

# FORMAÇÃO POLÍTICA E CIDADANIA EM CONSELHOS MUNICIPAIS

Sistematización de procesos de investigación – acción y/o de intervención social

GT 13 - Reforma do Estado, governabilidade e democracia

Fernando Guilherme Tenório

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV)

[fernando.tenorio@fgv.br](mailto:fernando.tenorio@fgv.br)

Thais Soares Kronemberger

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ);

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV)

[thais.soares@fgv.br](mailto:thais.soares@fgv.br); [thaiskron@yahoo.com.br](mailto:thaiskron@yahoo.com.br)

## Resumo

O artigo tem como principal objetivo analisar uma prática de extensão dedicada à mobilização e à qualificação participativa de representantes de comunidades em conselhos municipais. Parte-se do pressuposto que a formação de quadros oriundos da sociedade civil contribui para aumentar o potencial democrático e deliberativo desses espaços de cogestão com o Estado, tornando-os mais estruturantes e eficazes. Adota-se o referencial da Teologia da Libertação, principalmente a conscientização acerca da problemática da realidade e da emancipação do sujeito, na busca de um agir transformador. O desenvolvimento desta atividade extensionista tem contribuído para o conhecimento e o envolvimento direto de membros de pastorais, representantes de movimentos sociais e comunidades em espaços participativos, bem como interiorizado a prática em outras universidades.

**Palavras-chave:** Teologia da Libertação; Conselhos Municipais; Extensão.

## 1. Introdução

Os conselhos municipais constituem espaços públicos com composição plural e paritária que garantem a participação da sociedade civil, por meio de seus representantes, junto ao Estado. Estes espaços têm competência legal de formular políticas e fiscalizar sua implementação, bem como deliberar ações indo ao encontro da democratização da gestão (Tatagiba, 2002).

São considerados como uma das principais inovações institucionais relacionadas ao processo de redemocratização do país, ao colocar em questão a partilha do poder com a participação de representantes da sociedade civil no processo decisório e de acompanhamento das políticas públicas (Tatagiba, 2005).

Tais instâncias podem ser consideradas potenciais para a prática da gestão social, entendida como uma ação comunicativa visando ao acordo negociado pelo diálogo, sem imposição ou coação, e permitem um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório é desenvolvido através de diferentes sujeitos sociais (Tenório, 2008).

No caso dos conselhos de políticas públicas, muitas dificuldades enfrentadas no âmbito do processo decisório participativo comprometem o exercício da gestão social. Dentre elas, podem-se destacar: cultura política antidemocrática, de atuação conservadora pelos representantes do Estado e de

grupos privilegiados (Coelho, 2004; Dagnino, 2002); dicotomia consulta *versus* deliberação (Labra, 2007, 2009); dificuldades no processo de tomada de decisão política, devido ao predomínio de uma razão tecnoburocrática por parte do Estado e à falta de qualificação técnica e política especializada pelos representantes da sociedade civil (Dagnino, 2002); provisão de condições mínimas de funcionamento, como infraestrutura, recursos financeiros e recursos humanos (Moreira & Escorel, 2009).

Neste sentido, para a reversão desse quadro, uma das estratégias volta-se para a mobilização e inserção da comunidade no âmbito desses espaços, a fim de fortalecer o potencial democrático e participativo dos conselhos municipais de políticas públicas.

É importante ressaltar que o fortalecimento desses arranjos institucionais constitui uma das metas do Plano Brasil 2022,<sup>1</sup> conduzido no âmbito da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República: “Institucionalizar o Sistema Nacional de Participação Social e fortalecer os mecanismos de participação já existentes, em especial os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências Nacionais e as Ouvidorias” (Brasil, 2010: 156). O alcance de tal meta ocorrerá por meio de ações que busquem assegurar a participação da sociedade nos processos de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, bem como promover ampla publicidade dos conselhos, com a divulgação de suas reuniões, pautas, atas e deliberações (Brasil, 2010:156).

Inserido nesta discussão, o artigo tem como principal objetivo analisar uma prática de extensão universitária à luz do referencial da Teologia da Libertação (TL), sobretudo a perspectiva de uma reflexão crítica e da mobilização política de representantes de comunidades nesses espaços públicos. Parte-se da discussão sobre a conscientização acerca da problemática da realidade e da emancipação do sujeito direcionada pelos valores de liberdade e autonomia (Gutiérrez, 2000; Löwy, 1991), na busca pela apreensão crítica da realidade para um agir mais eficaz e transformador (Boff & Boff, 1979; Boff, 1980).

