

## **Educação popular e Conselhos Municipais: a extensão universitária na criação de espaços educativos para a participação e o controle social**

Fábio Moreira Cogue<sup>1</sup>, Larissa Antunes Zanotti<sup>2</sup>, Júlia Moretto Amâncio<sup>3</sup>

### **Resumo**

O presente relato de experiência diz respeito a uma formação promovida pelo Observatório de Políticas Públicas (OPP), da Universidade Federal de Lavras (UFLA), em parceria com a Casa dos Conselhos situada em Lavras/MG, com o objetivo de promover um ciclo de formação para conselheiros gestores de políticas públicas no referido município. Este projeto buscou qualificar conselheiros e demais interessados, por meio de atividades de educação popular. As oficinas foram desenhadas para incentivar o aprendizado colaborativo, utilizando jogos, dinâmicas e rodas de conversa que promoveram trocas entre sociedade civil, governo local e equipe universitária. Os resultados ressaltam o valor de espaços educativos não somente para o fortalecimento da participação social, como também para a criação de redes entre os participantes. A conclusão sugere a replicação dessa iniciativa em outros municípios, incentivando o desenvolvimento de uma cultura democrática mais participativa e a democratização da própria democracia.

### **Palavras-chave**

Educação popular. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Participação social. Extensão universitária.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, Brasil. E-mail: coguef@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo, Brasil. E-mail: larissa.zanotti@usp.br.

<sup>3</sup> Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil; professora na Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, Brasil; coordenadora do Projeto “Fortalecimento dos Serviços Socioassistenciais Municipais – Brumadinho e Bacia do Paraopeba” na mesma instituição; coordenadora do Projeto de Extensão “Observatório de Políticas Públicas” na mesma instituição; coordenadora da “Casa das Cidades” na mesma instituição. E-mail: julia.moretto@ufla.br.

## **Popular education and Municipal Councils:** university outreach in the creation of educational spaces for participation and social oversight

Fábio Moreira Coguel<sup>1</sup>, Larissa Antunes Zanotti<sup>2</sup>, Júlia Moretto Amâncio<sup>3</sup>

### **Abstract**

The present experience report concerns a training initiative promoted by the Public Policy Observatory (OPP) of the Federal University of Lavras (UFLA), in partnership with “Casa dos Conselhos” located in Lavras, state of Minas Gerais, Brazil, with the objective of promoting a training cycle for public policy management council in the aforementioned municipality. This project sought to qualify councilors and other interested parties through popular education activities. The workshops were designed to encourage collaborative learning using games, dynamics, and conversation circles that promoted exchanges among civil society, local government, and university team. The results highlight the value of educational spaces not only for strengthening social participation but also for creating networks among participants. The conclusion suggests replicating this initiative in other municipalities, encouraging the development of a more participatory democratic culture and the democratization of democracy itself.

### **Keywords**

Popular education. Public Policy Management Councils. Social participation. University outreach.

---

<sup>1</sup> Master's degree in Public Administration, Federal University of Lavras, State of Minas Gerais, Brazil. Email: coguef@gmail.com.

<sup>2</sup> Master's degree in Public Policy Management, University of São Paulo, State of São Paulo, Brazil. Email: larissa.zanotti@usp.br.

<sup>3</sup> PhD in Social Sciences, State University of Campinas, State of São Paulo, Brazil; professor at the Federal University of Lavras, State of Minas Gerais, Brazil; coordinator of the Project “Strengthening Municipal Social Assistance Services – Brumadinho and Paraopeba Basin” at the same institution; coordinator of the Extension Project “Observatory of Public Policies” at the same institution; coordinator at “Casa das Cidades” at the same institution. Email: julia.moretto@ufla.br.

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 representa um avanço significativo no que tange à consolidação da cidadania no Brasil, sendo ela composta pelos direitos civis, políticos e sociais de cada indivíduo (Brasil, 1988). Os avanços envolvendo-a permeiam diversos aspectos, desde seu preâmbulo, que se inicia tratando sobre valores pluralistas e a construção de uma sociedade justa e igualitária. Nesse contexto, após a promulgação dessa Constituição, o país vivenciou uma explosão de experiências participativas e, desde então, diversas formas de participação social foram institucionalizadas (Romão; Martelli, 2020). No entanto, o caminho a participação social obtiver espaço no sistema político brasileiro foi longo e, embora esteja registrada na carta magna, seu funcionamento não é pleno.

