

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
NÍVEL MESTRADO**

PALOMA DE FREITAS DAUDT

**AS DIMENSÕES PEDAGÓGICAS DOS ESPAÇOS DO CONTROLE SOCIAL DO
SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ DO MUNICÍPIO DE
CANOAS**

**São Leopoldo
2018**

PALOMA DE FREITAS DAUDT

**AS DIMENSÕES PEDAGÓGICAS DOS ESPAÇOS DO CONTROLE SOCIAL DO
SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ DO MUNICÍPIO DE
CANOAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. Danilo Romeu Streck
Coorientadora: Profª. Drª. Maria Eduarda Giering

São Leopoldo

2018

D238d Daudt, Paloma de Freitas.

As dimensões pedagógicas dos espaços do controle social do sistema de participação popular e cidadã do município de Canoas / Paloma de Freitas Daudt. – 2018.

114 f. , 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2018.

“Orientador: Prof. Dr. Danilo Romeu Streck”.

1. Controle social. 2. Cidadania. 3. Pedagogia –. 4. Educação. I. Título.

CDU 37

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Silvana Teresinha Dornelles Studzinski – CRB 10/2524)

PALOMA DE FREITAS DAUDT

**AS DIMENSÕES PEDAGÓGICAS DOS ESPAÇOS DO CONTROLE SOCIAL DO
SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ DO MUNICÍPIO DE
CANOAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Aprovado em 28 de março de 2018

BANCA EXAMINADORA

Cheron Zanini Moretti – UNISC

Monika Dowbor – UNISINOS

Maria Eduarda Giering – UNISINOS

Danilo Romeu Streck – UNISINOS

Às e aos que lutam e acreditam em uma sociedade justa
e verdadeiramente democrática.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um momento bastante difícil, pois requer pensar e fazer um balanço de minha trajetória que vai para além do meio acadêmico. São muitas as pessoas que deixam marcas em nossas vidas e esta talvez possa ser uma das características mais belas de nossa existência que sempre está em movimento. Nestes dois anos de mestrado tive a oportunidade de passar por muitos lugares nunca vistos antes, outros já muito conhecidos e muitas e muitos de alguma forma me marcaram. Uma certeza fica com todas essas experiências, a de que muito aprendi, muito tenho a aprender e a agradecer. Então peço licença para ocupar este espaço com alguns agradecimentos mais específicos.

Vou iniciar por duas pessoas que muito marcaram o início desta jornada acadêmica que foram a Professora Maria Eduarda Giering e o Professor Danilo Romeu Streck que no primeiro semestre facilitaram meu contato com a pesquisa acadêmica. Agradeço ao professor Danilo a oportunidade de integrar o grupo de pesquisa Mediações Pedagógicas ainda no primeiro semestre da graduação; é com ele e com grupo de pesquisa que vivencio uma das mais belas experiências que já tive até hoje, além de toda sua dedicação e paciência, inclusive nos momentos mais difíceis, durante o período de orientação do mestrado. Obrigado por me colocar em contato com o meu objeto de pesquisa e principalmente por me proporcionar aprendizados que seguem comigo para vida.

À Professora Maria Eduarda e a disciplina de Experimentação Textual que já me mostravam a boniteza de poder criar e ao mesmo tempo toda a rigorosidade da escrita acadêmica e também agradeço as últimas experiências que juntas tivemos com a orientação do Trabalho de Conclusão e coorientação deste trabalho.

Tenho muito agradecer às professoras que aceitaram o convite de fazer parte da banca de avaliação deste trabalho e vem colaborando na construção através da leitura e de sugestões: Professoras Cheron Zanini Moretti e Monika Dowbor, quero deixar o muito obrigado.

Muitas são as pessoas que marcaram e marcam minha vida desde muito antes de eu entrar na universidade. Queria agradecer com muito amor aos meus pais, Soraya e Rogério, que me deram a vida, me educaram, me incentivaram e principalmente me amaram e me amam. Também agradeço às minhas duas irmãs, Marina e Natália e ao meu irmão, Rodolfo, que são meus companheiros e cúmplices

de muitos momentos. Devo me lembrar da minha sobrinha Clara e meu afilhado Mateus que entraram em nossas vidas no meio deste percurso para deixar tudo muito mais alegre, colorido e bonito.

Tenho de agradecer também as pessoas que foram se incorporando em minha vida ao longo desta trajetória acadêmica. Iniciando pelas minhas amigas e amigos historiadoras e historiadores que fazem a vida ser mais leve e agradável. Ao meu amigo Thiago - muito já andamos juntos, muito me incentivou e ajudou na minha trajetória acadêmica e pessoal, além de ser meu companheiro de tantas lutas. Às minhas amigas e aos meus amigos da História que já fazem parte da minha vida para além da Unisinos, Vinícius Masseroni, meu amigo de longos debates políticos e teóricos sobre a esquerda no Brasil, Henrique Hilgert, meu amigo sempre disposto ajudar com algumas revisões e com boas conversas, Vinícius Almeida, meu amigo de boas discussões e diálogos, e as minhas amigas Bárbara Darski, Elisa Fauth, Marina Haack e Mariana Alliatti, minhas companheiras feministas com quem compartilho as angústias e alegrias de ser mulher, além de todas nossas partilhas acadêmicas. Não posso deixar de mencionar as minhas amigas para toda uma vida e uma das partes mais bela que a Unisinos me trouxe, Letícia da Silva e Andressa Trindade Espíndola. Também quero agradecer aos meus companheiros de luta e construção da militância em São Leopoldo, Célio Trindade e André Kosloski. Ao André também quero agradecer por toda ajuda no processo de escrita e leitura dos meus textos.

Agradeço ao grupo de pesquisa Mediações Pedagógicas e Cidadania que muito contribuiu para o meu processo de formação, neste bonito processo de compartilhar que faz parte da nossa essência, e em especial às minhas colegas e aos meus colegas de bolsa de iniciação científica. Fernanda, Levi, Marilene e Jonas, agradeço a vocês por sempre estarem dispostos a me ajudar, por tanto terem me ensinando em nosso convívio e por alimentarem sempre minhas esperanças.

Por fim, gostaria de agradecer as professoras e professores que fizeram parte da minha trajetória desde muito antes de pensar em entrar na graduação e aos mestres com quem na Unisinos tive o privilégio de conviver, pessoas muito importantes que de alguma forma fazem parte da professora que hoje eu sou. Muito obrigada!

Um desses sonhos por que lutar, sonho possível mas cuja concretização demanda coerência, valor, tenacidade, senso de justiça, força para brigar, de todas e de todos os que a ele se entreguem é o sonho por um mundo menos feio, em que as desigualdades diminuam, em que as discriminações de raça, de sexo, de classe sejam sinais de vergonha e não de afirmação orgulhosa ou de lamentação puramente cavilosa. No fundo, é um sonho sem cuja realização a democracia de que tanto falamos, sobretudo hoje, é uma farsa. (FREIRE, 2015,p. 31).

RESUMO

O presente estudo versa sobre os espaços de controle social do Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas. Tem como objetivo analisar as mediações pedagógicas e contratos estabelecidos nos espaços de controle social, do sistema, com destaque para as comissões de obra do Orçamento Participativo (OP), Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal do OP, a partir da identificação de possíveis sentidos que se inscrevem na realidade discursiva e que permitem uma melhor compreensão da organização dessas ferramentas de controle social no OP e da sua relação com uma conjuntura maior, na qual orçamento participativo e linguagem estão situados. A investigação tem também no horizonte a pesquisa participante, tendo como princípio o diálogo com os diversos setores envolvidos no sistema. O trabalho é decorrente da participação em diferentes espaços de controle social do Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas ao longo do ano de 2016. Os resultados da pesquisa são apresentados em dois artigos intitulados: *Controle social, reconhecimento coletivo e educação para a cidadania em discurso do sistema de participação popular e cidadã de Canoas*; *A construção discursiva no orçamento participativo enquanto mediação pedagógica*. O primeiro pretende refletir sobre como os espaços de controle social contribuem para um reconhecimento coletivo como um processo de educação para cidadania. O segundo analisa o contrato de comunicação dos diferentes sujeitos em espaços de controle social que demonstrem as mediações pedagógicas em jogo. Os resultados apontam para a importância do senso de coletividade nos espaços de controle social no processo de educação para a cidadania através da participação popular, mostrando como os sujeitos envolvidos utilizam de estratégias linguísticas visando ao sucesso do contrato de comunicação enquanto mediação pedagógica.

Palavras-chave: Controle Social. Participação Popular. Cidadania. Semiolinguística. Construção discursiva.

ABSTRACT

This project studies the spaces of social control of the Popular Participation System and Citizen of Canoas. This dissertation's goal is to analyse the pedagogical mediations and contracts established in the spaces of social control, of the system, highlighting the commissions responsible for public works of the Participatory Budget (PB), the County Health Council and the County Council of the PB, based on the identification of the possible meanings that are inscribed in the discursive reality, and that allow a better understanding of the organization of these social control tools in the PB and their relationship with a broader context, in which the Participatory Budget and language are situated. The investigation also relies on aspects of participatory research, having as a goal the dialogue with diverse sectors involved in the system. The dissertation is the result of the participation in different spaces of social control of the System of Popular and Citizen Participation of Canoas during the year of 2016. The results of the research are presented in two articles intitled: Social Control, collective recognition and education for citizenship in the Discourse of the System of Popular and Citizen Participation of Canoas; The discursive construction in the Participatory Budget as a pedagogical mediation. The first article pretends to reflect about how the spaces of social control contribute to the collective recognition as a process of education to citizenship. The second analyzes the communication contract of the different subjects in spaces of social control that demonstrate the pedagogical mediations. The results confirm the importance of the sense of collectivity in the spaces of social control in the process of education for citizenship through popular participation, revealing how the subjects involved utilize linguistic strategies aiming the success of the communication contract as a pedagogical mediation.

Key-words: Social Control. Popular Participation. Citizenship. Semiolinguistic. Discursive Construction.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma do Sistema de Participação Popular e Cidadã	28
Figura 2 – Gráfico Faixa Etária dos Participantes OP 2014.....	34
Figura 3 – Gráfico Como Obteve Conhecimento do OP 2014	35
Figura 4 – Gráfico Principal Razão para Participar do OP 2014	36
Figura 5 – Ano das publicações	40
Figura 6 – Região das publicações	40
Figura 7 - Gráfico Temas dos Artigos.....	45
Figura 8 - Os sujeitos da linguagem.....	63
Figura 1 - Organograma do Sistema de Participação Popular e Cidadã	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dissertações e Teses Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações	38
Tabela 2 - Artigos Portal Periódicos CAPES	42

LISTA DE SIGLAS

COMUDE	Conselho Municipal de Desenvolvimento
COREDES	Conselho Regional de Desenvolvimento
EP	Educação Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OP	Orçamento Participativo
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RS	Rio Grande do Sul
SISPARCI	Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 JUSTIFICATIVA	17
2.1 Objetivos.....	22
3 DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ	24
3.1 O Sistema de Participação Popular e Cidadã em Canoas	27
4 REVISÃO DE LITERATURA	37
4.1 Teses e Dissertações	37
4.2 Os Periódicos	41
4.3 As Contribuições da Revisão de Literatura para o Projeto de Dissertação ..	46
5 O CONTROLE SOCIAL.....	48
5.1 O Controle Social e a Participação	51
6 CAMINHOS METODOLÓGICOS.....	55
6.1 A Teoria Semiociológica de Análise do Discurso	61
6.2 Apresentação dos Resultados	66
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS	70
APÊNDICE A – ARTIGO 1	75
APÊNDICE B – ARTIGO 2	95

1 INTRODUÇÃO

Este projeto de investigação trata da participação, mais especificamente das dimensões pedagógicas de espaços de controle social. É um tema caro no processo de democratização da sociedade brasileira que tem na participação popular um elemento substantivo para possibilitar efetivamente uma ampliação da base democrática de controle social sobre as ações do Estado.

A minha relação com o tema surgiu a partir do envolvimento como bolsista de iniciação científica e posteriormente pela prestação de apoio técnico ao grupo de pesquisa Mediações Pedagógicas e Cidadania, vinculado ao Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), entre 2012 e 2015. Sob a orientação do professor Dr. Danilo Romeu Streck, as pesquisas têm tido como um de seus objetos de investigação o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci), realizado no período de 2011 a 2014, assim como foi o Orçamento Participativo (OP), de 1998 a 2002, no Rio Grande do Sul.

Através desse envolvimento com o estudo sobre o Sisparci surgiu o interesse em pesquisar os mecanismos de participação popular no município de Canoas, tendo em vista que a gestão da Frente Popular (2009 – 2016) teve como uma de suas bases a participação e trabalhou para construir espaços como o já consolidado processo do OP e Conselhos Municipais que estavam articulados com algumas secretarias municipais e ferramentas de demandas individuais como o Prefeitura na Rua que foi internacionalmente reconhecido com o prêmio Cidades Ativas, Cidades Saudáveis¹, em 2011, no México. Estes espaços e ferramentas de participação popular faziam parte do Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas.

Dentro dessa proposta, cabe salientar que, possivelmente, uma das novidades desse estudo esteja no fato de ter no horizonte metodológico a pesquisa participante em diálogo com a análise semiolinguística do discurso. A partir da experiência durante o desenvolvimento do trabalho de conclusão de curso da graduação em Letras, orientado pela professora Dra. Maria Eduarda Giering, tive

¹ Concurso Cidades Ativas, Cidades Saudáveis - 1º lugar na categoria Espaço Público com Projeto Prefeitura na Rua, concedido durante o Congresso de Transporte Sustentável e Mobilidade Urbana, no México. O primeiro prêmio internacional da cidade é o único projeto brasileiro premiado entre os 51 inscritos, de 14 países da América Latina e Caribe.

contato com o teórico Patrick Charaudeau² e a teoria semiolinguística de análise do discurso.

Ainda antes de uma maior aproximação com o campo empírico a intenção de investigação era realizar um estudo de caso no município de Canoas, visando compreender como eram articulados os princípios da Educação Popular na Secretaria Municipal de Saúde e na Secretaria Municipal de Educação com os seus respectivos conselhos municipais e como estes princípios estão presentes, ou não, nos mecanismos de participação do município (Orçamento Participativo e atividades dos Conselhos Municipais). Porém, com o início do Mestrado e a realidade apresentada pela conjuntura nacional e municipal³, o município de Canoas deixou de realizar o ciclo do OP no ano de 2016 e priorizou a finalização das obras já aprovadas, além da continuidade de outras ferramentas de participação que integravam o sistema.

Frente a essa realidade e a necessidade de uma melhor delimitação do campo empírico, que ainda era muito abrangente, comecei a acompanhar alguns espaços promovidos pela gestão municipal, como o 9º Encontro da Rede Brasileira de OP durante o Fórum Social Temático em Porto Alegre, que ocorreu em fevereiro de 2016, com o intuito de melhor compreender as ferramentas de participação e na busca de um problema de pesquisa. Uma das primeiras inquietações que surgiu foi referente a como o Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas se diferenciava de outros espaços de participação. Logo, o que me chamou a atenção foram os distintos mecanismos de controle social, dos quais destaco o Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal do Orçamento Participativo e as comissões de obras.

Os conselhos municipais são formados por representantes da gestão pública e da sociedade civil com a finalidade de contribuir para a definição de planos das cidades. Uma de suas atribuições incluía defesa dos direitos dos cidadãos e era caracterizado como um importante espaço de controle social. As comissões de obras foram uma inovação dentro das ferramentas de participação. Elas se

² Patrick Charaudeau é um linguista francês, especialista em Análise do Discurso. É fundador da Teoria Semiolinguística de Análise do Discurso. Professor da Universidade Paris-Nord (Paris XIII), pesquisa interações entre indivíduos, seu contexto social e práticas midiáticas e políticas. É autor, em colaboração com Dominique Maingueneau, do *Dicionário de Análise de Discurso* (2004).

³ Desde 2016 o Brasil está vivendo um período de forte instabilidade política e econômica, fruto de uma grande crise institucional que afeta o país nos níveis de governo federal, estadual e municipal. Esta crise influenciou sobretudo o segundo mandato do então prefeito Jairo Jorge, também pelos altos índices de impopularidade adquiridos pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

configuravam em um meio para que a população acompanhasse a execução das obras aprovadas durante o ciclo do OP e conseguisse intervir com sugestões nesse processo. Ela era composta por representantes das comunidades, delegados do OP e cidadãos vinculados às associações de bairro. Os momentos de encontro eram organizados pela Secretaria de Relações Institucionais do município, mais especificamente pela Diretoria de Relações Comunitárias.

Dito isso, é importante ressaltar que o estudo se propõe como objetivo principal analisar as mediações pedagógicas e contratos estabelecidos nos espaços de controle social, do Sistema de Participação Popular e Cidadã do Município de Canoas, com destaque para as comissões de obra do OP, Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal do Orçamento Participativo, a partir da identificação de possíveis sentidos que se inscrevem na realidade discursiva e que permitem uma melhor compreensão da organização dessas ferramentas de controle social no OP e da sua relação com uma conjuntura maior, na qual orçamento participativo e linguagem estão situados. Para tanto, a pesquisa é conduzida pela seguinte pergunta de investigação: Quais as mediações pedagógicas construídas nos espaços de controle social do Sistema de Participação Popular e Cidadã do Município de Canoas ou que promovem e legitimam o controle social? Para compreender o problema e responder à pergunta será feito uso da pesquisa participante e dos estudos semiolinguísticos.

A relevância desta indagação está no fato de que a prática educativa e as políticas públicas precisam ocupar-se não apenas com as perguntas sobre quem é excluído ou incluído e com as razões de exclusões e inclusões, mas também com os projetos de sociedade e com visões de mundo e realidade que sustentam essas práticas e políticas. É importante que se estude e se tente compreender espaços como o orçamento participativo na busca de um movimento de *contra poder*, visando romper com o que Freire (1996) chama de cultura do silêncio, proporcionando aos sujeitos a possibilidade de dizer sua palavra.

Este ato de dizer a sua palavra⁴ é uma busca do OP, que vê os participantes como sujeitos de voz como apontam Streck (2005b), Weyh (2011), Herbert (2008). O linguista Marcuschi (2001), no seu livro *Da fala para a escrita*, define o ser humano

⁴ Na perspectiva freiriana “[...] dizer a palavra verdadeira é transformar o mundo. [...] dizer a palavra implica em romper com a cultura do silêncio imposta e hegemônica pela educação bancária”. (BASTOS, 2010, p. 127-128).

como um ser que fala e a oralidade como “uma prática social interativa para fins comunicativos que se apresenta sob variadas formas ou gêneros textuais fundados na realidade sonora”. (MARCUSCHI, 2001, p. 25). No Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas, pelo que observei, é através da oralidade que se efetiva boa parte do exercício da cidadania, assim como o próprio controle social.

O texto do projeto de dissertação que apresento está estruturado da seguinte forma: a introdução - parte em que nos encontramos neste exato momento, que é prosseguida de mais cinco capítulos. O segundo ocupa-se de justificar a proposta de investigação; o terceiro apresenta algumas experiências do OP até chegar a um sistema de participação; o quarto capítulo trata da revisão de literatura e sua contribuição para o estudo; o quinto capítulo aborda o controle social e sua relação com a participação popular e formação para a cidadania, o sexto explicita os caminhos metodológicos dessa pesquisa. Seguem, por fim, referências bibliográficas e, em anexo, a proposta de apresentação dos resultados, que está no formato de dois artigos, o primeiro sobre controle social e reconhecimento coletivo como formações para a cidadania e o segundo tratando de uma análise do discurso compreendendo este como mediação pedagógica.

2 JUSTIFICATIVA

Ao longo do processo de redemocratização do Brasil surgiram diversas iniciativas e propostas que pretendiam promover a participação popular. Estas têm na sua origem uma busca por uma outra ordem social em que haja uma efetiva democratização da relação do Estado com a sociedade civil.

É nesse contexto, que as forças democráticas e populares conquistam um número expressivo de importantes prefeituras, com governos locais que apostavam fortemente no que Pontual (2000) aponta ser o princípio da inversão de prioridades através das mais diversas práticas de participação popular na elaboração, gestão e controle social das políticas públicas. Dentre essas práticas, o OP municipal assume um papel de destaque, pois, nas discussões e deliberações pela população acerca das prioridades do orçamento público, pretende possibilitar a prática da inversão de prioridades, da transparência administrativa, da desintermediação da aplicação dos recursos públicos e, principalmente, alterar a forma de relação da população com o poder público.

De acordo com Horn (1995), o OP tem sua história nas lutas populares e, inicialmente, tinha como uma de suas bandeiras a inversão de prioridades (HORN, 1994), ou seja, o beneficiamento da maioria da população geralmente excluída da democracia representativa burguesa. Assim, propõe uma redefinição das relações entre estado e sociedade civil. Todo esse processo instiga à necessidade de uma nova compreensão do significado de espaços públicos, da constituição da cidadania, da prática da democracia, dos padrões de gestão pública e da construção de uma nova cultura política.

Na história do pensamento político clássico houve várias concepções que procuraram dar conta da relação entre Estado e Sociedade Civil. No início, a discussão girava em torno de qual dos dois se formava primeiro. É a partir do final dos anos setecentos, na Alemanha, que se opera a distinção entre Estado e Sociedade Civil junto com a afirmação do mundo burguês. Então, o conceito de sociedade civil passa a ser enunciado como diretamente ligado ao desenvolvimento da sociedade capitalista. É sobretudo com Hegel e Marx que a relação entre Sociedade Civil e Estado passa a ser vista como processo histórico e desenvolvimento orgânico.

De acordo com Souza (2010), Hegel considera o Estado como instância responsável por evitar a desagregação social. Sem a presença do Estado, a sociedade civil ruiria ante o efeito devastador das lutas de classes. Tomado nessa acepção, o Estado teria a função de imprimir racionalidade à sociedade civil, fundando a sociedade política. Na teoria hegeliana, a complexidade da categoria sociedade civil pode ser sintetizada como sendo o primeiro momento da formação do Estado, sendo que o Estado se constituiria plenamente no momento ético-político em que sua tarefa é procurar a adesão subjetiva de todo cidadão à totalidade da qual ele faz parte.

Marx no “Prefácio à crítica da economia política” (1859), a partir do estudo do pensamento de Hegel, chega à conclusão de que o lugar da sociedade civil é o das relações econômicas, ou seja, a base material sobre a qual se ergue a superestrutura jurídica e política.

[...] na produção social da sua vida os homens entram em determinadas relações, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada etapa de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem determinadas formas da consciência social. O modo de produção da vida material é que condiciona o processo da vida social, política e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, inversamente, o seu ser social que determina a sua consciência. (MARX, 1859, p.2).

A partir da concepção de Gramsci (1989) se desenvolvem uma série de contribuições para uma visão mais ampliada do Estado. Enquanto para Marx o momento da sociedade civil coincide com a base material, para Gramsci o momento da sociedade é superestrutural.

Um aspecto central para Gramsci é a vontade coletiva enquanto liderança do povo para sua emancipação, onde se percebe a importância dada à questão do consenso e da força, enquanto parte do caráter educativo da política/dos partidos para sua teoria ampliada do Estado, a qual pressupõe a existência de duas esferas: a sociedade política, na qual estaria o poder repressivo dos dominantes; e a sociedade civil constituída pelas associações ditas privadas (escola, igreja), momento da persuasão e do consenso, onde a dominação se expressa sob a forma de hegemonia, na qual toda relação de hegemonia seria uma relação pedagógica e educativa à medida que práticas, pensamentos e ideologias disputam o predomínio

do poder. “Se a hegemonia é ético-política é também econômica” (GRAMSCI, 1989, p. 41), a hegemonia surge da “[...] dupla perspectiva na ação política e na vida estatal [...] da força e do consentimento; da autoridade e da hegemonia, da violência e da civilização; do momento individual e do momento universal [...] da agitação e da propaganda; da tática e da estratégia” (GRAMSCI, 1989, p.41). Assim sendo, para Gramsci, o Estado ampliado é a soma da sociedade civil (hegemonia) e da sociedade política (coerção). Para o teórico a luta pela hegemonia e pela conquista de posições é algo que se processa no seio da sociedade civil.

Na obra *Orçamento Participativo na perspectiva de Freire e Gramsci: condições para a emergência e formação de lideranças*, Sérgio Herbert (2008) aborda o conceito de liderança em Gramsci e ressalta que o teórico italiano apresenta sete condições para a sua existência, são elas: A luta com atuação político-partidária; Presença histórica; Capacidade de enfrentar desafios e estabelecer confrontos; Liberdade e ação; Capacidade de organização e produção de coletividade; Valorização do sacrifício e da disciplina; Proposta revolucionária. Ao fim do seu estudo, Herbert (2008) conclui que o OP, através de sua forma participativa na tomada de decisões sobre investimentos e políticas públicas, favorece o despertar de lideranças políticas e sociais.

As teorizações dos anos 1990 sobre sociedade civil estavam marcadas pela emergência dos novos movimentos sociais a partir dos anos 1970 e pela crise do socialismo real no Leste Europeu no final dos anos 1980. Para Pontual (2000), ambos os processos fizeram ressurgir com força a ideia de uma contraposição entre Sociedade Civil e Estado, considerando que o fortalecimento da primeira é visto como condição para se redefinir o papel do Estado e a relação entre ambos.

Ao pensar a atual situação entre as relações do Estado e a Sociedade Civil, o sociólogo Leonardo Avritzer (2016), no livro *Impasses da democracia no Brasil*, faz uma análise da conjuntura vivida pelo país. Segundo o autor, desde 2013, quando milhões de pessoas foram às ruas protestar contra o sistema político e/ou os serviços públicos, a democracia brasileira passa por um incômodo em relação à sua performance. Em 2014, o Brasil se dividiu durante as eleições que culminaram na reeleição da então presidenta Dilma Rousseff (PT). No ano de 2016, em meio a uma grande crise política após a sua vitória, a presidenta eleita sofre um processo de impeachment. Para o autor, vivemos impasses na democracia brasileira e um dos elementos que centram tal impasse são “[...] os limites da participação popular na

política, que tem crescido desde 1990 e é bem-vista pela população, mas não logra modificar sua relação com a representação [...]”. (AVRITZER, 2016, p. 9).

O momento que vivemos pode ser caracterizado por um declínio da cidadania. É cada vez mais comum o uso de expressões como “democracia de baixa intensidade” para tratar da falta de qualidade da cidadania. Segundo Streck e Adams, “Corre-se hoje o risco de ter democracias sem cidadania. As denúncias da ausência dos cidadãos na vida pública e as tentativas de conectá-los à sua *polis* vêm de todos os cantos do mundo”. (2006, p. 97, grifo do autor).

Uma saída para essa crise seria o aprofundamento dos espaços de participação popular partindo de um pensar sobre as dimensões pedagógicas que deles fazem parte. De acordo com Schugurensky (2009), os campos da educação e da democracia participativa têm operado separadamente e apenas recentemente existe um crescente esforço de estabelecer relações mais próximas entre os dois campos. Para tal, é preciso ver a história como campo da possibilidade em que os sujeitos envolvidos nesses processos são atores e autores de suas vidas.

Neste sentido, Weyh, ao tratar da experiência do OP no Rio Grande do Sul (1999 – 2002), afirma que “Na perspectiva de uma sociedade democrática e popular, importa alcançar caminhos e estratégias que possam viabilizar a distribuição do poder e dos bens culturais de forma mais equitativa”. (2011, p. 11). Para se pensar em uma sociedade participativa e com outra lógica das relações de poder será necessário a reeducação do próprio Estado.