Desta forma, o artigo encontra-se estruturado em quatro seções, além desta introdução e do referencial bibliográfico. A seguir, discute-se o panorama dos conselhos de políticas públicas, especialmente suas potencialidades e principais entraves ao caráter democrático e deliberativo. A terceira seção dedica-se a apresentar as principais bases extraídas da TL que norteiam o desenvolvimento da atividade de extensão direcionada para a mobilização e o envolvimento da comunidade em conselhos municipais. A próxima seção descreve a prática extensionista em questão, bem como a analisa à luz do referencial da TL. E, por fim, são tecidas as considerações finais deste projeto de intervenção desenvolvido junto às comunidades, com destaque para os principais resultados desta iniciativa.

## **2. Conselhos municipais de Políticas Públicas: Potencialidades e entraves**

Os conselhos de políticas públicas são considerados uma das experiências institucionais que vêm sendo desenvolvidas em um cenário de resignificação da democracia e de um novo projeto democrático, caracterizado pela abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, pela participação política da sociedade e pelo reconhecimento de inclusão de diferenças (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006).

A constituição destes espaços decisórios remonta ao período da redemocratização do país, de forma mais acentuada na década 1980, marcada pela associação entre a luta por uma democracia

participativa, com a inclusão da população em sistemas universalizados de proteção social e a organização descentralizada das políticas e serviços (Fleury, 2008).

A institucionalização destes espaços no âmbito do Estado dotados de poderes legais e de composição paritária entre sociedade e governo foi uma das conquistas do movimento pela reforma sanitária (Carvalho, 1997). Este último surge, no final da década de 1960, comprometido com a transformação do sistema de saúde até então vigente, reivindicando melhorias das condições e de atenção à saúde da população, na constituição de um direito de cidadania (Escorel, 2008). Buscava-se tanto a democratização no acesso a bens e serviços de saúde como a democratização do acesso ao poder do Estado. Entendia-se que o direito universal à saúde deveria ser acompanhado pelo direito à participação no poder (Carvalho, 1997).

Portanto, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, que se originou um ambiente institucional favorável à instituição de espaços decisórios participativos – como os conselhos. Isto porque questões como participação da comunidade e democratização da gestão pública passaram a fundamentar a elaboração de políticas públicas, abrindo, assim, espaço para a criação de instâncias administrativas que funcionassem como canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder público municipal (IBGE, 2013). Soma-se a isso a constituição de um novo arranjo federativo, no qual o município adquire um papel central no processo de gestão das políticas públicas (Tatagiba, 2006).

De acordo com as diretrizes preconizadas na CF 1988, a partir da década de 1990, a participação da sociedade exercida diretamente por meio de órgãos colegiados é regulamentada por legislação específica em diversas políticas públicas (saúde, assistência social, educação, direitos da criança e do adolescente, meio ambiente). A área de saúde foi precursora deste processo por meio da regulamentação da Lei nº 8.142,<sup>ii</sup> que designa o Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, em cada esfera de governo, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (Brasil, 1990, art. 1º §2º).

Durante a década de 1990 ocorreu um crescimento significativo na constituição dessas instâncias de participação a nível nacional. No caso da saúde, entre 1991 e 1993 foram constituídos cerca de 2.000 conselhos, “o que significa um ritmo de praticamente dois novos conselhos por dia” (Carvalho, 1997:153). Dez anos após a CF 1988, em mais de 5.000 municípios brasileiros, já existia mais conselheiros que vereadores, o que dá a dimensão dessa forma de participação (Carvalho, 1998). Tal crescimento pode ser explicado pela existência obrigatória destas instâncias nas esferas nacional, estadual e municipal, de acordo com a determinação da legislação setorial.

Se, por um lado, ao longo da década de 1990, observa-se a ampliação dos conselhos como espaços de debate e deliberação sobre as políticas públicas que garantem a participação de representantes da sociedade junto com agentes estatais, por outro lado, percebe-se que estes espaços enfrentam problemas em seu funcionamento, principalmente de legitimação e eficácia (Labra, 2005).

Desta forma, por mais que os conselhos sejam considerados espaços públicos onde a sociedade reivindica seus direitos, acompanha as ações do Estado e delibera sobre as questões de interesse público, a garantia legal destas instâncias não garante por si só seu potencial democrático e deliberativo (Gonçalves, Silva & Pedrosa, 2008).

Um dos entraves, considerado de caráter estrutural, são as práticas políticas com tendências mais conservadoras, antidemocráticas e clientelistas, que causam impedimento ou criam obstáculos ao exercício da cidadania na constituição e no funcionamento das instâncias participativas (Dagnino, 2002; Coelho, 2004; Neves, 2007). Os conselhos municipais, ao serem instituídos como espaços que

garantem um canal de intervenção de setores da população na administração pública, defrontam-se, muitas vezes, com formas tradicionalmente constituídas de sociabilidade política e interação com órgãos governamentais que colocam em xeque o funcionamento democrático destes espaços (Bezerra, 2004).

