



III CONEDU
CONGRESSO NACIONAL DE
E D U C A Ç Ã O

EDUCAÇÃO POPULAR E MOVIMENTOS SOCIAIS: EXERCÍCIO DA CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL NO SUS

Alexsandro Melo Medeiros
Universidade Federal do Amazonas
Bolsista e Pesquisador FAPEAM (Agência de Fomento)
alexsandromedeiros@ufam.edu.br

Luana Pantoja Medeiros
Universidade do Estado do Amazonas
luana.pantoja.am@hotmail.com

Nelson Matos de Noronha
Universidade Federal do Amazonas
noronhanelson@hotmail.com

Resumo

Esta comunicação traz uma discussão em torno do papel dos Movimentos Sociais no exercício do controle social considerando o espaço dos Conselhos de Políticas Públicas como um espaço privilegiado de atuação de organizações da sociedade civil. Tem como objetivo aprofundar essa discussão teórica e analisar a atuação dos Movimentos Sociais considerando a necessidade de um processo permanente de educação popular de tais movimentos para atuar no espaço público. Utilizando uma orientação metodológica de pesquisa de tipo qualitativa, apresenta dados coletados utilizando como técnicas e instrumentos de pesquisa: pesquisa de campo, observação sistemática e participante e entrevistas semiestruturadas. A partir dos dados apresentados e da atuação dos autores desta comunicação junto aos Movimentos Sociais e da atuação de um deles como conselheiro do Conselho Municipal de Saúde da cidade de Parintins/AM, é que será analisada e discutida a ideia de se criar práticas de educação popular para o fortalecimento da atuação dos Movimentos Sociais na esfera pública com ênfase no controle social das políticas de saúde. Os dados apresentados nesta comunicação sugerem a necessidade de um “projeto sócio-político” onde os Movimentos Sociais atuem no espaço público, como fiscais da gestão pública, mas para o qual existe a necessidade de um processo permanente de capacitação de seus membros para que possam exercer o Controle Social e onde práticas de Educação Popular devem servir de base a este projeto democrático participativo. Uma educação corajosa, que conduza homens e mulheres a uma nova postura diante dos problemas do seu tempo e da sua realidade política e social, com perspicácia, análise e diálogo sobre os problemas de sua cidade.
Palavras-chave: Educação Popular; Movimentos Sociais; Cidadania; Controle Social.



Introdução

A Constituição Federal de 1988 estabelece como fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito: “a soberania, a *cidadania*, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político” (BRASIL, 2001, art. 1º - grifo nosso). Em consonância com a Constituição de 1988, chamada por muitos de “Constituição Cidadã” por ter aberto uma ampla variedade de formas de participação do cidadão no espaço público, a Lei de Diretrizes e Bases (n. 9.934/96) estabelece como uma das diretrizes e bases da educação nacional a formação para o mundo do trabalho e à prática social, tendo “[...] por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o *exercício da cidadania* e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996, art. 2º - grifo nosso). O preparo para o exercício da cidadania aqui é entendido como um processo de formação e desenvolvimento dos indivíduos que abrange: a “vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, *nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil* e nas manifestações culturais.” (BRASIL, 1996, art. 1º - grifo nosso).

Se por um lado os conteúdos escolares devem estar em consonância com as questões sociais que marcam cada momento histórico, criando condições para que alunos e alunas desenvolvam a socialização e o exercício da cidadania na construção de uma sociedade democrática, por outro lado é igualmente importante reconhecer que a preparação para o exercício da cidadania é um processo que se estende para além dos conteúdos escolares.