Assim, há uma oportunidade de se repensar as relações entre o Estado e a Sociedade Civil. Este repensar está imbricado no que Freire (2015), no livro *Política e Educação*, estabelece como as cidades educativas, ou seja, olhar para esses espaços não apenas como acolhedores dos processos da prática educativa, mas como agentes desta em um processo de refazer o mundo. Essa prática educativa se dá em um processo permanente de “[...] uma prática que se veio tornando política, gnosiológica, estética e ética”. (FREIRE, 2015, p. 25). Compreendo que “Enquanto educadora, a Cidade é também educanda” (FREIRE, 2015, p. 29). É nesta perspectiva de cidade educadora que as propostas de participação popular se inserem, tendo como pressupostos os princípios da educação popular.

A partir do final dos anos de 1950, no Brasil, e de modo mais geral, na América Latina, a Educação Popular (EP)⁵ constitui-se num importante referencial teórico e instrumental para o fortalecimento de diversos atores sociais e políticos no terreno da sociedade civil, o que tem contribuído para a busca de uma nova qualidade da relação destes com o Estado. (PONTUAL, 2000). No campo da EP, Freire (2015), ao longo de suas obras, refletiu sobre a ação pedagógica no interior dos movimentos sociais, dos partidos políticos, dos governos democráticos e de outros espaços de sociabilidade política. O autor dá consistência à necessidade de pensar a ação pedagógica em um contexto mais abrangente que a escola, incluindo diversos espaços como a própria gestão pública. Freire afirma que em um governo radicalmente democrático

Tudo deve estar visível. Tudo deve ser explicado. O caráter pedagógico do ato de governar, sua missão formadora, exemplar que demanda por isso mesmo dos governantes seriedade irrecusável. Não há governo que persista verdadeiro, legitimado, digno de fé, se seu discurso não é confirmado por sua prática, se apadrinha e favorece amigos, se bem duro apenas com os opositoristas e suave e ameno com os correligionários. (FREIRE, 2016, p. 238).

A Educação Popular adquire um importante papel no debate sobre a temática das relações entre Estado e Sociedade Civil e de uma pedagogia democrática capaz de contribuir para a construção de novas práticas de exercício do poder. Logo, é preciso educar, formar, capacitar os diferentes atores que vão criar e exercer essas novas formas de poder.

Nylen (2009) aponta para o OP como uma possibilidade de empoderamento de uma maioria da sociedade excluída dos processos, que podem se ver como agentes ativos na realização das políticas públicas e alocação de recursos. Porém, a criação de novas formas e canais de participação popular enfrentam uma política elitista e autoritária que não se transforma rapidamente. As experiências em curso têm demonstrado que não é suficiente a criação dos espaços e canais de participação; é necessário criar condições para que a participação ocorra de fato.

Como apontam Streck e Adams (2006), ao se falar de participação “levar a sério o contexto estrutural global é um imperativo para evitar visões simplificadas ou

⁵ De acordo com Brandão, “Um *saber da comunidade* torna-se o saber das frações (classes, grupos, povos, tribos) subalternas da sociedade desigual. Em um primeiro longínquo sentido, as formas – imersas ou não em outras práticas sociais –, através das quais o saber das *classes* é transferido entre grupos ou pessoas, são a sua *educação popular*”. (1986, p. 26, grifo do autor).

meramente instrumentalizadas da participação” (STRECK; ADAMS, 2006, p. 97). Ainda na visão dos autores, talvez devêssemos considerar a participação a partir de uma “visão utópica de organização social e de gestão da coisa pública” (p. 100) – ou seja, talvez não realizável, mas como algo a ser persistentemente buscado, que nos fizesse “andar”.

2.1 Objetivos

Por pretender investigar o tema do controle social e sua relação com a participação popular e com perspectivas na Educação Popular, este projeto vincula-se diretamente aos projetos de pesquisa: 1) *Participação Popular e Desenvolvimento: uma pesquisa a partir dos processos político-pedagógicos no orçamento participativo no Rio Grande do Sul (2011-2014)*, o qual possui em si outro, nomeado de 2) *Fontes do Pensamento pedagógico latino-americano*, 3) *Mediações Pedagógicas e Políticas Sociais de Participação Popular*, todos coordenados pelo Prof. Dr. Danilo Romeu Streck.

As discussões sobre o conceito de *participação e controle social* são parte do resultado do projeto de pesquisa *Participação Popular e Desenvolvimento: uma pesquisa a partir dos processos político-pedagógicos no orçamento participativo no Rio Grande do Sul (2011-2014)*, orientado pelo professor Danilo, do qual também faço parte. A partir dessas compreensões sobre a participação e controle social, elaborou-se os seguintes objetivos:

Geral: analisar as mediações pedagógicas nos espaços de controle social do Sistema de Participação Popular e Cidadã do Município de Canoas, com destaque para as comissões de obra do OP, conselho municipal de saúde e conselho municipal do orçamento participativo, a partir de identificação de sentidos que se inscrevem na realidade discursiva e que permitem uma melhor compreensão da organização dessas ferramentas de controle social no OP e da sua relação com uma conjuntura maior, na qual orçamento participativo e linguagem estão situados.

Específicos:

A) Descrever o processo educativo no interior das práticas do controle social nas comissões de obra do OP, no Conselho Municipal de Saúde e no Conselho Municipal do Orçamento Participativo;

B) Verificar os novos aprendizados dos diversos atores envolvidos nas práticas do controle social nas comissões de obra do OP, no Conselho Municipal de Saúde e no Conselho Municipal do Orçamento Participativo;

C) Analisar o contrato de comunicação que envolve os diferentes sujeitos que se encontram em interação em alguns espaços de controle social do Sistema de Participação Popular de Canoas;

D) Relacionar as características do contrato de comunicação com os elementos dos processos educativos;

E) Relacionar a formação de cidadania com o conceito de “reconhecimento” com base na compreensão de Honneth.

3 DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ

“Um dirigente tem que estar com os pés na terra, mas com o olhar no céu”.
Che Guevara

Nesta seção apresento um histórico das iniciativas participativas no Rio Grande do Sul. Essas tiveram seu começo muito antes de se pensar em um sistema de participação popular complexo como o Sisparci e o Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas. O longo processo de redemocratização da sociedade brasileira nas décadas de 1970 e 1980 produziu, entre outros fatos, a emergência de uma multiplicidade de atores na sociedade civil e a criação progressiva de condições favoráveis à participação popular na elaboração e gestão das políticas públicas. (PONTUAL, 2000).

No livro *Democratizar a Democracia – Os caminhos da democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (2002) trata sobre o contexto mundial em que as iniciativas de participação popular surgem e afirma que os processos hegemônicos de globalização intensificaram a exclusão social e marginalização de grandes parcelas da população. Esses processos são enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir à exclusão social, abrindo espaços para a participação democrática.

Neste sentido, com o processo de reorganização da sociedade civil no Brasil e de esgotamento do regime autoritário vivemos importantes conquistas por parte de diversos atores sociais coletivos, em especial, pelos movimentos sociais. Estes fortaleceram-se, organizaram-se, qualificaram-se e obtiveram importantes conquistas na Constituinte de 1988 no plano dos direitos sociais e de mecanismos institucionais que permitissem a participação da sociedade na elaboração, gestão e fiscalização de políticas públicas e dos atos governamentais.

A nível nacional cabe destacar a influência positiva das comunidades eclesiais de base. Dentro de um processo de construção democrático dos saberes, cria uma base referencial na gestão participativa desenvolvida com critérios democráticos de avaliação e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos espaços religiosos. Nesta perspectiva, Osca Jara Holliday (2012) - pedagogo latino americano- aponta que o processo vivenciado pelas comunidades de base apresenta em sua estrutura de funcionamento possibilidades de construções de

meta narrativas para a aprendizagem, construção de valores bem como o acompanhamento das atividades exercidas pela comunidade. Ele nomeia esse processo de gestão e construção de base como predominantemente democrático e aloca esses saberes na sistematização de experiências e as define como fundantes e coparticipes do processo de redemocratização no contexto brasileiro e latino-americano. Segundo o autor, os investimentos das agências que apoiavam o movimento popular da América Latina, entre os 50 e 60, buscavam de forma especial a discussão a respeito do desenvolvimento de comunidades e modernização, a segunda tendo como característica o processo democrático. (JARA HOLLIDAY, 2012).

O Rio Grande do Sul vivenciou suas primeiras experiências participativas ainda antes dos anos 80 do século passado com os chamados movimentos de base, em especial, na década de 60. Em 1961, a cidade de Ijuí organizou a primeira assembleia comunitária, tendo em vista a criação de grupos nos bairros do município para buscarem soluções para seus problemas. Esse movimento propiciava o debate e o desenvolvimento de lideranças para uma maior eficácia na elaboração e defesa de suas propostas, em um processo não institucionalizado. (MARQUES; BRUM, 2002).

Seguindo o exemplo de Ijuí, a gestão de Bernardo de Souza (1983 – 1987), em Pelotas, elaborou uma das propostas pioneiras de orçamento participativo municipal no país. Acreditando que “[...] os princípios e os objetivos de uma participação popular séria e sincera são universais” (SOUZA, 2002, p. 19), a administração, segundo o autor, buscava qualificar a democracia representativa por práticas de democracia participativa, com um método muito próximo ao elaborado pelas comunidades de Ijuí.

Baseado no modelo de Pelotas, que prevê a institucionalização da participação popular, o governo de Olívio Dutra, frente à prefeitura de Porto Alegre, propôs, em 1989, um modelo de orçamento participativo que, uma década depois, se estendeu para o estado. O OP de Porto Alegre foi considerado uma experiência bem-sucedida de participação popular, ganhou fama internacional e foi adaptado para outras cidades do país.

A experiência de Porto Alegre pode ser definida como “uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em 3 princípios e num conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais para assegurar a

participação no processo decisório do governo municipal” (Boaventura de Sousa Santos 1998, p. 468). Segundo Santos, tais princípios seriam: (a) participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum status especial atribuído às organizações comunitárias; (b) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e, (c) alocação dos recursos para investimento de acordo com uma combinação de critérios gerais e técnicos.

De acordo com Avritzer (2002), o processo de criação do orçamento participativo como uma instância de deliberação sobre o orçamento estava ligado à ação de múltiplos atores e à superposição de dois elementos. O primeiro era a existência de novos elementos culturais nas comunidades locais, fato ligado ao desenvolvimento de um forte movimento comunitário na cidade de Porto Alegre. O segundo era a capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a ideia de cidadania e incorporá-la na Constituição através da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão de questões locais, isso foi de fundamental importância para o próprio processo de inovação institucional.

Um movimento fundamental na consolidação da participação popular na decisão de alocação de recursos no Rio Grande do Sul tem seu começo em 1994, com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). “Os COREDES são fóruns regionais de discussão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional”. (SOBOTTKA; SAAVEDRA; ROSA, 2005, p. 64). Já em 1998, possivelmente mais inspirado no receio de uma vitória da coligação partidária liderada pelo Partido dos Trabalhadores para o governo do Estado, que tinha como uma de suas bandeiras o orçamento participativo, o então governador Antônio Britto lança uma consulta popular sobre prioridades na alocação de recursos. Com a vitória da Frente Popular, o Partido dos Trabalhadores implementou em 1999 o OP. O OP era considerado a principal estratégia de gestão pública da administração da Frente Popular e teve duas secretarias destinadas à sua coordenação: o Gabinete de Relações Comunitárias e o Gabinete de Orçamento e Finanças. Uma das estratégias adotadas para assegurar que a participação não diminuísse nesse cenário macro foi a incorporação dos COREDES.

Depois de várias mudanças do cenário político do RS, mas nunca sendo totalmente abandonada, a participação popular retorna, em 2011, quando o Partido dos Trabalhadores volta ao governo do Estado e propõe um conjunto de

modalidades de participação no Sisparci. Esta é uma das primeiras experiências da participação popular com uma visão sistêmica. O OP estava integrado nesse sistema como elemento prioritário, possuindo um conjunto de modalidades de participação (STRECK, 2014), presidido por um comitê gestor com paridade entre sociedade civil e membros do governo. Com uma proposta semelhante, porém sem os desafios de se propor um sistema a nível estadual, Canoas também implementa um sistema de participação popular e cidadã.

3.1 O Sistema de Participação Popular e Cidadã em Canoas

Diversas vezes, ao presenciar e apresentação do Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas, o então prefeito Jairo Jorge utilizava uma citação de Manuel Castells, que afirma o seguinte: “A humilhação provocada pelo cinismo e pela arrogância das pessoas no poder [...] uniu aqueles que transformaram medo em indignação e indignação em esperança de uma humanidade melhor”. (CASTELLS, 2013, p. 12). Este excerto da obra *Redes de Indignação e Movimentos Sociais* dialoga com a visão defendida por Jairo Jorge em sua gestão que, segundo ele, deveria ser humilde, promovendo uma dessacralização da autoridade e focando no cidadão. É destes princípios que surge o Sistema de Participação Popular e Cidadã.

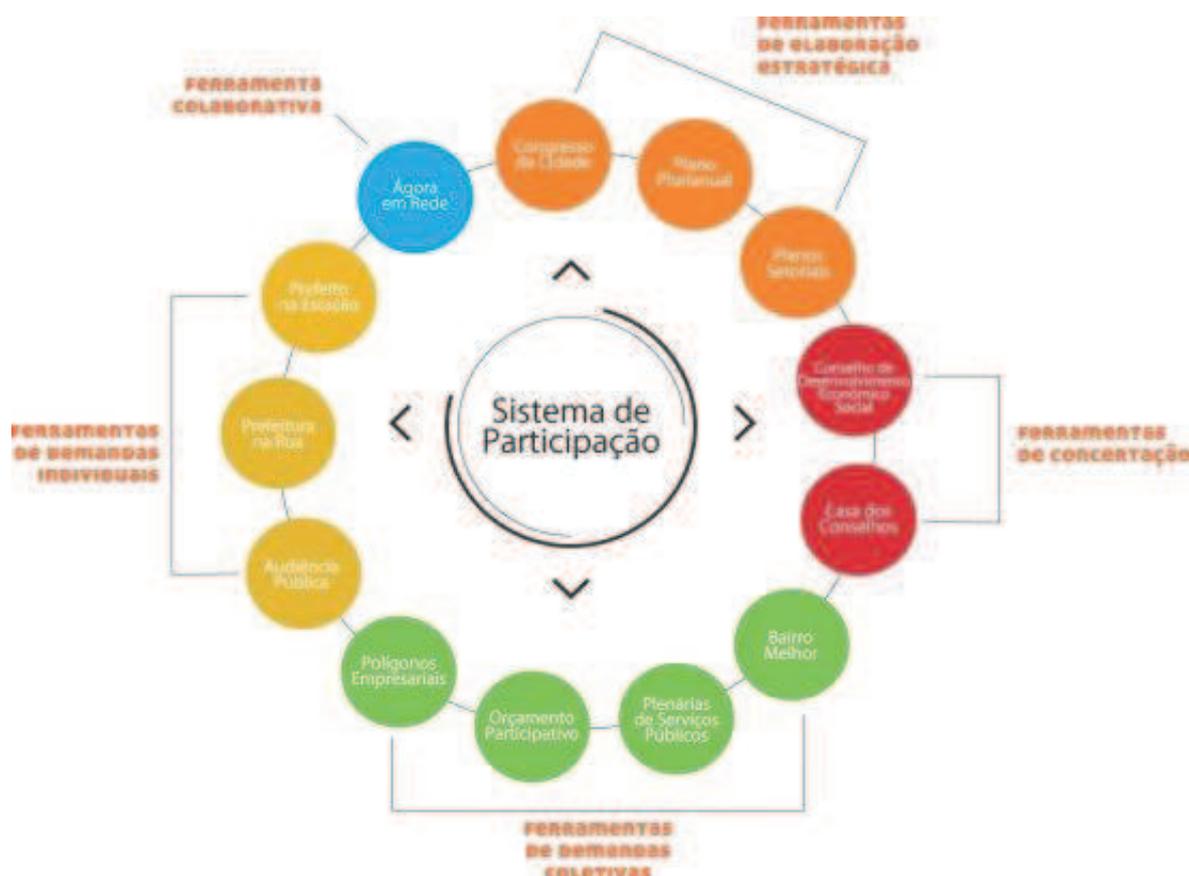
De acordo com a própria gestão municipal, entre 2009 e 2016, a administração de Canoas implementou um projeto inovador de gestão, orientado pela transparência, participação e a inclusão social. De fato a proposta de organização de diversas ferramentas em uma lógica sistêmica era algo ainda não experimentado, porém não deixou de contar com alguns limites como o próprio tensionamento entre como fomentar tantos espaços de demandas individuais sem desarticular a comunidade nas construções coletivas. Este foi um desafio enfrentado ao longo da implementação do sistema, que ao lado do OP, tinha como principais ferramentas as que priorizavam o indivíduo ao invés da comunidade.

Para melhor compreender o sistema, é importante apresentar alguns dados do município. Canoas está localizada na região metropolitana de Porto Alegre e possui 343.853 habitantes de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). O município, fundado em 1939, possui o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) gaúcho, porém é o 497º considerando PIB per capita e o 102º do

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no RS. Acompanhando alguns espaços de participação foi possível escutar alguns relatos de que a cidade possui um número muito grande de pessoas que trabalham em outros municípios, passando o dia todo fora, assim sendo um desafio a construção de pertença, pois essas pessoas não se sentem parte das mobilizações de Canoas.

Neste contexto foi elaborado o Sistema de Participação Popular e Cidadã, o qual era um conjunto de projetos que pretendiam contribuir para uma gestão mais descentralizada, sistêmica e democrática, buscando aproximar o poder público e a sociedade civil. Eram 10 instrumentos inovadores de participação cidadã, reconhecidos nacional e internacionalmente, como ilustra a Figura 1.

Figura 1 - Organograma do Sistema de Participação Popular e Cidadã



Fonte: Prefeitura Municipal de Canoas. Disponível em:

<<http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/idDep/1/id/110>>

Os instrumentos estavam divididos em cinco categorias: ferramentas de concertação; ferramentas de elaboração estratégica; ferramenta colaborativa;

ferramentas de demandas individuais; ferramentas de demandas coletivas. As ferramentas de concertação se propunham a estabelecer a interação com a sociedade civil através das entidades, com as formas mais clássicas de diálogo social, ou seja, com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e Conselhos Municipais que em 2014 eram mais de 30 situados na Casa dos Conselhos. Os conselhos devem cumprir um papel de controle social e devem ser compostos igualmente por membros da sociedade civil e representantes do governo. Alguns conselhos não fazem parte dessa regra de paridade, tais como na saúde e na segurança alimentar. Os conselhos de saúde, por exemplo, são compostos por 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não-governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS.

Apesar de estarem localizados no mesmo espaço físico com uma proposta de facilitar o diálogo entre os conselhos esse foi um desafio que não chegou a ser superado. Poucos eram os conselhos que conseguiam atender a população todos os dias da semana e quando participei das reuniões do Conselho Municipal do Orçamento Participativo e Conselho Municipal de Saúde também foi possível notar que muitos conselheiros eram as mesmas pessoas. Esse fato está ligado à construção das lideranças comunitárias, mas também a pouca renovação de quem participa, com um baixo número de jovens engajados nos processos (ver Figura 2).

As ferramentas de elaboração estratégicas tinham como propósito traçar os rumos da cidade apesar dos desafios de se discutir demandas de longo prazo, como para os próximos dez anos. O Congresso da Cidade que ocorreu em abril de 2011 mobilizou 3.835 cidadãos na sua preparação que se deu ao longo de um ano com 55 reuniões setoriais. Foram definidas 43 iniciativas e 104 ações estratégicas para Canoas ser cada vez mais sustentável, humana, integrada, inovadora e próspera até 2021. A administração pública enviou para Câmara Municipal uma emenda à Lei Orgânica estabelecendo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁶, Lei Orçamentária Anual (LOA)⁷ e o Plano Plurianual (PPA)⁸ devem obrigatoriamente

⁶ No Brasil, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual.

⁷ A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada ano (também chamado sessão legislativa).

contemplar a Estratégia aprovada e ainda prevê que, a cada dez anos, deve ocorrer o Congresso da Cidade. As ferramentas de elaboração estratégicas ainda englobam o Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo) e o planejamento estratégico setorial. A primeira edição do PPA Participativo projetou o período de 2010 a 2013 e participaram 2.782 pessoas que elegeram 30 programas estratégicos. A segunda edição projetou o período de 2014 a 2017 e participaram 1.608 pessoas que elegeram 10 programas estratégicos.

O *Ágora em Rede* era a ferramenta colaborativa que permitia que os cidadãos participassem da construção de políticas públicas e na busca de soluções para problemas da cidade. A proposta criava, através de um chat, um espaço para que todos pudessem discutir com o prefeito e os secretários as questões do município. As ferramentas de demandas individuais compunham mais uma proposta de colocar o cidadão no centro da gestão, considerando que os pequenos problemas, muitas vezes, são minimizados por várias administrações municipais, no entanto, para o cidadão o que acontece na sua casa e bairro é mais importante. Estas eram compostas por três ferramentas: Prefeitura na Rua; Prefeito na Estação; Audiências Públicas.

Entre 2009 e 2016 foram mais de 330 edições do Prefeitura na Rua. Todos os sábados, o prefeito e a equipe de secretários e gestores atendiam na rua ou na praça, ouviam reivindicações, críticas e sugestões. Qualquer cidadão podia acessar o prefeito, a vice-prefeita, o subprefeito ou os secretários municipais. Até 2014 22.559 pessoas tinham sido atendidas com uma taxa de resolutividade de 70%. A cidade era dividida em quatro distritos – quadrantes Sudoeste, Sudeste, Nordeste e Noroeste – com subprefeituras e a cada sábado era realizado uma edição do Prefeitura na Rua.

O Prefeitura na Estação foi criado em 2003 e buscou atender as demandas da população nas estações da Trensurb⁹ de Canoas das 6 horas e 30 minutos até as 8 horas e 30 minutos. O prefeito atendia entre 80 e 100 pessoas, por ordem de chegada às quintas-feiras. As demandas apresentadas eram problemas cotidianos, que afetavam a vida das trabalhadoras e dos trabalhadores, que deveriam ser

⁸ O Plano Plurianual (PPA), no Brasil, previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.

⁹ Empresa pública de transporte intermunicipal metroviário.

resolvidos com urgência e consideração pela administração pública. Já as Audiências Públicas ocorriam no próprio gabinete do prefeito, que atendia de 15 a 20 pessoas todas as segundas-feiras. Os cidadãos apresentavam suas demandas, reivindicações ou sugestões de forma reservada com o prefeito.

As ferramentas de demandas coletivas eram divididas em quatro: Plenárias de Serviços; Bairro Melhor; Polígonos Empresariais; Orçamento Participativo. Elas permitiam aos cidadãos e cidadãs decidir sobre os investimentos da cidade, avaliar o cumprimento das metas do governo e orientar a ação da prefeitura para a qualidade dos serviços públicos.

As plenárias de serviço eram realizadas semestralmente e tinham por objetivo avaliar os serviços públicos e prestar contas das ações da administração. Foram apresentadas 3.724 demandas, em nove edições até 2014, contando com a participação de 7.012 pessoas. Neste espaço de controle social, a gestão escutava as críticas da população, pois qualquer cidadão podia questionar a administração. As plenárias eram realizadas nos quatro quadrantes da cidade; neste momento o prefeito e os secretários municipais ficavam diante da população e todas as pessoas podiam falar abertamente. Além da avaliação dos serviços públicos, o prefeito prestava conta sobre o cumprimento do programa de governo.

Criado no final de 2013, o projeto Bairro Melhor previa que o cidadão pudesse doar 50% do seu IPTU para um projeto apresentado pela sociedade que tivesse alcance social, interesse público e uso comunitário. Esse processo ocorria através de um edital, no qual as entidades apresentavam seus projetos, que eram tecnicamente avaliados por uma comissão de seleção, com representantes da prefeitura e da sociedade. Os projetos credenciados eram apresentados no portal da prefeitura, e as entidades podiam buscar junto à população doações no valor máximo de 5% do total arrecadado de IPTU no ano anterior.

Os Polígonos Empresariais eram um espaço de participação destinado às zonas industriais do município. As reuniões ocorriam semestralmente, em sete polígonos, todas as empresas eram convidadas a participar, e representantes das trabalhadoras e trabalhadores e gerentes traziam reivindicações e problemas existentes no local. No primeiro semestre de 2014, 238 empresas participaram da primeira rodada dos Polígonos.

O OP entrou em funcionamento no ano de 2009 no município de Canoas, com uma participação de cerca de 10% do eleitorado a cada ano que ocorreu, um

dos maiores percentuais do país. A cidade foi dividida em 15 microrregiões, cada uma delas recebia um milhão de reais para a execução das obras eleitas.

Durante o processo a população pôde definir diretamente duas obras para cada microrregião. Havia um período de inscrições de demandas, quando a comunidade apresentava as obras, que não poderiam exceder 500 mil reais cada. Então, os técnicos do governo avaliavam a viabilidade das propostas. O OP era dividido em duas rodadas.

Na primeira rodada, cada microrregião realizava uma assembleia, na qual era feita uma prestação de contas da execução das obras anteriormente escolhidas. Os cidadãos que apresentavam demandas tinham o direito de defendê-las perante os participantes. Após isso, a população votava, escolhendo a obra que considerava mais importante e elegia também os delegados que acompanhavam a sua execução.

A demanda mais votada era aprovada no encontro e as cinco seguintes faziam parte da segunda rodada, que acontecia algumas semanas depois, em um domingo, com uma votação em uma assembleia aberta para todos os cidadãos. A proposta mais votada era a segunda obra da microrregião.

Após a realização das duas rodadas era escolhida a obra da cidade, através do OP Digital com a ferramenta *Ágora em Rede*. Os cidadãos votam a obra da cidade entre as propostas inscritas; a mais votada recebe um milhão de reais para sua execução.

Apesar da centralidade do OP no Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas e ser uma das ferramentas participativas mais reconhecidas pela população, devido à grande crise política e econômica, a gestão deixou de fazer o ciclo orçamentário do OP de 2016. Esse fato suscita uma pergunta: até que ponto as políticas participativas estão realmente consolidadas e fazem parte das políticas públicas? Ou fazem parte de uma política de governo? É verdade que dificilmente deixará de ser realizado Orçamento Participativo, mas o formato e o engajamento com os debates ficam condicionados aos princípios da gestão pública.