Outra dificuldade percebida é a resistência por parte dos representantes do poder Executivo em compartilhar poder sobre as decisões referentes às políticas públicas, ocasionando conflitos e tensões na relação estabelecida entre Sociedade-Estado. Desta forma, o poder deliberativo previsto para os conselhos, muitas vezes, se transforma em uma prática meramente consultiva (Dagnino, 2002).

Sobre o aspecto deliberativo, um dos entraves percebidos é o estabelecimento de alternativas concretas por parte do gestor frente às propostas apresentadas pelos conselheiros para o enfrentamento e a solução de denúncias e irregularidades. Para que isso ocorra, o conselho necessita do respaldo e do apoio do Executivo, ao passo que também é importante o estabelecimento de articulações por parte dos conselheiros, a fim de fortalecer este processo (Silva & Labra, 2001).

Portanto, o êxito do caráter deliberativo dos conselhos é alcançado quando as decisões são homologadas pelo gestor legalmente constituído em cada esfera de governo. Esta exigência torna a deliberação do conselho dependente da vontade política do governante, o que pode causar frustrações e comprometer a prática cidadã no interior destas instâncias participativas (Silva, 2004).

A questão da representatividade dos membros da sociedade civil também é um aspecto que impacta a dinâmica participativa dos conselhos. A primeira delas diz respeito à baixa rotatividade dos conselheiros, o que reflete em um insuficiente exercício democrático de inclusão de novos membros no âmbito da própria sociedade. A segunda é o distanciamento da relação entre representantes e representados, o que interfere no caráter coletivo e no bem comum como elementos norteadores do processo de discussão e deliberação característico destes espaços (Cohn, 2003).

Percebe-se também que, muitas vezes, a dimensão burocrática no interior dos conselhos avança em detrimento da dimensão política, refletida na discussão de questões operacionais ou até mesmo por decisões relacionadas às políticas públicas sem qualquer debate ou negociação, o que parece promover uma despolitização destas instâncias (Cohn, 2003; Tatagiba, 2005).

A qualidade do processo decisório dos conselhos também guarda relação com o provimento, por parte do Estado, de condições mínimas para seu funcionamento, como infraestrutura, recursos humanos e recursos financeiros. Ou seja, a autonomia do conselho também reflete em sua organização no que se refere às instâncias internas, como mesa diretora, secretaria executiva e comissões de acompanhamento permanentes, além de funcionários para sistematizar os trabalhos e as demandas. A inexistência destes recursos é sentida de forma mais forte na participação dos conselheiros representantes da sociedade civil, pois estes necessitam realizar investimentos pessoais (dedicação de tempo e dinheiro) para suprir estas lacunas institucionais. No caso dos membros do poder público, estes efeitos negativos não causam tanto impacto, pois participam dos conselhos como parte das atividades profissionais remuneradas (Moreira & Escorel, 2009).

Apesar das diversas dificuldades que permeiam a dinâmica de funcionamento dos conselhos e colocam em questão a sua eficácia do ponto de vista deliberativo, é importante considerar a contribuição destes espaços para a construção da democracia participativa no país. Através da consolidação destes arranjos institucionais, os representantes da sociedade civil podem influir na decisão sobre a condução das políticas públicas e no destino de recursos financeiros, promover a fiscalização e o acompanhamento das ações do Executivo, bem como influenciar a elaboração de políticas que favoreçam a população (Cortes, 2002).

Acredita-se que uma das estratégias a serem estabelecidas para o fortalecimento dos conselhos frente aos diversos entraves presentes em sua dinâmica de funcionamento é a mobilização para a atuação efetiva de representantes da sociedade nestes espaços (Labra, 2009).

Desta maneira, a atividade de extensão cumpre um papel fundamental, pois, ao trabalhar com a comunidade por meio de uma prática pedagógica em favor da autonomia, da reflexão crítica e do caráter eminentemente político da educação (Freire, 1980), pode contribuir para o envolvimento de representantes de comunidades em instâncias decisórias participativas.

### **3. Teologia da Libertação: Enlace entre teoria e práxis**

Esta seção dedica-se a discutir, a partir do referencial da TL, as suas principais bases para a compreensão crítica e a transformação da realidade, principalmente a atuação social e política junto às classes menos favorecidas, e também o trabalho de conscientização sobre todo tipo de opressão, alcançado pela liberdade e emancipação dos oprimidos.