Tão importante quanto usar o espaço escolar para trabalhar temas ligados à questão da cidadania para que alunos e alunas se percebam como parte de uma comunidade, de uma classe, de um ou mais de um grupo social, pensando coletivamente e superando o individualismo que impera na nossa sociedade, é importante também compreender a cidadania como participação social e política que se desenrola no cotidiano de cada um de nós. E nesse contexto os Movimentos Sociais surgem como um espaço importante de exercício da cidadania, preparando homens e mulheres, para o exercício pleno da cidadania vinculada ao mundo da vida e da realidade social, pois, “Homens e mulheres não nascem com o conhecimento das leis, dos direitos e dos deveres da cidadania, o que pressupõe um longo processo de socialização e de escolarização” (RIBEIRO, 2002, p. 124).



É nas ações dos movimentos sociais que se apresentam as demandas sociais de determinado grupo ou classe social, materializando em atividades de manifestações como ocupações e passeatas em ruas provocando uma mobilização social, despertando uma sensibilização na consciência dos demais indivíduos. Para André Frank e Marta Fuentes os Movimentos Sociais se baseiam “num sentimento de moralidade e (in)justiça e num poder social baseado na mobilização social contra as privações (exclusões) e pela sobrevivência e identidade” (1989, p. 19). É com uma vigorosa capacidade de mobilização que “[...] os sindicatos, as ONGs, e os diversos movimentos de luta conquistaram importantes direitos de cidadania ao longo da história brasileira” (LAMBERTUCCI, 2009, p. 82).

Desta forma os Movimentos Sociais colaboram para a construção de um modelo de cidadania ativa em que os cidadãos participam efetivamente das decisões políticas que os afetam direta ou indiretamente em torno dos quais há o reconhecimento de que a educação deve contribuir para tornar possível as condições para o exercício efetivo da cidadania.

É sobre esta relação que esta comunicação irá abordar: de como um modelo de Educação Popular pode contribuir para o fortalecimento dos Movimentos Sociais para

que estes exerçam de fato o seu papel, com destaque para a atuação dos movimentos em torno do que hoje se convencionou chamar de controle social: uma forma de fiscalização, monitoramento e controle por parte da própria sociedade sobre as ações do Estado criando a possibilidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão pública. A ênfase será dada nas políticas de saúde, uma vez que um dos autores desta comunicação exerce o papel de conselheiro do Conselho Municipal de Saúde da cidade de Parintins (CMS/PIN), interior do Estado do Amazonas. Esta comunicação tem origem a partir da vivência e participação dos autores em manifestações e movimentos sociais, além da tese de doutorado de um dos autores que tem como objeto de estudo os Conselhos de Políticas Públicas.

Metodologia

Os dados apresentados nesta comunicação foram coletados seguindo uma orientação metodológica de pesquisa de tipo qualitativa, utilizando como técnicas e instrumentos de pesquisa: pesquisa de campo, análise documental, observação sistemática e participante (uma vez que um dos autores é conselheiro do CMS/PIN) e entrevistas semiestruturadas.



A partir de uma revisão bibliográfica sobre os Conselhos de Políticas Públicas, Movimentos Sociais e o tema da Educação Popular, demos início a uma pesquisa de campo observando sistematicamente as reuniões ordinárias e extraordinárias do CMS/PIN, de forma participativa, uma vez que, como conselheiro da saúde (desde 2013), um dos autores desta comunicação tem não apenas o direito a voz nas plenárias do Conselho como também direito a voto sobre as pautas que são colocadas para discussão e deliberação nas referidas reuniões. A observação participante é utilizada em pesquisa qualitativa para coleta de dados onde o pesquisador não apenas observa de forma passiva, mas, participa no cenário pesquisado (BECKER, 1994; MINAYO, 2004). Nesse sentido, os dados obtidos para análise dos resultados aqui apresentados advêm da conjugação da tríade: “participação do pesquisador, ação dos sujeitos observados e situação contextual” (FERNANDES; MOREIRA, 2013, p. 520). Contribuíram para as análises presentes neste artigo as entrevistas realizadas com 37,5% dos conselheiros titulares do CMS/PIN sendo a grande maioria representantes da sociedade civil organizada ou profissionais da saúde.