Desde 2013 o Brasil vive um período de instabilidade política e de questionamento das instituições representativas. O ex-prefeito Jairo Jorge, no livro *Radicalizar a Democracia*, retoma as manifestações de junho e julho de 2013 para compreendermos que estamos em um novo momento em que não há mais o líder,

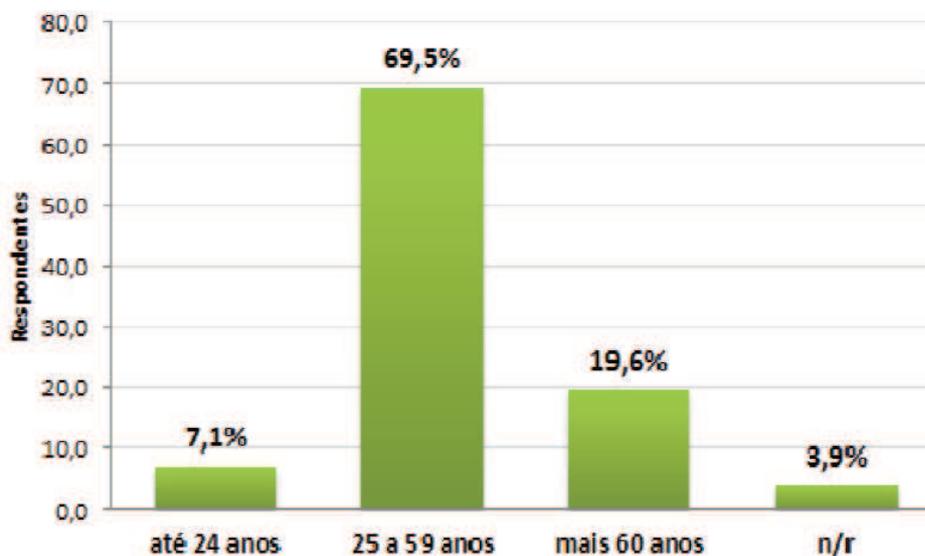
todos são líderes e esse cenário está nos levando para o surgimento de uma nova cidadania em escala global. De acordo com a sua visão a solução seria que

Diante deste novo momento, quando de um lado aflora uma nova cidadania e de outro cresce o desencanto com a política, defendo que a melhor resposta da esquerda é radicalizar a democracia. É preciso estimular a cultura da participação, aprofundar a democracia, fortalecendo as atuais e criando novas ferramentas de participação. (JORGE, 2014, p. 18).

Esta foi uma defesa histórica do Partido dos Trabalhadores ao longo de suas gestões, mas o que diferencia a proposta de Canoas é que esta foi para além do OP e parecia ser uma gestão realmente focada no cidadão e em suas demandas. Ao longo dos ciclos do OP, o próprio município produziu alguns dados para refletir sobre a participação.

Na figura 2, temos o perfil etário dos participantes. O primeiro ponto a ser destacado é que a maioria, 69,5%, tinha entre 25 e 59 anos, o que revela uma dificuldade em mobilizar a juventude para participar, assim como os idosos, que ainda assim participavam mais do que os jovens. Provavelmente esse fato esteja ligado à crise de representatividade das instituições que vivemos no Brasil e os espaços de participação serem compreendidos como parte das instituições do Estado. Outro fator que pode influenciar são as próprias iniciativas de mobilização priorizadas pelo município, como vamos ver na figura 3, uma grande parte das pessoas conhece o OP por amigos e vizinhos que, nesse caso, talvez não façam parte do ciclo de convívio social dos jovens.

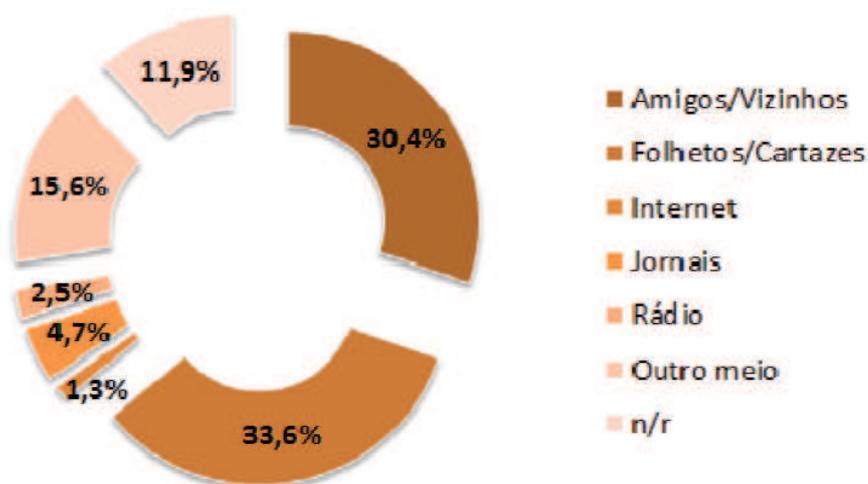
Figura 2 – Gráfico Faixa Etária dos Participantes OP 2014



Fonte: Unidade de estatística e informação, Canoas, 2013.

Já na figura 3, encontramos um dado muito interessante sobre como os sujeitos que participaram do OP ficavam sabendo do processo. Fica evidente que os folhetos e cartazes de divulgação tinham um papel fundamental na mobilização da população, 33,6% dos participantes declarou que obteve conhecimento do OP desta forma. O segundo modo pelo qual as pessoas mais ficaram sabendo do OP foi através de amigos e vizinhos, com 30,4%. Esse caráter pessoal das mobilizações é uma característica que ao mesmo tempo revela tanto a importância das relações pessoais e envolvimento com a comunidade dos participantes, quanto um limite da comunicação da gestão pública com a população.

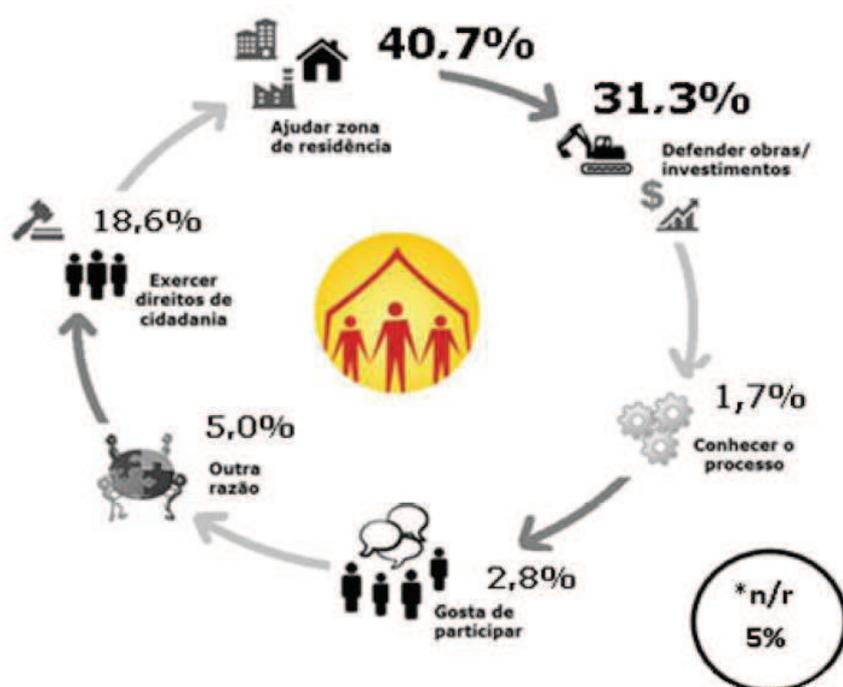
Figura 3 – Gráfico Como Obteve Conhecimento do OP 2014



Fonte: Unidade de estatística e informação, Canoas, 2013

A figura 4 é um importante dado para entender as motivações que levavam as pessoas a participar, o que influencia diretamente nos rumos da participação. A principal razão que levou as pessoas a participarem foi para ajudar a zona que residiam com 40,7%. Em seguida defender obra e investimentos, com 31,3%; e, em terceiro lugar, com 18,6%, exercer direitos de cidadania. Esse talvez tenha sido um dos limites do Sistema de Participação Popular de Canoas, vencer a barreira das demandas imediatas, para se pensar em políticas públicas e discutir o desenvolvimento da região como um todo. Mas ao mesmo tempo é necessário se reconhecer como uma grande parte dos participantes destaca a importância de exercer a cidadania e esse é um avanço conquistado pela gestão pública.

Figura 4 – Gráfico Principal Razão para Participar do OP 2014



Fonte: Unidade de estatística e informação, Canoas, 2013

Esses dados nos ajudam a compreender quem eram os participantes no OP de Canoas e traçar um perfil dos mesmos. Quando comparamos com alguns dados que foram analisados ao longo da pesquisa sobre o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã desenvolvida pelo grupo de pesquisa fica evidente algumas aproximações como uma baixa participação da juventude e a importância dos contatos pessoais para mobilização da população. Esses também são alguns dos desafios a serem superados pelas propostas de participação popular que intentam ampliar os espaços participativos e aprofundar os processos de formação para cidadania.

4 REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura, nessa pesquisa, tem três propósitos principais: situar o presente projeto em relação ao tema do controle social no contexto da grande área da educação, subsidiar a problematização do mesmo e exercitar a arte de reunir e analisar elementos buscados em diferentes bases de dados. Os descritores utilizados foram: Controle Social e Processos Educativos, focando as produções a partir de 2007.

4.1 Teses e Dissertações

Inicialmente levantei as produções de teses e dissertações a partir do portal da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, correspondente ao período dos últimos 10 anos. É possível verificar na Tabela 1 quais foram os 10 trabalhos selecionados de um total de 92 que foram encontrados na busca. Os descritores utilizados foram: Controle Social e Processos Educativos.

Na tabela 1, é possível verificar quais foram as teses e dissertações selecionadas, os autores, os títulos, o ano e a Universidade. Esses dados auxiliam na reflexão sobre os estudos já realizados que em algum ponto dialogam com a proposta de pesquisa aqui apresentada.

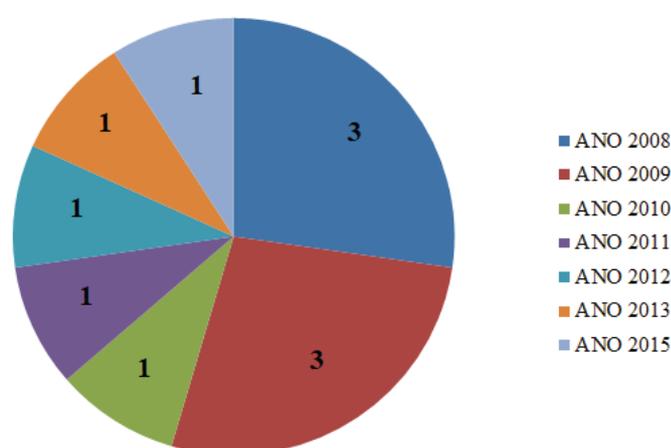
Tabela 1 – Dissertações e Teses Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

AUTOR/AUTORA	GRAU	TÍTULO	ANO	UNIVERSIDADE
Ana Maria Giusti Barbosa	Tese	Processos de participação para o controle social em comissões locais de saúde: educar-se no cotidiano	2008	Universidade Federal de São Carlos
Christiane Gasparini Araujo Costa	Dissertação	Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações	2008	Universidade de São Paulo
Angela Martins Baeder	Tese	Educação ambiental e mobilização social: formação de catadores na grande São Paulo	2008	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Rochele Fellini Fachinetto	Dissertação	A "casa de bonecas": um estudo de caso sobre a unidade de atendimento sócioeducativo feminino no RS	2009	Universidade de Brasília
Kizzy Vecchio da Costa	Dissertação	Serviço social e formação política: evidências do debate atual	2009	Universidade de São Paulo
Débora Eiriléia Pedrotti-	Tese	Avaliando a política de educação ambiental nas	2010	Universidade

Mansilla		escolas do mato grosso: desafios entre os domínios da governança e da governabilidade		Federal de São Carlos
Márcia Walter de Freitas	Dissertação	O modo de pensar a educação permanente em saúde em uma região da cidade de São Paulo	2011	Universidade de São Paulo
Larissa Daiane Vieira Barros	Dissertação	O mobilizaSUS-Bahia: as práticas educativas e a constituição dos sujeitos	2012	Universidade Federal da Bahia
Loiva Mara de Oliveira Machado	Tese	Sociedade civil e esfera pública: a participação social em debate	2013	Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Patrícia Reis Paiva	Dissertação	O processo de participação da sociedade civil nos Fóruns de Participação Social do PPA 2004-2007: análise da experiência no Distrito Federal	2015	Universidade Católica do Rio Grande do Sul

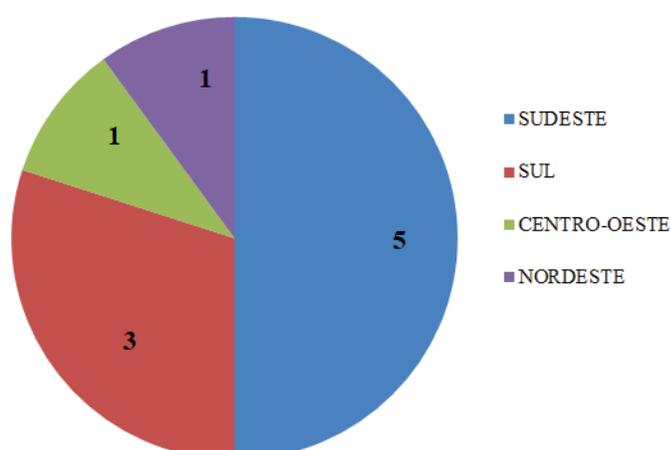
Na Figura 5 fez-se um agrupamento das teses e dissertações de acordo com o ano de publicação e fica evidente que metade das pesquisas foi divulgada nos anos de 2008 e 2009. Esse fato pode estar relacionado com o recente processo de redemocratização que o Brasil havia passado e a conquista da presidência da república pelo Partido dos Trabalhadores com a Frente Brasil Popular, que podem ter suscitado trabalhos que problematizassem a questão do controle social e processos pedagógicos. Ou seja, há uma possível influência do contexto e momento histórico político.

Figura 5 – Ano das publicações



Outro dado interessante é sobre as regiões onde as pesquisas foram realizadas (ver Figura 6), 50% dos trabalhos são da região Sudeste, 30% da região Sul, 10% da região Nordeste e 10% da região Centro-Oeste.

Figura 6 – Região das publicações



Dentre as investigações publicadas no Sudeste, quatro delas têm como tema a saúde. Entre estas é importante destacar a intitulada *Processos de participação para o controle social em comissões locais de saúde: educar-se no cotidiano*, por tratar dos processos educativos nas Comissões Locais de Saúde e compreender estes como espaços onde acontecem a prática social da participação e controle social, e processos educativos são desencadeados, construídos e configurados, conforme as circunstâncias e particularidades de cada uma delas. (BARBOSA, 2008). Este é um entendimento do qual a presente pesquisa de mestrado também parte ao se ter em conta os espaços de controle social como locais em que ocorrem distintos processos educativos.

4.2 Os Periódicos

Os periódicos foram pesquisados na base de dados da CAPES utilizando os descritores “Controle Social” e “Processos Educativos” dos últimos 10 anos. A busca com esses descritores encontrou 271 artigos publicados em periódicos e destes foram selecionados 11 que são relacionados ao tema investigado. Levantou-se um número de dois artigos no ano de 2009, três artigos em 2010, um artigo no ano de 2011, 2012 e 2013, e três artigos no ano de 2014.

Na tabela 2, é possível verificar quais foram os artigos selecionados, os títulos, autores, periódico e ano da publicação. Esses dados auxiliam na reflexão sobre os estudos já realizados que em algum ponto dialogam com a proposta de pesquisa aqui apresentada.

Tabela 2 - Artigos Portal Periódicos CAPES

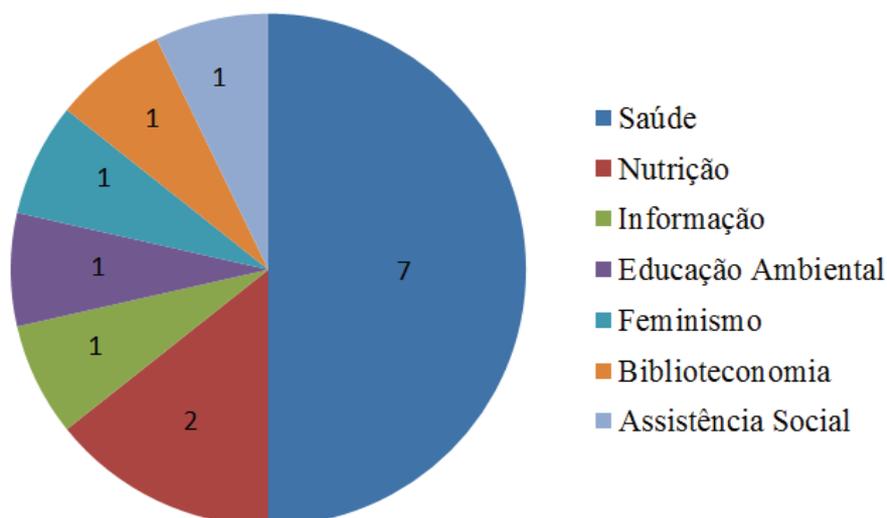
AUTORES	REVISTA	TÍTULO	ANO
Flávia Carotta; Débora Kawamura; Janine Salazar	Saúde e Sociedade	Educação permanente em saúde: uma estratégia de gestão para pensar, refletir e construir práticas educativas e processos de trabalhos	2009
Costa, Ana Maria	Ciência & Saúde Coletiva	Participação social na conquista das políticas de saúde para mulheres no Brasil	2009
Kleba, Maria Elisabeth; Matielo, Alexandre; Comerlatto, Dunia; Renk, Elisonia; Colliselli, Liane	Ciência & Saúde Coletiva	O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC).	2010
Campos Machado, Elisa; Vergueiro, Waldomiro	Revista Interamericana de Bibliotecologia	A prática da gestão participativa em espaços de acesso à informação: o caso das bibliotecas públicas e das bibliotecas comunitárias	2010
Franco, Camilla Maia;	Interface:	Produção do cuidado e produção pedagógica no planejamento	2010

Koifman, Lilian	Comunicação Saúde Educação	participativo: uma interlocução com a Educação Permanente em Saúde	
Burlandy, Luciene	Ciência & Saúde Coletiva	A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão	2011
Costa, Christiane Araújo; Bógus, Cláudia Maria	Saúde e Sociedade	Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	2012
Silva, Elaine Cristina da; Pelicioni; Focesi, Maria Cecília	Ciência & Saúde Coletiva	Participação social e promoção da saúde: estudo de caso na região de Paranapiacaba e Parque Andreense.	2013
Lacerda, Dailton Alencar Lucas de; Cruz, Pedro Jose Santos Carneiro; Hoefel, Maria Da Graca Luderitz; Costa, Iris Do Ceu Clara; Barbosa, Andreia Marinho; Alencar,	Interface: Comunicação Saúde Educação	Educação popular e controle social em saúde do trabalhador: desafios com base em uma experiência	2014

Islany Costa; Luna, Rodrigo Mendes Silva			
Paiva, Fernando Santana de; Van Stralen, Cornelis Johannes; Da Costa, Pedro Henrique Antunes	Ciência & Saúde Coletiva	Participação social e saúde no Brasil: revisão sistemática sobre o tema	2014
Cuevas-Cervero, Aurora ; Marques, Marcia	Informação & Sociedade	A alfabetização que necessitamos: informação e comunicação para a cidadania	2014

Agrupou-se os artigos em torno de grandes temas (ver Figura 7) que se relacionam com a educação, procurando capturar as principais ideias que estão sendo produzidas enquanto conhecimento acadêmico e científico.

Figura 7 - Gráfico Temas dos Artigos



O gráfico aponta que a maioria dos artigos publicados tem como tema de estudo a saúde. Esse achado vai ao encontro do fato de que dos 11 artigos selecionados 9 foram publicados em periódicos da área da saúde. Os trabalhos estudam distintos espaços e se abordam o controle social de diferentes maneiras.

Neste sentido, o artigo *Educação permanente em saúde: uma estratégia de gestão para pensar, refletir e construir práticas educativas e processos de trabalho* (CAROTTA; KAWAMURA; SALAZAR, 2009) é um relato da experiência da implementação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, compreendendo que os autores, através de ferramentas, fazem uma reflexão criticada sobre a prática cotidiana dos serviços de saúde e destacam que uma das potencialidades dessas ferramentas é o controle social. Já o trabalho *Participação social na conquista das políticas de saúde para mulheres o Brasil* (COSTA, 2009) faz uma análise dos processos participativos dos movimentos de mulheres a partir dos anos 70. Nesta perspectiva, a autora apresenta uma reflexão que perpassa pelo tema da saúde e do feminismo, pois seus focos são principalmente movimentos feministas articulando com a construção de políticas públicas para mulheres.

O artigo *O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC)* (KLEBA; et al, 2010)

analisa a efetividade do controle social considerando as atribuições dos Conselhos Municipais da Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Educação e da Saúde. Os autores identificam cinco categorias de ação nesses conselhos: deliberar, fiscalizar, normatizar, prestar assessoria e comunicar. A publicação também aponta para uma sobrecarga de atribuições burocráticas, assim restringindo o debate político que deveria ser parte do papel dos conselheiros. Outra área abordada nas produções selecionadas é a educação permanente na saúde, como no texto *Produção do cuidado e produção pedagógica no planejamento participativo: uma interlocução com a educação permanente em saúde* (FRANCO; KOIFMAN, 2010) que é fruto da experiência das Oficinas de Planejamento Participativo. Este, busca estabelecer uma relação entre produção do cuidado e produção pedagógica, podendo ocorrer por meio de práticas educativas.

Outro importante achado nos trabalhos selecionados é a relação entre a área da saúde e a área ambiental na publicação *Participação social e promoção da saúde: estudo de caso na região de Paranapiacaba* (SILVA; FOCESI, 2013). Esta aborda o âmbito da promoção da saúde compreendendo a participação como uma condição fundamental para as comunidades assumirem o controle sobre sua saúde. Foram analisadas as percepções de moradores de áreas de mananciais em relação às ações de educação em saúde e de educação ambiental desenvolvidas pelo poder público.

4.3 As Contribuições da Revisão de Literatura para o Projeto de Dissertação

Ao refletir sobre as buscas no portal de periódicos da CAPES e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, fica evidente que a maioria das pesquisas que tratam do tema do controle social em diálogo com a participação, são da área da saúde. Esse pode ser um reflexo dos Conselhos Municipais de Saúde serem uns dos mais ativos em diferentes municípios, estados e inclusive nacionalmente, como aponta Correia (2005).

Considera-se importante a utilização da revisão literária das teses, dissertações e artigos encontrados, uma vez que as produções referenciadas apresentam trabalhos que entrelaçam com a temática do controle social e processos educativos.

No entanto, nenhuma pesquisa abordou as dimensões pedagógicas do controle social em ferramentas de participação popular e, conseqüentemente também não se ocuparam do campo empírico e dos sujeitos que participam desses espaços. Igualmente nenhuma pesquisa teve como tema principal o controle social como processo formativo para cidadania. A utilização da teoria semiolinguística do discurso na análise dos dados (conforme descrito adiante nos aspectos metodológicos) também não foi identificado no contexto da revisão de literatura.

5 O CONTROLE SOCIAL

Compreender o que é controle social faz-se necessário para entender também a gestão pública e próprio orçamento participativo, visto que segundo Pires (2010) não se administra sem controlar e quando a democracia é posta em dúvida o próprio controle social corre risco. Vivemos um momento em que a legitimidade das instituições vem sendo questionada, assim gerando uma crise da democracia representativa que já é vista com muito descrédito por uma ampla parcela da população brasileira.

O controle social é um conceito amplamente debatido e estudado no campo das Ciências Sociais. Na sociologia, a expressão “controle social” é utilizada para designar mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade, submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Já para Pedrini, Adams e Silva (2007), o controle social está relacionado aos recursos que uma sociedade tem para assegurar a estabilidade social mediante um conjunto de princípios e regras estabelecidas em contrato social, destacando que a expressão controle social tem sua origem na sociologia norte-americana do século XX.

A caracterização para controle social no *Dicionário Crítico de Sociologia* é de um estudo do “[...] conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados”. (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, p. 101). Esta definição está atrelada à manutenção da ordem social. Como aponta Alvarez (2004), autores da sociologia como Cohen e Foucault teorizam acerca do controle social nesta perspectiva, inclusive tratando de práticas repressivas, mas que muitas vezes vão para além de repreender, podendo produzir comportamentos em indivíduos e grupos sociais e não somente restringir e controlar.

Nas ciências políticas e econômicas, a expressão controle social é ambígua, podendo ser concebida em sentidos diferentes, baseados em concepções de Estado e sociedade distintas. A definição de controle social se constrói na relação entre Estado e a sociedade civil. Esta pode ser compreendida como o controle do Estado sobre a sociedade. Nesta concepção, o Estado controla a sociedade em favor de seus interesses da classe dominante implementando políticas sociais para amenizar

os conflitos de classe. Nesta perspectiva, a economia capitalista necessita de formas de controle social que garantam o consenso social para aceitação da ordem do capital pelos membros da sociedade.

O controle social também pode ser entendido como o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Desse ponto de vista, a sociedade tem possibilidades de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas¹⁰. Esta definição está relacionada a como o controle social vem sendo compreendido. Na América Latina, o conceito tende a ser associado com fiscalização. É a contrapartida da prestação de contas por parte do poder público. Ainda passa pela ideia de controlar os processos sociais para estender os benefícios sociais para todos os membros da sociedade.

De acordo com Correia (2005), o campo das políticas sociais é contraditório, pois, ao mesmo tempo em que o Estado controla a sociedade, ele incorpora suas demandas. Neste contexto, o conceito de controle social pode ser compreendido como a atuação de setores organizados na sociedade civil na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para atenderem cada vez mais as demandas sociais e interesses coletivos.

No Brasil, o controle social na esfera pública tem sua origem em nossa Constituição. No caput do artigo 1º, encontramos a expressão “Estado Democrático de Direito”. Para Zimmermann (apud Ximenes, 2002), ao inserir a expressão Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988, o constituinte se orientou por uma visão menos individualista de Estado, provocando maior participação dos componentes individuais, em uma perspectiva ascendente de baixo para cima (ZIMMERMANN, 2002, p. 109 apud XIMENES). Com a institucionalização da participação como estratégia para o controle social a partir da Constituição Federal de 1988, um dos espaços que marcam esse processo são os próprios Conselhos (BARBOSA, 2008, p.47). Estes passam a ocupar um importante papel nos espaços de controle social, assim como de participação popular, conforme a pesquisa *Processos de participação para o controle social em comissões locais de saúde: Educar-se no cotidiano* (BARBOSA, 2008).

A maior participação dos componentes individuais pode ser traduzida como a participação do cidadão para a construção de seu Estado. Sua atuação deve ser

¹⁰ O conceito de classe subalterna está baseado em Gramsci, e traduz o fato de a condição de classe subalterna ser determinado por estar fora do poder e pelo lugar ocupado nas relações de produção.

ativa, de maneira que tanto o povo, quanto o governo soberano, possam manter congruência para a ordem do território.

Na década de 80, os conselhos, como um dos espaços onde ocorre a participação da sociedade, tornaram-se uma prática usual no cotidiano das cidades. No entanto, a partir da Constituição de 1988, assumiram um papel expoente, uma vez que foram reafirmados nas Leis Orgânicas como instrumento para viabilizar e assegurar a participação da sociedade no controle das políticas públicas.

Os conselhos são, de acordo com o Portal da Transparência,

[...] espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). (BRASIL, 2018, s/p).

Nesta perspectiva, os conselhos colaboram para a formação de uma sociedade na qual a cidadania deixa de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância desse espaço está no seu papel de fortalecimento da participação popular na formulação e implementação de políticas públicas.

Ao tratar das questões deliberativas na democracia Almeida e Cunha (2011) afirmam que

A natureza deliberativa desses arranjos institucionais indica que eles tenham a função normativa de debater, decidir e controlar a política pública à qual estão vinculados, ou seja, que apresentem o potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo de políticas e, com isto, suas deliberações incidem diretamente sobre a (re)distribuição de recursos públicos. (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 109).