A TL constitui a expressão de um movimento social originado no início da década de 1960 e teve como cenário para seu surgimento a América Latina, sobretudo o contexto sociopolítico daquela época. Abrangia setores da Igreja (bispos, padres, ordens religiosas), movimentos religiosos laicos (Ação Católica, Juventude Universitária Cristã), intervenções pastorais de base popular (Pastoral Operária, Pastoral Camponesa, Pastoral Urbana) e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) (Löwy, 1991; Boff, 1980).

A TL foi desenvolvida por teólogos presbiterianos, como Richardo Shaull e Rubem Alves, e, principalmente, por teólogos católicos, em especial, pelo precursor peruano Gustavo Gutiérrez, que se dedicou a fundamentar teoricamente a TL seguindo uma diretriz da ação social e política (Sinner, 2013). Nas palavras de Gutiérrez (2000:74), a TL constitui

uma teologia que não se limita a pensar o mundo, mas procura situar-se como um momento do processo por meio do qual o mundo é transformado: abrindo-se no protesto diante da dignidade humana pisoteada, na luta contra a espoliação da imensa maioria da humanidade, no amor que liberta, na construção de uma nova sociedade, justa e fraterna (...).

Alguns preceitos fundamentais comuns entre os teólogos protestantes e católicos dedicados à TL podem ser destacados: (i) crítica ao capitalismo dependente, como um sistema injusto e iníquo; (ii) utilização do referencial marxista para compreensão das causas da pobreza, das contradições do capitalismo e da luta de classes; (iii) opção preferencial em favor dos pobres e da solidariedade como a sua luta de autolibertação; (iv) desenvolvimento de comunidades cristãs de base entre os pobres, como uma nova forma da Igreja e como alternativa ao modo de vida individualista imposto pelo sistema capitalista (Löwy, 1991).

A adoção do marxismo na TL pode ser compreendida pelas condições de pobreza presentes na América Latina, sendo percebido como a explicação mais coerente e universal das causas da pobreza e a única proposição radical para sua extinção. Com isso, o oprimido passa a ser visto como sujeito político da própria libertação, alcançada por meio de um processo de conscientização das desigualdades sociais, culturais, políticas e econômicas que assolam a sociedade (Löwy, 1991; Boff, 1980).

Busca-se, desta forma, um comportamento cada vez mais consciente do sujeito ativo no processo histórico, ou seja, consciente da injustiça social e de todo elemento repressivo que o impeça

de participar da mudança das estruturas sociais e da gestão política. Esta libertação ultrapassa a dependência econômica, social e política, consistindo em um processo de emancipação do indivíduo ao longo da história, libertando-se de todo tipo de opressão e tornando-se sujeito artífice do próprio destino (Gutiérrez, 2000; Boff, 1980).

Sobre a compreensão do termo “libertação”, esta pode ocorrer a partir de três distinções principais que guardam relação entre si: (i) libertação como significado de aspirações das classes sociais e dos povos oprimidos, bem como destaca o aspecto conflituoso da situação econômica, social e política que opõe as classes opressoras às classes oprimidas; (ii) libertação inserida na compreensão do processo histórico, com o propósito de o indivíduo assumir conscientemente o próprio destino e atuar como sujeito nas transformações sociais desejadas; e, por fim, (iii) a conquista da liberdade como promotora de uma permanente revolução cultural, que leva à construção de uma sociedade qualitativamente diferente composta por sujeitos novos, críticos (Gutiérrez, 2000).

“(…) Libertação, como a própria semântica sugere, constitui-se como ação criadora da liberdade. É uma palavra-processo, palavra-ação intencionalmente orientada a uma práxis que liberta de e para” (Boff, 1980:18). É por meio do método que envolve a análise da realidade–reflexão teológica–ação pastoral que a TL é trabalhada. Parte-se não apenas de quadros teóricos elaborados e sistematizados, mas de uma análise da realidade que requer a práxis para a transformação da realidade (Boff, 1980).

Este constitui um dos aspectos centrais da TL, ou seja, é a união entre reflexão e práxis que dá sentido a sua formulação como teologia. “Sem esta práxis não se pode falar de teologia da libertação, por mais irredutível e importante que seja seu momento estritamente teórico” (Aquino Junior, 2011:402). É por este motivo que a TL está associada à atuação das CEBs, das pastorais sociais, ou seja, daqueles grupos que acentuam mais as dimensões prática e social da fé engajados nos movimentos e nas lutas populares (Aquino Junior, 2011).

Neste sentido, a atuação do teólogo da libertação ocorre coletivamente e de forma concreta com a comunidade, sendo este considerado um “intelectual orgânico” ou um “teólogo militante”, ao contrário de um “teólogo de gabinete”, dedicado somente aos centros de investigação e estudo. O momento prévio à TL é o compromisso vivo com as bases, ou seja, um conhecimento direto da realidade da opressão/libertação através de um engajamento solidário com os pobres na realização de um trabalho conjunto de conscientização e emancipação dos oprimidos (Boff & Boff, 2001).