A pesquisa que deu origem a esta comunicação possui aprovação do Comitê de Ética e Pesquisa submetido através da

Plataforma Brasil sob o parecer n. CAAE: 49719915.0.0000.5020.

O papel dos Movimentos Sociais no Controle Social

Com o processo de redemocratização desde a década de 1980 uma maior abertura foi dada à sociedade civil organizada para atuar em parceria com o poder público nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

A própria consolidação dos Conselhos de Políticas Públicas são frutos de lutas sociais, que foram realizadas por diferentes segmentos da sociedade civil, desde movimentos de sindicatos, classe trabalhadora, união estudantil, ONGs, e que vem ganhando cada vez mais destaque no cenário político nacional, estadual e municipal. E é fato que os movimentos sociais representam um papel fundamental na constituição dos Conselhos pois, via de regra, para que os conselhos possam funcionar, eles precisam obedecer o princípio da paridade, que determina que metade dos seus conselheiros sejam representantes da sociedade civil organizada.

Há algo de “novo” e importante neste cenário: a presença ativa de novos atores que



participam, fiscalizam, deliberam sobre as formas de atuação do poder público, a despeito de uma série de problemas e dificuldades que limitam as formas de participação da sociedade civil organizada em tais espaços e que não tem como ser objeto de análise nesta comunicação.

Novas redes de participação institucionalizadas foram criadas com os conselhos, câmaras, fóruns e assembleias nacionais, implementadas pelo poder público por meio de políticas sociais para atender às novas exigências constitucionais [...] passaram a dominar a cena do associativismo no novo século, fortalecendo o campo de uma cultura comunitária local, com ativistas focados no cumprimento de metas dos projetos sociais envolvidos, e não mais militantes de causas e organizações com vínculos político-partidários e sindicais (GOHN, 2014, p. 58).

Ao compor a estrutura dos Conselhos, a sociedade civil organizada e, com ela, os movimentos sociais, devem se articular junto com representantes do poder público no sentido de contribuir com o processo de deliberação de Políticas Públicas, além de realizar um importante papel de fiscalização e Controle Social.

Estes instrumentos legais de controle social da sociedade civil, os Conselhos, atuam

em demasiados setores que atendem a sociedade, seja na Educação, Saúde, Meio Ambiente, Assistência Social, Desenvolvimento Rural e Sustentável entre outros: “[...] os conselhos criam condições para que haja um sistema de vigilância sobre a gestão pública e levam a uma maior cobrança de prestação de contas sobre o Poder Executivo, principalmente no nível municipal” (GOHN, 2006, p.09).

Os espaços existem: constituem uma garantia legal e constitucional de participação social na esfera pública. E o ponto para o qual queremos destacar e chamar a atenção com esta comunicação é para a necessidade de um trabalho constante e contínuo de educação popular para que os movimentos sociais possam contribuir com todo o potencial que lhes é possível para a constituição de políticas públicas e sociais.

Ao atuar nos movimentos sociais e no Conselho Municipal de Saúde da cidade de Parintins, interior do Estado do Amazonas, é possível perceber a necessidade de realizar um trabalho permanente e contínuo de educação popular, para que os conselheiros, sobretudo os que representam os usuários do SUS através de movimentos sociais, movimentos populares, ONG’s, entre outros, possam atuar e contribuir para um efetivo trabalho de fiscalização e controle social das políticas de saúde em geral.



Essa percepção é compartilhada pelos conselheiros do CMS/PIN que participaram da pesquisa que deu origem a esta comunicação.

O que eu acredito é assim, que os conselheiros, quando eles entrem no conselho de saúde, que eles passem por uma leve conscientização. Um curso para conscientizar sobre as funções de um conselheiro porque às vezes a gente vê que tem conselheiro que entra mudo e sai calado, a gente não sabe qual é a opinião. Ele vota junto com todo mundo: se todo mundo tá reprovando ele reprova, se todo mundo tá aprovando ele aprova, ele não está nem tomando noção da importância daquele voto dele ali naquele momento (CONSELHEIRO 6, 2015).

