica. Na introdução de sua obra, *Pedagogia da Autonomia*, Paulo Freire faz várias referências ao que ele chama de *ética universal do ser humano*. A ética entendida como algo indispensável à convivência humana. O homem não está sozinho no mundo, é um ser-no-mundo, “uma Presença no mundo, com o mundo e com os outros” (FREIRE, 1996, p. 18). Por isso, não pode prescindir de reconhecer o outro como pessoa. É um *eu* e um *outro* que não podem escapar à responsabilidade ética de estar no mundo.

Eis algumas das características desta ética universal (FREIRE, 1996, p. 16): é uma ética inseparável da prática educativa, que prima pelo respeito aos outros, pela capacidade de viver e aprender com o diferente, pela coerência e retidão ética; além disso, ela condena: a exploração da força de trabalho do ser humano, condena o golpear o fraco e indefeso, soterrar o sonho e a utopia, a mentira, ou falseamento da verdade, a discriminação de raça, gênero ou classe, o cinismo do discurso ideológico. Em sua obra, Paulo Freire é ainda mais enfático quando afirma:

Mulheres e homens, seres históricos e sociais, nos tornamos capazes de comparar, de valorar, de intervir, de escolher, de decidir, de romper, por tudo isso nos fizemos seres éticos [...] Não é possível pensar os seres humanos longe, sequer, da ética, quanto mais fora dela. Estar longe, ou pior, fora da ética, entre nós, mulheres e homens, é uma transgressão (id., ibidem, p. 33).

Estar no mundo, com o mundo e com os outros, implica decisão, escolha, intervenção na realidade. Por isso Freire defende que o nosso papel no mundo é o de

quem deve intervir como sujeito consciente da História, como sujeito que se sabe como possibilidade e não como determinação, possibilidade de mudar a realidade na qual estamos inseridos, e isto porque “O mundo não é. O mundo está sendo” (FREIRE, 1996, p. 76). Por isso a ética universal do ser humano não apenas condena a exploração da força de trabalho do ser humano, a exploração dos oprimidos, fracos, indefesos, mas sonha com um mundo melhor porque acredita que a mudança é possível. Não se trata de puro idealismo utópico, mas da certeza de que somos sujeitos, e não apenas objetos da História. Trata-se de um saber fundamental que acredita na mudança: “*mudar é difícil mas é possível*” (FREIRE, 1996, p. 79 – grifo do autor). Por tais características, vemos claramente como a ética freireana se opõe frontalmente ao *agir instrumental coercitivo antidialógico*.

Desta forma, parece-nos evidente a defesa de uma complementaridade entre política, direito e moral. Não se trata de hierarquizar ou subordinar uma a outra, mas demonstrar a relevância de cada uma delas em um contexto social e político, onde deve prevalecer o *agir comunicativo dialógico*, como condição para a práxis deliberativa na esfera pública política democrática<sup>130</sup>.

#### **4.2 – Deliberação na esfera pública política democrática**

No tópico anterior destacamos a necessidade de superar os bloqueios do potencial democrático gerado pelo modo de *agir instrumental coercitivo e antidialógico*. Iniciamos por esse tópico pois não há como pensar um modelo de gestão democrática participativa, de feições deliberativas, onde predominam as forças de uma gestão antidemocrática. Agora iremos aprofundar a estreita relação existente entre o modelo de política deliberativa tomando como base a existência dos CPPs, explorando como a ideia de *ação comunicativa dialógica* se aplica na práxis discursiva dos CPPs, considerando inclusive o nexos interno existente entre política e direito e o entrelaçamento necessário entre política, direito e moral. Pela complexidade do tema em discussão abordaremos a questão considerando: 1) ação comunicativa dialógica e política deliberativa no espaço dos CPPs; 2) pressupostos normativos da argumentação discursiva na esfera pública política

---

<sup>130</sup> Até o momento viemos utilizando os conceitos de *esfera pública política* e *esfera pública política democrática*. O primeiro é utilizado por Habermas bem mais do que o segundo para fazer alusão ao conceito de esfera pública aplicada de forma específica ao campo da política. Sobre a utilização do conceito de *esfera pública política democrática*, explicamos o seu uso na Introdução, nota 2, p. 21.

democrática; 3) os CPPs como esfera pública política democrática; 4) o poder comunicativo na esfera pública política democrática transformado em poder administrativo no Estado e em sistema de direitos; 5) possibilidade de entendimento em uma sociedade plural e marcada por conflitos; 6) entrelaçamento entre política, direito e moral como proposta para resolução de conflitos.

Com base na oposição entre ação comunicativa e ação estratégica (ver as Figuras 9 e 10 do capítulo 3), podemos estabelecer que qualquer pessoa que aja com fins a estabelecer uma *ação comunicativa dialógica* “deve, ao efetuar qualquer tipo de ato de fala, apresentar pretensões de validade universal e supor que estas possam ser defendidas” (HABERMAS, 1996, p. 12), de forma conjunta e cooperativa.

Habermas explica que enquanto no agir estratégico o sujeito solitário atua objetivando um fim particular, no agir comunicativo, ao contrário, o sujeito é motivado pelo outro para uma ação conjunta que diz respeito a ambas as partes [...] os atores tentam definir cooperativamente seus planos de ação, levando sempre em conta uns aos outros, no horizonte de um mundo da vida compartilhado intersubjetivamente (OLIVEIRA, 2009, p. 20).

Ao procurar chegar a um entendimento, os atores do discurso devem apresentar pretensões de validade com base nos seguintes princípios: “a) enunciar de forma *inteligível*; b) a dar (ao ouvinte) algo que este compreenderá; c) a fazer-se *a si próprio*, desta forma, entender; d) a atingir o seu objetivo de compreensão junto de *outrem*” (id., *ibidem*, p. 12 – grifos do autor).

Para que seja possível alcançar pretensões de validade, o falante deve se fazer compreender pelo ouvinte e vice-versa, de forma inteligível, com a intensão de comunicar uma proposição verdadeira ou, para ser mais exato, um conteúdo proposicional cujas pressuposições existenciais sejam satisfeitas de modo que seja partilhado pelo ouvinte o conhecimento transmitido pelo falante. O falante

deverá assim pretender exprimir as suas intenções de *uma forma verdadeira (wahrhaftig)*, de forma a que o ouvinte possa considerar o seu discurso credível (ou seja, digno de confiança) [...] deverá escolher um discurso que esteja correto (*richtig*) no que respeita às normas e valores permanentes, de forma a que o ouvinte possa aceitá-lo e que ambos possam, nesse discurso, *concordar mutuamente* no que toca a uma base normativa reconhecida (HABERMAS, 1996, p. 12 – grifos do autor).

Ao aceitar a pretensão de validade por parte do falante, o ouvinte reconhece a validade da proposição, que tal afirmação é verdadeira, sincera e que o ato de fala é correto. Chega-se, portanto, ao entendimento e ao acordo.

Acontece que nem sempre essa concordância seja total, ou pode acontecer que haja falta de compreensão, ou má interpretação, abrindo-se a possibilidade de discórdia então deve-se seguir novamente os mesmos procedimentos para que a *ação comunicativa dialógica* seja continuada. De outra forma, não havendo acordo e uma vez que não são satisfeitas as pretensões de validade (compreensibilidade, verdade, sinceridade e acerto – até mesmo se pelo menos uma destas quatro pretensões não forem satisfeitas), a *ação comunicativa dialógica* não poderá ser continuada.

Essa dinâmica se adequa perfeitamente ao caso dos CPPs e, inclusive, no espaço de discussão das Conferências de Políticas Públicas. O objetivo, sem dúvida, é chegar a algum tipo de acordo, relacionado com a discussão de políticas públicas, no que tange a área de competência do CPP ou da Conferência.

No momento de discussão e elaboração de propostas de políticas públicas, tanto os conselheiros dos CPPs quanto os delegados das Conferências apresentam seus argumentos com pretensões de que estes sejam válidos e devem fazê-lo enunciando-o de forma inteligível e compreensível, de modo a que os outros conselheiros e delegados compreendam e possam dizer se concordam ou não com o argumento.

É natural que nem sempre haja concordância e que os demais conselheiros (no caso dos CPPs) ou delegados (no caso das Conferências) discordem deste ou daquele argumento, obrigando a que os argumentos sejam revistos, no todo ou em parte, quando as pretensões de validade do argumento não são aceitas. Desta forma, permanece válida a ideia de que para que a *ação comunicativa dialógica* tenha êxito, é preciso que sejam satisfeitas as pretensões de validade de compreensibilidade, verdade, sinceridade e acerto.

Neste contexto, os CPPs cumprem um papel fundamental, reconfigurando as relações entre Estado e sociedade. “As decisões tomadas no âmbito político-administrativo devem ser justificadas no âmbito da sociedade através de uma esfera pública vitalizada, que filtra e sintetiza os fluxos comunicativos e opiniões públicas tematicamente específicas” (GARCIA, 2005, p. 150). O que implica uma concepção deliberativa, a partir do uso público da razão, que

considera a participação dos cidadãos nas deliberações e nas tomadas de decisão o elemento central da compreensão do processo

democrático. Nesse sentido, focaliza os elementos formais e normativos, como a exigência do aumento da participação dos cidadãos nos processos de deliberação e decisão e o fomento de uma cultura política democrática. O procedimento da deliberação não é apenas uma etapa de discussão que antecede a tomada de decisão. Mais do que isso, ela tem o objetivo de justificar as decisões a partir de razões que todos poderiam aceitar. Esse é o procedimento deliberativo da razão pública: fornecer um espectro de razões que poderiam ser aceitas por todos os possíveis atingidos, ainda que nem todos compartilhem com o tema ou assunto em questão, ou com a mesma filosofia de vida (LUBENOW, 2007, p. 189).

A concepção de política deliberativa indica o procedimento de como deve ser a participação discursiva de cidadãos deliberantes na esfera pública política democrática, mas não diz nada sobre o preenchimento do conteúdo a ser deliberado. É precisamente o que acontece no espaço dos CPPs<sup>131</sup>.

Os pressupostos normativos<sup>132</sup> têm que ser admitidos por todos os participantes que desejam participar de uma argumentação discursiva na esfera pública política democrática, justificando ou negando pretensões de validade.

Os “pressupostos idealizadores” – de inclusão, acesso universal, direitos comunicativos iguais, participação sob igualdade de direitos, igualdade de chances para todas as contribuições, ausência de coações – apenas têm o caráter de garantir formalmente uma pressuposição fática para gozar chances iguais (LUBENOW, 2007, p. 191).

Ao se configurar como uma alternativa aos limites e impasses criados pelo modelo do sistema democrático representativo, o referencial teórico do modelo deliberativo proposto por Habermas a partir da teoria do discurso e da teoria do agir comunicativo (AVRITZER, 2000; LUBENOW, 2013; VIZEU; BIN, 2008; WERLE, 2013) “baseia-se

---

<sup>131</sup> Existe uma diferença quando se pensa a esfera pública em sentido amplo e a esfera pública tal como propomos pensar os CPPs pois, quando Habermas teoriza sobre a esfera pública, ele a entende “como um espaço irrestrito de comunicação pública. Nada pode ser estabelecido ou restringido de antemão. Qualquer assunto ou questão problematizável pode ser tematizado publicamente, no qual os contornos da esfera pública vão sendo forjados nos processos de escolha, circulação e proposta de temas, e os conteúdos normativos vão sendo preenchidos dependendo de quem controla ou orienta os fluxos de comunicação que figuram na esfera pública” (LUBENOW, 2007, p. 192). Ora, no caso dos CPPs, é evidente que não se trata de um espaço irrestrito de comunicação pública, sendo que em cada Conselho deve ser tematizado aquilo de que é de competência de cada Conselho. Essa pequena distinção, contudo, não consiste, a nosso ver, em uma distinção de substância, mas apenas de forma, ou seja, substancialmente, os Conselhos são espaços de debate e discussão pública sendo que, para aqueles que desejam discutir temas ligados à educação, devem procurar um Conselho de Educação; temas ligados à saúde, um Conselho de Saúde, e assim sucessivamente. Deste modo, é possível tematizar todos os eventuais problemas de políticas públicas no espaço dos Conselhos devendo o cidadão, para isso, apenas procurar o Conselho de tal ou qual competência.

<sup>132</sup> O princípio do Discurso “D” (ver capítulo 2, p. 78-79) e as quatro pressuposições pragmáticas dos participantes de uma práxis discursiva (idem, p. 79-81).

nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo seu alcance, de modo deliberativo” (HABERMAS, 2002, p. 277). A esfera pública política democrática<sup>133</sup> é o *locus*, o espaço onde se desenvolve o *agir comunicativo dialógico*, a “*práxis* discursiva de legitimação” (WERLE, 2013, p. 151), onde cidadãos livres e iguais, apresentam suas reivindicações e constitui um núcleo central para um modelo pragmático normativo de política deliberativa.

A esfera pública constitui uma “caixa de ressonância”, dotada de um sistema de sensores sensíveis ao âmbito de toda sociedade, e tem a função de filtrar e sintetizar temas, argumentos e contribuições, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão, de introduzir no sistema político os conflitos existentes na sociedade civil, a fim de exercer influência e direcionar os processos de regulação e circulação do poder do sistema político, através de uma abertura estrutural, sensível e porosa, ancorada no mundo da vida (LUBENOW, 2013, p. 236).

Vamos aplicar, portanto, a ideia de esfera pública política democrática ao caso concreto dos CPPs. Iniciemos a partir do modelo das Conferências de Políticas Públicas.

O caso das Conferências de Políticas Públicas são exemplos práticos de como os CPPs podem deliberar sobre questões de grande relevância social. Pensemos aqui, por exemplo, no próprio Sistema Único de Saúde brasileiro que foi implementado a partir de um esforço deliberativo da própria sociedade civil e objeto de pauta da 8ª Conferência Nacional de Saúde (BRASIL, 1986; GADELHA, 2015; STEDILE, *et al.*, 2015). A partir do que foi deliberado amplamente em nível municipal, estadual e nacional, objetivou-se criar uma legislação que garantiu a implementação de políticas públicas de acesso público e universal aos serviços de saúde em todo o território nacional. Stedile, *et al.*, (2015, p. 2960) ressalta como a 8ª Conferência foi exemplo de mobilização e participação “a ponto de a mesma ser considerada uma das mais importantes realizadas no Brasil e decisiva na implementação da Reforma Sanitária Brasileira e do SUS”. Gadelha (2015, p. 2049 – grifo nosso) reforça esta perspectiva ao ponderar como foi emblemática a 8ª Conferência:

---

<sup>133</sup> Habermas (2007) dirigiu sua atenção tanto pra o que ele chama de fenômeno geral do espaço público quanto para o que ele chama de esfera pública política. O primeiro “surge até mesmo em interações simples porque nele a intersubjetividade possui uma força misteriosa capaz de unir elementos distintos mantendo, mesmo assim, a sua identidade. A análise de espaços públicos permite decifrar estruturas da integração social” (*id.*, *ibidem*, 28). Quanto a esfera pública política, que é a que mais nos interessa aqui – e que estamos propondo chamar de esfera pública política democrática –, adquire um significado imprescindível para a integração nas condições de uma comunidade democrática.

No processo histórico de afirmação da reforma sanitária e do controle social [...] caracterizada pela ampliação da participação social na escolha dos delegados e pela profunda revisão dos conceitos de saúde, direito social e papel do Estado [...]. Foi uma conferência fundadora a ponto de o então Presidente da República José Sarney, em seu discurso de encerramento da etapa nacional, mencionar que o relatório aprovado naquela plenária materializava a *pré-constituente da saúde*.

As Conferências de Políticas Públicas são “espaços privilegiados de definição compartilhada da agenda de uma determinada política pública” (FARIA; LINS, 2017, p. 580). Faria e Lins (2017) analisam o caso das Conferências de Políticas Públicas como um espaço de inclusão política, com a presença de diferentes atores e atrizes que envolve um conjunto de regras relativas à possibilidade de participação, representação e deliberação (que podem ser entendidas como as regras normativas da teoria do discurso: princípio do discurso “D” e as quatro pressuposições pragmáticas de inclusão, igualdade de liberdades comunicativas, franqueza, ausência de coerção) e entendem as Conferências de Políticas Públicas como uma *inovação democrática no Brasil* e definidas como “arranjos institucionais de participação, representação e deliberação que requerem esforços diferenciados de mobilização social, construção da representação política e diálogo em torno de seus propósitos” (id., ibidem, p. 584).

No caso das Conferências que se realizam de quatro em quatro anos há um lapso temporal muito grande e os problemas públicos não ocorrem obedecendo esse intervalo de tempo. Os problemas públicos são diários, cotidianos, que exigem muitas vezes respostas imediatas, e por isso necessitam de uma ação relativamente imediata por parte da sociedade. O que pode ser realizado aproveitando os espaços dos CPPs.

Santos e Gugliano (2015, p. 14), ao analisarem o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, apontam algumas das contribuições dentre as propostas deliberadas no espaço dos Conselhos transformadas em poder administrativo:

Até 2010, dentre as proposições incorporadas às ações governamentais, destacam-se: a contribuição ao Plano de Desenvolvimento da Educação, que resultou na criação do FUNDEB, em 2006; a criação do Fórum Nacional do Trabalho, a implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, em 2007; a incorporação de algumas diretrizes da Agenda Nacional de Desenvolvimento no Programa Nacional de Segurança Cidadã (PRONASCI), lançado em 2008; a elaboração de orientações para os Planos Plurianuais do governo; e a incorporação de critérios sugeridos pelo Conselho ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

Tais contribuições, que seguem na esteira da defesa do modelo de política deliberativa, são ressaltadas por Kleba, *et al.*, (2010, p. 796-797), ao analisar os Conselhos como um

espaço de aprendizado da democracia, exercitando a formulação de consensos, uma vez que o que está em jogo é o interesse coletivo, que nem sempre coincide com o interesse de uma “maioria” presente ou ali representada. Neste sentido, o modelo da democracia deliberativa possui um potencial maior na produção de mudanças sociais, pois neste os participantes não se submetem a normas previamente aceitas para eleger entre alternativas, premissa do modelo da democracia representativa, mas deliberam sobre as próprias normas que regem sua dinâmica decisória.