Contudo, para que o processo de libertação seja pleno, deverá ser assumido pelos próprios oprimidos e, para isso, partir dos seus valores intrínsecos. Este aspecto é assumido pela pedagogia emancipatória de Paulo Freire, que, por meio da união entre teoria e práxis, concebe a educação como prática de liberdade por meio de um processo de conscientização dos oprimidos – ou melhor, da passagem de uma consciência ingênua que não problematiza para uma consciência crítica, na qual o oprimido tem conhecimento da estrutura opressora e, desta forma, está aberto ao diálogo crítico e a criatividade (Gutiérrez, 2000; Boff, 1980).

“Quem, melhor que os oprimidos, se encontrará preparado para entender o significado terrível de uma sociedade opressora? Quem sentirá, melhor que eles, os efeitos da opressão? Quem, mais que eles, para ir compreendendo a necessidade da libertação?” (Freire, 1987:17).

Sendo assim, a práxis libertadora parte da opressão e de suas causas, constituindo objeto de reflexão dos oprimidos, de que resultará o seu engajamento na luta pela libertação e consequente emancipação.

A busca pela práxis libertadora é também inerente à prática extensionista na medida em que por meio de um processo dialógico, de respeito aos saberes e da autonomia do educando, persegue a problematização da realidade e da tomada de consciência da situação vivenciada. “(...) A extensão universitária deve perseguir a problematização do homem-mundo ou do homem em suas relações com o mundo e com os homens, possibilitar que estes aprofundem sua tomada de consciência da realidade na qual e com a qual estão” (Freire, 1980:33).

#### **4. Extensão, gestão social e conselhos municipais**

A experiência de extensão apresentada e analisada refere-se ao curso “Formação Política e Cidadania: os Conselhos Municipais como Referência”, que possui como principal objetivo mobilizar e qualificar a população, em especial agentes de pastorais, membros de movimentos sociais e representantes de comunidades para atuar em conselhos municipais de políticas públicas.

É por meio do trabalho conjunto com a comunidade na troca de saberes sobre a importância da participação de representantes da sociedade civil nestes espaços e da conscientização crítica pela comunidade da dinâmica de funcionamento dos conselhos que o curso pretende alcançar seu objetivo.

A realização desta iniciativa está inserida em um contexto de mais de 20 anos de realização de atividades de um programa de pesquisa de uma instituição de ensino superior (IES) dedicada à temática da gestão social em seus eixos ensino, pesquisa e extensão. Por meio de projetos de pesquisa e de intervenção, busca-se atender a dois objetivos principais: transferir tecnologias sociais e promover a prática de discentes em gestão social. Por gestão social entende-se um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação em qualquer sistema social. O adjetivo social qualificando o substantivo gestão é visto como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação (Tenório, 2006, 2008).

As atividades de extensão são desenvolvidas desde 1990 através de projetos de intervenção social em parceria com uma entidade da Igreja Católica na implementação de cursos de gestão comunitária. Tais cursos compreendem três módulos, a saber, elaboração, administração e avaliação de projetos comunitários, e são destinados a moradores de comunidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em especial bairros mais vulneráveis do ponto de vista social e econômico. Tem-se como principal objetivo trabalhar de forma coletiva e dialógica com a comunidade ferramentas e tecnologias sociais na construção, gestão e avaliação de projetos. Ao total, mais de 80 alunos dos cursos de Mestrado e Doutorado em Administração já atuaram como voluntários desta atividade de extensão, que conta com a participação de cerca de 800 moradores de diversas comunidades do estado do RJ como alunos.

No caso do curso dedicado à temática dos conselhos municipais, as atividades são realizadas sob a coordenação do programa de pesquisa em questão, em parceria com a entidade da Igreja Católica e mais duas universidades sediadas no interior do estado do RJ. O desenvolvimento desta iniciativa conta com o envolvimento de alunos de graduação, pós-graduação (mestrado e doutorado) e professores de diferentes áreas (Administração Pública e de Empresas, Ciências Sociais, Economia, História), possuindo uma característica interdisciplinar na formulação e condução das ações.

O método adotado para o desenvolvimento da prática extensionista compreende o processo ensino-aprendizagem, estruturado sob a perspectiva da relação teoria-prática, fundamentado na

educação dialógica e no respeito aos saberes existentes no grupo. Baseia-se na pedagogia emancipatória de Paulo Freire (2007) e na filosofia de trabalho com comunidades de Clodovis Boff (1986), bem como no conceito de pesquisa-ação de Thiollent (1998), no qual os discentes e pesquisadores têm um envolvimento orgânico e uma relação intersubjetiva com os sujeitos integrantes do processo.