Ao serem questionados sobre as principais dificuldades para que o CMS/PIN possa exercer suas funções no que tange as deliberações de políticas públicas e no exercício do controle social, a falta de capacitação e a autonomia financeira foram as dificuldades mais destacadas como podemos perceber nas entrevistas onde o Conselheiro 1 destacou a “falta de capacitação e envolvimento dos atores”, o Conselheiro 2 destacou a “falta de autonomia para o gerenciamento dos recursos e falta de capacitação e compromisso dos conselheiros”, o Conselheiro 3 destacou a “falta de

autonomia para gerenciar os recursos”, o Conselheiro 4 a “falta de autonomia dos recursos e falta de compromisso dos conselheiros”(PESQUISA DE CAMPO, 2015). A falta de autonomia também é apontada como uma das dificuldades pelo Conselheiro 6:

As principais dificuldades do conselho é a falta de autonomia dos conselheiros para tomar decisões independentes, vamos dizer assim. Eu passei por experiência no conselho que era visível que conselheiros representantes dos usuários *tava* ali incitando, sabe, movimentando o conselho para ajudar as decisões que os secretários queriam, que as secretárias queriam, que a gestão queria. [...] e às vezes eles [os conselheiros] vivem numa situação meio que de vulnerabilidade, vulnerabilidade social, econômica, enfim, até intelectual e, aí eles são meio que “engolidos” pela gestão, porque tem um poder, uma força [...] A gente percebe nas ações *né*. A principal dificuldade é essa falta de autonomia e de conhecimento. Mas acredito que principalmente de autonomia. De decidir, de votar as coisas, com independência da gestão (CONSELHEIRO 6, 2015).

Um fato importante que deve ser levado em consideração e que fomos chamados a atenção a partir das respostas que obtivemos de um dos conselheiros, é para o fato de que certos gestores utilizam estratégias



para “dominar” os espaços dos conselhos o que pode dificultar e muito qualquer trabalho de educação popular para o fortalecimento do Controle Social.

Essa percepção também é compartilhada por outra conselheira (representante dos movimentos sociais) que, na realidade, pediu seu desligamento do CMS/PIN exatamente por detectar esse tipo de cooptação nos espaços dos conselhos, como podemos perceber na carta de renúncia que ela encaminhou ao Conselho que foi lida pela mesma em sessão plenária do CMS/PIN para todos os que estavam presentes. De onde podemos destacar no que diz respeito à educação, capacitação e conscientização dos representantes dos movimentos sociais que

[...] curso nenhum vai mudar a cabeça de algumas pessoas que já entram no conselho, vamos dizer assim premeditadas a defender o seu próprio interesse. Isso daí não vai ter como... eu acho muito difícil a gente conseguir acabar com esse tipo de comportamento. Conselheiro que entra *pra...* às vezes porque almeja politicamente alguma coisa, às vezes porque está tendo algum benefício naquele momento, um benefício *pra* ele mas que vai ser uma prejuízo *pra* população imenso. Então eu acredito que o conselho ele deva ter realmente uma massa crítica bem formada, *pra* que esses conselheiros que a gente sabe que entra *pra* ajudar uma gestão que às vezes não está fazendo a coisa

certa não ganhe força
(CONSELHEIRO 5, 2015).