Vamos considerar a possibilidade de enfrentar demandas locais tendo em vista que a nossa pesquisa foi realizada no caso concreto do município de Parintins.

Como aproveitar o espaço dos CPPs para garantir que os problemas públicos possam ser enfrentados de forma mais direta? É verdade que aquilo que é objeto de deliberação nas plenárias dos Conselhos, ao menos teoricamente, devem entrar na agenda política. Mas na prática nem sempre funciona assim.

Quando dizemos que as deliberações no espaço dos CPPs precisam assumir uma feição normativa temos em vista um fato claro que revela como o poder comunicativo nem sempre é transformado em poder administrativo. Podemos ressaltar o caso das demandas apresentadas na plenária do CMS/PIN, relativo a apresentação do Relatório Final da 5ª Conferências Municipal de Saúde, em que ficou deliberado que as demandas da referida Conferência que pudessem ser resolvidas pelo poder público local deveriam ser encaminhadas, via CMS/PIN, para o poder público municipal, transformando assim o que fora objeto de deliberação pública (poder comunicativo) em política pública (poder administrativo). De fato, tal não aconteceu<sup>134</sup>.

Por isso propomos que, a partir do nexos interno existente entre a política e o direito, seja aperfeiçoado o sistema de direitos vigente de modo que não dependa da vontade política ou do poder administrativo, mas que assegure que aquilo que seja objeto de deliberação possa, de fato, servir de base para as ações do poder público (VER ANEXO B).

Vejamos como a teoria de Habermas se aplica neste contexto.

---

<sup>134</sup> Ver: nota 19, p. 43 e págs. 164-165.

Essa ideia está de acordo com o modo como a teoria do discurso traz implicações para o conceito de soberania popular, como vimos no capítulo 2. Sob esta perspectiva, o princípio da soberania “exige a transmissão da competência legislativa para a totalidade dos cidadãos que são os únicos capazes de gerar, a partir de seu meio, o poder comunicativo de convicções comuns” (HABERMAS, 1997, p. 213). Todavia, reconhecendo a impossibilidade de que a competência legislativa seja transferida para a totalidade dos cidadãos, vemos os CPPs como um espaço de ampliação do princípio da soberania popular.

Aqui temos então a possibilidade de pensar um modelo de política deliberativa que já existe, com a possibilidade de aperfeiçoar os mecanismos legais que garantam a implementação do que foi deliberado senão por todos, mas com a possibilidade de alcançar o maior número possível de cidadãos de uma determinada localidade.

O que nós estamos propondo aqui é o que Habermas (1997, p. 191 – grifo do autor) chama de “cruzamento entre *normatização discursiva do direito e formação comunicativa do poder*”. Em outras palavras: “Os discursos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e política” (id., ibidem, p. 190). As resoluções sobre leis e políticas (acrescente-se a ideia de políticas públicas), na esfera pública política democrática, deve realizar-se de forma discursiva e comunicativa na qual se torna relevante o princípio do discurso, a partir do qual se deve “filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por este caminho têm a seu favor a suposição da aceitabilidade racional: o procedimento democrático deve fundamentar a legitimidade do direito” (id., ibidem, p. 191).

Ao argumentar e discutir, na plenária de um CPP, os agentes deliberantes estão colocando em prática as regras de argumentação sugeridas pela teoria do agir comunicativo, pela teoria do discurso e pelo próprio modelo de política deliberativa, onde deve prevalecer sempre o melhor argumento:

todas as propostas, motivos, provas e objecções disponíveis que sejam relevantes para a escolha, especificação e resolução de um problema relevante devem entrar em jogo de tal forma que os melhores argumentos se façam ouvir e que, em cada caso, o melhor argumento prevaleça (HABERMAS, 2014, p. 376-377).

Além disso, fundamentar a organização político democrática da esfera pública política, na qual se incluem os CPPs, sob a perspectiva da teoria do discurso, implica

considerar o nexó interno existente entre direito e política e vice-versa. O Estado de direito complementa o Estado democrático e vice-versa e se transforma no Estado democrático de direito. O sistema de direitos e a formação política de molde procedimental se completam mutuamente em um sistema de relações de troca entre o código de direitos e aquilo que Habermas chama também de *poder comunicativo*. “No sistema da administração pública concentra-se um poder que precisa regenerar-se a cada passo a partir do poder comunicativo” (HABERMAS, 1997, p. 212). E o direito forma “o *medium* para a transformação do poder comunicativo em administrativo” (id., ibidem, p. 212 – grifo do autor). Em outras palavras, o direito deve ser constituído a partir do poder comunicativo (agir comunicativo, teoria do discurso, modelo procedimental), que por sua vez se transforma em poder administrativo pelo caminho do direito, ou seja, a proposta de regulação de um modelo deliberativo como está sendo proposto aqui, em que as deliberações são tomadas na esfera pública política democrática dos CPPs, precisam ser transformadas em um código de leis que garantam a efetividade das implementações de políticas públicas dos sujeitos deliberantes.

As instituições do Estado de direito devem garantir um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos para que o poder comunicativo de uma vontade formada racionalmente possa surgir, encontrar expressão em programas legais, circular em toda a sociedade através da aplicação racional, da implementação administrativa de programas legais e desenvolver sua força de integração social (HABERMAS, 1997, p. 220).

O Estado de direito institucionaliza o uso público das liberdades comunicativas e regula a transformação do poder comunicativo em administrativo (HABERMAS, 1997, p. 221-240), ou seja, por um lado, os discursos e negociações que se realizam em formas de comunicação e deliberação têm que ser institucionalizados juridicamente “caso se queira garantir a pretensão dos cidadãos em relação ao exercício de seus direitos de participação política” (id., ibidem, p. 221), por outro lado, o sistema de direitos que deve regular a transformação das formas de comunicação (poder comunicativo) em políticas de Estado (poder administrativo) devem surgir de acordo com procedimentos democráticos.

Sem um sistema de direitos que torna obrigatória a transformação do poder comunicativo em poder administrativo, o que irá acontecer, como não raro sucede, é a necessidade “de ações espetaculares, de protestos em massa e de longas campanhas para

que os temas consigam ser escolhidos e tratados formalmente, atingindo o núcleo do sistema político” (HABERMAS, 1997b, p. 116).

É possível ressaltar alguns exemplos de como o poder comunicativo (deliberativo) pode ser transformado em poder administrativo, seja através da atividade legislativa (quando é necessário o estabelecimento de leis), seja através da atividade executiva, como no caso já brevemente citado do Sistema Único de Saúde (que na realidade engloba as duas atividades: a criação de leis que determinam a implementação de um sistema de saúde universal e público).

Analisando o impacto das diretrizes resultantes das conferências nacionais na atividade legislativa do Congresso Nacional no período de 1988 a 2009, Pogrebinski e Santos (2011, p. 281) averiguaram mais de 1900 diretrizes oriundas das conferências nacionais passíveis de proposições legislativas das quais “o universo da pesquisa passou a contar com 612 projetos, divididos entre 566 projetos de leis ordinárias e complementares e 46 propostas de emendas à Constituição”<sup>135</sup>. Comparando estes dados com o total de projetos de leis ordinárias e complementares de proposituras do Congresso Nacional temos então que 4,3% destes projetos são oriundos das diretrizes das conferências nacionais e 12,5% corresponde ao percentual de projetos de emendas constitucionais. O total de 612 projetos correspondem a 4,5% do total de projetos de iniciativa do Congresso Nacional “que, com certeza, têm relação direta com as diretrizes constantes dos relatórios finais das conferências” (id., ibidem, p. 283).

O que se pretende destacar é que as deliberações no espaço dos CPPs precisam assumir uma feição normativa, de forma efetiva e não apenas teoricamente, da mesma forma que as deliberações que ocorrem nas Conferências de Políticas Públicas, em que

suas deliberações passam a culminar conclusivamente na elaboração de um documento final, debatido, votado e aprovado mediante diferentes estratégias e métodos de agregação de preferências e, com isso, geram expectativas não apenas cognitivas, porém também normativas (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 263).

Embora os resultados obtidos através da realização das Conferências dependam, em parte, da vontade política do governo,

---

<sup>135</sup> Os dados acima correspondem aos valores computados após a aplicação dos critérios de corte da análise das diretrizes que os autores chamam de *filtro da pertinência temática* e *filtro qualitativo* (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 282). Os projetos de leis e propostas de emenda constitucional são de temas diversos, tais como: saúde, minorias, meio ambiente, educação, direitos humanos etc., (id., ibidem, p. 287-290).

as mesmas já se encontram sobremaneira institucionalizadas de forma a dispor de alguma autonomia no seio do próprio Estado. Por terem se institucionalizado como parte do processo de formulação e monitoramento de políticas públicas do Poder Executivo – e, portanto, como parte de sua estrutura –, as conferências nacionais geram consequências que impactam na formação da agenda do Poder Legislativo, que pode usá-las seja como bases informacionais, seja como mecanismos de legitimação via participação, seja como insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 265).

Essa dinâmica que envolve a sociedade civil e o Estado, através de participação, deliberação e representação, constituem uma base para ampliar o potencial democrático via CPPs.

Com base no modelo de política deliberativa de Habermas, a mesma ideia de uma *gênese democrática do direito* deve ser aplicada ao campo das políticas públicas, ou seja, da mesma forma que “[...] a criação legítima do direito depende de condições exigentes, derivadas de processos e pressupostos da comunicação, onde a razão, que instaura e examina, assume uma figura procedimental” (HABERMAS, 1997b, p. 9), o mesmo deve ser pensando em relação à criação de políticas públicas em um processo que envolve negociações e formas de argumentação.

É o que podemos chamar de uma teoria da democracia delineada normativamente aliada a um conceito procedimental de democracia que toma como base o modelo de política deliberativa, ou seja, “o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático” (HABERMAS, 1997b, p. 18), tanto no que diz respeito ao processo de gênese do direito, quanto de gênese de políticas públicas.

O processo político de formação da opinião e da vontade ocorre em uma arena de debates “nos quais pode acontecer uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de matérias relevantes para toda a sociedade e necessidades de regulamentação” (HABERMAS, 1997b, p. 22). Os assuntos regulados pela política devem ser discutidos publicamente, em um processo, baseado em um fluxo comunicacional, que garante a transformação do poder comunicativo em poder administrativo via legislação.

Está claro como essa ideia é compatível com a existência dos CPPs, enquanto esfera pública política democrática, onde os processos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade devem funcionar “como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração

vinculados ao direito e à lei” (HABERMAS, 1997b, p. 23), e de onde deriva o modelo de política deliberativa que “conta com a *intersubjetividade* de processos de entendimento, situada num *nível superior*, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas” (HABERMAS, 1997b, p. 21-22 – grifos do autor).

A intersubjetividade de processos de entendimento ocorre através da presença de atores da sociedade civil que não podem se limitar a apenas perceber e identificar os problemas sociais mas devem tematizar e problematizar de tal modo que o que for deliberado deve ser assumido e elaborado pelo complexo parlamentar (através de leis), pelo poder executivo (poder administrativo do Estado) e, em razão do nexos interno existente entre direito e política, já amplamente esboçado no capítulo 2 e aqui defendido, os atores da sociedade civil devem contribuir com o processo de legitimação do próprio sistema de direitos:

[...] o direito legítimo se reproduz no fluxo do poder regulado pelo Estado de direito, que se alimenta das comunicações de uma esfera pública política não transmitida por herança e enraizada nos núcleos privados do mundo da vida através de instituições da sociedade civil [...] o jogo de gangorra entre os sujeitos de ação privados e estatais é substituído pelas formas de comunicação mais ou menos intactas das esferas privadas e públicas do mundo da vida, de um lado, e pelo sistema político, de outro lado (HABERMAS, 1997b, p. 146).

A identificação e a tematização dos problemas devem ser exercidas no âmbito da esfera pública política democrática, “descrito como uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco” (HABERMAS, 1997b, p. 91).

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los de modo convincente e *eficaz*, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (id., *ibidem*, p. 91 – grifo do autor).

Ampliando essa discussão a partir de uma citação do próprio Habermas e substituindo o conceito de *esfera pública* pelo de *Conselhos de Políticas Públicas*, vejamos se não temos presente a mesma ideia:

Em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, do outro lado. Ela representa uma rede supercomplexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais, que se sobrepõem umas às outras; essa rede se articula objetivamente de acordo com pontos de vistas funcionais, temas, círculos políticos, etc., assumindo a forma de esferas públicas mais ou menos especializadas, porém, ainda acessíveis a um público de leigos (por exemplo, em esferas públicas literárias, eclesiásticas, artísticas, feministas, ou ainda, esferas públicas “alternativas” da política de saúde, da ciência e de outras) (HABERMAS, 1997b, p. 107).

Substituindo, portanto, os conceitos já salientados e com algumas poucas alterações, teríamos:

Em sociedades complexas, ~~a esfera pública forma~~ [Os CPPs formam] uma estrutura intermediária que faz mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, do outro lado. ~~Ela representa~~ [Eles, os Conselhos, representam] uma rede supercomplexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas ~~internacionais,~~ nacionais, regionais, [estaduais, municipais] ~~comunais e subculturais,~~ ~~que se sobrepõem umas às outras~~; essa rede se articula objetivamente de acordo com pontos de vistas funcionais, temas, círculos políticos, etc., assumindo a forma de esferas públicas mais ou menos especializadas, porém, ainda acessíveis a um público de leigos (por exemplo, em esferas públicas ~~literárias, eclesiásticas, artísticas,~~ feministas, ou ainda, esferas públicas “alternativas” da política de saúde, da ciência e de outras [e de tantas outras, como educação, meio ambiente, cultura, direitos humanos etc.]).

Os CPPs (estrutura intermediária) articulam demandas (de setores privados do mundo da vida) com o objetivo de ganhar espaço na agenda pública, amparado por um sistema de leis que garanta que tais demandas serão inscritas na agenda formal daqueles que têm o poder de decisão, para que seja tratada seriamente. Esse modelo contraria o sistema político vigente que Habermas chama de direção centrífuga, propondo um modelo inverso. No atual modelo, a agenda pública é dirigida “numa direção centrífuga, que vai do centro para fora, contrariando a direção espontânea que se origina na periferia social” (HABERMAS, 1997b, p. 114). No modelo de política deliberativa em que o poder comunicativo dos cidadãos que compõem a sociedade civil deve ser transformado em poder administrativo a direção deve ser centrípeta, ou seja, da periferia para o centro, em que

os *atores da sociedade civil*, até agora negligenciados, *podem* assumir um papel surpreendentemente ativo e pleno de consequências [...] eles têm a chance de *inverter* a direção do fluxo convencional da comunicação da esfera pública e no sistema político, transformando destarte o modo de solucionar problemas de todo o sistema político (id, *ibidem*, p. 115 – grifos do autor).

Isso porque os atores da sociedade civil têm uma sensibilidade muito maior para perceber os problemas antes mesmos que os centros da política. Ao partir da periferia

os temas dão entrada em revistas e associações interessadas, clubes, academias, grupos profissionais, universidades, etc., onde encontram tribunas, iniciativas de cidadãos e outros tipos de plataformas; em vários casos transformam-se em núcleos de cristalização de movimentos sociais e de novas subculturas (HABERMAS, 1997b, p. 115).

Partindo da periferia, ou seja, da esfera pública política democrática onde a sociedade civil deve desempenhar um importante papel, as demandas são postas nas arenas dos CPPs, e posteriormente chegar ao poder legislativo e executivo, como aqui defendemos<sup>136</sup>:

Quando nos servimos dessa ideia de democracia, que traduz em termos sociológicos a teoria do discurso, descobrimos que as decisões impositivas, para serem legítimas, têm que ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia e atravessam as comportas dos procedimentos próprios à democracia e ao Estado de direito, antes de passar pela porta de entrada do complexo parlamentar ou dos tribunais (HABERMAS, 1997b, p. 88-89).

Finalmente,

A imagem que Habermas nos oferece para explicitar os processos de comunicação e de decisão do sistema político é aquela que retrata um relação do tipo centro-periferia. No centro localiza-se a administração, o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (parlamento, eleições políticas, partidos) que formam o núcleo do sistema político; na periferia, encontra-se a esfera pública composta por associações formadoras de opiniões, especializadas em temas e em exercer influência pública (grupos de interesse, sindicatos, associações culturais, igrejas etc). (FARIA, 2000, p. 49).

---

<sup>136</sup> Ressalte-se uma vez mais que, em tese, essa dinâmica já existe, e corresponde a função deliberativa dos CPPs, mas que de fato nem sempre é o que acontece na prática. Por isso, elaboramos uma proposta que acreditamos poder servir de modelo a partir do qual seria possível pensar em como o poder comunicativo dos cidadãos, a partir da esfera pública política democrática dos CPPs, pode ser transformado em poder administrativo do Estado, conforme sugerimos no ANEXO B.

Portanto, é perfeitamente possível analisar a dinâmica dos Conselhos a partir do referencial teórico da teoria do agir comunicativo e da teoria do discurso, visando a obtenção de acordos democráticos, não coercitivos.

O que confere legitimidade ao processo democrático deliberativo é a base argumentativa de fundamentação discursiva que se desenrola na esfera pública política democrática. Um processo que deve ter como garantia a inclusão de todos os possíveis envolvidos, o uso equitativo das liberdades comunicativas, a ausência de coerção e condição de franqueza dos participantes.