Conforme discutiremos neste trabalho, diversas são as possibilidades de participação popular, sejam institucionalizadas no sistema político ou por meio da organização da sociedade civil. Dessa forma, atenta-se aqui aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que representam um marco para a participação social, por meio do qual pessoas eleitas para mandatos pela comunidade possuem o poder de decidir ou influenciar sobre as políticas públicas. Logo, este trabalho corrobora a necessidade de formação dos conselheiros gestores para que suas ações possuam impacto e sejam, de certa forma, assertivas no que tange à elaboração, implementação e controle das políticas públicas. Além disso, objetiva-se que esses espaços sejam foco de discussões mais qualificadas e críticas, justificando também a existência desse tipo de formação política.

O presente trabalho é um relato de experiência de um ciclo de capacitação e debates com a educação popular promovido pelo Observatório de Políticas Públicas (OPP) – entidade de extensão pertencente ao Departamento de Administração Pública (DAP) da Universidade Federal de Lavras (UFLA) – e solicitado pela Casa dos Conselhos, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município de Lavras/MG, para Conselhos Municipais de Direito e de Políticas Públicas.

O objeto em questão faz-se importante ao passo que a literatura aponta a necessidade de espaços educativos para esse público, principalmente em relação ao âmbito do conhecimento político e democrático. Além disso, projetos de extensão que visam estreitar os laços entre o conhecimento produzido na academia e na sociedade civil, para que esta se aproprie desse conhecimento para construir uma cultura democrática, são dignos de investigação, de forma que seus métodos sejam aprimorados e seus impactos ampliados.

## Os Conselhos Municipais de Direito e de Políticas Públicas

A participação social, também conhecida como participação dos cidadãos, é usada para definir a prática de inclusão da sociedade e das Organizações da Sociedade Civil (OSC) nos processos decisórios de diferentes políticas públicas (Milani, 2008). Nesse horizonte, fomentar a participação dos diferentes atores sociais significa fortalecer a democracia e criar uma rede que informa, elabora, implementa e avalia as decisões políticas.

O processo constituinte, iniciado em 1985, foi marcado por intensas mobilizações sociais que influenciaram diretamente o conteúdo da Constituição Federal de 1988. Nessa época, a participação popular consistia em uma demanda histórica de movimentos sociais, como aqueles relacionados aos trabalhadores rurais sem-terra, à gestão de políticas urbanas e à educação popular. Com isso, os anos 1990 foram caracterizados pela institucionalização da consulta a diversos segmentos da sociedade – população em geral, associações, sindicatos, especialistas e setores empresariais – no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas (Milani, 2008).

Ao longo das últimas três décadas, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas encarnaram institucionalmente aquilo que, na Constituição de 1988, eram disposições abstratas, introduzindo o princípio da participação em determinados setores da política (também denominada gestão pública participativa) (Lavalle; Guicheney; Vello, 2021). Esses órgãos colegiados são espaços nos quais representantes do poder público e da sociedade civil participam do processo decisório das políticas públicas de forma paritária, ou seja, o número de representantes governamentais deve ser o mesmo da sociedade civil (Almeida; Tatagiba, 2012). Esses são tidos como arranjos institucionais inovadores, tendo em vista a promoção da participação de setores historicamente excluídos do processo decisório na construção de políticas públicas (Tatagiba, 2002).