Educação Popular: preparação para o exercício da cidadania e do Controle Social

O ordenamento jurídico brasileiro aponta para a necessidade de que “[...] a educação possa atuar, decisivamente, no processo de construção da cidadania, tendo como meta o ideal de uma crescente igualdade de direitos entre os cidadãos, baseado nos princípios democráticos” (BRASIL, 1997, p. 13), fazendo com que a escola se transforme em um espaço social de construção dos significados éticos necessários e constitutivos de toda e qualquer ação de cidadania, propondo o debate e discussões de temas como: “a dignidade do ser humano, a igualdade de direitos, a recusa categórica de formas de discriminação, a importância da solidariedade e do respeito” (BRASIL, 1997, p. 27). Mas para além do modelo de educação escolar é preciso considerar uma concepção ampliada de educação que se realiza nas práticas sociais de tal modo que “[...] pensadores modernos identificam a educação como um caminho para a conquista de direitos sociais” (RIBEIRO, 2002, p. 115): como o direito à saúde, a uma educação de



qualidade, moradia, direitos dos povos indígenas, das minorias etc.

Dentre estes pensadores modernos encontramos aquele que é considerado o patrono da educação brasileira, a saber, Paulo Freire.

Enquanto Freire criticava a escola ocidental na América Latina por esta constituir uma “educação bancária” e um dispositivo autoritário [...] a sua pedagogia da libertação convida ao diálogo no contexto de múltiplas lutas políticas e sociais para a libertação. O diálogo surge não apenas como instrumento pedagógico, mas também como método de desconstrução dos discursos políticos e pedagógicos (MORROW; TORRES, 1998, p. 148).

A pedagogia dialógica freireana se desdobra em uma educação popular que Miguel Arroyo entende como sendo a “expressão mais avançada do movimento de renovação pedagógica” (2010, p. 247) e pode ser definida como: “o esforço de mobilização, organização e capacitação das classes populares; capacitação científica e técnica” (FREIRE; NOGUEIRA, 1999, p. 19), centrando-se na organização, na mobilização e na educação do povo (VASCONCELOS; BRITO, 2010).

O tema da educação popular que Paulo Freire trata em sua obra *Que fazer: teoria e prática em educação popular*, é retomado também na *Pedagogia da Esperança*, onde Freire afirma que uma das questões centrais da educação popular é “a da linguagem como caminho da invenção da cidadania” (1992, p. 20), e cuja tarefa é “procurar, por meio da compreensão crítica de como se dão os conflitos sociais, ajudar o processo no qual a fraqueza dos oprimidos se vai tornando força capaz de transformar a força dos opressores em fraqueza” (id., ibidem, p. 64).

Os aportes teóricos de Paulo Freire nos permitem pensar um projeto sócio-político para as nossas débeis democracias em consonância com um projeto educacional (RUSSO; SGRÓ; DÍAZ, 2008), incluindo aí os Conselhos de Políticas Públicas entendidos como espaços de deliberação e ação dialógica.

Os dados apresentados nesta comunicação sugerem esta necessidade: a de um “projeto sócio-político” onde os Movimentos Sociais atuem no espaço público, como fiscais da gestão pública, mas para o qual existe a necessidade de um processo permanente de capacitação de seus membros para que possam exercer o Controle Social. E o modelo de Educação Popular Dialógica freireana pode servir de base a este processo, tendo em vista a consolidação de um projeto democrático participativo, em que



as decisões são tomadas coletivamente (poder público e representantes da sociedade civil) entre indivíduos politicamente iguais e uma educação que possa tornar homens e mulheres cada vez mais críticos. Um agir educativo voltado para uma autêntica democracia. Uma educação corajosa, que demonstre ao homem comum o seu direito (e até dever) de participação na esfera pública. Uma educação que conduza homens e mulheres a uma nova postura diante dos problemas do seu tempo e da sua realidade política e social, com perspicácia, análise e diálogo sobre os problemas de sua cidade.