Um pressuposto geral da teoria que informa a democracia deliberativa é de que a legitimidade das decisões políticas decorre de procedimentos dos quais participam aqueles que possivelmente serão afetados por elas (HABERMAS, 2003). O autor trata do Estado Democrático de Direito e afirma que este necessita de aceitação e a sua tônica é a busca por legitimidade, já que um dos seus pressupostos é a eliminação da rigidez formal. É neste contexto que se intenta a construção de um Estado de Bem-Estar Social, logo, diversas gestões tanto a nível federal, estadual e municipal, desenvolvem ferramentas de controle social como um processo que visa a legitimidade de seus governos.

No livro *Desafios para o controle social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde* (2005), a autora Maria Valéria Costa Correia apresenta uma reflexão acerca da participação social na política de saúde. Um dos elementos centrais é o controle social a partir de sua regulamentação na Constituição de 1988. A assistente social argumenta que este deve ser um projeto dirigido para todas e todos que lutam pela hegemonia de um projeto de sociedade que contemple os interesses das classes subalternas, estas compreendidas no sentido gramsciano, ou seja, como aquelas classes que estão à margem do poder econômico e político.

5.1 O Controle Social e a Participação

Diversos autores (LONDOÑO, 1997; PEDRINI, ADAMS e SILVA, 2007) ao refletir sobre as questões relacionadas ao controle social no Brasil e, sobretudo na América Latina, apresentam um elemento importantíssimo na construção desse conceito neste contexto que é a participação popular. Antes disso, para entender a relação entre controle social e participação, partimos do contrato social proposto por Rousseau, considerado pelos cientistas políticos um dos teóricos fundacionais da participação.

Para Rousseau, o homem em estado de natureza participa de uma condição sem lei nem moralidade. Só um contrato com seus semelhantes oferece as bases legítimas para uma vida em sociedade. Logo, é preciso criar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa do uso da força. Longe de ser um pacto de submissão, o contrato social é um pacto de associação entre os homens. No estado civil, preconizado pelo filósofo, o soberano é a vontade geral. Segundo Rousseau, a vontade geral é indestrutível e

Quando muitos homens reunidos se consideram como um só corpo, têm uma única vontade que se refere à comum conservação e ao bem-estar geral. Então todas as molas do Estado são vigorosas e simples, suas máximas claras e luminosas. (1978, p. 99).

Como parte deste pacto social, o corpo soberano do Estado é quem cria as diretrizes básicas para a convivência social. O cidadão, enquanto parte do corpo soberano, deve fiscalizar o governo e os seus representantes a fim de que não se distanciem da vontade geral. Assim, a cidadania em Rousseau pressupõe participação política na elaboração da vontade geral, mas também fiscalização no

alcance das diretrizes estabelecidas por esta vontade geral. O cidadão não está acima da lei, por mais que seja soberano quando de sua elaboração.

Rousseau atribui a soberania ao “povo incorporado”, isto é, ao povo enquanto corpo coletivo, capaz de decidir o que é melhor para o todo social. Com isso, desenvolve a concepção radical da democracia direta, em que o cidadão é ativo, participante, fazendo ele próprio as leis nas assembleias públicas.

Para ele a Democracia é constituída de três aspectos: a igualdade de participação; o político como espaço autônomo do agir humano (por considerar o interesse público como valor máximo da sociedade); a participação direta no poder. Dentro dessa visão de Rousseau, encontra-se o ideal da democracia participativa que anima o difícil e complexo desafio do controle social. (SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008).

Já para Marx (1974), o pressuposto fundamental da sua teoria é que as condições materiais de existência constituem a base do todo social. Na dialética marxiana, é a partir das condições materiais de existência que os homens se organizam, criam leis e costumes, estabelecendo relações em torno da noção de trabalho.

Vê-se já aqui que esta sociedade civil é a verdadeira fonte, o verdadeiro cenário de toda a história [...] A sociedade civil abrange todo intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas. (MARX; ENGELS, 1993, p. 52-53).

Para ele, as condições materiais de uma sociedade são a base de sua estrutura social e da consciência humana. Dessa forma, ocorreu uma completa inversão do conceito de sociedade civil, que deixa de significar o Estado em contraposição à sociedade pré-estatal, assumindo o sentido desta, em oposição ao Estado. Em Marx (1974), a sociedade civil é definida em termos muito parecidos com os utilizados pelos *jus naturalistas* para definir o Estado de natureza. Por fim, o Estado funciona como administrador dos conflitos advindos das relações sociais da sociedade, controlando o metabolismo social para manutenção da hegemonia da classe economicamente dominante. Nesta perspectiva, o controle social é entendido como controle exclusivo do Estado sobre os membros da sociedade com a finalidade de garantir a aceitação da ordem do capital e a sua reprodução.

Outro importante teórico que amplia a discussão a respeito do conceito de controle é Gramsci (1989). Para o autor o Estado se amplia com sua função de

manutenção de consenso de uma classe sobre a outra através dos aparelhos privados da sociedade civil. Pode-se situar na relação Estado e sociedade civil o controle social na disputa entre as classes para impor seus interesses na condução do Estado na busca da hegemonia. O controle social seria movido pela contradição presente na sociedade civil, ora pendendo para a classe dominante, ora para as classes subalternas, a depender da correlação de forças entre essas. O controle social na perspectiva das classes subalternas seria no sentido de essas ocuparem, cada vez mais, espaço na sociedade civil na busca de conquistar mais poder e formar consensos em torno de um projeto de classe contra hegemônico. Nesta perspectiva de ampliação do Estado e de luta de classe que se estabelece na sociedade civil, surgem espaços para a fração da sociedade que representa as classes subalternas impor seus interesses e suas demandas ao Estado e este, a depender da correlação de forças existentes, incorporá-los ou não.

O controle social pode ser compreendido como parte do exercício da cidadania através da participação política. Pedrini, Adams e Silva afirmam que “[...] ao falar em controle social, estamos pressupondo participação política, exercício da cidadania ativa e solidária, fazendo a ponte entre as reais condições da atual sociedade e a perspectiva utópica em permanente construção”. (2007, p. 226).

Em sua pesquisa sobre os conselheiros de saúde, a assistente social Maria Valéria Costa Correia chegou ao resultado de que a capacitação dos conselheiros exerce um papel fundamental na sua atuação e chega a ser apontada no relatório final da Conferência Nacional de Saúde¹¹ de 2000 que a carência de estrutura, capacitação e assessoria nos Conselhos de Saúde refletem-se em um controle social pouco efetivo. Existe uma necessidade de uma capacitação que garanta agentes sociais com formação política crítica como sujeitos de transformação da ideologia hegemônica.

Este é um processo mencionado por Freire (2014) ao longo de suas obras quando fala sobre a inclusão dos seres humanos e coloca a humanização como prática para liberdade e como uma exigência antropológica de produzir-se a si

¹¹ De acordo com o Ministério da Saúde as conferências de saúde são espaços institucionais de participação social e democrática da sociedade responsáveis por avaliar a situação de saúde e propor diretrizes para as políticas de saúde para os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) que servem para orientar os governos no planejamento da saúde e na definição de ações prioritárias nos municípios, estados e em âmbito nacional.

mesmo, num contínuo processo de aperfeiçoamento, de “ser mais”¹². Um processo que é vivido coletivamente, no qual as pessoas se descobrem como “refazedores” permanentes, transformando-se a si e à realidade dialeticamente.

Isso tudo está no campo da Educação Popular que é definida por Vasconcelos (2004) como

Um modo comprometido e participativo de conduzir o trabalho educativo orientado pela perspectiva de realização de todos os direitos do povo, ou seja, dos excluídos e dos que vivem ou viverão do trabalho, bem como dos seus parceiros e aliados. Nela investem os que creem na força transformadora das palavras e dos gestos, não só na vida dos indivíduos, mas na organização global da sociedade. (VASCONCELOS 2004).

Para Paulo Freire (2014) a história está repleta de vozes abafadas e de vidas sacrificadas em nome da fé, da ordem, do progresso e da governabilidade. Leitura de mundo e dizer sua palavra são processos de humanização que acontecem juntamente com a alfabetização, passando pela possibilidade de sentir-se parte da construção do destino do coletivo. Neste sentido, nota-se uma aproximação entre a educação popular e o próprio controle social como lugar de voz para os que historicamente estiveram excluídos desses espaços de fiscalização e tomada de decisão.

¹² De acordo com Zitkoski “A vocação para a humanização, segundo a proposta freiriana, é uma característica que se expressa na própria busca do *ser mais* através da qual o ser humano está em permanente procura, aventurando-se curiosamente no conhecimento de si mesmo e do mundo, além de lutar pela afirmação/conquista de sua liberdade. Essa busca de ser mais, de humanização do mundo, revela que a *natureza humana* é programada para ser mais, mas não determinada por estruturas ou princípios inatos”. (ZITKOSKI, 2010, p.369).

6 CAMINHOS METODOLÓGICOS

“[...] se é com palavras que são escritas as regras que oprimem e consagram a opressão, com elas também os homens entre si podem falar e escrever frases e modos de saber que pronunciados e exercidos, poderão um dia libertar o homem e os seus mundos”. (BRANDÃO, 1986, p. 13).

Início esta seção lembrando uma frase de Streck no livro *Dizer a sua palavra*, “Quem pesquisa sabe que em algum lugar e de alguma forma terá que fazer os seus registros”. (STRECK, 2005a, p.11). É neste espaço que procuro trazer os meus registros, delimitar o campo empírico e os caminhos metodológicos que já foram percorridos ao longo da construção da dissertação. Como base nestes passos, está a pesquisa participante e a pesquisa ação¹³ que na visão do antropólogo Brandão

[...] uma pesquisa é “participante” não porque atores sociais populares participam como coadjuvantes dela, mas sim porque ela se projeta, porque ela realiza desdobres através da participação ativa e crescente desses atores. (BRANDÃO, 2006, p. 31).

Busquei uma efetiva participação dos sujeitos que estiveram envolvidos no processo estudado, e isto fez com que esses atores fossem, de fato, co-construtores e estivessem envolvidos com esse movimento que fez parte da pesquisa participante. Desta forma, “O conhecimento científico e o popular articulam-se criticamente em um terceiro conhecimento novo e transformador” (BRANDÃO, 2006, p. 42). Os dois devem ir um ao encontro do outro, para que a experiência e a pesquisa possam dialogar e transformar.

Para tal, desde o princípio tentou-se estabelecer um diálogo com diferentes setores do Sistema de Participação Popular e Cidadã. São eles: Secretaria de Relações Institucionais; Diretoria de Relações Comunitárias; Comissões de Obra do OP; Conselho Municipal do OP; Conselho Municipal de Saúde. Foram acompanhadas diversas atividades e espaços que fizeram parte do sistema. Um dos desafios ao longo dos processos foi, com a mudança de governo no início de 2017, manter o diálogo com os diferentes sujeitos envolvidos na investigação.

Fals Borda (1981) destaca seis princípios metodológicos a serem considerados para a pesquisa participante: (1) autenticidade e compromisso, pelo

¹³ Thiollent (2014) refere que, apesar das origens distintas da pesquisa ação e da pesquisa participante, há uma aproximação dessas duas “vertentes metodológicas” e, em certas circunstâncias até uma fusão entre as mesmas, sendo consideradas alternativas ao paradigma dominante em relação às ciências sociais aplicadas.

qual intelectuais, técnicos e cientistas devem demonstrar honestamente seu compromisso com a transformação social proposta; (2) antidogmatismo, princípio que deve garantir ao grupo com o qual, para o qual e sobre o qual se pesquisa que esse tem liberdade política, religiosa e organizacional, evitando ideias preestabelecidas ou princípios ideológicos; (3) restituição sistemática, noção pela qual o pesquisador compreende que o conhecimento produzido será compartilhado com o grupo em linguagem que respeite suas tradições culturais, de forma sistemática e organizada; (4) feedback aos intelectuais orgânicos, desejando que a pesquisa gere contribuição para os grupos, conduzindo a implicações práticas do conceito de Gramsci (1989), expressando com clareza as questões teóricas e sua aplicabilidade no contexto imediato; (5) ritmo e equilíbrio de ação e reflexão, que articula o conhecimento concreto com o geral, do simples ao complexo, do conhecido ao desconhecido, da ação à reflexão e da reflexão à ação, oportunizando um equilíbrio intelectual; (6) ciência modesta e técnicas dialogais, baseadas em duas ideias: a primeira, de que a ciência deve ser realizada mesmo em situações insatisfatórias e primitivas, sem que isso signifique falta de ambição; a segunda, de que o pesquisador deve aprender a ouvir discursos em diferentes sintaxes, romper com a assimetria das relações sociais e incorporar pessoas por mais humildes que sejam como seres ativos e pensantes nos esforços de pesquisa.

De acordo com a pesquisadora Maria Luisa Sandoval Schmidt, que atua na área da Psicologia com ênfase em pesquisa qualitativa (participante, etnográfica e interventiva), na pesquisa participante

Assim como se concebe os congressos e encontros científicos como ocasiões para o intercâmbio entre pares, é possível pensar os processos de pesquisa participante como oportunidades de intercâmbio intelectual entre pesquisadores profissionais e indivíduos, grupos ou coletividades próximos ou distantes do ambiente acadêmico". (2006,p.30).

Estas são questões que estão no horizonte do desenvolvimento da presente dissertação que se propõe a construir com os sujeitos envolvidos no processo, a dar voz para que estes possam ser atores e autores desta pesquisa. Por isso, a pesquisa participante com base na educação popular e na sua trajetória na América Latina é o principal referencial metodológico desta pesquisa.

Neste sentido e tendo a pesquisa participante como horizonte, os movimentos de pesquisa foram os seguintes:

- 9º Encontro da Rede Brasileira de OP: O encontro ocorreu durante o mês de fevereiro de 2016 como parte das atividades do Fórum Social Mundial em Porto Alegre, contou com diversos espaços de formação política voltados para os representantes do governo, também houve momentos de compartilhamento de experiências e organização da rede.
- Prefeitura na Rua: Ao final do 9º Encontro da Rede Brasileira de OP participamos de uma edição no Bairro São José. Ao longo da edição, todas as secretarias estavam presentes e a população tinha acesso às senhas para falar diretamente com as secretarias, subprefeito, vice-prefeita e prefeito. A maioria das demandas eram de ordem individual e tinham um prazo de 10 dias para que houvesse um retorno para o cidadão.
- Encontro com o Secretário Adjunto de Relações Institucionais Celio Piovesan: Neste momento foi apresentada a proposta de pesquisa para o secretário e ele falou sobre como estava organizado o sistema de participação.
- Reunião com lideranças por demanda nas comunidades (Região Marechal Rondon, Cidade Nova e Moinhos de Vento): Este foi um espaço de formação de uma comissão de obras que acompanhou o processo de escolha e colocação de câmeras de vídeo-monitoramento na região.
- Reunião com lideranças por demanda nas comunidades (Vila União dos Operários e Mathias Velho): A reunião contou com a presença de representantes da gestão, moradores da região e um vereador do município. O espaço iniciou com uma fala da Secretaria Municipal de Segurança sobre o funcionamento das câmeras de vídeo-monitoramento, dos custos e processos para sua colocação. Então, os moradores debatem sobre locais e é escolhida a comissão de obras que acompanha todo o processo de execução da demanda.
- Visita à Casa dos Conselhos: Este foi o momento de conhecer o espaço que a gestão do Partido dos Trabalhadores havia destinado para sediar os conselhos municipais de Canoas e estabelecer um contato com o conselho municipal de saúde.
- Reunião do Conselho Municipal do OP: este dia estavam presentes os conselheiros municipais do OP, representantes da secretaria de relações institucionais, secretaria de saúde, diretoria das relações comunitárias e representantes da área da saúde. A reunião foi convocada para tratar de uma

demanda eleita na área da saúde que após alguns estudos por parte da secretaria de saúde foi considerada inviável de ser executada, por não depender apenas do município para garantir seu funcionamento. Foi realizada uma explanação por parte do secretário de saúde dos motivos para não executar a demanda e uma tentativa de se tomar uma decisão em acordo com os conselheiros do OP. Ao longo do encontro, os conselheiros levantaram vários questionamentos sobre a situação da saúde pública no município e justificaram ser essencial compreenderem as razões para mudar o destino da verba já aprovada pela população para outro projeto que não havia sido votado, pois apenas assim poderiam explicar em suas comunidades como os processos ocorreram e manter a credibilidade do OP município.

- Abertura do Congresso da Cidade: Esta cerimônia foi realizada em um auditório da prefeitura de Canoas com a presença do professor e pesquisador Leonardo Avritzer que falou sobre os impasses da democracia no Brasil. O evento contou principalmente com a presença de funcionários das secretarias municipais.
- Reunião Conselho Municipal de Saúde (25/04/2016; 09/05/2016; 08/08/2016).
- Reunião com Secretarias sobre o Congresso da Cidade: Neste espaço a Diretoria de Relações Comunitárias se reuniu com as diferentes secretarias para fazer um balanço das metas que haviam sido estipuladas no Congresso da Cidade no ano de 2011.
- Inauguração de Câmeras de Vídeo-monitoramento: Este momento foi uma solenidade de entrega de uma das obras do OP que era a implementação de algumas câmeras de vídeo-monitoramento. A cerimônia ocorreu na Secretaria de Segurança Pública e contou com a presença do então prefeito Jairo Jorge, representantes da gestão e delegados do OP.
- Reunião Comissão de Obras Mathias Velho: As comissões de obras eram mecanismos de exercer o controle social, em que algumas pessoas da comunidade acompanhavam os processos de execução das obras aprovadas no OP. Nesta reunião em específico estava sendo preparada a entrega da pavimentação de algumas ruas do Bairro Mathias Velho, além de que foram debatidos os possíveis locais para câmeras de vídeo-monitoramento. As câmeras e a pavimentação são obras que haviam sido eleitas na última

edição do OP. Quando as obras eram entregues havia um processo de mobilização da comunidade por parte da comissão para o dia da inauguração que em grande parte eram realizadas pelo próprio prefeito Jairo Jorge.

- Reunião da Comissão de Obras da Escola Municipal Jacob Longoni.
- Seminário Inovação e Lançamento do Processo de Revisão da Estratégia da Cidade para 2016-2021.
- Grupo de Discussão com Conselheiros do OP, Representantes do Governo e com Pesquisador Gilles: Este grupo foi um espaço organizado para refletir sobre algumas questões que foram aparecendo durante a participação de algumas ferramentas do sistema de participação. Foi realizado em um local cedido pela prefeitura em que pudemos levantar questionamentos sobre o funcionamento do sistema, sua efetividade, o que se aprende ao participar e como as cidadãs e os cidadãos exercem o controle social, quais os limites e desafios para um real controle da gestão pública.
- Reunião sobre o Sistema de Monitoramento.
- Entrevista com Diretor de Relações Comunitárias Alexandre: Durante a entrevista foram levantadas algumas inquietações que surgiram ao longo do acompanhamento dos processos participativos do município, tais como: as condições que favorecem/desfavorecem a mobilização para participar; as vantagens e desafios de propor um sistema de participação; a relação entre a aprovação de projetos e a execução das obras; o papel das comissões de obras nos processos; quais as formas de controle social; o papel dos Conselhos do Município no controle social; se a questão partidária interfere na relação entre gestão municipal e os mecanismos de participação popular do sistema de participação.

Olhando para os espaços que foram acompanhados, a partir de sua organização quanto aos espaços participativos, é possível classificá-los em três diferentes categorias: controle social, formação para cidadania e mística. As reuniões das comissões de obras, assim como as reuniões dos conselhos municipais de saúde e do OP eram espaços onde a população exercia um controle sobre a gestão pública. No primeiro caso, fiscalizando a execução das obras eleitas pela população e dialogando diretamente com a Secretaria de Relações Institucionais. No segundo caso, os conselhos cumpriam um papel que lhes é

designado por lei de fiscalizar e apresentar demandas da comunidade em um espaço compartilhado com representantes da gestão e membros de diferentes segmentos da sociedade.

Todas as ferramentas do Sistema de Participação Popular e Cidadã, em diferentes graus, eram espaços formativos que visavam a construção da cidadania. Neste sentido, é relevante destacar os momentos como o 9º Encontro da Rede Brasileira de OP, no qual ocorreram diversas atividades com o objetivo principal de ser um espaço de formação, contando inclusive com a presença do Boaventura de Sousa Santos e do ex-governador do RS, Olívio Dutra. Outro momento a ser destacado é a atividade com o professor e pesquisador Leonardo Avritzer que abriu o Congresso das Cidades com uma palestra sobre o momento político atual e a relação com a participação popular, considerando que Avritzer é um dos mais importantes pesquisadores brasileiros sobre o tema. Além desses momentos, houve todo o processo formativo que integrava as próprias ferramentas de participação; um exemplo eram as comissões de obras que, quando a demanda eram câmeras de vídeo-monitoramento, a própria Secretaria de Segurança Pública iniciava explicando todo o funcionamento do sistema de vídeo-monitoramento do município e sanando dúvidas da população. Nesse processo havia uma aproximação da gestão com o cidadão que se sentia parte de todo o processo. Muitas vezes, era esse o espaço que a comunidade encontrava para fazer algumas reivindicações e cobrar algumas soluções para os problemas da cidade.

Já a mística era algo importante dentro dos processos participativos em Canoas, como no Prefeitura na Rua onde havia momentos para se comemorar a participação da população que atingia um determinado número. Também havia todo um processo de mobilização das comunidades para entrega das obras do OP e, normalmente, eram realizadas pelo próprio prefeito Jairo Jorge, que costumava destacar a necessidade de dessacralizar a figura do gestor.

Outro importante fator a ser considerado nos espaços que compõem o acervo a ser analisado são as escolhas linguísticas realizadas pelos sujeitos envolvidos nos processos. De acordo com Streck “[...] nem uma disciplina isolada nem um pesquisador solitário dão conta de um objeto complexo como o orçamento participativo”. (2013, p.480). O autor ainda afirma que “O encontro de disciplinas é um ingrediente intrínseco à pesquisa ação e à pesquisa participante”. (STRECK, 2013, p.479) e aponta para a necessidade de ampliar o círculo de interlocutores na

pesquisa social. Nesta busca de ampliar os interlocutores, a presente pesquisa se propõe a dialogar, na análise dos dados, com a Teoria Semiociuística do Discurso de Patrick Charaudeau.

O linguista Patrick Charaudeau no seu livro *A conquista da opinião pública* (2016) afirma que a história é feita de encontros, ou seja, vivemos na coletividade e isso gera conflitos. Assim como os espaços de participação, estes nada mais são do que espaços coletivos, nos quais sempre são gerados tensionamentos. Esses são ora entre a população e a gestão pública, como nos espaços de controle social, ora entre os próprios participantes que divergem sobre as prioridades de sua região ou município.

Para um aprofundamento da análise dos dados será utilizada a Teoria Semiociuística de Análise do Discurso de Patrick Charaudeau. Já que todo o processo participativo se dá através do ato de linguagem, mais especificamente no domínio de linguagem que Charaudeau (2015) chama de discurso político, no qual “A linguagem e ação são dois componentes da troca social que têm uma autonomia própria e que, ao mesmo tempo, se encontram em uma relação de interdependência recíproca e não simétrica”. (CHARAUDEAU, 2015, p.16). Este ato de linguagem é regido por três princípios, um agindo sobre o outro: o de alteridade, o de influência e o de regulação. As relações entre as secretarias, os conselhos e as ferramentas de participação são espaços em que os sujeitos envolvidos se utilizam desses mecanismos para eleger demandas e fazer política. Para tal, a competência comunicativa dos sujeitos envolvidos é de suma importância.

6.1 A Teoria Semiociuística de Análise do Discurso

A Teoria Semiociuística desenvolvida por Charaudeau procura relacionar os fatos de linguagem e alguns outros fenômenos psicológicos e sociais, por meio da ação e da influência. Como o próprio linguista afirma, “[...] o que se pretende é tratar do fenômeno da construção psico-socio-linguística do sentido, a qual se realiza através da intervenção de um sujeito, sendo, ele próprio, psico-socio-linguístico”. (CHARAUDEAU, 2005, p. 11).

O sociólogo e filósofo Habermas já destacava que a racionalidade humana possui duas direções: a instrumental, responsável pela afirmação humana no mundo objetivo e a comunicativa, voltada para a capacidade argumentativa e relacional da

subjetividade em um mundo compartilhado. (PITANO, 2016). O autor ainda destacava que a comunicação carrega um caráter emancipatório. Assim como para Habermas a comunicação tem um papel central na teoria de Charaudeau e com destaque para a capacidade argumentativa.

Quando Habermas formula sua teoria da sociedade considera “[...] a dinâmica da sociedade como resultante da articulação entre *sistema* e *mundo da vida*”. (PITANO, 2016, p. 86, grifo do autor). O sociólogo e filósofo compreende a existência de um deslocamento da filosofia da consciência para uma filosofia da linguagem, propondo uma teoria da competência comunicativa.

Segundo Freitas (2008), quando descreve a Teoria Semiociológica de Charaudeau, a construção de sentido e sua configuração se fazem por meio de uma relação forma-sentido, a qual pode ocorrer em diferentes sistemas semiológicos. Tal construção é responsabilidade de um sujeito, movido por uma determinada intenção, ou seja, um sujeito que tem em mente um projeto que visa influenciar alguém, este projeto está inserido no mundo social no qual vivem os sujeitos-comunicantes.

Conforme Charaudeau (2005), a *semiotização do mundo* se realiza por meio de um processo de dupla transformação, que tem os seguintes passos:

o primeiro, o *processo de transformação*, que, partindo de um ‘mundo a significar’, o *transforma* em ‘mundo significado’ sob a ação de um sujeito falante;

o segundo, o *processo de transação*, que faz deste ‘mundo significado’ um *objeto de troca* com um outro sujeito que desempenha o papel de destinatário deste objeto. (CHARAUDEAU, 2005, p. 14, grifo do autor).

Pensando sobre essa semiotização do mundo, Freitas (2008, p. 265) reflete sobre a interdisciplinaridade da teoria semiociológica, afirmando que

A teoria semiociológica assume uma perspectiva multifacetada, alimentando-se de categorias oriundas de diferentes campos de conhecimento – daí o seu caráter interdisciplinar –, as quais se transformam e migram para um modelo estritamente linguageiro.