A concepção procedimental de democracia é uma concepção formal e assenta nas exigências normativas da ampliação da participação dos indivíduos nos processos de deliberação e decisão e no fomento de uma cultura política democrática. Por ser assim, esta concepção está centrada nos procedimentos formais que indicam “quem” participa, e “como” fazê-lo (ou está legitimado a participar ou fazê-lo), mas não diz nada sobre “o que” deve ser decidido (LUBENOW, 2007, p. 144-145).

O arcabouço teórico oferecido por Habermas nos permite pensar uma *práxis radicalmente democrática*. “O esforço filosófico de Habermas representa, a meu juízo, o mais ambicioso projeto de oferecer uma base de legitimação à democracia a partir das práticas sociais da comunicação e do entendimento” (BRAYNER, 2009, p. 216). Uma *práxis democrática* com a participação de cidadãos e cidadãs, que interagem de forma intersubjetiva, tematizando problemas públicos em condições comunicativas dadas no domínio da esfera pública política democrática.

Uma *práxis democrática* que não pode ser pensada do ponto de vista meramente subjetivo, mas intersubjetivo, entre o *ego* e o *alter*, cuja relação se dá através do diálogo. “Enquanto o ego executa um ato de fala e o *alter* define posição perante ele, ambos entram numa relação interpessoal” (OLIVEIRA, 2009, p. 21). Nessa relação intersubjetiva o *alter* (ouvinte) “passa a ser desafiado a tomar posição, de forma racional, sobre este algo [do mundo], considerando ter aceito a oferta contida no ato de fala, assumindo a sua parte em todo o processo decorrente” (MELO NETO, 2011, p. 83). Falando sobre a pragmática da linguagem, Melo Neto (2011) ressalta como ela adquire importância como elemento mediador das relações entre o *ego* e o *alter*, entre falante e ouvinte.

Instalado o diálogo, estes assumem o papel do ego e do alter, em que o ego busca a anuência do alter, obtida pelo ato de fala, em relação ao

algo do mundo que se firmou como objeto do diálogo. Caberá ao alter o assumir a posição do sim, do não ou do talvez, em relação à pretensão de validade contida no ato de fala do ego (id., ibidem, p. 80).

A pragmática da linguagem revela que a teoria do agir comunicativo não existe meramente no campo teórico, mas pretende se converter em algo prático, a partir das relações existentes no mundo da vida. Uma pragmática da linguagem voltada para o entendimento. Temos então os CPPs como algo do mundo, em torno do qual se pretende definir ações práticas sobre uma determinada política pública.

A comunicação pelo diálogo envolve a razão, tanto no sentido de que exige argumentação, quanto no sentido de que é preciso analisar os atos de fala aí existentes em torno dos quais se pretende estabelecer uma pretensão de validade sobre algo no mundo.

Todos os participantes do diálogo devem ter as mesmas oportunidades de usar atos de fala comunicativos, seja para abrir o discurso ou mantê-lo mediante réplicas.

Os CPPs são espaços de decisão pelos quais a sociedade civil pode discutir e chegar a acordos sobre problemas compartilhados no mundo da vida. Demonstramos aqui, portanto, os CPPs, como uma esfera pública política democrática intermediária entre a sociedade civil e o sistema político (poder administrativo do Estado), baseada na *racionalidade comunicativa*, que deve permitir o estabelecimento de acordos sem coerção, embora não elimine o conflito e a multiplicidade de manifestações e opiniões. Mesmo nos casos onde há o conflito, a proposta de Habermas é que “o discurso racional se oferece como o procedimento adequado para a solução de conflitos, já que ele representa um procedimento que assegura a inclusão de todos os atingidos e a consideração simétrica de todos os interesses em jogo” (HABERMAS, 2007, p. 60). Chegamos assim, dentro da complexidade do objeto de estudo em pauta, a mais um ponto que deve ser analisado quando se pensa um modelo de deliberação pública na esfera pública política democrática: o grande desafio da teoria habermasiana, ou melhor, da própria democracia, é como promover o entendimento em uma sociedade extremamente plural (pluralismo), marcada por diferentes ideologias e diferentes conflitos.

As diferentes interpretações particulares (visões de mundo), a pluralidade de valores e expectativas morais formam uma totalidade não homogênea. Sendo a diversidade de opiniões um fator comum em um contexto comunicativo/dialógico, como é possível obter um acordo entre posições antagônicas?

A possibilidade do dissenso é um mecanismo sempre presente na esfera pública. O sujeito é livre para argumentar e estabelecer pretensões de validade em torno da qual

sempre será possível concordar ou não com o que está sendo debatido. O agir comunicativo dialógico abre um espaço de discussão que visa ao entendimento, mas nem sempre esse entendimento será consensual e é provável que na grande maioria das vezes não o seja.

Por isso é preciso encarar de frente esta questão em torno da qual a teoria de Habermas sofreu inúmeras críticas por ter priorizado a ideia de consenso e entendimento.

O conceito de ação comunicativa desenvolve a intuição de que o *telos* do entendimento é inerente à linguagem [...] um falante de uma língua entende-se com outro falante a respeito de algo; esse entendimento (*Einverständnis*) pode ser alcançado por ambas as partes contanto que aceitem as expressões envolvidas como sendo apropriadas (*sachgemäß*). A concordância relativamente a algo é avaliada em termos de reconhecimento intersubjetivo da validade (*Gültigkeit*) de uma expressão que pode em princípio ser criticada (HABERMAS, 1996, p. 116-117 – grifos do autor).

Dryzek e Niemeyer (2006 e 2007) argumentam que, embora seja improvável que a deliberação resulte em consenso, pode ser produzido um *meta-consenso* que inclua reconhecimento e aceitação da legitimidade de valores e crenças disputados, e acordo sobre a natureza das escolhas contestadas. Produzir um *meta-consenso* significa produzir uma concordância sobre o problema em torno do qual se delibera. “Mas isso não requer concordância quanto à veracidade de crenças particulares, ou classificação de valores, ainda menos unanimidade sobre o que deveria ser feito” (DRYZEK; NIEMEYER, p. 500, – tradução nossa). A ideia de *meta-consenso* “adota o princípio da pluralidade no contexto de um acordo mais amplo de que há outros pontos de vista legítimos que devem ser admitidos à mesa deliberativa” (id., ibidem, 2007, p. 502 – tradução nossa).

Ao contestar a ideia de que o acordo racionalmente motivado sobre as normas morais e políticas, produzidas pela deliberação, tome a forma de um consenso unânime entre as partes envolvidas, Manin (1987, p. 353) entende, dadas as regras procedimentais apropriadas para a deliberação, que o melhor argumento é aquele que gera maior apoio e não aquele capaz de convencer todos os participantes.

Aliado à questão da impossibilidade de *consenso*, da qual preferimos utilizar a ideia de *acordo* como já mencionado na introdução desta Tese, está também a questão do conflito, pois a ausência de consenso se dá, em grande medida, em razão do conflito de interesses, ideias e opiniões, o que pode gerar um acordo parcial em que as partes concordam com algo mas não pelas mesmas razões mas que, através da deliberação, seja

possível ponderar e explorar seus interesses mútuos e conflitantes, e descobrir como resolver o impasse expandindo as fronteiras do problema ou introduzindo novas perspectivas. Os participantes entram em deliberação com interesses conflitantes, mas, após deliberar sobre o conteúdo desses interesses e sobre os princípios de equidade apropriados para julgá-los, adotam um acordo que possa ser considerado justo. Essa discussão se insere no que Mansbridge, *et al.* (2010, p. 69-72), chama de *negociação deliberativa*, em que os participantes têm diferentes valores e opiniões, mas isso não os impede de estarem abertos uns com os outros a fim de obter um acordo.

O objetivo da negociação deliberativa passa a ser, então, esclarecer os termos do conflito, tentar conformá-lo e não mais a busca do consenso em torno de um bem comum. O *agir comunicativo dialógico* passa pelo questionamento, contestação, negociação e, eventualmente, a busca pelo consenso sendo que, nos casos em que o consenso não seja possível, um acordo.

Tais ideias possuem reflexo inclusive no modo de entender a esfera pública política democrática. Buscando oferecer uma outra resposta para a questão da deliberação como busca de consenso ou acordo unânime entre as partes, Dryzek (2001, p. 73 – tradução nossa) sugere que a esfera pública seja pensada como “uma arena *de contestação* de discursos sobrepostos” que pode induzir a mudanças no conteúdo da agenda política.

Esta questão não passou de todo despercebida por Habermas. A ideia de um acordo negociável já fora teorizada por Habermas, como afirma Mansbridge, *et al.*, (2010, p. 90 – tradução nossa):

Habermas reconheceu que as democracias freqüentemente enfrentam casos em que nenhum “interesse generalizável ou clara prioridade de algum valor” é “capaz de se justificar”. Nesses casos, os cidadãos deliberadamente estabelecem a possibilidade de resolver algumas de suas diferenças através de um acordo negociado. Eles avaliam quando e como a negociação é adequada e possível.

Embora a ação comunicativa se distinga da ação estratégica pela possibilidade de chegar a um entendimento de modo linguístico, isso não exclui a possibilidade de desacordos. Uma vez que as pretensões de validade tenham a característica de serem criticáveis, pode-se chegar a um acordo ou não. Habermas cita o exemplo do debate em torno de pesquisas com embriões humanos, aborto, ou eutanásia, onde corre-se o risco de uma polarização irreconciliável: “quando nenhuma das duas tendências que caminham em sentido contrário está disposta à autorreflexão, suas respectivas polarizações das

imagens de mundo colocam em risco, cada uma à sua maneira, a coesão da comunidade política” (HABERMAS, 2007, p. 8). Qualquer tipo de fundamentalismo é incompatível com uma comunidade democrática.

Portanto, o modelo de política deliberativa estabelece, além da exposição racional de argumentos com pretensão de validade, negociações, de modo que os interesses afetados possam entrar em jogo e ter chances de prevalecer. O que representa um tipo de forma de negociação deliberativa na qual as partes defendem seus interesses e buscam um resultado justo. Nesse sentido, a deliberação não só pode, como deve, levar em consideração o tipo de negociação de interesses conflitantes. Por isso não se trata de rejeitar o modelo deliberativo por causa do conflito, mas de amadurecer a teoria democrática deliberativa de modo a ajudar os sujeitos deliberantes a argumentar levando em consideração um contexto de conflitos de ideias, opiniões e até de interesses. Como pondera Mansbridge, *et al.*, (2010, p. 93 – tradução nossa): “Convergência, acordos teoricamente incompletos, negociação integrativa e negociações totalmente cooperativas são compatíveis com os ideais deliberativos. São formas de negociação deliberativa”. São, se assim podemos nos exprimir, componentes legítimos e até integrados do processo deliberativo.

Como aqui se trata de pensar a questão do conflito no âmbito do *agir comunicativo dialógico*, importa dizer algumas palavras a partir das ideias do patrono da educação brasileira Paulo Freire.

A questão do conflito é ressaltada na obra que tem como título *Pedagogia: Diálogo e Conflito*, que Paulo Freire escreveu em parceria com Moacir Gadotti e Sérgio Guimarães. Nesta obra os autores sustentam “que o diálogo se dá entre iguais e diferentes, nunca entre antagônicos. Entre esses, no máximo pode haver um pacto. Entre esses há é o conflito, de natureza contrária ao conflito existente entre iguais e diferentes” (FREIRE; GADOTTI; GUIMARÃES, 1995, p. 9)<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Na obra citada temos a concepção de uma *Pedagogia do Conflito* que bem poderia ser aplicada ao contexto dos CPPs não fosse pelo fato de que essa *Pedagogia do Conflito* abarca uma concepção muito mais ampla do que o conflito meramente no nível da linguagem. Embora a *Pedagogia do Conflito* não prescindia do diálogo, “do diálogo entre os iguais e os diferentes que participam da luta, ou do grito, para botar abaixo o poder que nega a palavra” (FREIRE; GADOTTI; GUIMARÃES, 1995, p. 94), trata-se de uma concepção dialética da própria realidade que percebe as contradições que geram conflito, por exemplo, entre: opressor-oprimido, colonizador-colonizado, liberdade-opressão. A *Pedagogia do Conflito* se baseia na percepção de uma sociedade em conflito por causa das contradições existentes no seu interior, onde duas forças contrárias medem o seu poder. A *Pedagogia do Conflito* “é a teoria de uma prática pedagógica que procura não esconder o conflito, mas ao contrário, o afronta, desocultando-o” (GADOTTI, 2003, p. 7). A ideia de uma *Pedagogia do Conflito* que aparece em pelo menos quatro momentos no contexto da obra *Pedagogia: Diálogo e Conflito* é um conceito utilizado por Moacir Gadotti que desenvolve essa ideia em

A partir desta perspectiva, podemos perceber que os autores falam de dois tipos de conflitos: um conflito entre antagônicos e um conflito entre iguais e diferentes. Reconhecer que existem diferenças (de ideias e opiniões, por exemplo) não torna o diálogo impossível, sendo a diferença e, por conseguinte, o conflito, um aspecto presente no mundo da vida em razão da diversidade e da pluralidade de ideias existente. Mas esse conflito pode ser mediado pelo diálogo.

Freire, Gadotti e Guimarães (1995, p. 44) citam como exemplo algo que ocorre nas universidades que bem poderia ser aplicado aos CPPs, como um “lugar de conflito, de confronto de posições, e isso só é possível através do debate, da crítica, da autonomia, da participação, que são os princípios mesmos da democracia”. O próprio objetivo da obra em análise revela que, ao tratar de temas relevantes para a educação brasileira de forma dialógica-dialética “colocando em prática uma teoria do conhecimento que tem como dimensão principal a natureza dialógica da produção do saber” (FREIRE; GADOTTI; GUIMARÃES, 1995, p. 12), os autores não desconsideraram a hipótese de que poderia haver divergência ou conflito de ideias entre eles mesmos, o que não anularia o caráter dialógico da obra.

Pois bem: na hora em que falávamos me deu um estalo, e disse [é Paulo Freire quem se pronuncia]: “Gadotti, e por que não nos juntarmos para tentar uma resposta mais sistematizada, se não a todas as perguntas, pelo menos a algumas entre as mais fundamentais?” [...] Gadotti aceitou com muita alegria a minha sugestão. Disse-lhe então: “Uma das vantagens deste projeto é a de podermos, ao trabalhar juntos, mostrar que, possivelmente, nem sempre nós temos a mesma posição diante de uma pergunta ou de um problema”. É possível que haja uma divergência, conflitiva até, mas de um tipo de conflito que é o conflito superável, o conflito entre diferentes e não entre antagônicos. Eu não tenho dúvida de que não há antagonismo algum entre as nossas posições. O sonho do Gadotti é o meu sonho, politicamente falando. Os caminhos, as táticas para materializar o nosso sonho é que vez ou outra podem não ser os mesmos. Pode ser que vez ou outra eu esteja errado no meu caminho de materializar o meu sonho, e pode ser que às vezes seja ele o errado (FREIRE; GADOTTI; GUIMARÃES, 1995, p. 17).

Ressalte-se, portanto, que a diversidade de ideias, resultado da diferença, está na base do que os autores chamam de uma *filosofia do diálogo*: “Dizíamos que o respeito à diferença era uma ideia muito cara à educação popular. Hoje percebemos com mais

---

*Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito* (GADOTTI, 2003). Para os efeitos desta Tese tratamos do conflito exclusivamente no campo da linguagem.

clareza que a diferença não deve apenas ser respeitada. Ela é a riqueza da humanidade, base de uma filosofia do diálogo” (FREIRE; GADOTTI; GUIMARÃES, 1995, p. 10).

Não estamos aqui fazendo apologia ao conflito, mas partindo da constatação de um fato que tem suas raízes na própria sociedade, em função de sua diversidade, pluralidade, heterogeneidade, multi e interculturalidade, e que possa nos ajudar a administrar de forma construtiva o conflito.

Tomando o conflito como uma dimensão inevitável da existência humana, propomos então que o modelo do *agir comunicativo dialógico* incorpore a ideia de conflito em que os cidadãos, sujeitos deliberantes e conscientes, ao invés de reprimirem o conflito, mudem a perspectiva do seu olhar e passem a encarar o desafio de lidar com o conflito no contexto da esfera pública política democrática<sup>138</sup>.

Ao trazer para o espaço dos CPPs reflexões sobre políticas públicas específicas, os sujeitos deliberantes discutem sobre os temas abordados, respeitando opiniões divergentes, inerentes aos valores e crenças individuais, que podem inclusive não obter consenso. Ao estar consciente da possibilidade de conflito garante-se a todos os sujeitos deliberantes que participam a igualdade de direitos de expressar suas ideias e pensamentos ao mesmo tempo em que é garantido a cada um dos membros participantes o direito à diferença de pensamento e formas de ação.

Pelo *agir comunicativo dialógico*, na esfera pública política democrática, as alternativas e propostas vão sendo compartilhadas, o enfrentamento de um problema público compartilhado, as diferenças de opinião explicitadas ao longo da *práxis* discursiva.

Tudo isso contribui para que na constituição psíquica dos valores que as pessoas constroem ao participar de espaços coletivos de diálogo, se privilegiem formas abertas de compreender o mundo e a complexidade dos fenômenos humanos, e não fechadas em certezas e verdades que assumem caminhos únicos e dogmáticos. Entendemos que pessoas com tais habilidades cognitivas, afetivas e sociais terão maior possibilidade de agir eticamente no mundo, ao perceberem com naturalidade as diferenças em nossas formas de agir e de pensar (ARAÚJO, 2008, p. 120).

---

<sup>138</sup> Tomamos aqui a ideia de Araújo (2008, p. 116) ao refletir sobre a *Resolução de Conflitos e Assembleias Escolares*, adaptando-a ao contexto democrático dos CPPs: “Os educadores conscientes de tal fato, em vez de condená-los e reprimi-los, deveriam mudar a perspectiva de seus olhares e práticas e buscar compreendê-los como um conteúdo essencial para a formação psicológica e social dos seres humanos, e encarar o desafio de introduzir o trabalho sistematizado com conflitos do dia a dia das salas de aula”.