Atualmente, conforme Lavalle (2023), o Brasil possui mais de 60 mil Conselhos Municipais que exercem funções normativas, fiscalizadoras e de cogestão de políticas em suas respectivas áreas. A expansão dos Conselhos como modelo preferencial para institucionalizar a participação acarretou não somente a multiplicação das áreas em que foram implementados, como as áreas de transporte, o desenvolvimento urbano, a terceira idade, o turismo, o gênero, a raça, entre outras, além de uma variação significativa quanto à sua inserção institucional no correspondente setor de políticas (Lavalle; Voigt; Serafim, 2016). Sendo assim, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas se tornaram ferramentas concretas para a promoção da participação popular e do controle social institucional. Nesse sentido, de acordo com Tatagiba

(2005), eles estão presentes na maioria dos municípios, articulados a partir do nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas; em outras palavras, os Conselhos representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática no país. Quanto às suas ações, elas podem ter caráter deliberativo, com autonomia para decidir sobre políticas públicas, fundos e repasses financeiros, entre outros aspectos; ou caráter consultivo, no qual os conselheiros discutem temas com o intuito de influenciar decisões públicas.

Em geral, algumas questões são presentes na criação e implementação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e, dentre elas, destaca-se a necessidade de sua capacitação aos representantes da sociedade civil que compõem os Conselhos, tendo em vista a disparidade de condições e de exposição. Isso se justifica uma vez que os representantes governamentais exercem sua rotina de trabalho no setor público e participam das reuniões em seu horário de expediente, ou seja, são remunerados para isso, possuem acesso aos dados e informações e estão habituados à linguagem tecnocrática (Gohn, 2007).

Ademais, segundo Gohn (2002), há carência de cursos e capacitação para conselheiros, o que permitiria uma participação mais qualificada, especialmente na formulação de políticas públicas. Para poderem exercer a fiscalização e propor políticas, é fundamental que eles compreendam o espaço da política. Isso requer uma capacitação abrangente, que ofereça a todos os membros uma visão ampla sobre política e administração.

A ausência de conhecimentos específicos representa um desafio para a participação institucional e afeta os diferentes representantes de forma desigual, como destaca Tatagiba (2002). A falta de capacitação, por sua vez, impacta distintamente os atores nos conselhos: os conselheiros governamentais, por si só, tendem a estar em vantagem devido ao maior acesso a informações e ao conhecimento sobre o funcionamento da administração pública em relação aos representantes da sociedade civil, cujas variadas capacidades constituem barreiras adicionais à igualdade de participação nos processos deliberativos.

### **A criação de espaços educativos problematizadores**

A educação popular destaca-se enquanto abordagem pedagógica possível e necessária para a realização de processos educativos para Conselhos Municipais, tendo em vista seu caráter crítico, político e dialógico. Ela não possui um modelo rígido e um corpo completamente sistematizado, apresentando-se como uma contraposição ao “modelo de educação autoritário, reprodutor, predominantemente escolarizado e que dissocia a teoria da prática” (Holliday, 2020,

p. 25). É, portanto, uma concepção educativa na qual o ser humano é central no processo pedagógico, bem como o entendimento de que se trata de um “sujeito histórico criador e transformador que se constrói socialmente nas relações com outros seres humanos e com o mundo” (Holliday, 2020, p. 25).

A educação popular é, em essência, uma postura política e pedagógica, refletindo um compromisso profundo com as comunidades e com a formação de indivíduos críticos e conscientes. Essa abordagem não se limita a uma única forma de ensino, como a educação não formal, mas abrange uma visão ampla que considera a totalidade das experiências educacionais do povo. Portanto, a educação popular não deve ser vista como uma prática isolada que atenda somente a grupos marginalizados ou setores específicos da sociedade; ela visa, na verdade, integrar e articular as diversas realidades e vivências das pessoas. Ao fazer isso, promove um ambiente de aprendizado que não discrimina, mas enriquece a experiência educacional ao considerar a diversidade de perspectivas e experiências de vida. Essa abordagem reforça a ideia de que todos têm um papel ativo no processo educativo, contribuindo com suas histórias e saberes (Puiggrós, 2003).

No que tange à nomenclatura, a palavra “popular” – no conceito de educação popular – remete a processos políticos que visam superar relações de poder, dominação, opressão e exploração sobre a classe popular. Para tanto, urge a necessidade de uma concepção educativa que satisfaça o anseio de construção de relações “equitativas, justas, respeitosas da diversidade e da igualdade de direitos para todas as pessoas” (Holliday, 2020, p. 25).