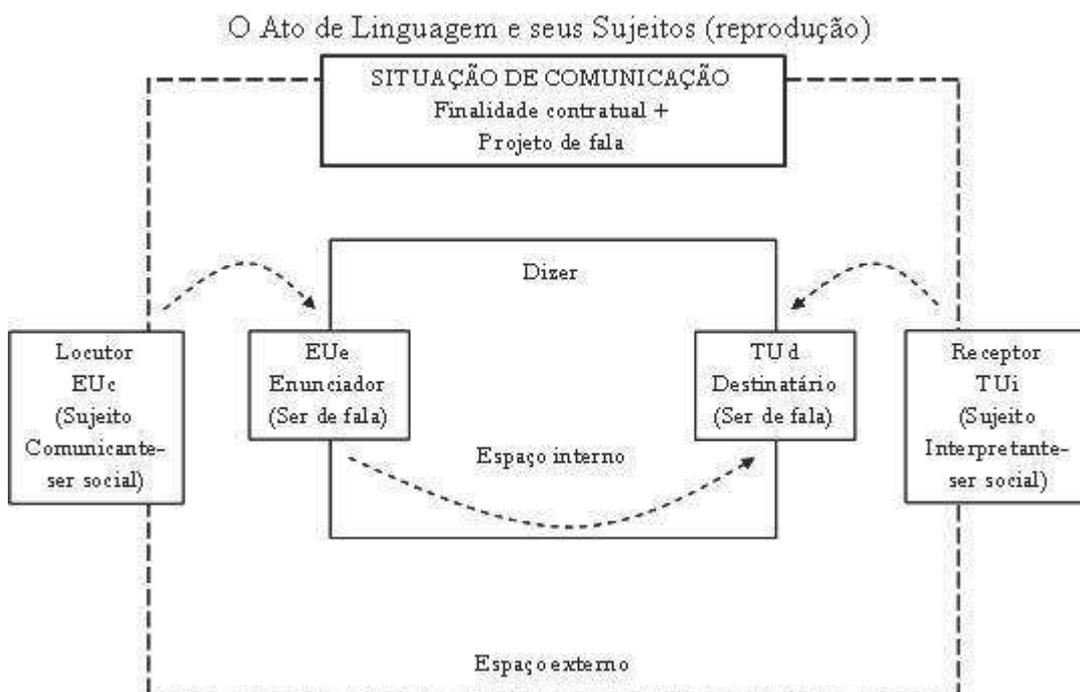
Diretamente ligado a essa interdisciplinaridade destacada por Freitas (2008) está o contrato de comunicação, cujo conceito é discutido por Mendes (2001, p. 317, grifo do autor),

[...] o conceito de *contrato de comunicação* ocupa um lugar central em tal modelo, na medida em que postula/define, como condição de existência de qualquer prática de linguagem, o reconhecimento recíproco dos interlocutores enquanto *parceiros* da comunicação que têm, portanto, o *direito à palavra*, e mais, um *projeto de fala* ao qual é possível atribuir uma *pertinência intencional*.

Quanto ao contrato de comunicação, também se sabe que o ato da linguagem é um fenômeno que combina o dizer e o fazer. O fazer é a instância situacional, e o dizer é o lugar da instância discursiva, que se define como uma encenação discursiva da qual participam os seres de fala. Para Charaudeau (2012), essa dupla realidade de dizer e fazer nos leva a considerar que o ato de linguagem é uma totalidade que se compõem de um circuito externo (fazer) e de um circuito interno (dizer), indissociáveis um do outro.

Esse contrato de comunicação citado ocupa um papel central na Teoria Semiolinguística de Charaudeau (2012), que define os sujeitos do ato da linguagem. A Figura 8 a seguir representa o ato da linguagem e os sujeitos envolvidos no contrato de comunicação.

Figura 8 - Os sujeitos da linguagem



Fonte: Charaudeau (2012, p. 52).

No espaço interno do contrato de comunicação se configura o circuito de fala, ou seja, o quadro no qual se encontram os seres de fala, que são instituídos como imagem de sujeito enunciador (EUE) e de sujeito destinatário (TUD), oriundos de um saber intimamente ligado às representações languageiras das práticas sociais. (CHARAUDEAU, 2012). O sucesso desse contrato de comunicação depende da aproximação do Tu destinatário com o Tu interpretante, pois “[...] a garantia de tal sucesso estará na coincidência de interpretações que poderá ocorrer entre sujeito interpretante (TUI) e o destinatário (TUD)”. (CHARAUDEAU, 2012, p. 56).

Para que esse sucesso ocorra, os indivíduos pertencentes ao contrato utilizam de estratégias que o Eu enunciador usa para produzir determinados efeitos de persuasão ou de sedução sobre o Tu destinatário. Assim, é possível notar que a Semiologia está fundada na ação comunicativa que envolve uma situação de comunicação. Segundo Charaudeau (2012, p. 56, grifo do autor),

A noção de *contrato* pressupõe que os indivíduos pertencentes a um mesmo corpo de práticas sociais estejam suscetíveis de chegar a um acordo sobre as representações languageiras dessas práticas sociais. Em decorrência disso, o sujeito comunicante sempre pode supor que o outro possui uma competência languageira de *reconhecimento* análoga à sua. Nesta perspectiva, o ato de linguagem torna-se uma *proposição* que o EU faz ao TU e da qual ele espera uma contrapartida de convivência.

Partimos da ideia de que o ato de linguagem não deixa de ser uma proposição e entendemos que este deve ter um objetivo comunicativo podendo ser incorporada a estes quatro objetivos principais: o factitivo, o informativo, o persuasivo e o sedutor. O objetivo factitivo tem como finalidade a manipulação do outro, fazendo-o agir ou falar de forma favorável ao sujeito falante. Consistem em *fazer-fazer* ou *fazer-dizer* (CHARAUDEAU, 1996) alguma coisa a um outro, seja por ordenação, caso o sujeito falante tenha posição de poder sobre seu interlocutor, ou por sugestão.

A finalidade do objetivo informativo consiste em transmitir uma nova informação. É o *fazer-saber* (CHARAUDEAU, 1996) alguma coisa ao outro. Essa nova informação transmitida pode referir-se a saberes relativos aos fatos, às experiências, aos conhecimentos ou aos estados intencionais, que são as coisas que o ser falante acha, espera, crê, deseja.

No persuasivo está englobada a finalidade de *fazer-criar* alguma coisa ao outro, levando-o a aderir ao projeto de fala do locutor/sujeito falante e, por extensão,

ao universo discursivo por ele construído. Este objetivo tem como finalidade o controle do outro através de argumentos racionais, produzidos por um discurso homogêneo, lógico, claro.

Já o objetivo sedutor, de acordo com Charaudeau (1996, p. 32), tem como finalidade o “[...] controle do outro, mas neste caso pelo viés de agradar. Ele consiste, para o sujeito falante, em fazer-prazer ao outro”. Tem como princípio a *criação* no outro de estados emocionais positivos através de comportamentos discursivos de não-racionalidade, de não-verossimilhança ou de uma verossimilhança ficcional com vistas à construção de estados imaginários mais ou menos míticos que provocam uma projeção e uma identificação do sujeito interpretante.

Dentro do campo dos discursos estudados por Charaudeau está o discurso político que é abordado pelo linguista nas obras *A conquista da opinião pública – Como o discurso manipula as escolhas políticas* (2016) e *Discurso político* (2015) como um domínio da linguagem, partindo da compreensão de que a linguagem é constitutiva da ação política, mas que esta não se resume àquela. Aproximando-se de Habermas, o autor aponta que a linguagem exerce um papel mediador entre a instância cidadã e a instância política, contribuindo, assim, para assegurar a legitimidade da representação política. Isso não impede que ela seja instrumentalizada no exercício do poder político, por meio de regulamentação e de sanção.

Para Charaudeau (2015), o discurso político funciona na conjunção de discursos de ideias e discursos de poder (verdade e possibilidade), pensamento e ação, uma vez que os primeiros dizem respeito à verdade, e os segundos à problemática do verdadeiro, do falso e do possível. O linguista afirma que

A política é um campo de batalha em que se trava uma guerra simbólica para estabelecer relações de dominação ou pactos de convenção. Consequentemente, o discurso das ideias se constrói mediante o discurso do poder, o primeiro pertencendo a uma problemática de verdade (dizer o Verdadeiro) e o segundo a uma do verossímil (dizer ao mesmo tempo o Verdadeiro, o Falso e o Possível). (CHARAUDEAU, 2015, p. 46).

Dada essa duplicidade, Charaudeau (2015) questiona se o discurso político teria tendência a se orientar do *logos*¹⁴ em direção ao *ethos*¹⁵ e ao *pathos*¹⁶ (conteúdo e encenação). O linguista postula que “[...] o discurso político mostra mais sua encenação que a compreensão de seu propósito: os valores de ethos e pathos terminam por assumir o lugar de valores de verdade”. (CHARAUDEAU, 2015, p. 46, grifo do autor).

Segundo Charaudeau (2015), o discurso político não está reservado aos governantes ou aspirantes a governantes, nem aos pensadores da política; seu sentido se produz em função da interação e das identidades que dela participam. Os discursos políticos, como os de qualquer outra formação discursiva, circulam no interior dos grupos que os constituem e entre diferentes grupos sociais e, ao se difundirem, se transformam.

Ao tratar da questão política, Charaudeau afirma que esta pode ser simples ou complexa. Quando abordada pelo viés da opinião é simples, pois “[...] trata-se de ser a favor ou contra um projeto de sociedade, a favor ou contra tal partido, a favor ou contra um determinado político (homem ou mulher)”. (CHARAUDEAU, 2016, p. 9). Porém quando abordada pela observação do exercício do poder é complexa, pois “[...] ela se apresentada de maneira infinitivamente mais complexa”. (CHARAUDEAU, 2016, p. 9). O autor justifica através do argumento que o fenômeno político resulta de um conjunto de fatores que são eles: fatos políticos, fatos sociais, fatos jurídicos e fatos morais.

6.2 Apresentação dos Resultados

Os resultados da pesquisa que desenvolvida ao longo do mestrado são apresentados na forma de dois artigos. O primeiro aborda sobre como se estabelece o reconhecimento coletivo nos espaços de controle social e sua contribuição na

¹⁴ “[...] o *logos*, de um lado, que pertence ao domínio da razão e torna possível convencer [...]” (CHARAUDEAU, 2015, p. 113, grifo do autor).

¹⁵ “Termo emprestado da retórica antiga, o **ethos** (em grego ηθος, personagem) designa a imagem de si que o locutor constrói em seu discurso para exercer uma influência sobre seu alocutário. Essa noção foi retomada em ciências da linguagem e, principalmente, em análise do discurso, em que se refere às modalidades verbais da apresentação de si na interação verbal”. (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2004, p. 220, grifo do autor).

¹⁶ “No *uso corrente*, a palavra **pathos** é assumida atualmente no sentido de transbordamento emocional, geralmente sem sinceridade, acepção que não afeta seu derivado “patético”. *Em retórica*, o termo remete a um dos três tipos de argumentos, ou provas, destinadas a produzir persuasão”. (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2004, p. 370, grifo do autor).

formação para a cidadania. Para tal, será utilizada a Teoria do Reconhecimento com base no sociólogo e filósofo Axel Honneth.

Já o segundo artigo, analisa a construção de discursos em espaços de controle social do Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas enquanto mediação pedagógica, para tal será utilizada a Teoria Semiolinguística do Discurso de Patrick Charaudeau e concepção de mediação pedagógica freiriana de que

[...] A educação torna-se mediação para a ação transformadora do mundo e, vice-versa, o diálogo reflexivo sobre a ação, sobre a realidade torna-se mediação educativa. A prática e os saberes da experiência dos sujeitos são os pontos de partida [...]. (ADAMS, 2010, p. 257).

É partindo dos saberes de experiências que os sujeitos ocupam os espaços de fala nas diferentes ferramentas de controle social do Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas. Por isso, o discurso pode ser compreendido enquanto mediação pedagógica, pois é através dele que se participa e se aprende a participar. O artigo busca aprofundar na análise dos dados esta questão

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente destaco o aspecto pedagógico do processo de investigação que foi desenvolvido ao longo do mestrado. A pesquisa contribui para processo de formação como pesquisadora com a oportunidade de todas as leituras, pesquisa de campo e vivências acadêmicas proporcionadas neste período. Além disso, o pesquisar alimenta uma busca incessante por *ser mais* na perspectiva freiriana de que o ser humano está em constante procura e aventura-se pelo conhecimento.

O estudo insere-se na minha trajetória acadêmica, possibilitando o aprofundamento dos conhecimentos sobre a participação popular como um processo pedagógico que educa para cidadania e da Teoria Semiolinguística do Discurso, como ela se aplica a espaços de discussão e tomada de decisões como Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas.

Este trabalho partiu dos pressupostos que os espaços de controle social em ferramentas de participação popular contribuem para a formação da cidadania e que as dimensões pedagógicas estão presentes nos discursos dos sujeitos que participam. Ao longo da análise, que está apresentada na forma de dois artigos, esses pressupostos se confirmam, mas também fica evidente de que ainda existem muitos desafios para serem superados quando se pensa em propostas que visam radicalizar a democracia.

Um dos principais achados da investigação é de que a participação popular colabora para a formação de uma cidadania ativa e o OP contribui para as cidades de tornem cada vez mais cidades educadoras. (FREIRE, 2015). Assim, possibilitando uma radicalização da democracia. Porém, ainda existem limites como o próprio uso das ferramentas participativas para mera disputa eleitoral e não como uma política que tenha como princípio um processo pedagógico que vise uma construção da base.

A análise dos materiais utilizados nessa pesquisa, a partir do método e metodologias de pesquisa adotados, contribuiu para compreender que as políticas participativas buscam por influência através de estratégias discursivas. Esta também visa a diminuição da distância entre o falar e ser ouvido. Esse é um processo conflituoso e educativo de não aceitação e adaptação das cidadãs e dos cidadãos a uma lógica já estabelecida. Na verdade, é a busca de outra lógica de organização social.

Quanto mais se estuda e problematiza a respeito da participação popular e os discursos em espaços que se propõem a uma nova lógica nas relações de poder, mais se aprofunda sobre a importância de como as escolhas linguísticas discursivas influenciam esses lugares e as dimensões pedagógicas das ferramentas participativas. Por isso, ainda ficam inquietações de todas as experiências vividas ao longo do mestrado, como a influência da atual crise de representativa nas políticas participativas, o papel das ferramentas participativas na organização das comunidades, aprofundar a análise do perfil da participação com base nos dados do município de Canoas e como todas essas questões estão relacionadas com os estudos da linguística aplicada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Debora C. Rezende; Cunha, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil - Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p. 109-123.

ADAMS, Telmo. **Educação e economia popular solidária** – Mediações pedagógicas do trabalho associado. Aparecida: Ideias & Letras, 2010.

ADAMS, Telmo. Mediação. In: STRECK, Danilo; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José. **Dicionário Paulo Freire**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p. 256-257.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 127-129.

BASTOS, Fabio da Purificação de. Dizer a sua palavra. In: STRECK, Danilo; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José. **Dicionário Paulo Freire**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p. 256-257.

BARBOSA, Ana Maria Giusti. **Processos de participação para o controle social em comissões locais de saúde: educar-se no cotidiano**. 2008. 248 f. (Tese de Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, 2008.

BOURDON, R.; BOURDICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A pesquisa participante e a participação da pesquisa: Um olhar entre tempos e espaços a partir da América Latina. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues; STRECK, Danilo R. (Org.). **Pesquisa Participante: a partilha do saber**. Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2006. p. 21-54.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Educação popular**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: 15 abr. 2017.

BRASIL. **Controle social** – Conselhos municipais e controle social. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acessado em: 14 mar. 2018.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança** – Movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHARAUDEAU, Patrick. **A conquista da opinião pública** – Como o discurso manipula as escolhas políticas. São Paulo: Contexto, 2016.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

CHARAUDEAU, Patrick. **Linguagem e discurso**: modos de organização. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2012.

CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. **Dicionário de análise do discurso**. São Paulo: Contexto, 2004.

CHARAUDEAU, Patrick. Para uma nova análise do discurso. In: CARNEIRO, Agostinho Dias. **O discurso da mídia**. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 1996. p. 5-43.

CHARAUDEAU, Patrick. Uma análise semiolinguística do texto e do discurso. In: PAULIUKONIS, M. A. L.; GAVAZZI, S. (Org.) **Da língua ao discurso**: reflexões para o ensino. Rio de Janeiro: Lucerna, 2005. p. 11-27.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o Controle Social**: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Manguinhos: Fiocruz, 2005.

LONDOÑO, Juan Fernando. Aproximación a la democracia participativa. In: LONDOÑO, Juan Fernando; RESTREPO, Luis Alberto; VILLEGAS, Mauricio García; BONAMUSA, Margarita; URIBE, María Teresa (Orgs.). **Sociedad civil, control social y democracia participativa**. Bogotá: Fescol, 1997. p. 13 – 26.

FALS BORDA, Orlando. Aspectos teóricos da pesquisa participante: considerações sobre o significado e o papel da ciência na participação popular. In: BRANDÃO, CarlosRodrigues (Org.) **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 50. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança**: um reencontro com a pedagogia do oprimido. 23. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 58. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

FREITAS, Ernani Cesar de. A semiolinguística no discurso: práticas de linguagem em situações de trabalho. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade de Passo Fundo**, Passo Fundo, v. 4, n. 2, p. 262-283, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.upf.br/seer/index.php/rd/article/viewFile/693/451>>. Acessado em: 05 nov. 2014.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1989.

HABERMAS, J.; HÄBERLE, P. Sobre a legitimação pelos direitos humanos. In: MERLE, J.; MOREIRA, L.(Org). **Direito e legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003, p. 67-82.

HERBET, Sérgio Pedro. **Orçamento Participativo na perspectiva de Freire e Gramsci**: Condições para emergência e formação de lideranças. Porto Alegre: Redes Editora, 2008.

HORN, Carlos Henrique. **Porto Alegre**: o desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

JARA HOLLIDAY, Oscar. **A sistematização de experiências, prática e teoria**. Brasília: CONTAG, 2012.

JORGE, Jairo. **Radicalizar a democracia**. Porto Alegre: Tomo editorial, 2014.

MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Análise da conversação**. São Paulo: Ática, 1986.

MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Da fala para a escrita**: atividades de retextualização. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MARQUES, Mario Osorio; BRUM, Argemiro J. **Uma comunidade em busca de seu caminho**. 2. ed. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2002.

MARX, Karl. **Introducción general a la crítica de la economía política**. México: Cultura livre, 1974.

MARX, Karl. **Prefácio a crítica da economia política**. (1859). Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/1859.Prefacio-%C3%A0-cr%C3%ADtica-da-economia-pol%C3%ADtica.pdf> >. Acessado em: 01 jun. 2017.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

NYLEN, William R. Assessing the claims of proponents and critics of the participatory budget – Lessons from Minas Gerais, Brazil. In: SILVA, Patricio; CLEUREN, Herwig (Org). **Widening democray** – Citizens and participatory schemes in Brazil and Chile. Boston: Brill, 2009.

PEDRINI, Dália Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. Controle social e fortalecimento da democracia participativa: Dilemas e perspectivas. In: PEDRINI, Dália Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (Org.). **Controle social de políticas públicas**: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007. p. 223 – 237.

PIRES, Valdemir. Control social de la administración pública: entre lo político y lo económico. In: GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). **El control social de la administración pública**: Escenario, avances y dilemas em Brasil. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, p. 21-41.

PITANO, Sandro de Castro. **Paulo Freire, Jürgen Habermas e o ideal formativo da educação popular**. Curitiba: CRV, 2016.

- PONTUAL, Pedro de Carvalho. **O processo educativo no orçamento participativo**: Aprendizados dos atores da sociedade civil e do estado. 2000. 421f. Tese (Doutorado em Educação) -- Programa Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2000.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou da educação**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.455 -559.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Participative budgeting in Porto Alegre, toward a redistributive democraci. **Politics & Society**, s/l, v. 26, n. 4. p.461- 510, 1998.
- SILVA, Heloísa Helena Corrêa; FERREIRA, Luciana Paes Barreto; BARROS, Maria Lúcia. Estado/sociedade e o controle social. **Divers@ Revista Eletrônica Interdisciplinar**, Matinhos, v. 1, n. 1, p. 23-39, jul./dez. 2008.
- SOBOTTKA, Emil A.; SAAVEDRA, Giovani A.; ROSA, Viviane da. Legalidade, legitimação e democratização no orçamento público estadual. In: STRECK, Danilo R.; EGGERT, Edla; SOBOTTKA, Emil A. (Org.). **Dizer a sua palavra**: Educação cidadã, pesquisa participante, orçamento público. Pelotas: Seiva, 2005. p. 55-84.
- SCHMIDT, Maria Luisa Sandoval. Pesquisa participante: Alteridade e comunidades interpretativas. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 17, n.2, p. 11-41, 2006.
- SCHUGURENSKY, Daniel. Citizenship learning for and through participatory democracy. In: DALY, Katherine; SCHUGURENSKY, Daniel; LOPES, Krista (Org.). **Learning democracy by doing**: Alternative practices in citizenship learning and participatory democracy. Toronto: Transformative learning centre, 2009. p. 723-733.
- SOUZA, Bernardo de. **Todo poder emana do povo**: quando tudo começou. Pelotas: EDUCAT, 2002.
- SOUZA, Jamerson. Estado e sociedade civil no pensamento de Marx. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 25-39, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000100003>. Acessado em: 1 jun. 2017.
- STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p.95-117 , 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/24/6950>>. Acessado em 20 maio 2017.
- STRECK, Danilo R. Pesquisa (ação) participante e convergências disciplinares Reflexões a partir do estudo do orçamento participativo no sul do Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 3, p. 477-495, 2013.

STRECK, Danilo R. Pesquisa é pronunciar o mundo. In: STRECK, Danilo R.; EGGERT, Edla; SOBOTTKA, Emil A. (Org.). **Dizer a sua palavra**: Educação cidadã, pesquisa participante, orçamento público. Pelotas: Seiva, 2005a. p. 11-30.

STRECK, Danilo R. Por uma pedagogia da participação. In: STRECK, Danilo R.; EGGERT, Edla; SOBOTTKA, Emil A. (Org.). **Dizer a sua palavra**: Educação cidadã, pesquisa participante, orçamento público. Pelotas: Seiva, 2005b. p. 85-114.

THIOLLENT, Michel. Pesquisa-ação e pesquisa participante: uma visão de conjunto. In: STRECK, Danilo R.; SOBOTTKA, Emil A.; EGGERT, Edla. **Conhecer e Transformar**: pesquisa ação e pesquisa participante em diálogo internacional. Curitiba: Editora CRV, 2014.

UNIDADE DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. **Pesquisa de Participação Orçamento Participativo de Canoas -RS - 1ª RODADA - 2012**. Canoas, 2013.

VASCONCELOS, E.M. **Formar bons lutadores pela saúde**. Rede Educação Popular Saúde. 2004.

XIMENES, Julia Maurmann. **Reflexões sobre o conteúdo do Estado Democrático de Direito**. Disponível em: < <http://campanhanaweb.com.br/acsmce-antigo/wp-content/uploads/2012/10/ESTADO-DE-DIREITO-E-ESTADO-DEMOCR%C3%81TICO-DE-DIREIT.pdf>>. Acessado em: 15 abr. 2017.

ZITKOSKI, Jaime José. Ser mais. In: STRECK, Danilo; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José. **Dicionário Paulo Freire**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p. 369-371.

WEYH, Cênio Back. **Educar pela participação**: uma leitura político-pedagógica do orçamento participativo estadual no município de Salvador das Missões/RS. Santo Ângelo: FURI, 2011.

WRONG, Jean; WARING, Hansun Zhang. **Conversation analysis and second language pedagogy**. New York: Routledge, 2010.

APÊNDICE A – ARTIGO 1

CONTROLE SOCIAL, RECONHECIMENTO COLETIVO E EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA EM DISCURSO DO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ DE CANOAS

Paloma de Freitas Daudt*

Resumo: O presente artigo faz parte da pesquisa de mestrado intitulada *As dimensões pedagógicas dos espaços do controle social do Sistema de Participação Popular e Cidadã do Município de Canoas* e pretende refletir sobre como os espaços de controle social contribuem para um reconhecimento coletivo como um processo de educação para cidadania. O conceito de “reconhecimento” será abordado a partir de uma perspectiva do filósofo e sociólogo alemão Axel Honneth, que compreende *reconhecimento* como sendo um meio de conceder identidade ao indivíduo, atribuindo a essa identidade o sentido de liberdade individual e autonomia. Neste processo, a intersubjetividade assume um papel central, pois esta identificação é construída através da interação social. A análise dos dados tem como base a Teoria Semiollingüística do Discurso de Patrick Charaudeau. Alguns elementos encontrados nos discursos transcritos apontam para a importância do senso de coletividade nos espaços de controle social no processo de educação para a cidadania através da participação popular.

Palavras-chave: Controle Social. Reconhecimento Coletivo. Cidadania. Participação Popular. Educação Popular.

Abstract: The present article is part of the master’s research titled *The pedagogical dimensions of spaces of social control in the Popular and Citizen’s Participation System in the Municipality of Canoas* and aims to reflect about how spaces of social control contribute to the collective acknowledgement as a process of education towards citizenship. The concept of “acknowledgement” will be approached from the perspective of the philosopher and sociologist Axel Honneth, who understands *recognition* as a means to confer identity to the individual, attributing to this identity the sense of individual freedom and autonomy. In this process, the intersubjectivity takes a central role, for this identification is built through social interaction. The analysis of data is based on the Discourse Semiollingüistic Theory of Patrick Charaudeau. Some elements found on the transcribed speeches point towards the importance of a sense of collectivity in the spaces of social control in the process of education for citizenship through popular participation.

Keywords: Social Control. Collective Acknowledgement. Citizenship. Popular Participation. Popular Education.

* Bolsista CAPES do Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos. Graduada em Letras com habilitação em Língua Inglesa.

1 INTRODUÇÃO

A partir do processo de redemocratização do Brasil e com a Constituição Federal de 1988, os espaços institucionalizados de participação popular assumem um papel expoente e são reafirmados nas Leis Orgânicas Municipais e Estaduais. Os conselhos gestores e o Orçamento Participativo (OP) são frutos desse processo.

Os conselhos são, de acordo com o Portal da Transparência,

[...] espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). (BRASIL, 2018, s/p).

Já o OP é um instrumento com instâncias de participação direta e por representação que permite aos cidadãos decidir e influenciar sobre os orçamentos públicos e políticas públicas. Normalmente, esses processos ocorrem através de assembleias ou audiências públicas para discussão de demandas e prioridades, votação de projetos debatidos pela população, eleição de delegados que compõem espaços por representação.

Ao longo dos anos as políticas participativas foram ganhando um maior espaço nas gestões públicas em diferentes municípios brasileiros. No Rio Grande do Sul (RS) vivenciaram-se as primeiras experiências participativas de discussão do orçamento público. Uma das pioneiras foi experienciada em Porto Alegre¹⁷ durante governo de Olívio Dutra¹⁸ e, depois, ampliada em nível estadual também sob a sua gestão (1999-2002). Desde então, o mesmo se espalhou para muitos municípios no Brasil (AVRITZER, 2010) e em outros países, com variados níveis e formas de participação. Além disso, governos com distintas intencionalidades políticas e administrativas promovem hoje orçamentos cuja participação é um mecanismo importante.

Ainda no contexto da redemocratização do país, em Porto Alegre a experiência de Orçamento Participativo emerge de um ideário de forte crítica à

¹⁷ Uma das experiências de participação popular na gestão pública anterior a de Porto Alegre é a vivenciada em Pelotas. No município foi elaborada uma das propostas pioneiras de orçamento participativo municipal no país. Acreditando que “[...] os princípios e os objetivos de uma participação popular séria e sincera são universais” (SOUZA, 2002, p. 19), a administração, segundo o autor, buscava qualificar a democracia representativa por práticas de democracia participativa.

¹⁸ O governo de Olívio Dutra (1989-1993) do Partido dos Trabalhadores (PT) ganhou as eleições com uma ampla coligação denominada Frente Brasil Popular.

democracia representativa clássica, tendo seu início no ano de 1989. (FEDOZZ; MARTINS, 2015). Porém, o OP surge com um funcionamento que necessita da complementaridade das formas clássicas de democracia representativa eleitoral e a participação popular. As instâncias de deliberação direta ocupam um espaço central na organização do OP em Porto Alegre, visto que nas assembleias abertas das regiões e temáticas são aprovadas por meio de voto individual as prioridades orçamentárias assim como são eleitos os delegados que formam o Conselho do Orçamento Participativo.