“Com a pesquisa-ação os pesquisadores pretendem desempenhar um papel ativo na própria realidade dos fatos observados” (Thiollent, 1998:16).

O curso estrutura-se entre aulas de conteúdo e práticas, divididas em sete temáticas, a saber: (i) gestão social, participação e cidadania; (ii) papel da burocracia e trajetória das políticas sociais; (iii) dinâmica política dos atores sociais; (iv) Constituição Federal de 1988 e participação cidadã; (v) conselhos municipais de políticas públicas; (vi) conselheiros municipais; e por último, (vi) práticas de conselhos municipais. Após as aulas dedicadas a apresentação e discussão do conteúdo, uma dinâmica com a utilização de tecnologias digitais é trabalhada junto aos alunos, com a finalidade de reforçar e explicitar os principais conceitos e assuntos das temáticas em questão.

Discutem-se, ainda, as experiências individuais e coletivas que dizem respeito às questões relevantes à participação da população nos conselhos municipais. Cada temática é trabalhada por docentes e discentes (graduação e pós-graduação) junto aos participantes do curso, seguindo o propósito da construção conjunta do conhecimento e da troca de saberes entre universidade e comunidade. Essa perspectiva interativa se aplica ainda ao material didático, elaborado pelos professores de cada temática especialmente para o curso, num processo dialógico que contou com a contribuição dos alunos, a partir da leitura e do debate crítico norteado pela aproximação entre teoria e prática sobre as questões que envolvem a construção da cidadania participativa e o fortalecimento da relação Sociedade-Estado.

Ao final do curso, quando todas as temáticas já foram discutidas e trabalhadas conjuntamente com os alunos, estes participam de uma reunião ordinária dos conselhos de políticas públicas de diversas áreas do município do Rio de Janeiro – saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, política urbana – a fim de relacionarem o conhecimento adquirido no curso com a prática de funcionamento destes arranjos institucionais.

Um ponto importante a ser ressaltado é que o curso realiza-se no âmbito de um laboratório de informática intitulado “Laboratório de Transferência de Tecnologias em Gestão Social”, equipado com computadores fixos e portáteis, bem como com equipamentos multimídia que possibilitam melhor infraestrutura e contribuem para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da relação ensino-aprendizagem.

Neste sentido, aulas regulares de conteúdo básico de informática, ministradas por alunos de graduação dos cursos de Administração, Ciências Sociais e História, são oferecidas aos participantes do curso, a fim de contribuir para a inclusão e a capacitação daqueles que nunca tiveram oportunidade de conhecer e acessar tecnologias digitais.

Ao longo de três edições do curso “Formação Política e Cidadania: os Conselhos Municipais como Referência”, podem ser percebidos resultados no cumprimento de seu objetivo principal, em especial sua contribuição para o fortalecimento da cidadania participativa ao estabelecer ações de conscientização junto à comunidade sobre a importância do envolvimento da população em instâncias decisórias.



Sobre a descrição dos resultados, em primeiro lugar, assim como demonstrado em trabalho anterior (Kronemberger et al., 2012), o curso, enquanto prática extensionista, tem se caracterizado como um instrumento para a conscientização da comunidade acerca da importância da participação em conselhos municipais e sobre os entraves presentes na dinâmica de funcionamento desses arranjos institucionais. Soma-se a isso a percepção da comunidade sobre os conselhos como espaços de reivindicações de direitos e de participação da sociedade no processo deliberativo e de acompanhamento das políticas públicas junto ao Estado.

Em segundo lugar, destaca-se a inserção de agentes de pastorais e representantes de comunidades em instâncias participativas, como membros de conferências nacionais e conselhos municipais do Rio de Janeiro, a saber: 3ª Conferência Nacional dos Direitos de Pessoa com Deficiência; 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), organizada pela Controladoria Geral da União (CGU); Conselho Municipal de Cultura; Conselho Municipal do Artesanato. No caso deste último, sua constituição foi impulsionada por um representante da associação de artesãos do Rio de Janeiro, que, após participar do curso e obter contato com o conteúdo e a prática dos conselhos municipais, se sentiu motivado a exercer a função de conselheiro em sua área de atuação.

Além disso, o curso contribuiu para a capacitação de representantes de comunidades de diferentes localidades do estado que já atuavam como conselheiros municipais em diversas áreas, como: saúde; assistência social; direitos da criança e do adolescente, do idoso e direitos da pessoa com deficiência. Destaca-se que, no caso do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de São Gonçalo-RJ, após adquirir conhecimento sobre sua dinâmica de funcionamento e o exercício da função de conselheiro, um aluno que já atuava como membro deste espaço tornou-se presidente do conselho.