Considerações Finais

As normas que regulamentam as diretrizes educacionais brasileiras enfatizam, de modo geral, a necessidade de uma educação voltada para o exercício da cidadania como um processo de formação que envolve as relações sociais como um todo e dentre os quais deve desempenhar um papel fundamental as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais. Mas a preparação para exercício da cidadania é um processo que está além dos conteúdos escolares: a cidadania deve ser exercida no espaço público, nas diferentes arenas onde são debatidas questões políticas e de interesse

social, dentre as quais destacamos os Conselhos de Políticas Públicas. O espaço dos Conselhos é um espaço de demandas sociais, deliberação de políticas públicas, fiscalização e controle social, com participação direta e ativa de organizações da sociedade civil, incluindo aí movimentos sociais, movimentos populares, associações de bairros, que passam a ter o papel fundamental de fiscalização das políticas públicas e controle social das ações governamentais no que diz respeito a uma determinada política social.

Mas para que os movimentos sociais possam exercer de forma plena este papel, é necessário um trabalho permanente e constante de educação popular no sentido freireano de um esforço de mobilização, organização e capacitação (técnica e científica) dos movimentos sociais para atuar no espaço público. Uma educação popular como caminho da invenção da cidadania e consolidação do Estado Democrático de Direito.

Essa necessidade de um processo de educação popular permanente tem sido constatada em diferentes pesquisas como demonstramos ao longo desta comunicação e os dados apresentados de nossa autoria apontam na mesma direção: é preciso construir um modelo de Educação Popular que possa contribuir para o fortalecimento dos Movimentos Sociais para que estes exerçam o



seu papel, com destaque para a atuação dos movimentos em torno do que hoje podemos chamar de controle social, onde os Movimentos Sociais atuam na fiscalização, monitoramento e controle sobre as ações do Estado criando a possibilidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão pública.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

_____. **Lei 9.394 de 20 de dezembro 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acessado em 24/01/2015.

BECKER, H. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

FERNANDES, Fernando M. B.; MOREIRA, Marcelo R. Considerações metodológicas sobre as possibilidades de aplicação da técnica de observação participante na Saúde Coletiva. **Physis – Revista de Saúde Coletiva**, vol. 23, n. 2, p. 511-529, 2013. Acessado em 09/02/2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312013000200010>>.

FRANK, André Gunder; FUENTES, Marta. Dez teses acerca dos movimentos sociais. **Lua Nova**, São Paulo, nº 17, junho 1989. Disponível em: <[\[64451989000200003\]\(http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451989000200003\)>. Acesso em 27/02/2016.](http://dx.doi.org/10.1590/S0102-</p></div><div data-bbox=)

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FREIRE, Paulo; NOGUEIRA, Adriano. **Que fazer: teoria e prática da educação popular**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, vol. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em:

<http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008/3184>. Acessado em 28/02/2016.

_____. **Sociologia dos Movimentos Sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2014. (Questões da nossa época, 47).

MINAYO, Maria Cecília de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 2004.

MORROW, Raymond Allen; TORRES, Carlos Alberto. Jürgen Habermas, Paulo Freire e a pedagogia crítica: novas orientações para a educação comparada. **Educação, Sociedade & Cultura**, n. 10, 1998, p. 123-155. Disponível em: <<http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC10/10-6-morrow.pdf>>. Acessado em 17/03/2016.

RIBEIRO, Marlene. Educação para a cidadania: questão colocada pelos movimentos sociais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, nº 2, p. 113-128, jul./dez., 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022002000200009>>. Acessado em 27/02/2016.

RUSSO, Hugo A.; SGRÓ, Margarita; DÍAZ, Andrea. Aprender a dizer sua palavra: do outro da razão à razão dos outros. Contribuições da ação educacional dialógica



III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE
E D U C A Ç Ã O

para a razão comunicacional. In: STRECK, Danilo R. [et. al.] (org.). **Paulo Freire: ética, utopia e educação**. 8. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008

VASCONCELOS, Maria Lúcia M. C.; BRITO, Regine Helena P. **Conceitos de Educação em Paulo Freire: glossário**. 4. ed. Petrópolis-RJ, Vozes: São Paulo-SP, Fundo Mackenzie de Pesquisa, 2010.