No Estado do Rio Grande do Sul a primeira iniciativa que buscava a descentralização da gestão foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) durante o governo de Alceu Collares (1991 - 1994). De acordo com Sobottka, Saavedra e Rosa (2005) “Os COREDES são fóruns regionais de discussão a respeito de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional”. (p. 64). Esta estrutura foi uma referência para as iniciativas futuras que visavam incorporar os cidadãos na discussão do orçamento estadual. No ano de 1999, com o início da gestão de Olívio Dutra como governador do Rio Grande do Sul, vivencia-se a primeira experiência de OP a nível estadual. O então governador coloca em prática uma proposta que tinha como aspecto central a participação popular. O governo do Estado se referia ao OP como um espaço permanente de relação entre a gestão com a população.

Passados 20 anos da implementação do OP em Porto Alegre, o município de Canoas, durante a gestão do prefeito Jairo Jorge¹⁹ (2009-2016), inova com a proposta de 13 ferramentas participativas organizadas naquilo que se denominou Sistema de Participação Popular e Cidadã e divididas em cinco categorias: ferramentas de concertação; ferramentas de elaboração estratégica; ferramenta colaborativa; ferramentas de demandas individuais; e, ferramentas de demandas coletivas. (JORGE, 2014) Os Conselhos Municipais e o Orçamento Participativo faziam parte desse sistema integrando as ferramentas de concertação e ferramentas de demandas coletivas, respectivamente.

O município de Canoas está localizado no estado do Rio Grande do Sul e faz parte da região metropolitana de Porto Alegre. A cidade tem o terceiro maior número

¹⁹ Jairo Jorge foi prefeito de Canoas por dois mandatos, sendo o primeiro de 2009 a 2012 e o segundo de 2013 a 2016. Neste período era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) e governou com a uma ampla coligação denominada Frente Brasil Popular.

de indústrias e o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) do RS. Em 2016, Canoas contava com uma população de 352.097 habitantes, de acordo com Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Neste contexto, a organização de espaços participativos em sistema começou a ser implementada no ano de 2009, sendo uma experiência pioneira no estado do RS. Uma de suas principais características foi a ampliação dos mecanismos de participação e descentralização do OP. As ferramentas de demanda individual ocupavam um espaço tão importante quanto o próprio Orçamento Participativo, porém com características distintas.

O OP possui um vínculo histórico com o Partido dos Trabalhadores (PT) que tem como uma de suas bases a participação popular. Logo, o OP continuava sendo a ferramenta mais reconhecida pela comunidade, principalmente para as organizações como associações de moradores que buscavam através deste mecanismo melhorias para a seu bairro.

Apesar dessa importância histórica do Orçamento Participativo, a participação popular precisou se reinventar e com o passar dos anos foi sofrendo alterações, desde o perfil dos participantes até a forma de organização. A organização sistemática também foi uma opção do governador do Rio Grande do Sul Tarso Genro (2011-2015) durante sua gestão. De acordo com Streck (2013), o OP estava integrado num sistema como elemento prioritário, possuindo um *conjunto de modalidades de participação*, presidido por um comitê gestor.

Esse artigo propõe-se a analisar como alguns espaços de controle social do Sistema de Participação Popular e Cidadã do Município de Canoas contribuem para a construção de um reconhecimento coletivo no processo de educação para cidadania com base na teoria do alemão Axel Honneth (2009) e por meio da análise semiolinguística do discurso de Patrick Charaudeau (2012). Para tanto, foi analisada com base na teoria de Charaudeau (2012) uma reunião do Conselho Municipal de Saúde que ocorreu no dia 9 de maio de 2016. Os discursos da reunião foram gravadas e posteriormente transcritos. Também foi utilizado registro de imagens e diário de campo com anotações de observações.

A metodologia construída no estudo tem em seu horizonte a pesquisa participante em diálogo com Semiolinguística. Na visão do antropólogo Brandão

[...] uma pesquisa é „participante” não porque atores sociais populares participam como coadjuvantes dela, mas sim porque ela se projeta, porque ela realiza desdobres através da participação ativa e crescente desses atores. (BRANDÃO, 2006, p. 31).

Para tal, desde o princípio estabeleceu-se um diálogo com diferentes setores do Sistema de Participação Popular e Cidadã. São eles: Secretaria de Relações Institucionais; Diretoria de Relações Comunitárias; Comissões de Obra do OP; Conselho Municipal do OP; Conselho Municipal de Saúde. Foram acompanhadas diversas atividades que fizeram parte do sistema.

O artigo analisa transcrições de uma reunião do Conselho Municipal de Saúde de Canoas, assim como de um grupo de discussão que fazem parte dos dados da pesquisa “As dimensões pedagógicas dos espaços do controle social do sistema de participação popular e cidadã do município de Canoas”. A fim de preservar a identidade dos sujeitos envolvidos os nomes foram modificados nas transcrições.²⁰

O argumento central deste trabalho é de que as ferramentas de controle social proporcionam uma luta por reconhecimento²¹ (HONNETH, 2009) que está presente nos discursos dos sujeitos que participam desses espaços. Essa luta por reconhecimento inicia no desrespeito e são nesses processos por vezes contraditórios que se estabelecem as relações nos espaços de participação popular.

2 ESTRATÉGIAS PARTICIPATIVAS PARA O CONTROLE SOCIAL

Controle social é um termo amplamente debatido pelas Ciências Sociais com diferentes compreensões. Porém um ponto comum ao se pensar uma definição é a necessidade de se ter em mente que este se constrói na relação entre Estado e a sociedade civil. Esta relação pode ser compreendida como o controle do Estado sobre a própria sociedade. Nessa concepção, o Estado controla a sociedade em favor de seus interesses como classe dominante, implementando políticas sociais para amenizar os conflitos decorrentes da oposição entre classes. (GRAMSCI, 1989)

²⁰ A transcrição dos áudios teve como base as convenções usadas em Análise da Conversa, com algumas adaptações. De acordo com Wrong e Waring (2010), a Análise da Conversa analisa interações cotidianas, como conversas casuais entre amigos e telefonemas. Para tal, são gravados áudios e vídeos que, posteriormente, são transcritos através de sinais que representam a oralidade.

²¹ Nessa perspectiva reconhecimento é compreendido como algo intersubjetivo e alcançado através de lutas e da interação social. (HONNETH, 2009).

A economia capitalista necessita de formas de controle social que garantam o consenso social para aceitação da ordem do capital pelos membros da sociedade.

O controle social também pode ser entendido como o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Desse ponto de vista, a sociedade tem possibilidades de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas²². Esta definição está relacionada à forma como o controle social vem sendo compreendido (LONDOÑO, 1997). Na América Latina esse conceito tende a ser associado com fiscalização. É a contra - partida da prestação de contas por parte do poder público, ainda perpassa pela ideia de controlar os processos sociais para estender os benefícios sociais para todos os membros da sociedade. Esta é a compreensão de controle social na qual nos apoiamos para pensar a participação popular.

De acordo com Streck, Pitano e Moretti (2017), a educação popular foi importante propulsora de reformas na América Latina. Alguns instrumentos de participação foram incorporados ao texto da Constituição de 1988 através da mobilização da opinião pública impulsionada pelos movimentos sociais populares. Segundo os autores, esse movimento político se confunde com a história da educação popular e uma das grandes referências foi a obra de Paulo Freire.

Freire, no livro *Política e Educação*, trata do papel das cidades como educativas, o que passa pela participação comunitária. Ele afirma que “[...] a participação, enquanto exercício de voz, de ter voz, de ingerir, de decidir em certos níveis de poder, enquanto direito de cidadania se acha em relação direta, necessária, com a prática educativo-progressista [...]” (FREIRE, 2015b, p. 86). Com base nessa definição de participação diversos movimentos sociais lutam por sua incorporação nas políticas públicas no processo de redemocratização do Brasil, vista como um direito do cidadão e da cidadã.

É nesse período que as estratégias participativas para o controle social da gestão pública são institucionalizadas com a Constituição de 1988. A partir deste momento a participação dos componentes individuais é ampliada e pode ser compreendida como a participação do cidadão na construção do Estado.

²² O conceito de classe subalterna está baseado em Gramsci (1989), e traduz o fato de a condição de classe subalterna ser determinado por estar fora do poder e pelo lugar ocupado nas relações de produção.

Os conselhos e o OP são espaços nos quais ocorre a participação da sociedade, buscando influir nas decisões do governo tanto na esfera municipal, estadual e federal. Silva, Cruz e Melo (2007), ao escreverem sobre a importância da informação no exercício de controle social, afirma que se buscou com a democratização do país “[...] eliminar as formas autoritárias e tradicionais de gestão das Políticas Sociais, bem como a adoção de práticas que favoreçam uma maior transparência das informações e maior participação da sociedade no processo decisório”. (p.684).

Freire no livro *A educação na cidade* apresenta sua compreensão de participação quando retrata sua experiência na gestão pública de São Paulo entre os anos de 1989 e 1991

Para nós, a participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devessem e pudessem dar à administração pública [...] Implica, por parte das classes populares, um “estar presente na História e não simplesmente nela estar representadas”. Implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer o já programado. [...] Participação popular para nós não é um slogan, mas a expressão e, ao mesmo tempo, o caminho de realização democrática da cidade. (FREIRE, 2006, p.75).

A participação, nesta perspectiva, dialoga com a importância do controle social da gestão pública. Desta forma as classes populares têm a oportunidade de tomar decisões e questionar os governantes, podendo conquistar um efetivo poder de decisão. Esse controle social está presente em diversas instâncias como: conselhos gestores, audiências públicas, consultas públicas e mesas de negociação do município de Canoas.

3 CONSTRUINDO RECONHECIMENTO COLETIVO NO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

O sociólogo alemão Axel Honneth contribui para a Teoria Crítica da Escola de Frankfurt através de uma teoria do reconhecimento recíproco que é apresentada no seu livro *Luta por reconhecimento – A gramática moral dos conflitos sociais* (HONNETH, 2009). Inspirado no conceito de reconhecimento de Hegel, o autor busca explicar as mudanças sociais por meio da luta por reconhecimento. Assim, parte de três formas de reconhecimento: o amor, o direito e a solidariedade.

Sobottka (2015), ao escrever sobre a relação dessas formas de reconhecimento com o desenvolvimento de um tipo específico de autorrelação prática ou relação consigo mesmo, afirma que

a) numa esfera que o autor define como íntima, a pessoa é reconhecida como um indivíduo com necessidades e desejos específicos. Nela o reconhecimento tem o caráter de uma devoção afetiva, incondicional, preocupada com o bem-estar do outro enquanto tal; essa devoção pode ser descrita com categorias como cuidado e amor. A autorrelação prática que se desenvolve aqui é a autoconfiança;

b) na segunda esfera, o indivíduo é reconhecido como uma pessoa a quem é atribuída a mesma capacidade moral que se atribui a todo ser humano. Nas sociedades modernas, essa esfera de reconhecimento é a das relações juridicamente mediadas e tem o caráter de um tratamento igualitário, universal pelo menos no âmbito da comunidade juridicamente definida. A autorrelação prática que os indivíduos desenvolvem aqui é designada de autorrespeito;

c) na terceira e última esfera, o indivíduo é reconhecido como uma pessoa cujas capacidades e habilidades são tidas como de valor para uma comunidade concreta. Em textos mais antigos Honneth denominou essa forma de reconhecimento como solidariedade [...]. A autorrelação prática que os indivíduos desenvolvem nessa esfera é designada de autoestima. (SOBOTTKA, 2015, p. 689).

De acordo com Honneth (2009), a luta pelo reconhecimento sempre inicia pela experiência do desrespeito dessas formas de reconhecimento. A autorrealização do indivíduo somente é alcançada quando há, na experiência de amor, a possibilidade de autoconfiança; na experiência de direito, o autorrespeito; e, na experiência de solidariedade, a autoestima.

[...] os motivos de resistência social e da rebelião se formam no quadro de experiências morais que procedem da infração de expectativas de reconhecimento profundamente arraigadas. Tais expectativas estão ligadas na psique às condições da formação da identidade pessoal, de modo que elas retêm os padrões sociais de reconhecimento sob os quais um sujeito pode se saber respeitado em seu entorno sociocultural como um ser ao mesmo tempo autônomo e individualizado; se essas expectativas normativas são despontadas pela sociedade, isso desencadeia exatamente o tipo de experiência moral que se expressa no sentimento de desrespeito (HONNETH, 2009, p. 258).

A luta por reconhecimento também era algo constante no Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas, principalmente nos espaços de controle social em que as pessoas participam. Essa luta por reconhecimento fica marcada nos discursos. Charaudeau, quando trata do discurso político afirma que

A política é um campo de batalha em que se trava uma guerra simbólica para estabelecer relações de dominação ou pactos de convenção.

Conseqüentemente, o discurso das ideias se constrói mediante o discurso do poder, o primeiro pertencendo a uma problemática de verdade (dizer o Verdadeiro) e o segundo a uma do verossímil (dizer ao mesmo tempo o Verdadeiro, o Falso e o Possível). (CHARAUDEAU, 2015, p. 46).

É nesse campo do discurso político que as relações se estabeleceram no Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas, sendo o Conselho Municipal de Saúde um desses espaços. No excerto 1²³, o presidente do Conselho e Conselheiro Municipal do OP, durante um grupo de discussão com pesquisadores, membros da gestão e sujeitos da comunidade envolvidos com as políticas participativas, fala de como era a relação da população com o município antes do OP ser implementado no município. Nesse trecho, na visão de MR, fica evidente que a relação da comunidade com o município se transformou com o OP. A população foi estabelecendo diferentes laços com o município que vai deixando de ser apenas o local onde se dorme para se criar um vínculo de pertença do espaço.

Excerto 1 – A importância do OP na construção de um reconhecimento coletivo

328	MR	A ideia do orçamento participativo,
329		inclusive enfrentou, acho que vocês
330		podem concordar comigo ou não, mas
331		nós éramos como comunidade
332		muito, nós não acreditávamos no que
333		vinha acontecer, nas promessas da gestão,
334		porque a administração da cidade,
335		a cidade sempre foi uma cidade dormitório,
336		a maioria da população trabalhava,
337		vivia em outra cidade e vinha dormir
338		em Canoas, então aquele apego pela cidade não
339		era tão grande, os nossos gestores, na época

Partindo da compreensão do Conselho Municipal de Saúde como um espaço de participação popular em que os sujeitos estão buscando reconhecimento optou-se por analisar uma reunião do dia 9 de maio de 2016. O encontro tinha na sua pauta Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST), porém foi aprovada uma modificação na pauta para possibilitar uma alteração da região de atendimento de um Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS). As reuniões aconteciam duas

²³ Os excertos que compõem este trabalho fazem parte de transcrições de áudios de espaços do Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas assim como, de um grupo de discussão que fazem parte da metodologia de pesquisa. A transcrição dos áudios teve como base as convenções usadas em Análise da Conversa (WORNG; WARING 2010), com algumas adaptações.

vezes por mês na segunda segunda-feira e na quarta segunda-feira de cada mês. Esses eram espaços abertos à população, tendo sempre a participação das conselheiras e dos conselheiros, representantes do governo e demais participantes. Iniciava-se com a leitura e aprovação da ata do encontro anterior, assim abrindo espaço para apresentação das pautas do dia. A mesa composta pela diretoria era quem conduzia as discussões que podiam contar com intervenção de qualquer presente.

No encontro em questão, após a leitura da ata e aprovação da alteração de pauta, a então diretora de políticas e ações em saúde mental e conselheira de saúde abriu o ponto com a apresentação da realidade dos CAPS do município e quais regiões cada um atende e como ficaria se aprovada a mudança. Na sequência, as pessoas presentes puderam se inscrever para realizar questionamentos e colocações. Os questionamentos eram respondidos no mesmo momento tanto pela diretora quanto por outros representantes do governo, assim como por membros da diretoria do conselho. Por fim, foi realizada a votação da proposta debatida.

Para a análise linguística do *corpus*, empregamos a perspectiva da Semiologia, para a qual os sentidos de um texto são determinados pela situação em que se dá a troca de linguagem, sendo, a cada vez, singulares tendo em vista o projeto de fala do locutor, que sempre visa a um fim na interação de comunicação. Para Charaudeau (2004), estabelece-se, entre os interlocutores, um contrato, por meio do qual os interlocutores interagem, co-construindo o sentido, que é a meta essencial de qualquer ato de comunicação.

Considerando o espaço externo do contrato de comunicação, entendemos que o Eu comunicador (Euc) ora é o sujeito que está exercendo o controle social, ora é o representante da gestão pública; e o Tu interpretante (Tui)²⁴ são todas as pessoas que estão presentes na reunião do Conselho Municipal de Saúde, entre elas os conselheiros que possuem poder de decisão sobre as pautas que estão sendo debatidas. É através de um discurso argumentativo (*fazer-crer*) e emotivo (*fazer-sentir*) que o Euc busca o sucesso do contrato de comunicação.

²⁴ Para Charaudeau (2012), a dupla realidade de dizer e fazer nos leva a considerar que o ato de linguagem é uma totalidade que se compõem de um circuito externo (fazer) e de um circuito interno (dizer), indissociáveis um do outro. No espaço interno do contrato de comunicação se configura o circuito de fala, ou seja, o quadro no qual se encontram os seres de fala, que são instituídos como imagem de sujeito enunciativo (EUE) e de sujeito destinatário (TUD), oriundos de um saber intimamente ligado às representações linguageiras das práticas sociais. (CHARAUDEAU, 2012).

A partir dessa compreensão, a análise baseia-se na teoria Semiolinguística de Patrick Charaudeau (2012), através dos modos de organização enunciativo e argumentativo, que levam em conta a organização do discurso. Quanto ao argumentativo²⁵ é considerado o pensamento de que “O sujeito que argumenta passa pela expressão de uma convicção e de uma explicação que tenta transmitir ao interlocutor para persuadi-lo a modificar seu comportamento”. (CHARAUDEAU, 2012, p. 205). A partir de Charaudeau (2012), compreende-se que a argumentação é uma relação triangular entre um sujeito argumentante, uma proposta sobre o mundo e um sujeito-alvo. Nesta relação triangular podemos compreender a proposta sobre o mundo como o que o sociólogo Michael Löwy chama de visões sociais de mundo. Para Löwy (2008), referindo à visão social do mundo, trata-se

a) [...] de um conjunto relativamente coerente de ideias sobre o homem, a sociedade, a história, e sua relação com a natureza (e não sobre o cosmos ou a natureza enquanto tais); b) esta visão de mundo está ligada a certas posições sociais (Standortgebundenheit) – o termo é de Mannheim –, isto é, aos interesses e à situação de certos grupos e classes sociais.” (LÖWY, 2008, p. 16).

Estas visões de sociais de mundo estão presentes na noção de imaginários sociodiscursivos utilizada por Charaudeau (2015). O autor destaca que a definição e classificação dos sistemas de pensamentos não dependem exclusivamente da análise do discurso. Áreas como a Filosofia, a Antropologia Social e a Sociologia social contribuem cada qual com sua parte. De acordo com a visão da análise do discurso,

Os imaginários sociodiscursivos circulam, portanto, em um espaço de interdiscursividade. Eles dão testemunho das identidades coletivas, da percepção que os indivíduos e os grupos têm dos acontecimentos, dos julgamentos que fazem de suas atividades sociais. (CHARAUDEAU, 2015, p. 207).

A imagem que os locutores têm do interlocutor (TUd) é a imagem de alguém que, supostamente, necessita ser convencido a fazer algo (que deve vir a crer), mas que pode interagir enunciativamente. O interlocutor é o beneficiário da proposição *fazer-fazer* para decidir o que realmente é prioridade para a região; é livre para

²⁵ O modo argumentativo está relacionado com um saber que tenta levar em conta a experiência humana, através de certas operações do pensamento. Sobre a atividade argumentativa, Charaudeau (2012) afirma que o sujeito argumentador busca, ao mesmo tempo, a racionalidade e a influência sobre o outro.

utilizar ou não essa proposição do *querer*. Verifica-se que o interlocutor está implicitamente interpelado no ato de enunciação, sendo uma testemunha dos atos enunciativos expressos pelo locutor – é testemunha de um *querer* expresso pelo locutor.

A ordem enunciatória²⁶ diz respeito aos modos de organização do discurso. Verificamos que o modo de organização dos discursos analisados é predominantemente argumentativo. O dispositivo argumentativo se caracteriza da seguinte maneira:

- a) propósitos (teses): o locutor do excerto 2 defende que o atendimento em umas das unidades dos CAPS não seria 24 horas, questionando argumentos apresentados pela diretora de políticas e ações em saúde mental e conselheira de saúde com base em sua experiência na utilização dos serviços;
- b) proposições: o sujeito enunciativo é a favor de que alguma medida seja adotada para que o atendimento ocorra 24 horas e para isso apresenta uma narrativa vivida por ele como argumento;
- c) persuasão (provas): o locutor utiliza uma narrativa de um fato por ele vivido como elemento de persuasão de que o atendimento não seria 24 horas.

As reuniões do Conselho Municipal de Saúde são momentos de formulação do que Charaudeau (2015) denomina de um *projeto comum* que decorre de um *objetivo comum*. Para tal, é necessário um espaço de discussão com a finalidade de elaborar um projeto. Logo, o encontro em questão é um espaço de ação política, pois visa à construção de um bem comum.

De acordo com Charaudeau (2015), o ato de linguagem pode ser definido por três princípios: princípio de alteridade, princípio de influência e princípio de regulação. Esses são elementos presentes durante as interações no conselho municipal de saúde, pois ao exercer o controle social, os conselheiros precisam

²⁶ A ordem enunciatória remete aos modos de organização do discurso: argumentativo, narrativo, descritivo e enunciativo. Nessa ordem, também é necessária uma atitude do sujeito para saber manejar os diferentes modos de organização. Assim, os modos de organização do discurso se estabelecem a partir dos papéis enunciativos e enunciatórios.

apresentar demandas que necessitam ser vista no outro e fazer com que o outro aja de acordo com a sua intenção, e esta relação necessita ser gerenciada.

Durante o ato da fala (Charaudeau, 2015), o sujeito de fala exerce um papel de dominação sobre os demais envolvidos no contrato de comunicação. Por sua vez, os sujeitos que defendem suas demandas estão exercendo uma dominação sobre o público na tentativa de influenciá-lo. Conforme o linguista, nesta relação “Desde que seja reconhecida pelo parceiro de troca, o projeto de influência adquire certo poder de ação” (Charaudeau, 2015, p. 17) que, no caso analisado, pode ser compreendido como o engajamento na demanda ou questionamento quanto aos serviços.

No excerto 2 PR, que estava participando da reunião do Conselho Municipal de Saúde, apesar de não ser conselheiro, pede para realizar uma intervenção. Durante sua fala ele questiona um dos argumentos da conselheira da saúde e diretora de políticas e ações em saúde mental, SC, de que o atendimento em um dos CAPS seria 24 horas.

Ao realizar sua argumentação a conselheira utilizou de um discurso de autoridade no assunto, valendo-se de sua posição de representante do governo como uma estratégia para buscar o engajamento dos presentes. A diretora apresentou diversos dados que comprovavam a necessidade de mudar as regiões de atendimentos dos centros como números de moradores em cada região e localização geográfica, além da melhora que haveria no serviço prestado. Ela se vale de procedimentos discursivos que consistem em utilizar um argumento que se fundamenta num consenso social, pelo fato de que a plenária compartilha determinados valores, que estão imbricados no domínio da verdade. Este fato pode ser evidenciado quando ela afirma a importância de sua demanda para um todo e traz dados para validar seu discurso argumentativo, além de utilizar sua posição de representante do governo como uma estratégia para buscar engajamento dos presentes no seu discurso.

PR, ao iniciar o seu discurso, quebra a ordem esperada de esclarecimentos acerca dos dados apresentados e utiliza uma narrativa de um fato por ele vivido para colocar o seu problema (linhas 351 – 355). Ele utiliza sua história pra despertar estados emocionais nos presentes, como a comoção por seu filho não ter sido atendido.

Excerto 2 - Intervenção sobre atendimento 24 horas

349	PR	PR, UBS Santa Isabel. Você colocou aí
350		que tem um atendimento 24 horas em dois CAPS.
351		O que aconteceu comigo, eu tenho um filho que
352		frequenta ali e em março ele teve um surto e a
353		gente precisou levar ele até o local. Chegando
354		no local não tinha absolutamente ninguém no
355		domingo pra atender.

No excerto 3, logo após ser questionado pela diretora sobre o local do fato relatado, ela utiliza de modalizadores²⁷ para afirmar que ele deve ter se enganado (linhas 372 – 373). Os modalizadores são marcas recorrentes no discurso da então diretora na tentativa de apresentar contra-argumentos ao relato, apresentando sempre uma dúvida da veracidade. Porém, PR se vale da estrutura narrativa para comprovar o seu argumento de que o atendimento naquela unidade do CAPS não é 24 horas (linha 374).

Excerto 3 – Houve um engano

372	SC	Deve ter tido um engano, porque nunca ficou sem
373		gente.
374	PR	Não, não houve engano porque eu estava presente.

O discurso do PR tem como finalidade um *fazer-fazer*, pois ele espera que alguma atitude seja tomada para solucionar o problema em questão. Ao longo das falas seguintes outros sujeitos vão se engajando no discurso de PR como a LC no Excerto 4. Assim, eles estão também em busca do reconhecimento coletivo (HONNETH, 2009) que faz parte de uma comunidade concreta, mas para tal eles partem de uma luta que inicia do desrespeito de seus direitos como cidadãos.

Excerto 4 – Capacitação do atendimento dos CAPS

602	LC	Mas as pessoas que estão nesses CAPS, elas têm
603		que estar bem orientadas pra essa situação.

No decorrer da reunião PR aproveita o espaço de fala por ele conquistado e apresenta mais um problema por ele vivido no atendimento de serviços de saúde do

²⁷ Os modalizadores são os encarregados de evidenciar o ponto de vista assumido pelo falante e assegurar o modo como ele elabora o discurso.

município. Na busca de reestabelecer a ordem, o então presidente do conselho explica quais os procedimentos para o registro de reclamações que deve ser por escrito e chega a se referir à intervenção do PR como bate-boca.

Excerto 5 – Bate-boca

647	MR	Não adianta ficar no bate boca,
648		que acaba não levando a lugar nenhum.
649		O seu PR vai nos trazer então.

Por fim, o presidente consegue colocar em votação a proposta de alteração da região de atendimento de um dos CAPS. O processo é realizado com uma contagem de votos e a alteração é aprovada por consenso. . Quando PR ocupa o lugar de sujeito enunciador, ele não tem como finalidade contestar a proposta de modificação aprovada, mas sim um dos argumentos apresentados pela então diretora de políticas e ações em saúde mental. Por isso, pode-se compreender que há um êxito do fim do seu discurso que é *fazer-fazer*, pois ele consegue sair com um encaminhamento de que será justificada a falta do serviço que deveria ser de 24 horas, cobrando uma explicação do CAPS em questão.