Temos então o conflito sob uma perspectiva em que a diferença e a pluralidade são consideradas como elementos presentes nas relações sociais, dentro de um ambiente democrático, em que o diálogo surge como enriquecimento mútuo e solução dos possíveis conflitos.

Neste ponto, a esfera pública política democrática não pode deixar de levar em consideração a questão moral e chegamos ao último ponto que devemos abordar neste tópico: aquele que se refere ao entrelaçamento necessário entre a política, o direito e a moral.

Aqui falamos de uma moral que não seja meramente procedimental como propõe a Ética do Discurso, embora a questão procedimental deva igualmente ser levada em consideração, pois o estabelecimento de critérios normativos de conduta e de ação devem nortear as interações discursivo/dialógicas intersubjetivas<sup>139</sup> nas relações sociais e democráticas. Devido ao critério de intersubjetividade “nenhuma norma, independentemente de se tratar de direitos e deveres negativos ou positivos, pode ser fundamentada e aplicada *privatim*, no monólogo solitário da alma consigo própria” (HABERMAS, 2014, p. 210 – grifo do autor)<sup>140</sup>. O critério de intersubjetividade implica a relação do *eu* com o *outro*, do *ego* com o *alter ego*.

Todavia é preciso levar esta discussão para além da dimensão procedimental, pois a *ação comunicativa dialógica*, necessária à convivência entre os seres humanos, ao incorporar a dimensão do conflito, exige: respeito, tolerância, capacidade e predisposição para se colocar no lugar do outro, o *estar com* e não *estar contra*, aceitação do pluralismo e da diversidade, a consideração da divergência, disciplina e convivência democrática. Por isso deve estimular valores de tolerância e respeito mútuo.

---

<sup>139</sup> A Ética do Discurso é um desenvolvimento ulterior da teoria do agir comunicativo e tem seu princípio na relação intersubjetiva entre os indivíduos que agem comunicativamente enquanto seres racionais e sociais. A Ética do Discurso rompe com a filosofia da consciência e “conta com a intersubjetividade de grau mais elevado de públicos em que comunicações se condensam em processos de auto-entendimento que abrangem toda a sociedade” (HABERMAS, 2014, p. 122) Enfatizando o caráter intersubjetivo da Ética do Discurso, Habermas (2014, p. 193) pondera que os participantes de uma comunicação “estabelecem relações interpessoais, e que unicamente nesta atitude performativa podem compreender-se como destinatários de normas obrigatórias”. Além disso, a validade das normas deve ser tematizada “da perspectiva da primeira pessoa do plural, ‘por nós’; pois é do reconhecimento sempre ‘nosso’ que as pretensões de validade normativas dependem” (HABERMAS, 2014, p. 193). Sob a perspectiva do *nós*, ou seja, do *ego* e do *alter ego*, “Cada um de nós tem de ser capaz de se pôr no lugar de todos aqueles que seriam afetados pela execução de uma ação problemática ou pela entrada em vigor de uma norma questionável. O que G. H. Mead recomenda como a adoção ideal do papel alheio não deve ser exercido por cada indivíduo e *privatim*, mas tem de o ser por nós *em conjunto* enquanto participantes de um discurso público” (HABERMAS, 2014, p. 193-194 – grifos do autor).

<sup>140</sup> Por direitos ou deveres negativos Habermas entende enunciados do tipo: não matarás, não infringirás dores, não enganarás ninguém; por direitos ou deveres positivos, enunciados do tipo: cumprirás as tuas promessas, farás o teu dever etc. (HABERMAS, 2014, p. 212-214).

Não se trata de levar em consideração o campo da moral unicamente por causa do conflito. Há implicações pragmáticas e morais nas relações democráticas que estão diretamente relacionadas com problemáticas próprias da constituição de nossas sociedades contemporâneas e pretende dar conta de questões sobre como é possível chegar a acordos no domínio do espaço público. De que maneira poderemos fomentar uma situação de discurso que permita que todos os sujeitos competentes possam verbalizar suas razões, evitando qualquer tipo de coerção para obtenção de um acordo?

Embora a Ética do Discurso tenha uma feição predominantemente procedimental, Habermas não deixou de levar em consideração questões ligadas à esfera da moral como o respeito, a solidariedade<sup>141</sup> e a justiça<sup>142</sup>. Habermas propõe que a esfera pública política deve ser dominada por um sentido de respeito e solidariedade entre os cidadãos que “estejam dispostos a se ouvirem mutuamente em debates públicos e a aprenderem uns com os outros” (HABERMAS, 2007, p. 10). Os cidadãos precisam estar convictos da necessidade de viver em uma ordem democrática, de um Estado democrático que “alimenta-se de uma solidariedade de cidadãos que se respeitam reciprocamente como membros livres e iguais de uma comunidade política” (HABERMAS, 2007, p. 9). É o que Habermas (2007) chama de “virtude política do relacionamento civil”.

O respeito é necessário considerando que a pluralidade é uma característica dominante da esfera pública política democrática, do ponto de vista das visões de mundo, seja religiosa ou cultural, e quando essas diferentes visões de mundo se encontram “a fim de discutir sobre questões políticas, a exigência de respeito mútuo impõe certos deveres epistêmicos” (HABERMAS, 2007, p. 11). A moral não diz respeito as pessoas apenas como indivíduos, mas também como cidadãos: “as pessoas como *indivíduos* que se respeitam mutuamente estão moralmente obrigadas do mesmo modo que as pessoas enquanto *membros* de uma comunidade que realiza objetivos coletivos” (HABERMAS,

---

<sup>141</sup> “A ética do discurso justifica o conteúdo de uma moral de igual respeito e da responsabilidade solidária por todos” (HABERMAS, 2014, p. 310).

<sup>142</sup> A ética do discurso se centra em questões de justiça que sejam passíveis de serem decididas de forma racional. “A ética do discurso é articulada por Habermas sob a etiqueta de uma *moral pós-convencional*, centrada sobre problemas de justiça, comprometida com o fato do pluralismo que cerca as diversas noções de bem e atenta, de resto, à diferenciação que afeta o amplo leque de atuações humanas características da Modernidade” (HECK, 2008, p. 3). Os princípios da justiça e da solidariedade (HABERMAS, 2014, p. 112) implicam: igual respeito e direitos iguais para cada indivíduo; empatia e solicitude pelo bem estar do próximo. Além disso: “[...] insisto nonexo interno entre justiça e solidariedade, mas num espírito kantiano. Tento mostrar que se pode explicar o sentido do princípio moral a partir do conteúdo das pressuposições inevitáveis de uma prática argumentativa que só pode ser exercida em conjunto com outros [...] Impõe-se intuitivamente a qualquer pessoa que participa em geral nesta forma reflexiva da ação orientada para o entendimento” (HABERMAS, 2014, p. 319).

2014, p. 206 – grifos do autor). E nesse caso as regras morais podem servir como reguladoras de conflitos: as regras morais “regulam os posicionamentos críticos em caso de conflito. Uma moral não diz apenas como os membros da comunidade devem se comportar; ela simultaneamente coloca motivos para dirimir consensualmente os respectivos conflitos de ação [...]” (HABERMAS, 2002, p.12). Finalmente, o “saber moral consiste de um acervo de motivos convincentes para a resolução consensual de conflitos de ação que surgem no mundo da vida” (HABERMAS, 2014, p. 372).

Mas não foi apenas o filósofo alemão que se preocupou com a questão da ética e da moral. Já tivemos oportunidade de falar do que Paulo Freire chama de *ética universal do ser humano*: a ética entendida como algo indispensável à convivência humana. A *dialogicidade* em Paulo Freire se funda em um diálogo *verdadeiro*, sem falsas palavras, a partir de valores éticos humanísticos.

O homem não está sozinho no mundo, é um ser-no-mundo, “uma Presença no mundo, com o mundo e com os outros” (FREIRE, 1996, p. 18). Por isso, não pode prescindir de reconhecer o outro como pessoa. É um *eu* e um *outro* que não podem escapar à responsabilidade ética de estar e agir no mundo. Por isso Albuquerque (2010b) ressalta como a obra *Pedagogia da Autonomia* é uma espécie de chamamento político, ético-crítico onde a educação deve se constituir como modo de vida, “como *práxis* social, sintetizando a reflexão, ação de decidir e a ação transformadora” (id., *ibidem*, p. 207). Ação que deve ser realizada em conjunto entre o *eu* e o *nós*.

Dentre as características desta ética universal merece destaque a ideia ser uma ética que prima pelo respeito aos outros, pela capacidade de viver e aprender com o diferente, pela coerência e retidão ética. O sujeito ético respeita, aprende e cresce com a diferença. A ética universal do ser humano é a ética da solidariedade humana, a serviço do ser humano (FREIRE, 1996, p. 129).

“Estar no mundo necessariamente significa estar com o mundo e com os outros” (FREIRE, 1996, p. 57), o que necessariamente nos remete para o plano do respeito ao outro, aos saberes do outro, o respeito à autonomia do saber do outro; de que não somos possuidores da verdade, e de que é possível aprender com o diferente. Freire chega mesmo a afirmar que o respeito à autonomia e a dignidade de cada ser humano é uma espécie de imperativo categórico, ou seja, não é um favor que podemos ou não conceder aos outros, mas uma obrigação moral (FREIRE, 1996, p. 59).

Vemos assim, que tanto o filósofo alemão quanto o patrono da educação brasileira foram sensíveis ao tema do respeito e da solidariedade, levando em consideração o

contexto social em que vivemos, e que por isso nos permite pensar também a aplicação de tais conceitos considerando a esfera pública política democrática dos CPPs.

### 4.3 – Educação Popular Dialógica

A necessidade de capacitação técnica e política dos conselheiros é um dado facilmente percebido a partir da análise dos inúmeros problemas constatados anteriormente que inclui a baixa qualificação técnica dos conselheiros representantes da sociedade civil e até mesmo falta de interesse da sociedade em geral em participar de um espaço de discussão pública como é o caso dos CPPs.

Quando falamos em capacitação técnica e política é preciso distinguir de *competência comunicativa*. Por competência comunicativa entende-se as “regras que um falante competente deve dominar de forma a poder formar frases gramaticais e proferi-las de uma forma aceitável. A teoria dos atos de fala partilha essa tarefa com a linguística” (HABERMAS, 1996, p. 47). E mais adiante: “Por ‘competência comunicativa’ entendemos a capacidade de um falante orientada para o entendimento, de forma a poder conceber uma frase corretamente formulada em relação com a realidade” (id., ibidem, p. 50). Habermas pressupõe que, na teoria dos atos de fala, a competência comunicativa é intrinsecamente universal, tal como a competência linguística. Sendo universal, nenhum indivíduo, cidadão ou cidadã, pode ser excluído dos processos deliberativos na esfera pública política democrática com a justificativa de que não tenha competência comunicativa. Embora o cidadão ou a cidadã possa não dominar, por alguma razão, as regras gramaticais ou as regras do jogo democrático, isso não significa que não tenha a possibilidade de fazê-lo.

Quando falamos em capacitação técnica e política no âmbito dos CPPs, podemos entender a ideia segundo a qual a educação jamais “deve abandonar suas preocupações canalizadas para a formação de sujeitos dispostos a assumir responsabilidades na criação de uma sociedade melhor” (PITANO, 2008, p. 52) e, por conseguinte, de uma sociedade mais democrática. “É preciso educar o cidadão e reeducar o homem. Sem a educação, o homem não está preparado para a cidadania” (MONTEAGUDO, 2013, p. 198)

É nesse contexto que se insere a ideia de uma educação popular, enquanto ação social e pedagógica consciente, transformadora, dialógica. E, nesse caso, “a educação, imbuída de uma concepção libertadora, precisa firmar o seu rumo histórico, pautado no compromisso com a libertação de todos os seres humanos” (PITANO, 2008, p. 54).

O *agir comunicativo dialógico* é então compreendido como um componente essencial de uma sociedade que se pretende democrática e de uma educação popular comprometida com a construção de tal sociedade. A experiência democrática tem que se fundar no diálogo. Não existe democracia possível sem diálogo. Sendo os CPPs um espaço onde essa comunicação e esse diálogo podem se realizar como experiência democrática, que precisa ser fortalecida com processos de capacitação técnica e política de seus membros, tendo em vista a importância com que a deliberação de políticas públicas impõe ao debate.

Tal fragilidade é percebida por Silva, *et al.*, (2015, p. 186), analisando o espaço dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, o que não o impede de pensar nestes espaços como

espaços onde os agricultores têm respaldo nas tomadas de decisões e podem opinar sobre os rumos das políticas públicas, fazendo valer a democracia. Esses conselhos se configuram como importantes espaços que oportunizam o controle social de recursos destinados ao município para o desenvolvimento rural sustentável [...] constituem espaços onde a população pode ter voz e vez.

Para o Conselheiro Chico Mendes, dependendo do segmento da sociedade civil, existem setores com poder de influência muito alto, que são bem articulados e outros que, de fato, são mais fragilizados, em virtude da falta de um processo de formação e até mesmo do processo histórico de democratização que não favoreceu a todos os setores. Nas palavras do Conselheiro:

tem determinados segmentos da sociedade civil que historicamente está vinculado... é... é uma população que foi excluída de um processo de decisão nacional, ou seja, está fora de um projeto da classe dominante do país, que está sendo inserido nesse processo de participação há pouco tempo [...] tem setor [da sociedade civil], por exemplo, dos trabalhadores rurais, que tem um processo de formação permanente, de ter um processo de história e de luta muito claro. Agora tem segmentos [...] que estão sendo inseridos agora, como a associação de quilombolas, associação de manejos, associações comunitárias (PESQUISA DE CAMPO, 2016).

Fica claro que, mesmo considerando que existem setores da sociedade civil que tem um poder de participação política e social *forte*, essa atuação se dá sobretudo naqueles setores que têm um *processo de formação permanente*.

À fragilidade da organização da sociedade civil, Moreira (2011, p. 354-355) acrescenta a falta de vontade política de governos locais e coloca estes dois elementos como “desafiantes a serem trabalhados na perspectiva de possibilitar uma mudança na relação do poder local com a sociedade civil”. Esse desafio demanda

capacitação e articulação de atores locais para um efetiva participação nos espaços públicos; tarefa que se constitui enquanto uma demanda para o movimento de educação popular, de modo a favorecer processos educativos que venham contribuir para o empoderamento dos atores sociais populares (id., ibidem, p. 355).

Ideia que é reforçada por Pontual (2006, p. 96): “acredita-se que é preciso educar, formar, capacitar os diferentes atores que vão criar e exercer essas novas formas de poder [...] a Educação Popular vem sendo desafiada também a incidir sobre uma pedagogia democrática das ações de governo”.

A necessidade de um processo de educação popular é reforçada pelas análises de Faria e Lins (2017, p. 582) sobre os atores das Conferências de Políticas Públicas, ao constatarem, por exemplo, que a “literatura sobre o tema afirma que aqueles que usualmente participam são cidadãos que apresentam maior nível de renda e de educação, maior interesse e engajamento nas questões políticas”. As autoras constatarem uma espécie de assimetria organizacional, informacional e/ou econômica que “impõem constrangimentos à participação dos atores societários e afetam o seu grau de influência nos processos de decisão pública e no sistema político como um todo” (id., ibidem, p. 583). Outra conclusão a que chegaram as autoras é que as diferenças de perfis se evidenciam sobretudo a partir das etapas distritais, ou seja, “os atributos individuais analisados – renda, escolaridade, vínculos com atividades políticas, interesse por política e experiência de participação na conferência – sobem com a mudança territorial das conferências” (id., ibidem, p. 598).

De modo geral e, em particular, no caso do Estado do Amazonas, já existem iniciativas que procuram realizar processos de capacitação. Temos, por exemplo, a Escola de Contas Públicas do Estado do Amazonas (ECP/AM).

A ECP/AM, que tem como missão “impulsionar e desenvolver a função pedagógica do Tribunal de Contas, [...] através de programas de aperfeiçoamento e qualificação, e de estímulos à participação cidadã no processo fiscalizatório” disponibiliza para *download* através do seu *website* ([ecp.tce.am.gov.br](http://ecp.tce.am.gov.br)) o material utilizado em seus cursos.

Em setembro de 2018, a ECP/AM realizou dois cursos na cidade de Parintins/AM, sendo: Curso de Fiscalização de Contratos Administrativos, com foco na gestão preventiva (24 a 26 de setembro de 2018); e Curso de Controle Interno com foco na transparência e eficiência administrativa (26 a 28 de setembro). Os cursos eram gratuitos, tendo como público alvo jurisdicionados e a sociedade civil.

Em parceria com a ECP/AM é possível, portanto, oferecer cursos de capacitação para membros dos CPPs e, no caso do CMS/PIN e dos CPPs com orçamento próprio é possível pensar até na possibilidade de disponibilizar parte da dotação orçamentária para ações específicas de capacitação técnica e política. No ano de 2015, o orçamento anual do CMS de Parintins era da ordem de 148 mil reais.

Uma ressalva merece ser feita, por parte do pesquisador desta Tese, enquanto membro do CMS/PIN. Na época em que atuou como Conselheiro do CMS/PIN, o mesmo não participou de nenhum curso de capacitação por não ter sido ofertado ao longo de sua atuação como conselheiro. O único curso de capacitação do qual veio a participar foi quando já não fazia mais parte do quadro de membros do CMS/PIN, em 2016. Um curso oferecido exatamente pela ECP/AM, sobre *Receitas vinculadas à saúde e a educação*, onde o pesquisador e conselheiro teve acesso a informações sobre os instrumentos de planejamento das políticas de saúde e educação, informações sobre receitas e financiamento, além de informações gerais sobre a gestão das políticas de saúde e educação.