Ademais, sua diversidade de espaços e práticas é uma característica fundamental que a distingue de abordagens tradicionais de ensino. Essa flexibilidade permite que processos educativos ocorram em contextos variados, desde a academia universitária até iniciativas comunitárias de alfabetização. Essa ampla gama de possibilidades demonstra que a educação não precisa estar restrita a um ambiente formal e institucional, mas pode emergir em locais informais e cotidianos, nos quais as pessoas se reúnem para aprender e compartilhar conhecimentos. Esse caráter inclusivo a torna um mecanismo eficaz para democratizar o acesso ao saber, por dialogar com as realidades e necessidades locais (Holliday, 2020).

Os processos de educação popular, conforme descritos por Holliday (2020), englobam uma vasta gama de experiências e dinâmicas que transcendem a simples transmissão de conhecimento. Eles constituem momentos ricos de aprendizagem, nos quais a construção e recriação de saberes ocorrem colaborativamente. A ênfase em processos de reflexão e ação destaca a importância da prática no aprendizado, reconhecendo que a educação deve estar intimamente voltada às realidades e aos desafios enfrentados pelas comunidades.

Além disso, Holliday (2020) destaca a complexidade desses processos, que se desenvolvem em contextos históricos e teóricos específicos. Isso significa que a educação popular não ocorre em um vácuo; ela é moldada pelas condições sociais, políticas e econômicas que cercam os participantes. A intersecção do planejado com o espontâneo ou inesperado ressalta a flexibilidade necessária para responder às necessidades emergentes das comunidades.

Na visão da educação popular, segundo Pontual (2016), o conhecimento é sempre resultado de uma construção social, histórica e coletiva. A realidade nunca é simples nem fragmentada; ela é única, múltipla, complexa, dinâmica e contraditória – em suma, uma realidade completa e complexa. Por isso, não há como resolver os desafios complexos do mundo globalizado por meio de abordagens simplistas e especializadas.

Dessa forma, os processos educativos partem dos coletivos populares e de seus sujeitos, acompanhando as suas necessidades sociais concretas (Schönardie, 2018) e diferenciando-se da educação corporativista que atende os desejos dos grandes negócios capitalistas, para os quais o ensino é somente um meio de alcançar o sucesso material. Em outras palavras, a educação popular é aquela comprometida com o conhecimento ou o desenvolvimento do pensamento crítico (hooks, 2020).

Portanto, “não há um conceito absolutamente definido para ser ‘aplicado’ nas práticas da educação popular. Mas há, evidentemente, fundamentos teórico-metodológicos, mas estes em constante reconstrução” (Schönardie, 2018, p. 30). Contudo, há uma disputa em torno da inclinação ideológica, pois os métodos e técnicas se fazem e refazem na práxis, portanto, a inclinação ideológica é que determinará os princípios e valores assumidos pela pessoa educadora (Gadotti, 2006).

No entanto, há experiências de pessoas educadoras populares que utilizam práticas teórico-metodológicas da educação popular para tornar os espaços educativos mais humanizados. Essas práticas contribuem para o contexto em que são desenvolvidas, com seu maior potencial na capacidade de construir a autonomia de indivíduos e coletivos durante o processo educativo. Nesse movimento, os seres humanos, em um caminho de humanização, não somente se adaptam à natureza, mas a transformam e se transformam também. Essa transformação, com um sentido de humanização, ocorre por meio de um processo de aprendizagem orgânico, o que pode ser denominado como educação popular (Schönardie, 2018).

Conforme Paulo Freire (1975 *apud* Gadotti, 2006, p. 255) em fala proferida no Simpósio Internacional para a Alfabetização, em Persépolis, no Irã,

Não basta saber ler mecanicamente que “Eva viu a uva”. É necessário compreender qual é a posição que Eva ocupa no seu contexto social, quem trabalha para produzir uvas e quem lucra com este trabalho. Os defensores da neutralidade da alfabetização não mentem quando dizem que a clarificação da realidade simultaneamente com a alfabetização é um ato político. Falseiam, porém, quando negam o mesmo caráter político à ocultação que fazem da realidade.