Diante do que já foi comentado, pode-se afirmar que os discursos analisados são fruto de encenações discursivas e constituem organizações altamente complexas e de múltiplas significações. Estas organizações são tecidas por meio de estratégias discursivas de ordem enunciatória. Ou seja, o locutor busca uma influência sobre o interlocutor, utilizando da sua posição em relação interlocutor.

Essa busca por influência é também pela diminuição da distância entre o falar e ser ouvido. Isso acontece pela luta e conflitos, pois é processo educativo libertador e não de aceitação e adaptação das cidadãs e dos cidadãos a uma lógica já estabelecida. Na verdade, é a busca de outra lógica de organização social.

4 EDUCANDO PARA A CIDADANIA ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO

Uma das categorias centrais na obra de Honneth (2009) é o conflito social. Quando se tem em mente as políticas participativas, ficam evidentes os processos de conflito que lá estão presentes. Partindo da análise aqui apresentada sobre o espaço do Conselho Municipal de Saúde, percebe-se que os conflitos fazem parte das disputas que estão em jogo quando um sujeito ocupa um espaço de fala para

muitas vezes reivindicar seus direitos básicos. Também está presente outro elemento central da teoria do reconhecimento, o qual acontece através da luta que parte do desrespeito.

Quando Sobottka (2015) trata da teoria de Honneth, ele afirma que na construção teórica do sociólogo alemão “[...] existem inúmeras experiências de sofrimento e injustiças feitas pelas pessoas em seu cotidiano que (ainda) não são articuladas na esfera pública de modo a constituírem movimentos sociais”. A fala de PR mostra que o desrespeito por ele sofrido não estava representado por nenhum movimento social, mas ele encontrou na reunião do conselho um lugar para lutar por mudanças.

De certo ponto a fala de PR confirma algumas hipóteses de Honneth (2007) de que é preciso vencer duas barreiras para a construção de resistência coletiva, que são: *dessimbolização* e *individualização*. A primeira está relacionada com a falta de meios linguísticos para expressar a injustiça e a segunda tem a ver com a dificuldade de partilhar as injustiças e injúrias que muitas vezes é imposta pela organização da vida social. Considerando a experiência do Conselho Municipal de Saúde de Canoas, os espaços de controle social podem auxiliar a romper essas barreiras da luta por reconhecimento, por serem abertos a participação de qualquer cidadão e exigir a apresentação da demanda, assim podem também mobilizar uma organização social.

É na interação que esses processos acontecem, como ressaltava Freire (2014), cada pessoa é um sujeito histórico, social e inconcluso. Histórico porque transforma a realidade de acordo com as possibilidades, social por ser sujeito coletivo que se influencia mutuamente e inconcluso porque está sempre na busca de ser mais. Esta busca está na prática social que, de acordo com Freire, é prática educativa como fenômeno da existência e por isso exclusivamente humano. Ele afirma que “Sem a invenção da linguagem nada disso teria sido possível mas, por outro lado, a linguagem, que não existe sem pensamento enquanto é possível pensamento sem linguagem [...]”. (FREIRE, 2015b, p. 78).

Os discursos analisados apontam para uma construção de um reconhecimento coletivo que acontece através da luta e necessita dos espaços de “dizer a sua palavra” (FREIRE, 2015). Para Streck, Pitano e Moretti é possível identificar traços de uma pedagogia da participação no OP. Segundo os autores

“Através da participação direta nas assembleias locais ou regionais do OP as pessoas passam a ‘dizer a sua palavra’”. (STRECK; PITANO; MORETTI, 2017, p. 6).

Herbert (2010) define que a cidadania em Freire “[...] é compreendida como apropriação da realidade para nela atuar, participando conscientemente em favor da emancipação”. (HERBERT, 2010, p. 67). No excerto 6 a conselheira do OP, MG, expõe o quanto o exercício da cidadania está vinculado à organização da comunidade que passa a ser um sujeito ativo nos processos participativos.

Excerto 6 – Organização da comunidade

196	MG	No nosso caso, dessa nossa micro região, a
197		gente teve várias obras que ganhou,
198		acompanhamos início meio e términos. Uma das
199		coisas que nós procuramos é nos organizar,
200		que não é uma obra que o conselheiro, a gente
201		reúne com a comunidade associações de
202		moradores, a gente faz uma organização
203		social, nos organizamos ali e levamos várias
204		demandas, até o que menos opina é o
205		conselheiro diz nós vamos levar essa
206		demanda, não, a comunidade entra em consenso
207		e escolhe uma demanda que nós vamos levar,
208		para ser vencedora.

Para Freire (2013), o aprendizado da democracia acontece com as experiências participativas. Aprendemos a democracia através da prática e para isso necessitamos da participação. O controle social é, portanto, um eixo desse processo que inclui demandas individuais e coletivas, ou seja, organização das demandas, planejamento do discurso para que haja êxito. Também é necessária a fiscalização permanente da gestão pública tanto pelos conselhos como em demais espaços de participação popular, assim havendo uma democratização da gestão pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de convencimento da plenária na defesa de demandas exige do enunciador um esforço na busca de recursos linguísticos que gerem uma aproximação do público que precisa se identificar e aderir à fala, compreendendo aquela demanda como essencial. Não basta quem pede a voz ter consciência da importância, é preciso convencer os demais de sua importância.

O trabalho revela que, para realização do ato de comunicação do discurso (fazer-crer), as estratégias utilizadas pelos sujeitos enunciativos são expressas por diversas configurações linguísticas (marcas e formas) que caracterizam os atos enunciativos e os procedimentos discursivo-argumentativos sobredeterminados pelos contratos de comunicação. Os sujeitos falantes determinam e justificam seus direitos de fala, enunciando suas posições relativamente ao que eles dizem sobre a demanda, implicando na comoção do interlocutor em suas falas. Comoção essa que pode ser compreendida como adesão aos discursos, assim engajando-se no discurso do locutor e assumindo aquela demanda como sua também.

Em termos da teoria do reconhecimento do Honneth (2009), analisou-se que as ferramentas participativas podem ser espaços de mudanças sociais através da luta por reconhecimento. As falas analisadas apontam para outra lógica de organização das relações de poder e um exercício do “dizer a sua palavra”. É através dos contratos de comunicação estabelecidos que essas relações de poder podem ser modificadas.

Quanto mais se estuda e problematiza a respeito dos contratos de comunicação em espaços que se propõem a uma nova lógica nas relações de poder, mais se revela sobre a importância de como as escolhas linguísticas discursivas influenciam esses lugares. Assim, os espaços de democracia participativa podem ser potencializados e contribuir com a transformação da sociedade.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A pesquisa participante e a participação da pesquisa: Um olhar entre tempos e espaços a partir da América Latina. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues; STRECK, Danilo R. (Org.). **Pesquisa Participante: a partilha do saber**. Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2006. p. 21-54.

BRASIL. **Controle social** – Conselhos municipais e controle social. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acessado em: 14 mar. 2018.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

CHARAUDEAU, Patrick. **Linguagem e discurso**: modos de organização. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2012.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 95, p. 181-223, 2015.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FREIRE, Paulo. **Cartas a Cristina** – Reflexões sobre a minha vida e minha práxis. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015a.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 58. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015b.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1989.

HERBERT, Sérgio Pedro. Cidadania. In: In: STRECK, Danilo; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José. **Dicionário Paulo Freire**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p. 67-68.

HONNETH, Axel. **Disrespect**: the normative foundations of critical theory. Cambridge: Polity Press, 2007.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento** – A gramática moral dos conflitos sociais. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

JORGE, Jairo. **Radicalizar a democracia**. Porto Alegre: Tomo editorial, 2014.

LONDOÑO, Juan Fernando. Aproximación a la democracia participativa. In: LONDOÑO, Juan Fernando; RESTREPO, Luis Alberto; VILLEGAS, Mauricio García; BONAMUSA, Margarita; URIBE, María Teresa (Orgs.). **Sociedad civil, control social y democracia participativa**. Bogotá: Fescol, 1997. p. 13 – 26.

LÖWY, Michael. **Ideologias e ciência social**: elementos para uma análise marxista. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, A.X.; CRUZ, E.A.; MELO, V. A importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 683-688, 2007.

SOBOTTKA, Emil A. Desrespeito e luta por reconhecimento. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 4, p. 686-702, out./dez. 2015. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8899/2/Desrespeito_e_luta_por_reconhecimento.pdf>. Acessado em: 1 jan. 2018.

SOUZA, Bernardo de. **Todo poder emana do povo**: quando tudo começou. Pelotas: EDUCAT, 2002.

STRECK, Danilo R. Knowledge, participation and power in participatory budgeting: Contributions to a pedagogy of power. In: KRISTIANSEN, Marianne; BLOCH-POULSEN, Jørgen (Ed.). **Participation and power**: in participatory research and action research. Copenhagen: Aalborg University, 2013. p. 57-73.

SOBOTTKA, Emil A.; SAAVEDRA, Giovani A.; ROSA, Viviane da. Legalidade, legitimação e democratização no orçamento público estadual. In: STRECK, Danilo R.; EGGERT, Edla; SOBOTTKA, Emil A. (Org.). **Dizer a sua palavra**: Educação cidadã, pesquisa participante, orçamento público. Pelotas: Seiva, 2005. p. 55-84.

STRECK, Danilo R.; PITANO, Sandro de Castro; MORETTI, Cheron Zanini. Educar pela participação, democratizar o poder - O legado freireano na gestão pública. **Educação em revista**, Belo Horizonte, n.33, p. 1-19, 2017. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/edur/v33/1982-6621-edur-33-e167880.pdf> >. Acessado em: 6 mar. 2018.

ROSENFELD, Cinara; SAAVEDRA, Giovani Agostini. Reconhecimento, teoria crítica e sociedade: sobre desenvolvimento da obra de Axel Honneth e os desafios da sua aplicação no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 33, p. 14-54, mai./ago. 2013. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/soc/v15n33/v15n33a02.pdf> >. Acessado em: 29 jan. 2018.

WRONG, Jean; WARING, Hansun Zhang. **Conversation analysis and second language pedagogy**. New York: Routledge, 2010.

APÊNDICE B – ARTIGO 2

A CONSTRUÇÃO DISCURSIVA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ENQUANTO MEDIÇÃO PEDAGÓGICA

Paloma de Freitas Daudt*

RESUMO: O presente artigo faz parte da pesquisa de mestrado intitulada *As dimensões pedagógicas dos espaços do controle social do Sistema de Participação Popular e Cidadã do Município de Canoas* e analisa o contrato de comunicação dos diferentes sujeitos em espaços de controle social no Sistema de Participação Popular e Cidadã do Município de Canoas e as mediações pedagógicas em jogo. Esta análise terá como base a Teoria Semiociológica do Discurso de Patrick Charaudeau e a compreensão de que as mediações pedagógicas constituem-se de práticas sociais como fontes e meios construtores de sociabilidades e saberes (ADAMS, 2010). A investigação tem também no horizonte a pesquisa participante, tendo como princípio o diálogo com os diversos setores envolvidos no sistema. O trabalho é decorrente da participação em diferentes espaços de controle social do Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas ao longo do ano de 2016. Através da participação e da análise é possível identificar que os sujeitos envolvidos utilizam de estratégias linguísticas visando ao sucesso do contrato de comunicação enquanto mediação pedagógica

Palavras-chave: Teoria Semiociológica. Mediação Pedagógica. Participação Popular. Educação Popular. Controle Social.

ABSTRACT: This article is part of the master's research entitled *The pedagogical dimensions of the spaces of social control of the System of Popular and Citizen Participation of the Municipality of Canoas* and analyzes the contract of communication of the different subjects in spaces of social control in the System of Popular and Citizen Participation of the Municipality of Canoas and the educational mediations in play. This analysis will be based on Patrick Charaudeau's Semiociological Theory of Discourse and the understanding that pedagogical mediations are social practices as sources and means of building sociabilities and knowledge (ADAMS, 2010). The research also has on the horizon the participatory research, having as principle the dialogue with the various sectors involved in the system. The study is due to the participation in different spaces of social control of the System of Popular and citizen Participation of Canoas throughout the year 2016. Through participation and analysis it is possible to identify that the involved subjects use linguistic strategies aiming at the success of the contract of communication as pedagogical mediation.

Keywords: Semiociological Theory. Pedagogical Mediation. Popular participation. Popular Education. Social Control.

* Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos. Graduada em Letras com habilitação em Língua Inglesa.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas a participação popular ganhou espaço de destaque em diversas gestões públicas no Brasil. Esse movimento se inicia a partir da redemocratização brasileira e a promulgação da Constituição de 1988. Uma importante experiência nesse processo foi o Orçamento Participativo (OP) do município de Porto Alegre que “[...] despertou atenção de atores do norte e do sul sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira [...]”. (AVRITZER, p. 44, 2008).

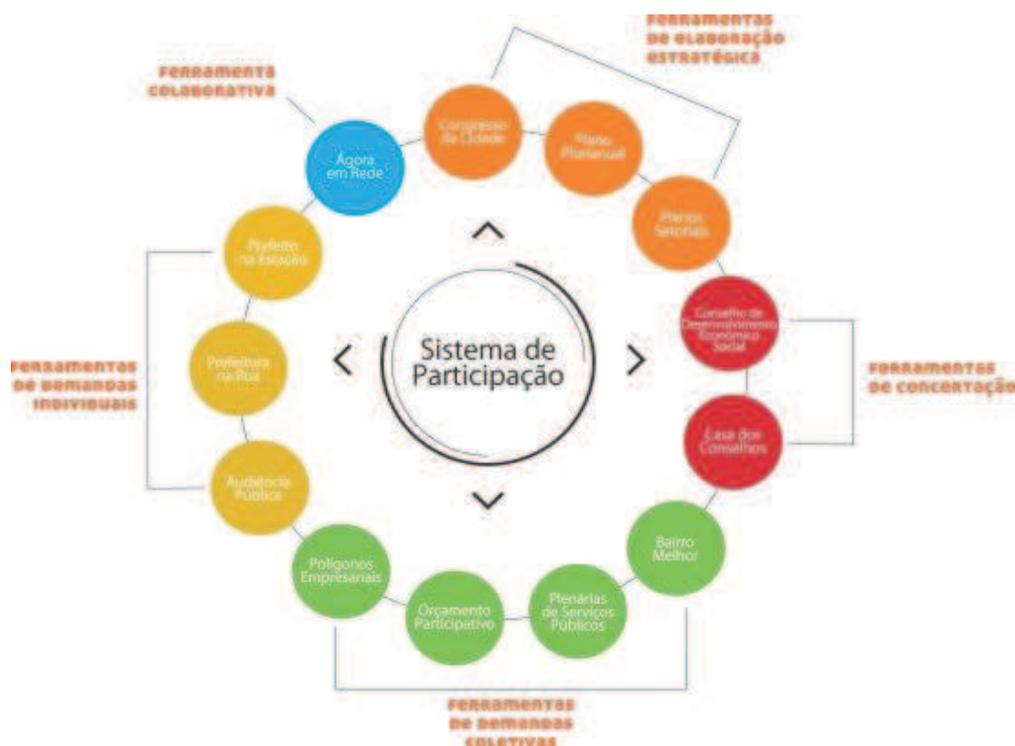
Os movimentos sociais e a educação popular têm um importante papel na conquista das políticas participativas no Brasil (STRECK, PITANO, MORETTI, 2017). Neste âmbito, o OP pode ser visto como um espaço na busca de um movimento de *contra poder*²⁸, visando romper com o que Freire (2015) chama de cultura do silêncio, proporcionando aos sujeitos a possibilidade de dizer sua palavra. Este ato de dizer a sua palavra²⁹ é uma busca do OP, que vê os participantes como sujeitos de voz como apontam Streck (2005), Weyh (2011), Herbert (2008).

O município de Canoas, que está localizado na região metropolitana de Porto Alegre com uma população de 343.853 habitantes de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), viveu umas das experiências pioneiras de organização da participação popular de forma sistêmica. O Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas contou com 10 ferramentas, como se observa na figura 1. O sistema esteve em funcionamento no período de 2009 à 2016, durante a gestão da Frente Popular que tinha como prefeito Jairo Jorge.

Figura 9 - Organograma do Sistema de Participação Popular e Cidadã

²⁸ Contra poder aqui entendido como a participação popular em espaços de construções de políticas públicas e no acompanhamento e controle social nos orçamentos municipais.

²⁹ Na perspectiva freiriana “[...] dizer a palavra verdadeira é transformar o mundo. [...] dizer a palavra implica em romper com a cultura do silêncio imposta e hegemônica pela educação bancária”. (BASTOS, 2010, p. 127-128).



Fonte: Prefeitura Municipal de Canoas. Disponível em:

<<http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/idDep/1/id/110>>

Partimos da compreensão de que o Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas contou com espaços de controle social, nos quais é possível falar de uma pedagogia da participação³⁰. Tem-se em conta o discurso como porta de entrada para a reflexão das mediações pedagógicas envolvidas nos espaços de controle social do Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas e objetiva-se recuperar possíveis sentidos que se inscrevem na realidade discursiva e que permitem uma melhor compreensão da organização do Orçamento Participativo (OP) e da sua relação com uma conjuntura maior, na qual OP e linguagem estão situados. Portanto, visa-se analisar o contrato de comunicação dos diferentes sujeitos (Eu enunciador e Tu destinatário), com base nos estudos semiolinguísticos do discurso político enquanto mediação pedagógica. Para tanto foi analisado os áudios transcritos³¹ e anotações do caderno de campo de uma reunião do Conselho

³⁰ Compreendemos como pedagogia da participação ações desenvolvidas junto à comunidade, de forma coletiva e democrática. Estas são as responsáveis pelo próprio processo aprendizagem. Deste modo a participação de processos emancipatórios é o que transforma o indivíduo.

³¹ A transcrição dos áudios teve como base as convenções usadas em Análise da Conversa, com algumas adaptações. De acordo com Wrong e Waring (2010), a Análise da Conversa analisa interações cotidianas, como conversas casuais entre amigos e telefonemas. Para tal, são gravados

Municipal de Saúde e de uma reunião do Conselho Municipal do Orçamento Participativo em 2016, além do perfil dos participados e dados gerados sobre a participação pela Unidade de estatística e informação de Canoas.

Esta leitura também é encontrada nas reflexões apresentadas por Bakhtin, para ele a construção da linguagem está completamente atrelada a uma complexa dialética comunitária. Da mesma forma que Freire ele aponta que núcleo dialógico da sociabilização é construída de forma existencial ativa e é determinada pelas diferentes interações humanas. Desta maneira para o pensamento Bakhtiniano o ponto chave está ancorado no processo de mediação, entre o Eu e o Outro e desta forma, ocorre uma multiplicidade de vozes, formando a intitulada polifonia Bakhtiniana. (GERALDI, 2005, p. 20). Já para Freitas (2008), em seu estudo sobre práticas de linguagem,

Nos últimos anos algumas áreas da linguística têm se valido de outras disciplinas e vêm alimentando diferentes áreas do conhecimento, reconhecendo que as análises dos fenômenos linguísticos são indissociáveis da situação de uso da língua. (FREITAS, 2008, p. 262).

Na leitura do autor a linguística possui uma dimensão multidisciplinar e está atrelada às mais distintas realidades sociais. As contribuições dos estudos da linguagem para melhor compreender a vida social, auxilia no processo de construção comunicativa nos mais diversos contextos sociais. Esse processo está intimamente relacionado com as mediações pedagógicas, já que as práticas sociais podem constituir-se em dispositivos de mediação de conflitos e desta forma em emancipação social. Além disso, as mediações tornam-se tanto mais pedagógicas quanto mais potencializados forem seus elementos para gerar aprendizados, novas compreensões, posturas ou atitudes (ADAMS, 2010).

Tal reflexão é encontrada em Freire

Nos processos de transição, o caráter eminentemente estático da “sociedade fechada” dá lugar, progressivamente, a um dinamismo que se apresenta em todas as dimensões da vida social. As contradições vão subindo à superfície, provocando conflitos nos quais a consciência popular chega a ser cada vez mais exigente [...] A fase de transição gera também um novo estilo de vida política, dado que os velhos modelos políticos da sociedade fechada já não são válidos quando as massas se constituem em uma presença histórica que vai surgindo. (FREIRE, 1979, p. 36, grifo do autor).

Para o pedagogo latino americano, o processo de conflitos permeia a fala e a construção linguística e é parte de um processo de superação da realidade de opressão para a libertação. É neste processo de transição que reside a possibilidade da construção emancipadora do sujeito. Trata-se de um processo de construção discursiva como prática pedagógica para o fortalecimento e radicalização da democracia.

Na compreensão de Freire, o processo de conflito constitui uma nova maneira de construir outra realidade. Neste sentido, cabe destacar suas leituras que giram em torno do processo dialógico de construção dos enunciados. Para Freire, toda a situação de comunicação intercultural e interpessoal gera necessariamente uma exterioridade do EU e o OUTRO, transformando e formando novas realidades linguísticas e sociais. Este processo é denominado de temas geradores que são responsáveis por validar ou permitir a entrada de diferentes universos em determinado momento histórico e espaço linguístico. É os entrelaçar de sentidos, que promovem uma nova realidade e permite a constituição de outros modelos sociais.

Assim, compreendemos que os espaços de participação popular utilizam das construções discursivas enquanto mediações pedagógicas, tendo como base o contrato de comunicação estabelecido. Em outras palavras, no processo de construção discursiva dos diferentes sujeitos sociais, quando garantida a sua voz (não apenas enquanto espaço da simples comunicação falada, mas enquanto espaço de fala) permite a produção de uma outra lógica que leve a um outro contrato social, o qual é centrado em um processo de mediação pedagógica.

2 A CONSTRUÇÃO DISCURSIVA E OS DIFERENTES CONTRATOS

Diversos teóricos se dedicaram a estudar os diferentes contratos que fazem parte da nossa sociedade, entre eles, Rousseau (1978) e Charaudeau (2012). Rosseau apresenta uma teorização sobre um contrato social explica os caminhos que levam as sociedades a formar o Estado e assim manterem determinada ordem social. Já Charaudeau trata de um contrato de comunicação de sujeitos pertencentes a uma mesma prática social e que podem chegar a um determinado acordo. A segunda opção é constituída a partir de estratégias discursivas. Essas noções de contrato perpassam pela construção da nossa sociedade e do papel do

Estado nas relações que estão em jogo. Cabe ainda, lembrar de dois importantes teóricos que contribuem para essa reflexão, destarte as concepções de economia e de organização social de Marx (1974), bem como as leituras constituídas por Gramsci (1989) desde os conceitos maquiavélicos baseados nas relações de poder sociais..

Para Rousseau, o homem em estado de natureza participa de uma condição sem lei nem moralidade. Só um contrato com seus semelhantes oferece as bases legítimas para uma vida em sociedade. Logo, é preciso criar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa do uso da força. Longe de ser um pacto de submissão, o contrato social é um pacto de associação entre as pessoas. No estado civil, preconizado pelo filósofo, o soberano é a vontade geral. Segundo Rousseau, a vontade geral é indestrutível e

Quando muitos homens reunidos se consideram como um só corpo, têm uma única vontade que se refere à comum conservação e ao bem-estar geral. Então todas as molas do Estado são vigorosas e simples, suas máximas claras e luminosas. (1978, p. 99).

Como parte deste pacto social, o corpo soberano do Estado é quem cria as diretrizes básicas para a convivência social. O cidadão, enquanto parte do corpo soberano, deve fiscalizar o governo e seus representantes a fim de que não se distanciem da vontade geral. Assim, a cidadania em Rousseau pressupõe participação política na elaboração da vontade geral, mas também fiscalização no alcance das diretrizes estabelecidas por esta vontade geral. O cidadão não está acima da lei, por mais que seja soberano quando de sua elaboração. (PIEROBON, 2012).

De acordo com Pierobon (2012), Rousseau atribui a soberania ao “povo incorporado”, isto é, ao povo enquanto corpo coletivo, capaz de decidir o que é melhor para o todo social. Com isso, desenvolve a concepção radical da democracia direta, em que o cidadão é ativo, participante, fazendo ele próprio as leis nas assembleias públicas.

Para ele a Democracia é constituída de três aspectos: a igualdade de participação; o político como espaço autônomo do agir humano (por considerar o interesse público como valor máximo da sociedade); a participação direta no poder. Dentro dessa visão de Rousseau, encontra-se o ideal da democracia participativa

que anima o difícil e complexo desafio do controle social. (SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008).

Já para Marx (1974), o pressuposto fundamental é que as condições materiais de existência constituem a base do todo social. Na dialética marxiana, é a partir das condições materiais de existência que os homens se organizam, criam leis e costumes, estabelecendo relações em torno da noção de trabalho.

Vê-se já aqui que esta sociedade civil é a verdadeira fonte, o verdadeiro cenário de toda a história [...] A sociedade civil abrange todo intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas. (MARX; ENGELS, 1993, p. 52-53).

Para Marx e Engels, as condições materiais de uma sociedade são a base de sua estrutura social e da consciência humana. Dessa forma, ocorreu uma completa inversão do conceito de sociedade civil, que deixa de significar o Estado em contraposição à sociedade pré-estatal, assumindo o sentido desta, em oposição ao Estado. Em Marx, a sociedade civil é definida em termos muito parecidos com os utilizados pelos *jus naturalistas*³² para definir o Estado de natureza. Por fim, o Estado funciona como administrador dos conflitos advindos das relações sociais, controlando o metabolismo social para manutenção da hegemonia da classe economicamente dominante. Nesta perspectiva, o controle social é entendido como controle exclusivo do Estado sobre os membros da sociedade com a finalidade de garantir a aceitação da ordem do capital e a sua reprodução.

Quando se tem em mente estas relações entre Estado e sociedade civil o controle de um sobre o outro é algo presente e que pode ser compreendido de diversas formas. Um importante teórico que amplia a discussão a respeito do conceito de controle social é Gramsci (1989). Para o autor a sociedade capitalista mantém-se articulada por conta do controle físico, cultural e político exercido pela classe dominante sobre a classe subalterna.

Este sistema de dominação impõe à classe oprimida uma interpretação da realidade, que corresponde a cosmovisão e a interpretação de mundo da classe dominante. Este processo é mantido através das organizações privadas, como as escolas, as igrejas e os meios de comunicação

³² Jusnaturalismo é o Direito Natural, ou seja, todos os princípios, normas e direitos que se têm como ideia universal e imutável de justiça e independente da vontade humana.

Vemos assim a ideologia das classes ou da classe dominante chegar à classe subalterna, operária e camponesa, por vários canais, através dos quais a classe dominante constrói a própria influência ideal, a própria capacidade de plasmar as consciências de toda a coletividade, a própria hegemonia. Um desses canais é a escola. (GRUPPI, 1978, p. 68).

Neste aspecto, a hegemonia (controle social da classe dominante) é a habilidade que um grupo social possui de se unir em torno de um projeto político ideológico. A classe que domina este grupo é chamada de classe hegemônica, pois ela domina o capital e mantém articuladas as forças heterogêneas. Para o Gruppi o domínio ocorre se a classe dominante for capaz de exercer uma liderança política, ideológica e cultural. Desta forma é certo afirmar que “A hegemonia, portanto, não é apenas política, mas é também um fato cultural, moral de concepção do mundo”. (GRUPPI, 1978, p. 70).