Além do apoio da ECP/AM, é possível pensar também em outras parcerias institucionais como, por exemplo, através das universidades, como ponderam Stotz, David, Un (2005, p. 62) ao ressaltarem como professores universitários, pesquisadores, alunos de graduação, pós-graduação e as práticas do mundo acadêmico podem contribuir no fazer educativo em saúde:

A atividade acadêmica mais citada é a extensionista com ações educativas envolvendo alunos de graduação em comunidades. A visão mais presente é a de que a extensão universitária pode ser um elemento importante para a ruptura da distância entre a universidade e a sociedade, e, em relação à Educação Popular, que pode se constituir em importante espaço de formação dos futuros profissionais.

Os Cursos de capacitação oferecidos pela Escola de Contas Públicas oferecem capacitação técnica. Projetos de extensão universitários podem oferecer capacitação

política, no sentido de orientar ações de protagonismo social na esfera pública política democrática.

Portanto, partindo do princípio de que a participação da sociedade civil na esfera pública política democrática exige habilidades e capacidades para a realização de ações que promovam mudanças na realidade social, entende-se que “a educação popular assume um papel relevante [...] tendo como perspectiva a construção de uma cidadania ativa e a democratização da sociedade na direção de uma democracia participativa” (MOREIRA, 2011, p. 355) e na direção de uma prática deliberativa. A Educação Popular tem um papel importante no sentido de qualificação de atores com protagonismo social, melhorando a sua capacidade de intervenção na deliberação e elaboração de políticas públicas.

### *Política Nacional de Educação Popular*

Com base no que foi apresentado até aqui, defende-se a criação do que podemos chamar de uma Política Nacional de Educação Popular voltada para o fortalecimento do protagonismo e da participação da sociedade civil na esfera pública política de modo geral e no caso dos CPPs de modo mais específico.

Na verdade já existe uma política nestes moldes, de Educação Popular, quando se considera as políticas públicas de saúde. A Política Nacional de Educação Popular em Saúde – PNEP-SUS foi apresentada e aprovada no Conselho Nacional de Saúde em julho de 2012.

No caso da Educação Popular em Saúde, o seu objetivo é muito mais amplo do que aquele proposto aqui, de forma mais objetiva, direcionado aos CPPs. A Política de Educação Popular em Saúde inclui não apenas a perspectiva do controle social mas também de gestão, cuidado e formação em saúde, ou seja, não se trata apenas da ideia de uma Educação Popular voltada para a formação e qualificação da população para uma gestão participativa e o controle social no SUS, mas uma prática que perpassa as ações voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a partir do diálogo entre a diversidade de saberes, com o reconhecimento e valorização dos saberes populares, além do próprio cuidado com a saúde.

No caso da Educação Popular em Saúde, que será tomada aqui como exemplo, percebe-se claramente que seus pressupostos têm uma fundamentação que encontra eco nas ideias do patrono da educação brasileira Paulo Freire, a saber: diálogo, amorosidade, problematização, construção compartilhada do conhecimento, emancipação,

compromisso com a construção do projeto democrático e popular. Esses fundamentos, com algumas diferenças, são chamados também de “bases epistemológicas da Educação Popular” (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, p. 22)<sup>143</sup>. A influência de Paulo Freire é reconhecida tanto pelo Ministério da Saúde (2012, p. 4 e 10; 2007, p. 31-45) na fundamentação da Política Nacional de Educação Popular em Saúde, quanto pela Secretaria-Geral da Presidência da República, através da Secretaria Nacional de Articulação Social e do Departamento de Educação Popular e Mobilização Cidadã, que criou o Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014). Uma Educação Popular que não é feita *para o povo*, mas *com o povo*.

Embora Paulo Freire não seja o inventor da Educação Popular:

ele foi o primeiro a sistematizar teoricamente a experiência acumulada por este movimento. E fez isto de uma forma muito elaborada, elegante e amorosa. Seu livro *Pedagogia do Oprimido*, escrito em 1966, difundiu a Educação Popular por todo o mundo. Por isso, em muitos países, a Educação Popular costuma ser chamada de pedagogia freiriana. A teorização da Educação Popular permitiu não apenas a sua difusão, mas o seu aperfeiçoamento, na medida em que apurou aquilo que lhe era mais fundamental e ajudou a organizar os seus princípios de forma coerente (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007, p. 31).

O legado de Paulo Freire “de caráter ético, epistemológico, pedagógico e político, se expressa na Educação Popular (EP) como uma constante busca de coerência em suas formulações teórico-práticas” (HURTADO, 2006, p. 147). O legado de Paulo Freire tanto para o modelo de Educação Popular em Saúde, quanto para o Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas se revela, por exemplo, através da categoria *diálogo*: “uma das categorias mais importantes em Freire pois dela decorrem as demais, representa para a Educação Popular o alicerce para uma pedagogia libertadora e transformadora” (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, p. 22). O Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas reconhece a importância da dialogicidade como algo necessário “a toda e qualquer ação de governo voltada para a construção e execução de políticas públicas” (id., *ibidem*, p. 23).

---

<sup>143</sup> Eis as categorias das bases epistemológicas da Educação Popular: diálogo, amorosidade, conscientização, a transformação da realidade e do mundo, partir da realidade concreta, construção do conhecimento e pesquisa participante, sistematização de experiências e do conhecimento (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, p. 22-30).

Interessa-nos, sobretudo, a ideia de Educação Popular sob a perspectiva da gestão participativa e, nesse aspecto,

A Educação Popular em Saúde enfatiza a necessidade de criar espaços de reflexão, aprendizado e criatividade capazes de promover condições para o fortalecimento da consciência crítica e organizativa, ampliação e criação de diálogos, trocas de experiências e saberes, possibilitando uma leitura sobre a vida que apreenda a realidade social como determinante do processo saúde-doença (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012, p. 18).

Vimos que Paulo Freire e André Nogueira consideram a necessidade de organizar o saber popular a partir de um programa de ação popular<sup>144</sup>, pois a luta popular não prescinde de um conhecimento mais organizado, sistematizado, com orientação, que possa ser aplicado em cooperativas, na atividade sindical, na mobilização e organização de uma comunidade (e ao qual acrescentamos os CPPs). O Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas pode ser visto como a base deste programa.

Defendemos aqui que, o que se pretende fomentar com a Política Nacional de Educação Popular em Saúde no Sistema Único de Saúde (PNEPS – SUS), ou seja, “investir em ações e políticas capazes de intensificar a mobilização e o protagonismo popular na defesa do direito à saúde” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012, p. 3), deve ser adotado como uma política de Estado e aplicada no contexto dos CPPs como um todo. Algo em torno do que pode ser chamado de uma Política Nacional de Educação Popular.

Algumas iniciativas já foram realizadas no esforço de implantar uma Política Nacional de Educação Popular mas ainda sem muito sucesso.

No dia 21 de maio de 2014, em Brasília (DF), aconteceu o II Seminário da Política Nacional de Educação Popular. Uma das atividades do evento propôs o lançamento do Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas<sup>145</sup>.

O texto do decreto que deveria instituir a Política Nacional de Educação Popular (PNEP) chegou a ser discutido em 2014, no Grupo de Trabalho da Política Nacional de Educação Popular. Paulo Roberto Padilha, então diretor de desenvolvimento institucional

---

<sup>144</sup> Ver cap. 2, p. 104-105.

<sup>145</sup> Eis o site com as informações sobre o evento: <http://camp.org.br/2014/05/14/ii-seminario-da-politica-nacional-de-educacao-popular/>. Acesso em 22/08/2018. O texto que serve de base ao Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas está disponível na internet, através do Departamento de Educação Popular e Mobilização Cidadã, da Secretaria Nacional de Articulação Social, da Secretaria-Geral da Presidência da República: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/MarcodeReferencia.pdf>. Acesso em 22/08/2018.

do Instituto Paulo Freire e um dos defensores da PNEP entende que “Se buscamos, de fato, ter uma sociedade e um Estado democrático, a Educação Popular, nos termos aqui defendidos, é fundamental nesse processo”<sup>146</sup>.

Na construção de uma Política Pública de Educação Popular o que se quer é que o Estado institucionalize e potencialize a Educação Popular, assuma a Educação Popular como política pública, reconheça, valorize, promova e implante a Educação Popular.

Pontual (2006) indica alguns eixos articuladores de um processo de democratização tendo a educação popular como base norteadora, que complementam as categorias epistemológicas propostas para uma Política Nacional de Educação Popular:

- ela é metodologicamente deliberativa, ou seja, ela deve proporcionar a possibilidade efetiva do exercício de decidir sobre os assuntos públicos na cidade;
- ela deve estimular práticas de co-gestão (entre governo e comunidade local), desenvolvendo a atitude de co-responsabilidade e a prática de parceria entre os atores locais na resolução de problemas e construção de alternativas para o futuro dos municípios;
- ela é uma pedagogia do público, da construção do sentido do comum, a partir da construção de esferas públicas transparentes e democráticas, em que se exercita a deliberação a partir de critérios objetivos, compartilhados e impessoais;
- ela se realiza no próprio exercício da cidadania ativa, desenvolvendo a consciência de que tomar conta da sua e da nossa cidade é um direito (que inclui a co-responsabilidade) e que, quando ele é exercido, as coisas acontecem;
- ela busca formar cidadãos autônomos e críticos, com capacidades comunicativas e argumentativas para participar de instituições da sociedade civil, para exercer associativamente o controle sobre governos e resolver pacificamente e democraticamente os conflitos;
- ela instrumentaliza os atores da sociedade civil e dos governos para novas formas de exercício do poder em que a transparência das ações, a capacidade de ouvir, dialogar, reconhecer legitimidade no outro são atitudes indispensáveis;
- ela propicia a apropriação de conhecimentos técnico-políticos que ampliam a capacidade dos cidadãos de atuarem como agentes na definição e gestão das políticas públicas;
- ela amplia os conhecimentos sobre o território (bairro/cidade/região) e seus diversos elementos de identidade, facilitando a ação integrada das políticas públicas e a participação e controle dos cidadãos sobre as mesmas;
- ela desenvolve a auto-estima, as capacidades de comunicação e relacionamento interpessoal e assim cria motivação pessoal para participação em ações coletivas;

---

<sup>146</sup> Informações no site: <http://abong.org.br/informes.php?id=7318&it=7322>. Acesso em 22/08/2018. Encontramos ainda no *facebook*, uma página dedicada ao tema, intitulada PNEP Política Nacional de Educação Popular: [https://web.facebook.com/PNEP-Politica-Nacional-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-Popular-1443654252529671/?\\_rdc=1&\\_rdr](https://web.facebook.com/PNEP-Politica-Nacional-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-Popular-1443654252529671/?_rdc=1&_rdr). Acesso em 22/08/2018.

- ela desenvolve os valores de solidariedade, justiça, união, respeito ao outro, tolerância, humildade, esperança, abertura ao novo, disponibilidade à mudança como elementos de uma ética universal que deve estar na base das ações de educação para a cidadania (id., ibidem, p. 98-99).

Como podemos perceber, estes eixos articuladores estão em perfeita consonância com o referencial teórico da nossa Tese que, por tudo o que já foi escrito até aqui, e pela clareza com que tais ideias se correlacionam, dispensa maiores comentários, com exceção de pelo menos uma. Uma Política Nacional de Educação Popular deve formar cidadãos autônomos e críticos, com capacidades comunicativas e argumentativas, de modo a *resolver pacificamente e democraticamente conflitos*. O Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas deve incluir, em seus eixos norteadores, a ideia de resolução pacífica e democrática de conflitos e reconhecer que o conflito é um elemento presente na esfera pública política democrática e, como tal, merece atenção no processo de participação dos cidadãos e cidadãs.

No âmbito da ideia da Educação Popular como uma política pública e uma política de Estado, a qual defendemos que seja aplicada no espaço dos CPPs, é preciso encarar de frente o desafio de promover o entendimento em uma sociedade extremamente plural, marcada por diferentes ideologias, onde a diversidade de opiniões é um fator comum o que pode ocasionar situações de conflito. A esfera pública política democrática é espaço de discussão que visa ao entendimento, mas nem sempre esse entendimento é consensual e é provável que na grande maioria das vezes não o seja, o que nos remete à ideia de conflito, que não anula o processo democrático de deliberação pública, onde os sujeitos deliberantes, mesmo que apresentem argumentos e interesses conflitantes, devem deliberar sobre o conteúdo desses interesses e adotar um acordo que possa ser considerado justo. Por isso Dryzek (2001, p. 73) sugere, como já ressaltamos, que a esfera pública possa induzir mudanças no conteúdo da agenda política, mesmo sendo pensada como “uma arena *de contestação* de discursos sobrepostos”.

Desta forma, acreditamos que a Educação Popular tende a fortalecer uma cultura política que representa o aprofundamento e a difusão dos mecanismos da democracia participativa e, no caso aqui em pauta, do modelo de política deliberativa, bem como dos valores e das práticas da cidadania ativa.

A implantação de um modelo de Educação Popular no âmbito da esfera pública política democrática representa a consolidação de um projeto democrático. Quanto mais

um governo é democrático, mais a política pública conta com a sociedade, com organizações da Sociedade Civil.

A ideia de uma Educação Popular deve servir como elemento inspirador de formas participativas, críticas e deliberativas de políticas públicas em todas as suas esferas.

Se, no campo da saúde, a consolidação de um projeto de sociedade e de saúde mais justo vem sendo construído em parceria com movimentos e coletivos “promovendo reflexões, construindo conhecimentos e ações num processo de diálogo entre serviços, movimentos populares e espaços acadêmicos” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012, p. 3), porque não aproveitar o mesmo modelo e aplicar na área de políticas públicas como um todo?

A Educação Popular, conscientizadora do povo, tem um forte teor de radicalidade política e democrática (capacitação técnica e política) e confunde-se com a ideia de uma educação como prática da liberdade e da emancipação.

Tal como Freire, acreditamos na possibilidade de mudança. E temos a esperança de que é possível mudar e reinventar o mundo, a democracia. É claro que essa mudança não é uma tarefa que pode ser concretizada em alguns poucos anos. É uma mudança histórica, que só poderá ser sentida após gerações. Freire revela uma grande esperança, e até mesmo crença, de que homens e mulheres são capazes de se reinventarem como sujeitos de sua história e, de certo modo, toda sua obra é estruturada em prol da possibilidade de mudança e transformação: transformação do mundo, da realidade, da sociedade, de homens e mulheres, de sua condição histórica, a favor do homem (gênero humano), do humanismo, da ética e, finalmente, da democracia. Essa é também a nossa esperança, ou quem sabe até, nossa utopia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao final da nossa Odisseia. O ponto de partida foi a nossa experiência como membro do Conselho Municipal de Saúde de Parintins. Essa experiência nos trouxe novos conhecimentos sobre a ideia de democracia. Ao mesmo tempo em que a pesquisa empreendida confirmou os limites e obstáculos existentes para a consolidação de um modelo democrático de política deliberativa, manteve o otimismo, com uma certa dose de criticidade, para sua consolidação. Ulisses levou 10 anos para conseguir retornar a sua cidade natal, Ítaca. No nosso caso foram aproximadamente 6 anos entre o início da nossa experiência no CMS/PIN e a defesa desta Tese.

Ao longo destes 6 anos nos deparamos com uma série de questões que exigiram da nossa parte um amplo esforço no sentido de abordar as diversas variáveis que iam aparecendo ao longo da pesquisa e um esforço no sentido de lidar com o entrelaçamento de diferentes áreas do conhecimento científico e filosófico, razão pela qual a solução proposta nesta Tese só poderia ser concebida de forma interdisciplinar. A defesa de tese que empreendemos nesta pesquisa foi algo tão complexo quanto o próprio objeto de estudo em análise. A resposta que pretendemos dar para as questões aqui analisadas não são pontuais e englobam uma série de questões que vão da área filosófica, passando pela ética, pela política, pela sociologia, pela área jurídica, pela linguagem e pela educação. Eis porque esta tese só poderia ser defendida em um programa de pós-graduação interdisciplinar, pois além do seu objeto de estudo ser interdisciplinar, a tese que se defende passa igualmente por um campo de estudo multi e interdisciplinar. Vejamos o que isto significa com um pouco mais de detalhes.

O problema que deu origem a nossa pesquisa, qual seja, o reconhecimento da fragilidade da participação da sociedade civil em um espaço de deliberação pública, resultou na hipótese de que existe um baixo potencial propositivo de políticas públicas no espaço dos CPPs com ênfase no segmento da sociedade civil. Essa hipótese ficou demonstrada.

Mas qual a solução proposta para resolver este problema? Esta solução não depende de uma única variável, pois não existe uma única variável que limita o potencial democrático dos CPPs e, para cada bloqueio do seu potencial democrático ou, pelo menos daqueles que foram aqui abordados, propomos uma análise reflexiva que pudesse reverter o processo de bloqueio e facilitar o seu desenvolvimento. Além disso, dentro do espectro analítico-teórico foi necessário demonstrar o indispensável entrelaçamento entre

diferentes áreas do conhecimento para lidar com tais bloqueios. Navegamos, portanto, no campo filosófico, sociológico, político, jurídico, moral, educativo.

Ao longo da nossa pesquisa pelo menos três variáveis foram analisadas que influenciam a dinâmica dos CPPs: a primeira, que chamamos de *agir instrumental coercitivo antidialógico*, característico de um modelo de gestão antidemocrática; a variável da deliberação de políticas públicas; e por fim a variável da capacitação técnica-discursiva da sociedade civil. Ao dar ênfase a estas três variáveis não queremos dizer que outras variáveis não possam estar envolvidas como acreditamos que estão. Cremos que seria um estudo relevante analisar, por exemplo, a variável que poderíamos chamar de poder econômico, ou seja, como o poder econômico influencia na dinâmica de tais espaços. Essa análise, todavia, ultrapassa os limites desta pesquisa e se aqui fazemos menção a ela é apenas para deixar claro que temos consciência que o objeto de estudo em pauta está longe de ser esgotado.