Em quarto lugar, a partir da constituição e do desenvolvimento deste curso, foram estabelecidas parcerias com outras IES, situadas em municípios do interior do estado do Rio de Janeiro, por meio de projetos de pesquisa com a finalidade de promover a ampliação e a interiorização desta atividade de extensão. Além da parceria com instituições de ensino, o curso conta com o apoio da CGU-RJ na realização de palestras e na distribuição de materiais didáticos sobre a temática da transparência e do controle social, com o propósito de fortalecer a capacitação e promover maior publicização junto à comunidade sobre a importância da participação em conselhos municipais.

De forma geral, o projeto de extensão em tela parte da problemática do funcionamento de instâncias decisórias participativas e busca desenvolver suas ações de caráter social e político por meio de uma interação orgânica entre universidade e comunidade, a partir do diálogo e da construção coletiva do conhecimento.

Este processo baseado na relação entre gestão social e extensão persegue as bases da TL direcionada para a emancipação do indivíduo, alcançada pela conquista de sua liberdade e autonomia, num processo de conscientização crítica da realidade. A proposta emancipatória, assim como destaca Thiollent (2002), promove transformações sociais a partir do momento em que as pessoas menos favorecidas têm acesso à educação e, além disso, à construção de conhecimentos novos.

## 5. Considerações finais

O artigo teve como principal objetivo descrever e analisar uma experiência de extensão dedicada aos conselhos municipais à luz do referencial da TL, especialmente sua discussão sobre a relação teoria-práxis, na busca pela emancipação e conscientização crítica da classe pobre e oprimida.

Para tal, partiu-se da análise de estudos dedicados à cidadania participativa em instâncias decisórias participativas, como os conselhos de políticas públicas, tendo por finalidade apresentar o processo de institucionalização destes espaços no contexto brasileiro, seus aspectos inovadores para o fortalecimento e a consolidação da democracia, bem como os entraves que colocam em questão seu real funcionamento.

A partir deste panorama, buscaram-se, no referencial da TL, elementos para o desenvolvimento de uma atividade de extensão dedicada ao fortalecimento dos conselhos municipais. Entre as bases da TL utilizadas como aspectos norteadores na realização das ações desta atividade, destaca-se a conscientização dos pobres e oprimidos acerca da problemática da realidade e de sua emancipação direcionada por valores de liberdade e autonomia, a fim de transformar e constituir uma nova sociedade justa, fraterna e igualitária (Gutiérrez, 2000; Boff & Boff, 1979).

Desta maneira, o projeto de extensão analisado parte da reflexão crítica construída a partir da relação teoria-prática sobre a dinâmica de funcionamento dos espaços decisórios entre Sociedade-Estado e, com isso, busca, por meio da realização de um curso, mobilizar e qualificar a participação de representantes de comunidades, sobretudo agentes de pastorais sociais, em instâncias decisórias, como os conselhos municipais.

De forma geral, a realização desta prática extensionista ao longo de três anos de implementação tem mostrado (i) promover a conscientização de representantes de comunidades sobre a importância da participação da população em arranjos institucionais, bem como sobre as principais dificuldades que estes espaços enfrentam; (ii) contribuir para a mobilização e a atuação de representantes de comunidades em arranjos institucionais participativos; (iii) capacitar aqueles representantes da sociedade que já atuam como conselheiros municipais de políticas públicas; e, por fim, (iv) disseminar e interiorizar esta iniciativa por meio do estabelecimento de parcerias com outras IES.

## 6. Referências Bibliográficas

- AQUINO JUNIOR, F. (2011). Atualidade da teologia da libertação. *Theologica Xaveriana*. v. 61, n. 172, p. 397-422.
- BEZERRA, M. O. (2004). *Participação popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de orçamento participativo*. Coleção Antropologia da Política – Espaço e Tempo da Política. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- BOFF, C. (1986). *Como trabalhar com o povo: metodologia do trabalho popular*. Petrópolis: Vozes.
- BOFF, L. (1980). *Teologia do Cativo e da Libertação*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- BOFF, L.; BOFF, C. (1979). *Da libertação: o sentido teológico das libertações sócio-históricas*. Petrópolis: Vozes.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (2001). *Como fazer teologia da libertação*. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 8.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2013). *Perfil de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2012*. Rio de Janeiro: IBGE.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1990). Lei nº 8.142. **Lei Orgânica da Saúde**. 19 de setembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm) Acesso em: maio 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. (2010). *Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE.