O controle social na perspectiva das classes subalternas seria no sentido de essas ocuparem, cada vez mais, espaço na sociedade civil na busca de conquistar mais poder e formar consensos em torno de um projeto de classe contra-hegemônico. Nesta perspectiva Giannotti, ao ampliar e atualizar o pensamento gramsciano, afirma que cabe à classe dominada ou a classe subalterna

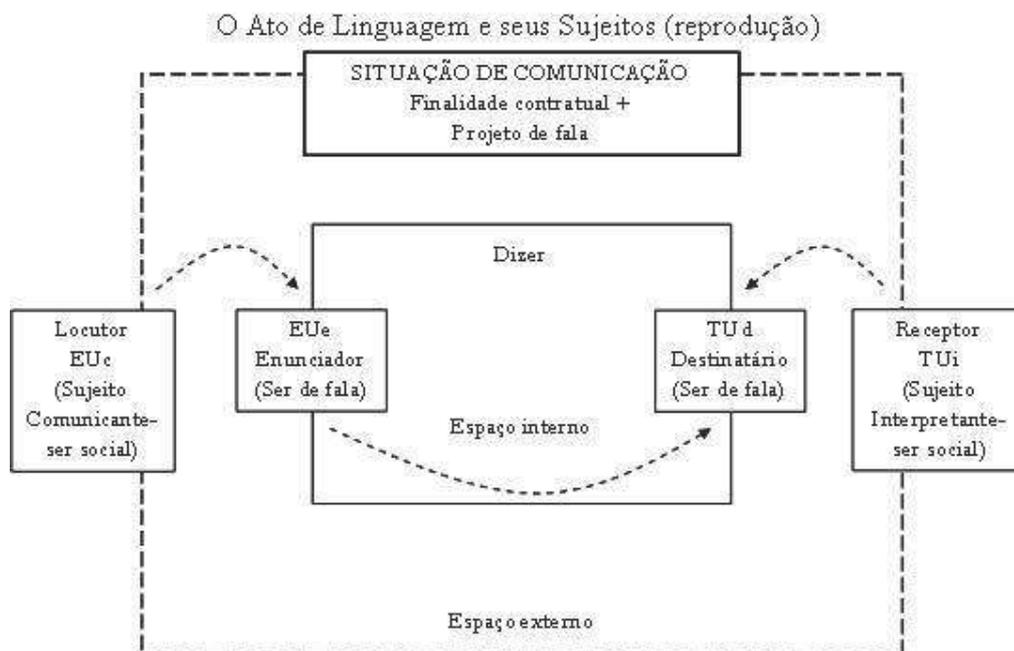
conquistar corações e mentes de milhões exige uma ampla atividade de persuasão, de demonstração de força organizada e da capacidade de provocar novas realidades. (GIANNOTTI, 2014. p. 20).

Tanto em Marx e Lenin como em Gramsci, o controle social pode ser compreendido como parte da organização política de uma estrutura de poder sobre a outra. Neste sentido seja passível de compreensão que, no atual modelo democrático, o controle social é desenvolvido junto do exercício da cidadania através da participação política. Pedrini, Adams e Silva afirmam que “[...] ao falar em controle social, estamos pressupondo participação política, exercício da cidadania ativa e solidária, fazendo a ponte entre as reais condições da atual sociedade e a perspectiva utópica em permanente construção”. (2007, p. 226).

Essa construção que passa pela conquista de mentes e corações também está presente nos contratos que estão estabelecidos. Streck (2003) propõe uma educação que almeje um novo contrato social. O autor apresenta a cidadania como um elemento central na construção dessa nova lógica e os espaços de participação popular podem contribuir nessa construção.

O contrato de comunicação já citado ocupa um papel central na Teoria Semi linguística de Charaudeau (2012), que define os sujeitos do ato da linguagem. A Figura 1 representa o ato da linguagem e os sujeitos envolvidos no contrato de comunicação.

Figura 2 - Os sujeitos da linguagem



Fonte: Charaudeau (2012, p. 52).

Na Figura 1, se apresenta o quadro comunicacional que configura cada interação. No circuito externo, encontram-se o sujeito comunicante (Euc) e o interpretante (Tui), ambos seres psicossociais que interagem linguisticamente numa situação de comunicação específica. No espaço interno do contrato de comunicação, se configura o circuito de fala, ou seja, o quadro discursivo no qual se encontram os seres de fala, que são instituídos como sujeito enunciativo (EUE) e sujeito destinatário (TUD), oriundos de um saber intimamente ligado às representações languageiras das práticas sociais. (CHARAUDEAU, 2012). O sucesso desse contrato de comunicação depende da aproximação do Tu destinatário (Tud), ser projetado pelo Eue, com o Tu interpretante, ser psicossocial que se encontra no circuito externo. Explica Charaudeau: “[...] a garantia de tal sucesso estará na coincidência de interpretações que poderá ocorrer entre sujeito interpretante (TUi) e o destinatário (TUD)”. (CHARAUDEAU, 2012, p. 56).

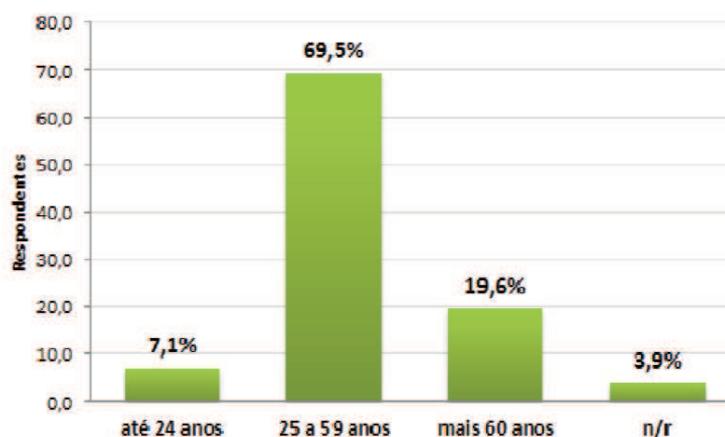
Para que esse sucesso ocorra, quando Euc se projeta no circuito da fala como Eue, mobiliza estratégias em seu projeto de fala idealizando seu interlocutor

(Tud) conforme a imagem que ele imagina de Tui.. Assim, é possível notar que a Semiolinguística está fundada na ação comunicativa que envolve uma situação de comunicação. Segundo Charaudeau (2012, p. 56, grifo do autor),

A noção de *contrato* pressupõe que os indivíduos pertencentes a um mesmo corpo de práticas sociais estejam suscetíveis de chegar a um acordo sobre as representações linguageiras dessas práticas sociais. Em decorrência disso, o sujeito comunicante sempre pode supor que o outro possui uma competência linguageira de *reconhecimento* análoga à sua. Nesta perspectiva, o ato de linguagem torna-se uma *proposição* que o EU faz ao TU e da qual ele espera uma contrapartida de convivência.

Ao se pensar sobre os espaços participativos o contrato de comunicação ocupa um papel central nesses locais, pois é através da fala que todos os processos acontecem. Para compreender o contrato que está em jogo no Sistema de Participação Popular de Canoas é importante conhecer um pouco do perfil dos participantes. Na figura 2, observa-se o perfil etário dos participantes. O primeiro ponto a ser destacado é que a maioria, 69,5%, tinha entre 25 e 59 anos, o que revela uma dificuldade em mobilizar a juventude para participar, assim como os idosos, que ainda assim participavam mais do que os jovens. Logo, quem ocupa o lugar do locutor no contrato de comunicação são cidadãos e cidadãs, que, na sua grande maioria encontram-se na fase adulta e possuem certo grau de envolvimento com as políticas participativas. Essa hipótese fica mais evidente ao olhar para a figura 3, onde uma grande parte das pessoas conhece o OP por amigos e vizinhos que, nesse caso, talvez não façam parte do ciclo de convívio social dos jovens.

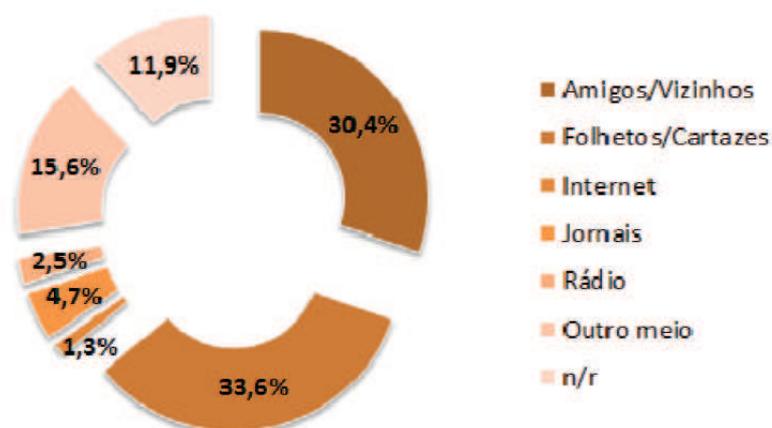
Figura 2 – Gráfico Faixa Etária dos Participantes OP 2014



Fonte: Unidade de estatística e informação, Canoas, 2013

Já na figura 3, encontra-se um dado muito interessante sobre como os sujeitos que participaram do OP ficavam sabendo do processo. Fica evidente que os folhetos e cartazes de divulgação tinham um papel fundamental na mobilização da população, 33,6% dos participantes declararam que obtiveram conhecimento do OP desta forma. O segundo modo pelo qual as pessoas mais ficaram sabendo do OP foi através de amigos e vizinhos, com 30,4%. Esse caráter pessoal das mobilizações é uma característica que, ao mesmo tempo, revela tanto a importância das relações pessoais e envolvimento com a comunidade dos participantes, quanto um limite da comunicação da gestão pública com a população.

Figura 3 – Gráfico Como Obteve Conhecimento do OP 2014



Fonte: Unidade de estatística e informação, Canoas, 2013

Esses dados, divulgados pela Secretaria de Relações Institucionais de Canoas sobre o ciclo de 2014, ajudam na compreensão de quem eram esses sujeitos interlocutores que faziam parte do contrato. Essa é uma característica dos locais de participação popular, quem fala também é quem escuta, pois todas e todos são convidados a se integrarem das discussões. Mas o perfil da participação no município também aponta para alguns limites e desafios enfrentados ao longo do processo. Um deles é uma baixa participação da juventude e a dificuldade de superar os contatos pessoais para mobilização da população. Isso é um desafio quando se tem em mente propostas de participação popular que intentam ampliar os espaços participativos e aprofundar os processos de formação para cidadania.

3 O DISCURSO NO OP COMO MEDIAÇÃO PEDAGÓGICA

O conceito de mediação é recorrente em diversas áreas como: Educação, Direito, Serviço Social e Psicologia. (GASPARONI; ADAMS, 2017). Na educação, tem sido utilizado por diferentes perspectivas teóricas, uma das quais é a da educação popular que compreende elementos para uma mediação da libertação/emancipação dos sujeitos.

Os estudos sobre mediação pedagógica têm como um dos focos a relação entre educador/educadora e educando/educanda, e também os processos informais que acontecem de maneira mais espontânea. (MORETTI; STRECK; ADAMS, 2017). Este trabalho parte da perspectiva do materialismo, pensando a mediação com os sujeitos que em uma relação dialética aprendem e modificam a realidade da qual fazem parte. Os espaços de participação popular se propõem a ser locais de intervenção no mundo em que as cidadãs e os cidadãos têm poder de discutir e decidir sobre as questões da sua realidade.

Para Paulo Freire (2014), tanto a educação como a libertação ocorrem em comunhão e mediatizados pelo mundo: “[...] ninguém educa ninguém, como tão pouco ninguém educa a si mesmo: os homens se educam em comunhão, mediatizados pelo mundo”. (FREIRE, 2014, p. 96). Ou seja, na visão de Freire, o mundo é mediação para processos educativos.

Ao se pensar nas potencialidades pedagógicas dos espaços de participação popular, precisa-se refletir sobre o que se aprende. Streck, Daudt e Lodi (2017), ao analisarem o Sistema de Participação Popular e Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul, apontaram pelo menos quatro potencialidades: aprender a participar, aprender a dialogar, aprender a conhecer e aprender a mobilizar as pessoas para participação. Da mesma forma, é possível pensar em potencialidades pedagógicas no Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas.

Uma dessas potencialidades é a centralidade do histórico pessoal das envolvidas. Em uma análise qualitativa do discurso, em diversos momentos percebe-se a utilização das trajetórias históricas dos envolvidos como validador da credibilidade do discurso. Desta forma, as narrativas de vida expõem determinada posição ou determinado valor social que determinada pessoa ou cargo influi, a fim de que, a experiência ou trajetória de determinada sujeito é o que valida o discurso. Esse processo é constituinte de uma espécie de “credibilidade” pessoal a fim de validar a fala e os argumentos apresentados.

Outra análise possível é que o reconhecimento da trajetória de vida dos e das envolvidas é uma maneira de gestar a confiança e aproximar as pautas para as relações interpessoais, de maneira que, os diversos elementos que constituem as narrativas e as falas dos envolvidos são desenvolvidas através de metanarrativas validadas pela experiência pessoal. Este processo de discurso, é um elemento importante e frequentemente presente quando se pensa em participação, pois as pessoas precisam confiar e acreditar nos processos para se sentirem parte das decisões da gestão pública.

Como exemplo, no excerto 1, a conselheira da saúde e conselheira do OP fala em uma reunião do Conselho Municipal do OP sobre a importância da sua atuação na comunidade, visto que o encontro pretendia modificar a destinação de uma verba que havia sido aprovada em votação do OP. Quando os sujeitos envolvidos se preocupam com a credibilidade das pessoas portadoras da fala, isso gera um distanciamento e transforma a construção livre em uma disputa de narrativas performáticas que podem ser vistas como constituidoras de pertença social, ou como validadoras de um discurso excludente. Na segunda opção, o processo ainda não se encontra maduro o suficiente a fim de que cada participe seja de fato parte integrante (com autonomia de fala), transformando a população em mera cooperadora das decisões atribuídas de forma performática por determinado agrupamento que possui um status de poder superior. No exemplo a conselheira instrumentaliza sua trajetória política a fim de validar e dar credibilidade ao seu discurso.

..

Excerto 1 – Disputa entre os partícipes

389	MG	eu como Conselheira de saúde, como
390		conselheira de uma pessoa, que fui buscar votos,
391		secretário, dizendo assim ó, eu quero o seu voto,
392		pra ampliar a oncologia do hospital, pra ter o
393		aparelho, secretário, eu me preocupo muito com a
394		descredibilidade que eu vou cair. Que eu não
395		peguei o teu voto só, eu busquei voto na rua, me
396		preocupa bastante isso aí, muito muito secretário

No excerto 1, MG constrói sua imagem de Eu enunciador como conselheira do OP que também é conselheira da Saúde na busca de legitimidade ao indagar o secretário de Relações Institucionais, que havia apresentado a proposta de

mudança na alocação dos recursos destinados para o OP, sobre como ficaria sua credibilidade com a comunidade (Linhas 393 – 394). Afinal foi ela quem buscou votos e agora precisa retornar e dizer que a obra não irá acontecer. Outra estratégia discursiva utilizada é o exemplo de sua experiência para poder questionar e exercer o controle social.

Ao longo da reunião, diversos conselheiros questionaram o secretário sobre as razões das mudanças que estavam sendo propostas, já que a comunidade havia discutido e elegido outra obra como prioritária. No excerto 2, o secretário está apresentando os motivos pelos quais a realização da obra não seria viável. Ele utiliza da justificativa de uma avaliação técnica (linha 155), ou seja, há um estudo que comprova a necessidade da alteração. Ele constrói sua imagem de EU enunciador como secretário para legitimar o seu discurso, também utiliza de uma comprovação técnica que não é só do município, mas do Estado (linha 156). Quando a conselheira MG no Excerto 1 indaga o secretário ela está falando com base nas informações por ele apresentadas.

Excerto 2 – Secretário justifica a alteração

154	SRI	Foi encaminhado, ganhou na obra da cidade,
155		ãh, mas nós fizemos uma avaliação técnica
156		não só por parte do município, mas o Estado, nós
157		chegamos a conclusão. A questão é a seguinte: nós
158		não temos condição econômica de colocar uma
159		radioterapia.

Para além da credibilidade, esses excertos mostram que ao participar se aprende sobre o próprio funcionamento da gestão e do orçamento público. Ao longo da sua fala o secretário mostra diversos dados sobre o hospital e porque é inviável se ter o equipamento de radioterapia no município e a proposta é de que o recurso seja destinado para pagamento de dívidas da instituição, assim garantindo um melhor atendimento da população. Na verdade, a credibilidade e o conhecimento sobre o funcionamento da gestão e do orçamento público estão intimamente relacionados. Para que haja credibilidade dos processos as cidadãs e os cidadãos precisam entender como estes acontecem. Streck ao analisar a experiência do OP no estado do Rio Grande do Sul (1999-2003) afirma que “Aprende-se a ver que o orçamento não é um fato isolado. A partir dele se tem acesso às ‘entranhas’ do poder”. (STRECK, 2003, p. 117).

Entretanto cabe destacar ainda que, por vezes, o discurso tecnicista é o que domina a fala e acaba sendo o divisor de água, e por vezes o responsável pela última fala. Nesse processo, as informações técnicas são exclusivas de um grupo social específico, e nesse caminho, não ocorre um processo de construção emancipatória, mas sim um processo vertical que aposta no conhecimento acadêmico ao invés das leituras e dos interesses populacionais. Esta mesma prática de discurso, ao contrário da anterior, gera um afastamento das pessoas participantes, pois ela insere de forma excludente outros fatores que não foram previamente modelados, além de que, por vezes estas análises de dados são complexas e de difícil compreensão para os e as conselheiros. Por conta disso, o medo e a insegurança de não ter compreendido o que foi dito, acaba por excluir a maior parte do conselho do seu espaço de fala, ficando este limitado a parte que possui uma melhor formação e melhor habilidade comunicacional.

O espaço de fala é outro elemento a ser considerado. Pois o sistema de Canoas vai para além da participação nas assembleias e audiências públicas. A cidadã e o cidadão têm um maior controle sobre todo o processo do orçamento público com diferentes ferramentas como os próprios conselhos e comissões de obra que acompanhavam a implementação das demandas aprovadas pelo OP. O sistema também priorizou contar com meios de demandas individuais em que o sujeito podia solicitar e acompanhar diretamente o atendimento de sua reivindicação.

Em uma reunião do Conselho Municipal de Saúde, PR que não é conselheiro ocupa o espaço de fala para fazer uma reclamação sobre o atendimento em um Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS). Após apresentar a sua demanda, ele volta à posição de locutor e inicia destacando a oportunidade que teve de dizer a sua palavra (Linhas 556 – 557) e resolve colocar mais uma questão para ser debatida. Para Freire (2014) dizer a sua palavra é transformar o mundo e esse processo é através do diálogo que envolve falar e escutar.

Excerto 3 – Aproveitando a oportunidade

556	PR	E já aproveitando aqui a oportunidade que eu
557		tive de falar aqui no conselho. Esse fato só
558		aconteceu porque ele vem esperando há um ano por
559		uma ressonância magnética para a substituição
560		dos medicamentos. E a menina que ligou agora o

Os espaços de construção coletiva requerem um processo de escuta, de organização da comunidade de suas demandas para então se caminhar rumo ao consenso. Escutar é um dos saberes necessários à prática educativa, apresentado por Paulo Freire (2015) no livro *Pedagogia da Autonomia*. Na questão apresentada o locutor, utiliza de sua experiência de vida para reivindicar uma questão pontual e objetiva. Percebemos na construção de seu discurso a inexistência de uma construção coletiva, e sim, o conselho sendo utilizado para respaldar demandas específicas, que não foram desenvolvidas de forma coletiva.

A construção de um espaço coletivo vai além da troca de interesses, mas sim, de um amplo processo educativo de escuta mútua onde todos e todas tem seu direito a fala, e em comunidade podem atuar e mobilizar para a construção de outra realidade. Desta forma, uma das dificuldades apresentadas pelo orçamento participativo é a falta de mobilização ampla da sociedade a fim de que esta construa processos de consenso de fato coletivos.

No excerto 4, o secretário fala de uma verba que deveria ter chegado do estado para adquirir um equipamento e logo a conselheira MG diz que a comunidade irá se mobilizar para conquistar seu direito. A mobilização também está presente no Excerto 1 em que a mesma conselheira, ao questionar sobre a sua credibilidade perante a comunidade, destaca a relevância da busca de votos que gera um comprometimento com a comunidade (linhas 395 – 396). Ela utiliza no seu discurso o seu envolvimento com a região como estratégia discursiva, as suas falas estão representando uma parcela da população e por isso, são legítimas.

Excerto 4 – Panelaço

1040	SRI	Raio-x. E aí, o que tem uma confusão é o seguinte
1041		ãh... Não vou me recordar o ano, não sei se é
1042		2013, se previu uma possibilidade de que o Estado
1043		ele tinha uma , ah, ele abriu uma... Como se
1044		cresceu o orçamento, ele abriu uma possibilidade
1045		de pedido para você fazer compra de equipamentos.
1046		E aí nós pedimos vários, pedimos tomógrafo, não
1047		veio dinheiro. Nenhum. Não veio, foi arquivado os
1048		processos...
1049	MG	Então nós vamos lá dar panelaço neles...

Essa mobilização está relacionada com as ideias de organização, conscientização e participação. De acordo com Medeiros, “Para Freire a mobilização é mais que um ato, é uma atitude e tem um intenso sentido político, devendo conter em si os valores para os quais ela deve conduzir”. (MEDEIROS, 2010, p.269). Neste sentido, a mobilização no sistema de Canoas, além de angariar votos, também é a expressão um processo de conscientização e exercício do próprio controle social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos diferentes contextos de participação, distintos contratos estão estabelecidos com destaque para o contrato social e o contrato de comunicação. Esses estão intimamente conectados, pois um depende do outro para estabelecer suas relações. É através do contrato de comunicação que os espaços de controle social e participação popular buscam estabelecer outra lógica de organização que visa democratizar a democracia. O ex-prefeito de Canoas afirma que “Diante deste novo momento, quando de um lado aflora uma nova cidadania e de outro cresce o desencanto com a política, defendo que a melhor resposta da esquerda é radicalizar a democracia”. (JORGE, 2014, p.18). A história do OP tem na sua base uma educação que pretende a construção de um novo contrato social (STRECK, 2003) e a experiência de Canoas tentou resgatar esse princípio.

Além dos aspectos que favorecem a democratização da democracia, há também os que limitam e desafiam a própria participação popular. Uma importante questão está em como superar políticas de governo que por vezes veem no próprio orçamento participativo uma estratégia eleitoral e avançar para políticas participativas que sejam realmente consolidadas. No município de Canoas, pouco se modificou essa realidade e com a troca de gestão em 2017, o próprio sistema deixou de existir e outras propostas de discussão do orçamento público estão sendo utilizadas pela atual gestão.

O OP é fruto de uma grande mobilização e luta dos movimentos sociais pelo direito de participar que debatia um projeto político construído a partir das bases. Porém, as iniciativas de participação popular foram se transformando com o tempo e alguns princípios se modificando. O próprio desafio de a população querer ocupar os espaços institucionais e se fazer parte da gestão pública tem influenciado nos processos participativos. Ainda pouco se conseguiu avançar nas discussões que vão

para além das necessidades básicas da população, em que se possa discutir a política do município como um todo.

Por outro lado, o OP ainda se constitui como um espaço em que sinaliza para como a sociedade pode se tornar em um espaço educativo. Não só sinaliza, mas colabora para construção de uma cidadania ativa que ainda tem no seu horizonte um outro contrato social, com uma democratização das relações de poder. Para tal, o discurso tem se mostrado fundamental enquanto mediação pedagógica da participação popular.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Telmo. **Educação e economia solidária**: mediações pedagógicas do trabalho associado. Aparecida: Ideias & Letras, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião, PÚBLICA**, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008.

CHARAUDEAU, Patrick. **A conquista da opinião pública** – Como o discurso manipula as escolhas políticas. São Paulo: Contexto, 2016.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

CHARAUDEAU, Patrick. **Linguagem e discurso**: modos de organização. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2012.

FREIRE, Paulo. **Conscientização**: teoria e prática da libertação. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 50. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 58. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

GASPARONI, Caroline Lisian; ADAMS, Telmo. As mediações em Vigotski e Freire: Aproximações possíveis. In: ADAMS, Telmo; STRECK, Danilo Romeu; MORETTI, Cheron, Zanini. **Pesquisa-educação**: Mediações para a transformação social. Curitiba, 2017. p. 221-230.

GIANNOTTI, Vito. **Comunicação para disputa de hegemonia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

GERALDI, João Wanderley. A produção dos diferentes letramentos. **Bakhtiniana**, São Paulo, v. 9, n.2, p. 25-34, ago./dez. 2014.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1989.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

HERBET, Sérgio Pedro. **Orçamento Participativo na perspectiva de Freire e Gramsci: Condições para emergência e formação de lideranças**. Porto Alegre: Redes Editora, 2008.

JORGE, Jairo. **Radicalizar a democracia**. Porto Alegre: Tomo, 2014.

MARX, Karl. **Introducción general a la crítica de la economía política**. México: Cultura livre, 1974.

MEDEIROS, Lucineide Barros. Mobilização. In: STRECK, Danilo; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José. **Dicionário Paulo Freire**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p. 269-270.

MORETTI, Cheron Z.; STRECK Danilo R.; ADAMS, Telmo. Mediações pedagógicas e educação popular: Notas para dialogar. In: ADAMS, Telmo; STRECK, Danilo Romeu; MORETTI, Cheron, Zanini. **Pesquisa-educação: Mediações para a transformação social**. Curitiba, 2017. p. 269-278.

PEDRINI, Dália Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. Controle social e fortalecimento da democracia participativa: Dilemas e perspectivas. In: PEDRINI, Dália Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (Org.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 223 – 237.

PIEROBON, Flávio. A cidadania e o cidadão no contrato social de Rousseau. **Argumenta**, Jacarezinho, v. 17, p. 267-282, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou da educação**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Formar, 1978.

STRECK, Danilo R. **Educação para um novo contrato social**. Petrópolis: Vozes, 2003.

STRECK, Danilo R. Por uma pedagogia da participação. In: STRECK, Danilo R.; EGGERT, Edla; SOBOTTKA, Emil A. (Org.). **Dizer a sua palavra: Educação cidadã, pesquisa participante, orçamento público**. Pelotas: Seiva, 2005. p. 85-114.

STRECK, Danilo R.; DAUDT, Paloma de Freitas; LODI, Leonardo Camargo. O orçamento participativo como mediação pedagógica para a formação da cidadania: Entre potencialidades e “desperdício da experiência”. In: ADAMS, Telmo; STRECK, Danilo Romeu; MORETTI, Cheron, Zanini. **Pesquisa-educação: Mediações para a transformação social**. Curitiba, 2017. p. 65-81.

STRECK, Danilo R.; PITANO, Sandro de Castro; MORETTI, Cheron Zanini. Educar pela participação , democratizar o poder - O legado freireano na gestão pública. **Educação em revista**, Belo Horizonte, n.33, p. 1-19, 2017. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/edur/v33/1982-6621-edur-33-e167880.pdf> >. Acessado em: 6 mar. 2018.

UNIDADE DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. **Pesquisa de Participação Orçamento Participativo de Canoas -RS - 1ª RODADA - 2012**. Canoas, 2013.

WEYH, Cênio Back. **Educar pela participação**: uma leitura político-pedagógica do orçamento participativo estadual no município de Salvador das Missões/RS. Santo Ângelo: FURI, 2011.

WRONG, Jean; WARING, Hansun Zhang. **Conversation analysis and second language pedagogy**. New York: Routledge, 2010.