A pesquisa de campo, bem como as entrevistas realizadas, foram fundamentais para analisar em detalhes cada uma destas variáveis. Os fatos ocorridos com os sujeitos envolvidos na pesquisa (direta e indiretamente) – como Ana Néri, Albert Sabin e Hipócrates – reforçam a ideia do *agir instrumental coercitivo antidialógico*. Tais fatos sugerem que, ao menos do ponto de vista do controle social, o CMS/PIN exerceu um papel consistente com a sua função, procurando cumprir, na medida do possível, com suas atribuições. Um papel atuante de fiscalização e controle da gestão da coisa pública, que só não seguiu adiante por causa do *agir instrumental coercitivo antidialógico* colocado em prática pela Administração Pública que agiu para impedir o trabalho de fiscalização do CMS/PIN.

A percepção de vários membros dos Conselhos, como Gertrude Ellion, Albert Sabin, Oswaldo Cruz, Chico Mendes, só para citar alguns, de que as principais dificuldades são a falta de autonomia e conhecimento, de que os Conselhos são fragilizados para o enfrentamento das demandas de políticas públicas ou de que as associações e organização da sociedade civil criam algum tipo de dependência do poder público na hora de tomada de decisões, são indícios de que há algum tipo de fragilidade dos CPPs para exercer a função de deliberação de políticas públicas, bem como a necessidade de capacitar, de alguma forma, seus membros.

O que propomos então para solucionar estas questões?

Ao modo de *agir instrumental coercitivo antidialógico*, propomos o modelo de *ação comunicativa dialógica* ao qual foi necessário incluir a ideia de uma teoria do

discurso a partir do nexu interno existente entre a política, o direito e a moral. Não existe democracia sem diálogo. Por isso, qualquer modo de ação do tipo *instrumental coercitivo antidialógico* é, *ipso facto*, antidemocrático. Fomos buscar nas teorias de Jürgen Habermas e Paulo Freire o aporte teórico necessário para estabelecer as bases do que chamamos de *ação comunicativa dialógica*. Com Paulo Freire, aprendemos que o diálogo é próprio da natureza humana. Com Habermas, aprendemos que nas democracias de sociedades altamente complexas não se pode ignorar o poder comunicativo de seus cidadãos. A *ação comunicativa dialógica* é o eixo do debate filosófico-sociológico de Habermas e filosófico-pedagógico de Paulo Freire. Habermas construiu uma teoria no campo da linguagem centrada no agir comunicativo. Paulo Freire, pela sua experiência como educador, alimentou a esperança pela emancipação humana através de uma educação popular dialógica – educação como prática da liberdade.

Foi necessário incluir nessa análise a Teoria do Discurso de Jürgen Habermas pois existem relações de poder na dinâmica dos espaços dos Conselhos que são fatores limitadores (coercitivos) do seu potencial democrático ao qual se faz necessário fortalecer o sistema jurídico existente a partir do nexu interno existente entre a política e o direito através de um modelo discursivo de ação. Quando se tem determinados interesses políticos e/ou particulares em jogo, perde-se a dimensão do diálogo. Temos apenas um jogo de cartas marcadas, para atender determinados interesses, que nem sempre são aqueles interesses da sociedade civil e, nesse caso, o problema de uma gestão antidemocrática não se resolve apenas de forma *comunicativa dialógica*.

Considerando que em um modelo deliberativo de políticas públicas deve predominar o *agir comunicativo dialógico*, inserido no contexto do mundo da vida, através de uma *esfera pública política democrática*, passamos a analisar nossa segunda variável: a ação comunicativa dialógica e política deliberativa no espaço dos CPPs, entendidos como uma esfera pública política democrática; os pressupostos normativos da argumentação discursiva e como o poder comunicativo, na esfera pública política democrática, deve ser transformado em poder administrativo no Estado.

No modelo de política deliberativa a atuação da sociedade civil na *esfera pública política democrática* deve transformar o poder comunicativo, através de processos democráticos, em poder administrativo. É o que sugere o modelo existente dos CPPs e das Conferências de Políticas Públicas, que aqui defendemos como forma de consolidar um modelo de política deliberativa que colocamos em discussão. O diálogo entre o poder administrativo (administração pública) e o poder comunicativo com a sociedade civil

deve partir do reconhecimento de que a sociedade e suas organizações podem qualificar a gestão e incidir nos processos decisórios.

Uma outra questão importante e que mereceu nossa atenção e análise foi a possibilidade de acordo (entendimento) em uma sociedade plural e marcada por conflitos, a partir do qual se pensa um entrelaçamento entre política, direito e moral como proposta para sua resolução.

O dissenso e o conflito são possibilidades presentes na esfera pública política democrática. O sujeito é livre para argumentar e estabelecer pretensões de validade em torno das quais sempre será possível concordar ou não com o que está sendo debatido. Por isso preferimos utilizar a ideia de *acordo*, partindo do princípio de que o *agir comunicativo dialógico*, embora vise ao entendimento, esse entendimento nem sempre será consensual e é provável que na grande maioria das vezes não o seja.

A existência de dissensos e conflitos podem impactar de tal forma a prática deliberativa que o objetivo passa a ser não mais a busca de um bem comum pelo consenso, mas a construção de acordos e compromissos aceitáveis pelos sujeitos deliberantes. Todavia, em que pese a possibilidade de obtenção de um consenso, mantém-se a expectativa de que no modelo de política deliberativa os sujeitos deliberantes possam concordar em encontrar, através do uso público da razão e de forma argumentativa, soluções para os problemas comuns que os atingem. Esse modelo estabelece, além da exposição racional de argumentos com pretensão de validade, negociações, de modo que a deliberação não só pode, como deve, levar em consideração o tipo de negociação de interesses conflitantes. Por isso não se trata de rejeitar o modelo deliberativo por causa do conflito, mas de amadurecer a teoria democrática deliberativa de modo a ajudar os sujeitos deliberantes a argumentar levando em consideração um contexto de conflitos de ideias, opiniões e até de interesses. A negociação, o debate, a convergência/divergência de ideias, o conflito, são componentes legítimos do processo deliberativo e compatível com o modelo de política deliberativa.

O modelo de política deliberativa habermasiano foi desenvolvido pensando uma sociedade democrática com alto grau de participação e conscientização de seus cidadãos, o que nos remete a nossa terceira variável. A razão comunicativa deve ser usada para promover a interação nos processos sociais onde a ação comunicativa surge como um *imperativo prático*, mas a eficácia desse modelo no âmbito da esfera pública política democrática depende da capacitação dos atores da sociedade civil.

A concepção dialógica discursiva implica a relação de sujeitos dialogantes que interagem entre si. Dessa relação emerge a substantividade democrática a qual implica uma prática educativa. O diálogo ou a comunicação discursiva é um fator de base para a legitimidade democrática que depende, por sua vez, de uma prática educativa de seus atores pois homens e mulheres não nascem prontos para exercer a sua cidadania. A cidadania é algo que se aprende na prática, de onde surge a ideia de uma educação popular, tendo como perspectiva a construção de uma cidadania ativa e a democratização da sociedade na direção de um modelo deliberativo de políticas públicas. A Educação Popular tem um papel importante no sentido de qualificação de atores com protagonismo social, melhorando a sua capacidade de intervenção na deliberação e elaboração de políticas públicas. Eis o nosso ponto de chegada. O ancoradouro no qual aportamos a nossa embarcação, após o final da nossa Odisseia. A nossa Ítaca, se assim podemos nos exprimir.

Paulo Freire e Jürgen Habermas são pensadores fundamentais para a nossa democracia. Embora Paulo Freire seja mais conhecido por suas teorias no campo pedagógico, qualquer estudioso de suas ideias sabe que sua concepção dialógica de educação vai muito mais além do que um método de ensino-aprendizagem para ser adotado em sala de aula. Suas teorias implicam uma concepção dialógica para a sociedade, para a democracia, para o mundo, para a vida. Da mesma forma Jürgen Habermas, ao teorizar a esfera pública política, entende esta como um espaço discursivo, argumentativo, onde a linguagem representa o horizonte pré-estruturante do agir social.

Ao situarmos os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como espaços de fortalecimento e consolidação do Estado democrático, problematizamos o uso público da razão sob a perspectiva do *agir comunicativo dialógico*. Dominados pelo ceticismo, podemos facilmente questionar a possibilidade oferecida pela esfera pública política da democracia brasileira, através dos Conselhos de Políticas Públicas, em que pese a própria *absorção* da esfera pública política por parte do poder e a instrumentalização da esfera pública com a finalidade de intervir no poder administrativo. Se queremos, todavia, consolidar um modelo de democracia, precisamos encarar de frente tais desafios. Vimos alguns dos fatores que acorrentam a nossa democracia. Mostramos uma via possível para torná-la legítima.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 5. ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, vol. 15, n. 43, set./dez., p. 121-140, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300011>>. Acesso em 24/02/2017.

ALBUQUERQUE, Targélia de Souza. Gestão Paulo Freire: a ousadia de democratizar a “educação na cidade” de São Paulo (1989-1991). In: SOUZA, Ana Inês (org.). **Paulo Freire: vida e obra**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 145-184.

\_\_\_\_\_. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. In: SOUZA, Ana Inês (org.). **Paulo Freire: vida e obra**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010b, p. 205-246.

ALMEIDA, D.; CUNHA, E.S.M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

ANDRADE, M. A. Alonso de. **Neo-coronelismo e perspectivas eleitorais na Nova República**. João Pessoa: NDIHR, 1985.

ANTUNES, Vanderlei Lemos. **O Conceito de Soberania em Jean-Jacques Rousseau**. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Programa de Pós-graduação em Filosofia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

ARAÚJO, Ulisses F. Resolução de conflitos e assembleias escolares. **Cadernos de Educação**, Pelotas, 31, p. 115-131, jul./dez., 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/view/1743>>. Acesso em 03/08/2018.

ARROYO, Miguel. Paulo Freire e o Projeto Popular para o Brasil. In: SOUZA, Ana Inês (org.). **Paulo Freire: vida e obra**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 247-260.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R.R.C. (ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

\_\_\_\_\_. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, 14(1), p. 43-64, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>>. Acessado em 30/09/2015.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. O orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Participatory institutions in Democratic Brazil**. Washington/Baltimore: Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University, 2009.

\_\_\_\_\_. (org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo [org.]. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>>. Acessado em 24/09/2016.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Paulo Freire**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. (Coleção Educadores)

BELIK, Walter. Pronaf: avaliação da operacionalização do programa. In: GRAZIANO DA SILVA, José & CAMPANHOLA, Clayton (orgs.). **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. v. 4. Jaguariúna (SP), EMBRAPA Meio Ambiente, 2000, p. 93-115.

BEZERRA, Luciana Caroline de Albuquerque [et. al.]. Identificação e caracterização dos elementos constituintes de uma intervenção: pré-avaliação da política ParticipaSUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol.17 no.4, abr. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000400011>>. Acessado em 17/07/2015.

BIN, Daniel; VIZEU, Fábio. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 42(1), jan/fez, 2008, p. 83-108. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6626>>. Acessado em 24/09/2016.

BISPO JÚNIOR, J. P.; SAMPAIO, J. J. C. Participação social em saúde em áreas rurais do Nordeste do Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, 23(6), p. 403-409, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998. Vol. I.

BOHMAN, J. Survey Article: the coming of age of deliberative democracy. **Journal of Political Philosophy**, 6(4), p. 400-425, 1998. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1467-9760.00061>>. Acesso em 21/08/2017.

BOLZAN, José. **Habermas e a educação: uma contribuição crítica à formação científica**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 8.735, de 3 de maio de 2016**. Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8735.htm#art15](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8735.htm#art15)>. Acesso em 17/01/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**: Estatuto da Cidade. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm)>. Acessado em 05/09/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 500 de 12 de fevereiro de 2015**. Aprova o Regimento da 15ª Conferência Nacional de Saúde. Diário Oficial da União, ano CLII, n. 47, quarta-feira, 11 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.conselho.saude.gov.br/web\\_15cns/docs/Reso\\_500.pdf](http://www.conselho.saude.gov.br/web_15cns/docs/Reso_500.pdf)>. Acessado em 16/05/2015.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 3.027, de 26 de novembro de 2007**. Aprova a Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS – PARTICIPASUS. Diário Oficial da União 2007; 26 Nov.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Relatório Final da 8ª Conferência Nacional da Saúde**. Brasília: MS, 1986.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS – ParticipaSUS**. 2. ed. Brasília – DF: Editora do Ministério da Saúde, 2009. (Série B. Textos Básicos de Saúde).

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **Manual do usuário para o relatório de gestão**: versão 4. Brasília, DF, 2014.

BRAYNER, Flávio H. A. Homens e mulheres de “palavra”: diálogo e educação popular. **Revista Portuguesa de Educação**, vol. 22, n. 1, p. 207-224, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0871-91872009000100009](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0871-91872009000100009)>. Acesso em 14/12/2016.

BRAVO, Maria Inês Souza; OLIVEIRA, Rodriane de. Conselhos de Saúde e Serviço Social: Luta Política e trabalho profissional. **SER Social**, UNB, n.10, 2002. Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/95](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/95)>. Acesso em: 25/08/2015.

BRAVO, M. I. de S; MENEZES, Juliana Souza Bravo de (orgs.). **Saúde, Serviço Social Movimentos Sociais e Conselhos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

CALHOUN, Craig (ed.). **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge: Mass, 1992.

CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 55, p. 143-155, nov. 1997.

CARONE, Edgard. **A República Velha: Instituições e Classes Sociais (1889-1930)**. 4. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: DIFEL, 1978.

CARVALHO, André Luís B de. [et. al.]. A gestão do SUS e as práticas de monitoramento e avaliação: possibilidades e desafios para a construção de uma agenda estratégica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 4, p. 901-911, abr. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000400012>>. Acesso em 23/02/2018.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, DF, 2012. (Coleção Olho Vivo no Dinheiro Público).

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas**. 8. ed. São Paulo: Agir, 1999.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais**. São Paulo: Vozes, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Documento orientador de apoio aos debates da 15ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília, 15 de maio de 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PARINTINS. **Resolução n. 08/2015: Moção de Repúdio**. 25 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Ofício Circular n. 058/2016**. 04 de junho de 2016.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Sociedade Civil e Controle Social: Desafios para o Serviço Social. In: BRAVO, M. I. de S; MENEZES, Juliana Souza Bravo de (orgs.). **Saúde, Serviço Social Movimentos Sociais e Conselhos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013, p. 293 a 306.

COSTA, Cláudio Ferreira. **A linguagem factual**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

COSTA FILHO, Paulo C. da. Articulações entre jornalismo, esfera pública e sociedade civil. In: PINZANI, Alessandro; SCHMIDT, Rainer (orgs.). **Um pensamento interdisciplinar**: ensaios sobre Habermas. Florianópolis: Nefiponline, 2016.

COSTA, V. M. R. Teoria democrática e conselhos de política social. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 87-111.

CUNHA, Eleonora Schettini M. **Aprofundando a democracia**: o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

\_\_\_\_\_. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (ed.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. A democratic paradox? **Political Science Quarterly**, v. 115, n. 1, p. 35-40, 2000. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/2658032?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2658032?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em 03/06/2015.

DEMO, P. **Introdução à sociologia**: complexidade, interdisciplinaridade e desigualdade social. São Paulo: Atlas, 2002.

DRYZEK, John S. **Deliberative democracy and beyond**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

DRYZEK, John; NIEMEYER, Simon. Reconciling Pluralism and Consensus as Political Ideals. **American Journal of Political Science**, 50(3), p. 634–649, 2006. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3694239>>. Acesso em 10/10/2017.

\_\_\_\_\_. The Ends of Deliberation: Meta-consensus and Inter-subjective Rationality as Ideal Outcomes. **Swiss Political Science Review**, 13 (4), 497–526, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00087.x>>. Acesso em 10/10/2017.

DUTRA, Delamar José Volpato. Rousseau e Habermas. **Argumentos – Revista de Filosofia**, ano 4, n. 8, p. 55-77, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/argumentos/article/view/19209>>. Acesso em 14/02/2018.

ELSTUB, Stephen. A genealogy of deliberative democracy. **Democratic Theory**, v. 2(1), p. 100-117, 2015. Disponível em: <[dx.doi.org/10.3167/dt.2015.020107](https://doi.org/10.3167/dt.2015.020107)>. Acesso em 10/07/2017.

\_\_\_\_\_. The fourth generation of deliberative democracy. **Critical Policy Studies**, v. 10(2), p. 139-151, jun. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1175956>>. Acesso em 17/07/2017.

\_\_\_\_\_. The third generation on deliberative democracy. **Political Studies Review**, 8(3), 291-307, jun. 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2010.00216.x>>. Acesso em 17/07/2017.

ESTEVES, Anderson Alves; VALVERDE, Antônio J. R. Educação e emancipação em Adorno e Marcuse. **Cognitio-Estudos – Revista Eletrônica de Filosofia**, v. 13, n. 2, p. 256-276, jul./dez., 2016. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/cognitio/article/view/31202>>. Acesso em 26 jan. 2019.

FANON, Frantz. **Los Condenados de la Tierra**. 2. ed. 7. reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000200004>>. Acesso em 05/04/2017.

\_\_\_\_\_. Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política: alcance teórico e prático. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95, p. 1-15, ago. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17666/329502/2017>>. Acesso em 31/08/2017.

FARIA, Cláudia F.; LINS, Isabella L. Inclusão política? Recrutamento e seleção de atores nas conferências de políticas públicas. **Opinião Pública**, vol. 23, n. 3, p. 580-611, set./dez., 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912017233580>>. Acesso em 22/08/2018.

FARIA, Cláudia F.; SILVA, Viviane P.; LINS, Isabella L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, p. 249-284, jan./abr., 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522012000100011>>. Acesso em 01/02/2017.

FERREIRA, João Vicente Hadich. **Paulo Freire e Adorno: confluências e contribuições para uma *práxis* pedagógica emancipadora e libertadora**. Anais do XI Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 23 a 26 de setembro de 2013.