CARVALHO, A. I. (1997). Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania: a Reforma Sanitária como Reforma do Estado. In: FLEURY, S. (org.). *Saúde e Democracia: A luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial.

CARVALHO, M. C. A. A. (1998). Participação social no Brasil hoje. *Pólis Papers*, n. 2, p. 1-27.

COELHO, V. S. R. P. (2004). Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M (orgs.). *Participação e Deliberação*. São Paulo: 34 Letras.

COHN, A. (2003). Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, 8(1): 9-18.

CORTES, S.M.V. (2002). Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária.

DAGNINO, E. (2002). Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária.

\_\_\_\_\_; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (2006). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *A disputa pela construção democrática*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp.

SCOREL, S. (2008). Participação social. In: GIOVANELLA, L.; SCOREL, S.; LOBATO, L. V. C., et al. *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

FLEURY, S. (2008). *Democracia, Poder Local e Cidadania no Brasil*. Disponível em: [www.ebape.fgv.br/pp/peep](http://www.ebape.fgv.br/pp/peep). Acesso em: nov. 2008.

FREIRE, P. (1980). *Conscientização: teoria e prática da libertação*. São Paulo: Moraes.

\_\_\_\_\_ (1987). *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ (2007). *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.

GONÇALVES, A. O.; SILVA, J. F. S.; PEDROSA, J. I.S. (2008). Contribuições da gestão participativa no espaço público chamado conselho: o contexto dos conselhos de saúde no Brasil. *Divulgação em Saúde para Debate*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 96-105.

GUTIÉRREZ, G. (2000). *Teologia da Libertação: perspectivas*. São Paulo: Edições Loyola.

KRONEMBERGER et al. (2012). Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas sob o Olhar da Comunidade: uma Experiência de Extensão Universitária. *Revista Desenvolvimento em Questão*, Ijuí-RS, v. 10, n. 21, p. 146-177.

LABRA, M. E. (2005). Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios. In: LIMA, Nísia. *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

\_\_\_\_\_ (2007). *Existe uma política de participação e controle social no setor saúde? Contribuições para um debate urgente*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES.

\_\_\_\_\_ (2009). Política nacional de participação na saúde; entre a utopia democrática do controle social e a práxis predatória do clientelismo empresarial. In: FLEURY, S; LOBATO, L.V.C (orgs.) *Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Cebes.

LÖWY, M. (1991). *Marxismo e Teologia da Libertação*. São Paulo: Cortez; Autores Associados.

MOREIRA, M. R.; ESCOREL, S. (2009). Conselhos municipais de saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3): 795-805.

NEVES, A. V. (2007). Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa. *Revista Katalysis*, v. 10, p. 215-221.

SILVA, I. F.; LABRA, M. E. (2001). As instâncias colegiadas do SUS no estado do Rio de Janeiro e o processo decisório. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 17(1): 161-170.

SILVA, I. G. (2004, setembro). Participação popular nas políticas públicas: a trajetória dos conselhos de saúde do Sistema Único no Brasil. *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, Portugal.

SINNER, R.(2013). *Da teologia da libertação para uma teologia da cidadania como teologia pública*. Disponível em: [www.wftl.org/pdf/018.pdf](http://www.wftl.org/pdf/018.pdf). Acesso em: maio 2013.

TATAGIBA, L. (2002). Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ (2005). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Rev. Sociol. Polit*, Curitiba, 25, p. 209-213.

\_\_\_\_\_ (2006). Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra.

TENÓRIO, F. G. (2006). A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). *RAP*. Rio de Janeiro 40(6): 1145-62.

\_\_\_\_\_ (2008). *Tem razão a administração? Ensaios de teoria organizacional*. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2008.

THIOLLENT, M. J. M. (1998). *Metodologia da Pesquisa-Ação*. 8. ed. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_ (2002, novembro). Construção do conhecimento e metodologia da extensão. I CBEU – Congresso Brasileiro de Extensão Universitária. João Pessoa, Paraíba.

---

<sup>i</sup> O Plano Brasil 2022 tem como propósito tecer estratégias para o futuro do país, fixando metas para o ano de 2022, quando o Brasil comemora o bicentenário de sua independência. Sua elaboração envolveu grupos de trabalho formados por técnicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, representantes de todos os ministérios, da Casa Civil e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: [http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Brasil\\_2022\\_volume2.pdf](http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Brasil_2022_volume2.pdf) Acesso em: abr. 2012.

<sup>ii</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 8.142. **Lei Orgânica da Saúde**. 28 de dezembro de 1990. Disponível em: [portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Lei8142.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Lei8142.pdf). Acesso em: jul. 2013.