FORTUNATO, Maria Lucinete. **O coronelismo e a imagem do coronel: de símbolo a simulacro do poder local**. Tese (Doutorado em História Social). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 2000.

FRANCISQUINI, Renato. O lugar dos meios de comunicação na democracia habermasiana. In: PINZANI, Alessandro; SCHMIDT, Rainer (orgs.). **Um pensamento interdisciplinar**: ensaios sobre Habermas. Florianópolis: Nefiponline, 2016.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of the Actually Existing Democracy. In: CALHOUN, Craig. **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge, MA: MIT Press, 1992. p. 109-142.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Cartas a Cristina**. São Paulo: Unesp, 2002.

\_\_\_\_\_. **Educação como prática da liberdade**. 24. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000b.

\_\_\_\_\_. **Os cristãos e a libertação dos oprimidos**. Lisboa: Edições Base, 1978.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996. (Coleção Leitura).

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da Esperança**: reencontro com a Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do Oprimido**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987

\_\_\_\_\_; SHOR, Ira. **Medo e ousadia**: o cotidiano do professor. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

\_\_\_\_\_; GADOTTI, Moacir; GUIMARÃES, Sérgio. **Pedagogia**: Diálogo e Conflito. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_; GADOTTI, Moacir; GUIMARÃES, Sérgio; HERNANDEZ, Isabel. **Pedagogía**: Dialogo y Conflicto. Buenos Aires: Editora Cinco, 1987.

\_\_\_\_\_; FAUNDEZ, Antonio. **Por uma Pedagogia da Pergunta**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_; NOGUERIA, Adriano. **Que fazer**: teoria e prática da educação popular. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

FREITAG, Bárbara. **A Teoria Crítica**: ontem e hoje. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

FUKS, M.. Contexto, regras e efetividade deliberativa: considerações a respeito dos conselhos de Curitiba. In: Avritzer, L. (ed.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

GADELHA, Paulo. Conferência Nacional de Saúde: desafios para o país. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 31, n. 10, p. 2047-2072, out., 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311XDE011015>>. Acesso em 15/04/2018.

GADOTTI, Moacir. **Convite à leitura de Paulo Freire**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2004.

\_\_\_\_\_. **Paulo Freire uma biobibliografia**. São Paulo: Cortez – Instituto Paulo Freire, 1996.

\_\_\_\_\_. **Educação e Poder: introdução à pedagogia do conflito**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_; TORRES, Carlos Alberto. Paulo Freire, Administrador Público: a experiência de Paulo Freire na Secretaria da Educação da Cidade de São Paulo (1989-1991). In: FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 2000.

GARCÉS D, Mário. Educação Popular e Movimentos Sociais. In: PONTUAL, Pedro; IRELAND, Timothy (orgs.). **Educação Popular na América Latina: diálogos e perspectivas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2006, p. 77-90. (Coleção Educação para Todos, v. 4).

GARCIA, Bianco Zalmora. **Escola pública, ação dialógica e ação comunicativa: a radicalidade democrática em Paulo Freire e Jürgen Habermas**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo: 2005.

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos de Saúde Pública**, 20(6):1670-81, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2004000600026>>. Acessado em 20/08/2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (questões da nossa época. v. 84).

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, Rio Grande do Sul, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan/abr. 2006. Disponível em: <[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6008](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008)>. Acessado em 30/08/2015.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais**. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

GOMES, W. Apontamento sobre o Conceito de Esfera Pública Política. In: MAYA, Rousiley; CASTRO, Maria Céres P. S. **Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas**. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. Esfera pública política e media: com Habermas, contra Habermas. In: RUBIM, A.; BENTZ, I.; PINTO, M. (ed.). **Produção e recepção dos sentidos mediáticos**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 155-185.

\_\_\_\_\_. Esfera pública política e media II. In: RUBIM, A.; BENTZ, I.; PINTO, M. (ed.). **Práticas discursivas na cultura contemporânea**. Porto Alegre: Unisinos, 1999, p. 203-231.

GOMES, Eduardo Granha M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR – FGV**, vol. 13, n. 4, p. 895-909, out./dez., 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395123196>>. Acesso em 01/02/2017.

GOMES, Fernanda da Silva. **Rousseau – Democracia e Representação**. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Programa de Pós-Graduação em Filosofia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

GONÇALVES, A. O.; SILVA, J. F.; PEDROSA, J. I. S. Contribuições da gestão participativa no espaço público chamado conselho: o contexto dos conselhos de saúde no Brasil. **Divulgação Saúde em Debate**, (43), p. 96-105, 2008.

GONÇALVES, Micheli Suelen Neves. **A educação popular na América Latina: um estudo comparado do pensamento social de Simón Rodríguez (Venezuela, 1771-1854) e Antônio Carneiro Leão (Brasil, 1887-1966)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

GONZÁLES, Rodrigo S. **Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2000.

GOODIN, Robert E. Sequencing deliberative moments. **Acta Politica**, 40, p. 182-196, 2005. Disponível em: <[dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500098](http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500098)>. Acesso em 21/08/2018.

GUIZARDI, F.L. **Participação política e os caminhos da construção do direito à saúde: a experiência da Pastoral da Saúde nos municípios de Vitória e Vila Velha**. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

GUIZARDI, Francini L.; PINHEIRO, Roseni. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 11(3): 797-805, jul./set., 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232006000300027>>. Acessado em 20/08/2015.

GUIZARDI, et al. Participação da comunidade em espaços públicos: uma análise das Conferências Nacionais de Saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 14, p. 15-39, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312004000100003>>. Acessado em 01/08/2015.

HABERMAS, Jürgen. **A Ética da Discussão e a Questão da Verdade**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013. (Biblioteca do Pensamento Moderno).

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Ética do Discurso**. Tradução de Gilda Lopes Encarnação. Lisboa: Instituto Piaget, 1991.

\_\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b, v. II.

\_\_\_\_\_. **Entre Naturalismo e Religião**. Estudos filosóficos. Trad. Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007.

\_\_\_\_\_. **Ética do Discurso**. Lisboa: Edições 70, 2014. (Obras Escolhidas de Jürgen Habermas, vol. III)

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **Racionalidade e Comunicação**. Lisboa: Edições 70, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Agir Comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. vol. 1

\_\_\_\_\_. **Teoria do Agir Comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012b. vol. 2

\_\_\_\_\_. Uma outra via para sair da filosofia do sujeito – Razão comunicativa vs. Razão centrada no sujeito. In: \_\_\_\_\_. **O Discurso Filosófico da Modernidade: doze lições**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 411-454.

\_\_\_\_\_. **Verdade e Justificação: Ensaio Filosófico**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HALL, C. Recognizing the passion in deliberation: toward a more democratic theory of deliberative democracy. **Hypatia**, 22(4), 81–95, 2007. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/4640105>>. Acesso em 19/07/2018.

HAMEL, Marcio Renan. Judicialização da política: um ensaio sobre o procedimentalismo deliberativo na jurisdição constitucional brasileira. **Direito e Práxis**, vol. 01, n. 01, p. 148-164, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/dep.2010.1146>>. Acesso em 17/04/2018.

HECK, José N. Habermas e Rousseau: uma relação difícil. **Intuitio – Revista de Filosofia**, v. 1, n. 2, p. 11-32, nov. 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/4433>>. Acesso em 15/02/2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

HONNETH, Axel. Teoria Crítica. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. **Teoria social hoje**. São Paulo: Editora Unesp, 1999, p. 503-552.

HURTADO, Carlos Nunez. Contribuições para o Debate Latino-Americano sobre a Vigência e a Projeção da Educação Popular. In: PONTUAL, Pedro; IRELAND, Timothy (orgs.). **Educação Popular na América Latina: diálogos e perspectivas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2006, p. 147-156. (Coleção Educação para Todos, v. 4).

JANOTTI, Maria de Lourdes M. **O Coronelismo: uma política de compromissos**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989. (Coleção Tudo é História)

KLEBA, Maria Elisabeth [et. al.]. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, 15(3), p. 793-802, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232010000300022>>. Acesso em 17/01/2017.

KRAUSE, S. R. **Civil Passions: Moral Sentiment and Democratic Deliberation**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

LABRA, M. E. Capital social y consejos de salud en Brasil: um círculo virtuoso? **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 47-55, 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2002000700006>>. Acesso em 03/09/2017.

LACERDA, Norma [et al.]. Planos Diretores Municipais: aspectos legais e conceituais. **R. B. de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, maio/2005, pp. 55-72.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

LAVALLE, A.G.; ACHARYA, A; HOUTZAGER, P.P. Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. **World Development**, 33(6), p. 951-964, 2004. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X05000446>>. Acesso em 03/09/2017.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

\_\_\_\_\_. **Coronelismo: the municipality and representative government in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1946.

LEAL, Edilene M. de Carvalho. Habermas contra Weber: a crítica à instrumentalização da razão. **Revista TOMO**, n. 5, p. 57-78, 2002. Acessado em 31/07/2016.

LIMA, Juliano de Carvalho; RIVERA, Francisco J. Uribe. Agir comunicativo, redes de conversação e coordenação em serviços de saúde: uma perspectiva teórico-metodológica. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, vol 13, n. 31, p. 329-342,

out./nov. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-32832009000400008>>. Acessado em 05/07/2016.

LOIS, Cecília Caballero; MARQUES, Gabriel Lima. A Desconstrução Semântica da Supremacia Judicial e a Necessária Afirmação do Judicial Review: uma análise a partir da democracia deliberativa de Habermas e Nino. **Seqüência – Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, n. 66, p. 113-136, jul. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n66p113>>. Acesso em 17/04/2018.

LONGHI, Armindo J. **A ação educativa na perspectiva da teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas: uma abordagem reflexiva**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005.

LUBENOW, Jorge Adriano. A Teoria Crítica da Modernidade de Jürgen Habermas. **Revista de Filosofia Moderna e Contemporânea**, v. 1, n. 1, p. 58-86, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/fmc/article/view/7087>>. Acessado em 30/07/2016.

\_\_\_\_\_. **A Categoria de Esfera Pública em Jürgen Habermas**. Tese (Doutorado em Filosofia). Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

\_\_\_\_\_. A despolitização da esfera pública em Habermas, In: GARCIA (ed.) **Linguagem, Intersubjetividade e Ação**. Ed. Unijuí, 2003, p. 273-284.

\_\_\_\_\_. A reorientação da esfera pública na “Teoria do agir Comunicativo”. **Revista Ideação**, 14, p. 37-59, 2005.

LUCCHESI, Patrícia T. R. (coord.). **Políticas Públicas em Saúde Pública**. São Paulo: IBIREME/OPAS/OMS, 2002.

LÜCHMANN, Lígia H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política & Sociedade**, vol. 6, n. 11, p. 183-197, out. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1278>>. Acesso em 16/01/2017.

\_\_\_\_\_. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, vol. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792008000100007>>. Acesso em 16/01/2017.

MAIA, R. Democracia e internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. In: MOTTA, L. G. (ed.). **Estratégias e culturas da comunicação**. Brasília: Editora da UnB, 2002, p. 107-128.

MANIN, Bernard. On legitimacy and political deliberation. **Political Theory**, 15(3), p. 338-368, 1987. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/191208>>. Acesso em 20/07/2018.

MANSBRIDGE, J. J. Deliberative democracy or democratic deliberation? In: ROSENBERG, S. (org.) **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?** New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 251-72.

MANSBRIDGE, J. J. [et al.] The place of self-interest and the role of power in the deliberative democracy. **Journal of Political Philosophy**, v.18, n.1, p. 64-100, 2010. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1648586>>. Acesso em 19/07/2018.

MASHIBA, Glaciane Cristina X. **Emancipação Humana em Theodor Adorno e Paulo Freire**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2013.

MEDEIROS, Alexsandro M. Humanização *versus* Desumanização: reflexões em torno da *Pedagogia do Oprimido*. **Revista Reflexões**, ano 2, n. 3, p. 127-137, jul./dez., 2013. Disponível em: <<http://www.revistareflexoes.com.br/artigo/64>>. Acesso em 19/05/2016.

MEDEIROS, José Washington de M. **A racionalidade comunicativa como ágora de processos educativos emancipatórios**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2008.

MELO NETO, José Francisco. **Diálogo em Educação: Platão, Habermas e Paulo Freire**. João Pessoa: Editoria Universitária da UFPB, 2011.

MENDES, Madalena. Paulo Freire, mahatma das democracias. In: GADOTTI, Moacir (org.). **40 olhares sobre os 40 anos da Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2008, p. 31-32.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O SUS e o Controle Social. Guia de Referência para Conselheiros Municipais**. Brasília: Ministério da Saúde, 1998.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Comitê Nacional de Educação Popular em Saúde – CNEPS. **Política Nacional de Educação Popular em Saúde**. Brasília-DF: Ministério da Saúde, 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Caderno de Educação Popular e Saúde**. Brasília-DF: Ministério da Saúde, 2007. (Série B. Textos Básicos de Saúde).

\_\_\_\_\_. **Portaria GM/MS n. 204, de 29 de janeiro de 2007**. Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle. Ministério da Saúde: 2007b. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204\\_29\\_01\\_2007\\_comp.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204_29_01_2007_comp.html)>. Acesso em 07 nov. 2016.

MONTEAGUDO, Ricardo. Habermas leitor de Rousseau. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 36, p. 195-204, 2013. Edição Especial. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31732013000400012>>. Acesso em 15/02/2018

MOREIRA, Orlandil de Lima. A Educação Popular na trilha da participação cidadã. In: NASCIMENTO, Aristonildo C. A.; MOURÃO, Arminda R. B; (orgs.). **Educação, culturas e diversidades**. Manaus: EDUA, 2011, v. 1, p. 353-376.

MORETTI, Cheron Zanini; ADAMS, Telmo. Pesquisa Participativa e Educação Popular: epistemologias do sul. **Educação e Realidade**, v. 36, n. 2, p. 447-463, 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/16999>>. Acesso em 24/06/2018.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo [org.]. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

MORROW, Raymond A.; TORRES, Carlos Alberto. Jürgen Habermas, Paulo Freire e a Pedagogia Crítica: Novas Orientações para a Educação Comparada. **Educação, Sociedade & Cultura**, n. 10, p. 123-155, 1998. Disponível em: <<http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC10/10-6-morrow.pdf>>. Acesso em 14/12/2016.

\_\_\_\_\_. **Critical Theory and Education: Freire, Habermas and the Dialogical Subject**. New York/London: Teachers College e Columbia University, 2002.

NASCIMENTO, Alexandra B.; EGRY, Emiko Y. Os planos municipais de saúde e as potencialidades de reconhecimento das necessidades em saúde: estudo de quatro municípios brasileiros. **Saúde e Sociedade**, v. 26, n. 4, p. 861-871, out./dez., 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902017170046>>. Acesso em 24/02/2018.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: NOBRE, M.; COELHO, V. S. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

OLIVAL, Alexandre de A.; SPEXOTO, Andrezza A.; RODRIGUES, José A. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol. 45, n. 4, p. 1013-1035, out./dez., 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032007000400009>>. Acesso em 24/02/2017.

OLIVEIRA, Juliano Cordeiro da C. **Ação Comunicativa e Democracia: por uma Política Deliberativa em Jürgen Habermas**. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

OLIVEIRA, Paulo César de. A ética da ação comunicativa em Jürgen Habermas. **Revista Estudos Filosóficos**, n. 01, p. 14-22, 2008. Disponível em: <<http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistaestudosfilosoficos/art2-rev1.pdf>>. Acessado em 11/07/2016.

OLIVEIRA, Raimunda N. da Cruz. O agir comunicativo no contexto das práticas de educação em saúde pública: um estudo à luz da teoria da ação comunicativa de J.

Habermas. **Serviço Social e Sociedade**, n. 106, p. 267-283, abr./jun. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282011000200005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282011000200005&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acessado em 01/07/2016.

OLIVEIRA, Virgílio C. da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set/2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512010000300004>>. Acesso em 03/06/2016.

OLIVEIRA, L.C.; PINHEIRO, R. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. **Ciência & Saúde Coletiva**, 15(5), p. 2455-2464, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232010000500020>>. Acessado em 25/05/2015.

OTTMAN, Goetz. Habermas e a esfera pública no Brasil: considerações conceituais. **Novos Estudos Cebrap**, 68, p. 61-68, 2004.

PAIVA, Fernando S.; STRALEN, Cornelis J. Van; COSTA, Pedro H. A. da. Participação social e saúde no Brasil: revisão sistemática sobre o tema. **Ciência & Saúde Coletiva**, 19(2), p. 487-498, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232014192.10542012>>. Acessado em 30/09/2015.

PALUDO, Conceição. Educação Popular – Dialogando com Redes Latino-Americanas (2002-2003). In: PONTUAL, Pedro; IRELAND, Timothy (orgs.). **Educação Popular na América Latina: diálogos e perspectivas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2006, p. 41-62. (Coleção Educação para Todos, v. 4).

PARINTINS. **Lei Municipal nº 479 de 08 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a reorganização e atribuições do Conselho Municipal de Saúde de Parintins. Câmara Municipal de Parintins, 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 01/2004 – Lei Orgânica do Município de Parintins**. 3. ed. Parintins: Câmara Municipal de Parintins, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 007 de 13 de junho de 2000**. Dispõe sobre a reorganização e atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Parintins. Câmara Municipal de Parintins, 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei 375, de 06 de outubro de 2006**: Plano Diretor do Município de Parintins. Parintins: Câmara Municipal de Parintins, 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Saúde. Conselho Municipal de Saúde. **Parecer Técnico**. Dispõe sobre a análise do Relatório de Gestão Anual 2013 de acordo com a Lei 8.080/90, Lei 8.142/90, Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000, Lei Complementar 141/2012, Lei Municipal 479/2010 e a Resolução 453/2012 que determina prazos e conteúdos dos Projetos e Ações em Saúde. Parintins, 2014a.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Saúde. Conselho Municipal de Saúde. **Ata da reunião plenária do Conselho Municipal de Saúde de Parintins, no dia 21 de fevereiro de 2014**. Parintins, 2014b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Saúde. Conselho Municipal de Saúde. **Resolução n. 10/14 de 26 de março de 2014**. Dispõe sobre avaliação e aprovação do RAG/2013 (Relatório Anual de Gestão) do Município de Parintins. Parintins, 2014c.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Saúde. Conselho Municipal de Saúde. **Relatório Final da 5ª Conferências Municipal de Saúde**. Parintins, 2015a.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Saúde. Conselho Municipal de Saúde. **Regimento Interno da 5ª Conferências Municipal de Saúde**. Parintins, 2015b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Produção Rural. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável. **Relatório Final da 2ª Conferência Municipal sobre Assistência Técnica e Extensão Rural**. Parintins, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Escolar, Democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Átila, 2007.

PEREIRA NETO, Hildebrando. Estado, Sociedade e Democracia: um novo contrato social para um novo estado social. **Desenvolvimento em questão**, vol. 1, n. 2, p. 55-71, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75210204>>. Acesso em 16/01/2016.

PESSOTO, Umberto C.; NASCIMENTO, Paulo R.; HIEMANN, Luiza S. A gestão semiplena e a participação popular na administração da saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, 17(1):89-97, jan./fev., 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2001000100009>>. Acessado em 25/08/2015.

PIRES, R. R. C. (ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

PITANO, Sandro de Castro. **Jürgen Habermas, Paulo Freire e a crítica à cidadania como horizonte educacional: uma proposta de revivificação da Educação Popular ancorada no conceito de sujeito social**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 3, p. 259 a 305, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582011000300002>>. Acesso em 23/07/2018.

PONTUAL, Pedro. Educação Popular e Democratização das Estruturas Políticas e Espaços Públicos. In: PONTUAL, Pedro; IRELAND, Timothy (orgs.). **Educação Popular na América Latina: diálogos e perspectivas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2006, p. 91-102. (Coleção Educação para Todos, v. 4).

POLLI, José Renato. **Habermas: agir comunicativo e ética do discurso**. Jundiaí, SP: Editora In House, 2013.

POPPER, Karl. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1974. 2v.

QUEIROZ, M. I. P. de. **O Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

QUEVEDO, André Luis A. de [et. al.]. Determinantes e condicionantes sociais: formas de utilização nos Planos Nacional e Estaduais de Saúde. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 15, n. 3, p. 823-842, set./dez., 2017. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/1981-7746-sol00085>>. Acesso em 24/02/2018.

RAUBER, Jaime José. **O problema da universalização em ética**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

REIS, Regimarina S. (org.). **Relatório Anual de Gestão**. São Luís: Secretaria de Estado da Saúde, 2015.

REPA, Luiz. A teoria reconstrutiva do direito. Notas sobre a gênese lógica do sistema dos direitos fundamentais em Habermas. **Dois pontos**, Curitiba, São Carlos, vol. 7, n. 2, p.141-156, out. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/dp.v7i2.18468>>. Acessado em 09/07/2016.

ROCHA, Heitor Costa L. da. **O dito, o interdito e a distorção sistemática da comunicação**: a contribuição do modelo de Habermas à Sociologia do Jornalismo. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2004.

ROUANET, Luiz Paulo. Democracia deliberativa: entre Hawls e Habermas. **Veritas**, Porto Alegre, v.56. n.1, p.52-63, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/9292>>. Acesso em 09/05/2018

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social; Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens**. São Paulo, Abril Cultural, 1973. (Col. Os Pensadores).

RUIZ, Maria José F. **A ação comunicativa na práxis pedagógica**. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de Londrina. Londrina-PR, 2006.

SÁ, M. A. F. de. **Dos velhos aos novos coronéis**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 1978.

SALINAS FORTES, Luis Roberto. **Rousseau**: da teoria à prática. São Paulo: Ática, 1976.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Vol. 1, p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Vol. 1

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

\_\_\_\_\_. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Reinventar a Democracia**. 2. ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002.

SANTOS, Tiago Soares dos; ECKSTEIN, Luiz Carlos. O Esclarecimento e a Educação em Adorno e Horkheimer. **Comunicações**, ano 22, n. 2, p. 111-122, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15600/2238-121X/comunicacoes.v22n2p111-122>>. Acesso em 26 jan. 2019.

SANTOS, Priscilla R.; GUGLIANO, Alfredo A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 3-19, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n56/0104-4478-rsocp-23-56-0003.pdf>>. Acesso em 05/02/2017.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. v. 2.

SAUL, Ana Maria. Paulo Freire: vida e obra de um educador. In: STRECK, Danilo R. [et. al.]. **Paulo Freire: Ética, Utopia e Educação**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

SCHEUERMAN, W. E. Between Radicalism and Resignation: Democratic Theory in Habermas's 'Between Facts and Norms. In: DEWS, Peter. **Habermas: a Critical Reader**. Oxford, UK: Blackwell, 1999.

SCHÖNLEITNER, G. Between liberal and participatory democracy: Tensions and dilemmas of leftist politics in Brazil. **Journal of Latin American Studies**, 38(1), p. 35-6, 2006.

SCOCUGLIA, Afonso Celso. **A história das idéias de Paulo Freire e a atual crise de paradigmas**. João Pessoa: Editora Universitária – UFPB, 1997.

SCHWENDLER, Sônia Fátima. Ação cultural para a liberdade: um encontro com a Pedagogia da Indignação. In: SOUZA, Ana Inês (org.). **Paulo Freire: vida e obra**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 97-126.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Nacional de Articulação Social. Departamento de Educação Popular e Mobilização Cidadã. **Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas**. Brasília-DF, 2014. Disponível em: <[conae2014.mec.gov.br/images/pdf/MarcodeReferencia.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/MarcodeReferencia.pdf)>. Acesso em 23/08/2018.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. rev. e ampliada. São Paulo: Cortez, 2007.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. Apresentação à edição brasileira. In: HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. vol. 1, p. VII-XXVI.

SILVA, Enid Rocha A. da. **Pronaf: uma avaliação das ações realizadas no período 1995-98**. Brasília: IPEA, 1999.

SILVA, Nardel Luiz S. [et. al.]. Perfil dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável no território Centro-Sul do Paraná. **Colóquio – Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 12, n. 2, p. 177-188, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/323>>. Acesso em 01/05/2017.

SILVA, Felipe Gonçalves. Entre potenciais e bloqueios comunicativos: Habermas e a crítica do Estado democrático de direito. **Caderno CRH**, v. 24, n. 62, p. 307-330, mai./ago. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792011000200006>>. Acessado em 11/07/2016.

SILVA, Sérgio Luís. P. Razão instrumental e razão comunicativa: um ensaio sobre duas sociologias da racionalidade. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, vol. 2, n. 18, p. 1-9, mai. 2001. Acessado em 22/07/2016.

SILVA, Luiz Etevaldo. O sentido e o significado sociológico de emancipação. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, n.11, v.03, p. 751-765, set./dez. 2013. Acessado em 22/11/2015.  
<http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/8924>

SOUZA, Jomilton Costa. **Avaliação da implementação da política ParticipaSUS com foco na estruturação dos Conselhos Estaduais de Saúde**. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde). Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde da Universidade de Brasília. Brasília-DF, 2012.

SOUZA, Ana Inês. Educação e Atualidade Brasileira: a emersão do povo na história. In: SOUZA, Ana Inês (org.). **Paulo Freire: vida e obra**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 33-66.

SOUZA, C. B. Políticas públicas e participação social feminina: a experiência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Sociedade e Cultura**, v. 11, n. 2, jul./dez. 2008. Disponível em: <[www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/download/5286/4325](http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/download/5286/4325)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

SOUZA, Jessé. A singularidade Ocidental como aprendizado reflexivo: Jürgen Habermas e o conceito de esfera pública. In: Souza, J. **A Modernidade Seletiva**. Brasília: Editora da UnB, 2000, p. 59-93.

STEDILE, Nilva Lúcia Rech [et al.]. Contribuições das conferências nacionais de saúde na definição de políticas públicas de ambiente e informação em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 10, p. 2957-2971, out., 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320152010.15142014>>. Acesso em 15/04/2018.

STIELTJES, C. **Jürgen Habermas**: a desconstrução de uma teoria. São Paulo: Germinal, 2001.

STOTZ, Eduardo N.; DAVID, Helena Maria S. L.; UN, Julio A. Wong. Educação Popular e Saúde – trajetória, expressões e desafios de um movimento social. **Revista de Atenção Primária à Saúde – APS**, v.8, n.1, p. 49-60, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/repositorio/resource/357187>>. Acesso em 22/08/2018.

STRECK, Danilo R. **Educação para um novo contrato social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. José Martí e a educação popular: um retorno às fontes. **Educação e Pesquisa**, vol.34, n.1, pp.11-25, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022008000100002>>. Acesso em 24/06/2018.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017>>. Acesso em 03/05/2016.

\_\_\_\_\_. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 47-104.

TEIXEIRA, Elizabeth. **As Três Metodologias**: acadêmica, da ciência e da pesquisa. 9. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. **Anos 90-política e sociedade no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

TORRES, Iraildes Caldas. **Arquitetura do Poder**: memória de Gilberto Mestrinho. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VAZ, A.C.N.; PIRES, R.R.C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, R.R.C. (ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

VIEIRA, Luiz Vicente. **A democracia com pés de barro**: o diagnóstico de uma crise que mina as estruturas do Estado de Direito. Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2006.

VITA, A. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: ed. 34, 2004.

VIZEU, Fábio; BIN, Daniel. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. **RAP – Revista de Administração Pública**, vol. 42, n. 1, p. 83-108, jan./fez. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6626>>. Acesso em 16/01/2017.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo**. Tradução de José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WERLE, Denilson Luis. Razão e democracia – uso público da razão e política deliberativa em Habermas. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 36, Edição Especial, p. 149-176, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31732013000400010>>. Acessado em 12/07/2016.

WENDHAUSEN, A; CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, 18(6):1621-1628, nov./dez., 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2002000600016>>. Acessado em 25/08/2015.

ZITKOSKI, Jaime José. **Horizontes da refundamentação em educação popular**. Frederico Westphalen: Ed. URI, 2000.

## ANEXO A

Este anexo está colocado aqui como modelo.

Considerando que uma gestão antidemocrática não se resolve apenas de forma comunicativa dialógica,

Considerando que a moral não tem força de lei e a simples existência de normais morais não é capaz de impedir o modelo do *agir instrumental coercitivo antidialógico*

Considerando a necessidade de aperfeiçoar o marco regulatório jurídico já existente de modo que impeça qualquer tipo de coerção por parte do Poder Público,

Propõe-se que:

1. Um funcionário público municipal, estadual ou federal concursado que atue como conselheiro em um Conselho de Políticas Públicas não pode ser exonerado sem justa causa, durante todo o período em que atuar como conselheiro.
2. Um funcionário público municipal, estadual ou federal concursado que atue como conselheiro em um Conselho de Políticas Públicas não pode ser removido do local onde atue, durante todo o período em que atuar como conselheiro, há não ser em comum acordo entre o Poder Executivo e o funcionário público no exercício da função de conselheiro.
3. Um funcionário público municipal, estadual ou federal contratado que atue como conselheiro em um Conselho de Políticas Públicas não pode ter o seu contrato cancelado, sem justa causa, durante todo o período em que atuar como conselheiro.
  - 3.1 O ônus da prova cabe ao Poder Público, que deve comprovar tacitamente as razões pelas quais o contrato será cancelado.
  - 3.2 O funcionário contratado deve permanecer no cargo até a comprovação final que conduz ao cancelamento do contrato por justa causa.

As eventuais leis acima têm um único objetivo: evitar todo e qualquer tipo de coerção, interna ou externa, que eventualmente um conselheiro possa sofrer, no exercício de sua função, como o caso ocorrido com o conselheiro Albert Sabin e o funcionário da SEMSA Hipócrates (tal como relatado no item 3.1.1).

Por analogia, um marco regulatório semelhante deve ser aplicado nos casos de conselheiros que representem a categoria dos prestadores de serviços de saúde no SUS,

no caso do CMS, ou representações correlatas nos demais CPPs, para evitar o que aconteceu com a conselheira Ana Néri (tal como relatado no item 3.1.1).

Uma primeira redação e formulação de uma lei, que deve ser submetida a análise e deliberação, de modo discursivo, seria a seguinte: qualquer empresa prestadora de serviços do SUS, que tiver algum funcionário atuando na função de conselheiro do Conselho Municipal de Saúde, não poderá ter seu convênio com a prefeitura cancelado, sem justa causa, durante todo o período em que tiver representatividade no colegiado do referido conselho; o ônus da prova cabe ao Poder Público, que deve comprovar tacitamente as razões pelas quais o convênio será cancelado, devendo o convênio permanecer ativo até que seja comprovado, por meios legais, a razão de seu cancelamento.

## ANEXO B

Este anexo está colocado aqui como modelo.

Considerando que é preciso lidar com a questão da legitimidade democrática, nos moldes de uma política deliberativa,

Considerando que todos os possíveis afetados por uma decisão política devem ter a oportunidade de fazer ouvir sua opinião,

Propõe-se que:

1. Tudo aquilo que for objeto de deliberação na plenária de um Conselho de Políticas Públicas aprovado por no mínimo 2/3 de seus membros e que tenha a necessidade de criação de mecanismos legais para sua implementação deve, obrigatoriamente, ser encaminhado à respectiva Casa Legislativa de competência do tema para deliberação em Audiência Pública<sup>147</sup>;
  - 1.1 No caso de proposta que implique em dotação orçamentária, fica o colegiado do respectivo Conselho obrigado, com apoio técnico do respectivo Poder Executivo, a realizar estudo de impacto financeiro que viabilize a implementação da proposta;
  - 1.2 Se o colegiado do Conselho não receber o referido apoio técnico e comprovando a solicitação através de ofício ao Poder Executivo, far-se-á o estudo de impacto financeiro à revelia do Poder Executivo;
  - 1.3 Se o Poder Executivo demonstrar que não houve possibilidade de realizar o estudo de impacto financeiro em tempo hábil, um segundo estudo de impacto financeiro poderá ser realizado pelo Poder Executivo e anexado à proposta que será objeto de deliberação em Audiência Pública em um período que não seja superior a 1 mês da realização da Audiência Pública;
  - 1.4 Se o Poder Executivo não oferecer apoio técnico e não realizar nenhum estudo de impacto financeiro, deverá cumprir à revelia o que for objeto de deliberação de que trata o *caput* deste artigo, desde que a proposta, se aprovada e tornada lei, não contrarie as respectivas leis orçamentárias e de responsabilidade fiscal;

---

<sup>147</sup> Estabelecemos o mínimo de 2/3 dos membros de um Conselho de Políticas Públicas para obter o maior grau de legitimidade possível de sua plenária e considerando a dificuldade de se obter a unanimidade.

2. O presidente da respectiva Casa Legislativa, ao receber a proposta deliberativa deve, obrigatoriamente, pautar a proposta na primeira reunião subsequente ao recebimento da proposta;
  - 2.1 No caso de a proposta ter sido aprovado de forma consensual na plenária do respectivo Conselho, ou seja, por todos os seus membros, o presidente fará a leitura da proposta e, obrigatoriamente, deverá convocar uma Audiência Pública para ampla discussão com a sociedade e deliberação sobre o tema;
  - 2.2 No caso de a proposta ter sido aprovada por no mínimo 2/3 dos membros do respectivo Conselho, ou seja, com ampla maioria mas de forma não consensual, o presidente fará a leitura da proposta e colocará a mesma para objeto de deliberação em plenária com os legisladores e, se aprovada por no mínimo 1/3<sup>148</sup> de seus membros, fica o presidente obrigado a convocar uma Audiência Pública para ampla discussão com a sociedade e deliberação sobre o tema;
  - 2.3 A Audiência Pública deverá ser realizada obedecendo o Regimento Interno da respectiva Casa Legislativa e, de preferência, em um prazo não superior a 3 meses;
    - 2.3.1 A Audiência Pública deve contar com os membros do respectivo Conselho de Políticas Públicas que originou a proposta e deve ser presidida por seu respectivo presidente;
    - 2.3.2 Todo e qualquer cidadão terá o direito de participar da Audiência Pública e nela deliberar sobre a proposta com direito a voz e voto;
    - 2.3.3 A Audiência Pública deve se ater única e exclusivamente ao que está sendo objeto de deliberação, podendo alterar, modificar, aprovar ou recusar a proposta original;
    - 2.3.4 O que for discutido e deliberado na Audiência Pública deverá ser colocado em votação para a plenária;
      - 2.3.4.1 Se a proposta for aprovada por unanimidade, fica a respectiva Casa Legislativa obrigada a criar os mecanismos legais necessários a implementação da proposta;
      - 2.3.4.2 Se a proposta for aprovada por maioria simples dos membros da Audiência Pública ela deve ser encaminhada à plenária da

---

<sup>148</sup> Estabelecemos o mínimo de 1/3 pois aqui não se trata de aprovação da proposta mas apenas o intuito de ampliar a discussão com o maior número possível de membros da sociedade civil.

respectiva Casa Legislativa para ser novamente objeto de deliberação e será considerada aprovada se obtiver a maioria simples dos votos dos respectivos legisladores políticos;

2.3.4.3 Se a proposta for reprovada por maioria simples dos membros da Audiência Pública ela será arquivada.

Tal proposta não apenas assegura a possibilidade de participação da sociedade civil como amplia a possibilidade de que o povo se torne protagonista do processo de consolidação das políticas públicas. O ponto de origem é o espaço dos CPPs, passa pela respectiva Casa Legislativa que deve abrir a discussão com a sociedade civil através de Audiências Públicas e retorna ao plenário da representação parlamentar para consolidar o que fora objeto de deliberação.