Destarte, o papel da pessoa educadora se faz fundamental, pois não se trata somente de uma conversa entre as pessoas presentes no processo; logo, deve-se compreender a mediação como um recurso técnico, didático ou procedimental, na qual se estabelece uma relação teórico-prática entre os sujeitos participantes. Além disso, exige-se da pessoa educadora rigor e respeito, bem como posicionamento afirmativo e disposição para escutar e dialogar (Holliday, 2020).

De modo geral, sem o propósito de engessar e definir estaticamente a educação popular, para compreendê-la é importante considerar quatro elementos fundamentais: a relação estreita entre o político e o pedagógico, indicando que a educação não é neutra; a centralidade dos participantes dos processos educativos populares como sujeitos históricos; a perspectiva emancipadora que visa à transformação social; e, por fim, a compreensão de que o conhecimento é socialmente produzido (Paludo, 2001).

Com base em uma trajetória extensa, originada de práticas e vivências moldadas junto às classes populares, nos ambientes industriais, nos sindicatos, nas comunidades de base e igrejas, nas universidades, nas áreas rurais e urbanas, e nas florestas, essas experiências envolvem diversos grupos, especialmente trabalhadores em situação de pobreza excluídos de seus direitos básicos (Brasil, 2014).

Nesse sentido, a educação popular se desenvolveu à margem das determinações educativas e sociais do Estado, frequentemente em confronto direto com ele. Entretanto, pode-se afirmar que ela sempre manteve alguma relação com o Estado, mesmo na ausência histórica de uma política pública específica voltada para si (Schönardie, 2018). Compreendendo a contradição de que o Estado é uma arena onde coexistem diversos projetos e perspectivas políticas, essas experiências podem se manifestar nos sistemas de ensino formal e nas instituições dos governos municipais, estaduais e federal (Gadotti, 2016).

Dessa forma, apesar de consistir em processos educativos, a educação popular pode se realizar em espaços de participação social, garantidos pela Constituição de 1988, como os Conselhos de Políticas Públicas, cujo papel é articular, propor e acompanhar as políticas entre

o governo e a sociedade civil. Por isso, nesses espaços, é preciso formar politicamente os conselheiros para representarem bem seus segmentos (Brasil, 2014).

### **Ciclo de capacitação e debates em políticas públicas**

O ciclo de debates e capacitações em políticas públicas foi promovido pelo OPP, entidade de extensão registrada na Pró-reitoria de Extensão e Cultura da UFLA, vinculado ao Departamento de Administração Pública (DAP). Ao passo em que articula atividades de ensino, pesquisa e extensão, reunindo discentes e docentes de diferentes cursos, alunos de pós-graduação e membros da sociedade civil, o OPP tem estabelecido ao longo dos anos parcerias com o poder público municipal, por meio de capacitações, mobilizações e diagnósticos de políticas públicas locais.

Os encontros foram ministrados pelas professoras e estudantes da referida entidade de extensão. A Casa dos Conselhos do município de Lavras/MG foi responsável por reservar o local, auxiliar na divulgação e mobilização dos conselheiros para participar, ofertar lanche e material de papelaria, bem como disponibilizar uma pessoa cuidadora para ficar sob a responsabilidade de acompanhar e realizar atividades com as crianças que estivessem presentes.

Inicialmente, seriam realizados seis módulos com os seguintes temas: “Poder, política e democracia”; “Direito e cidadania”; “Políticas públicas”; “Controle social e garantia de direitos”; “Espaços participativos”; e “Orçamento e planejamento público”. Contudo, em reunião com a Casa dos Conselhos e representantes dos Conselhos, foi definido que o número inicial era extenso e, por isso, havia o receio de que a participação fosse baixa; assim, a quantidade de encontros foi reduzida a três. Eles foram realizados presencialmente aos sábados para conciliar a agenda de todas as pessoas interessadas, entre 8h e 12h da manhã, na Casa da Cultura do município de Lavras/MG.

**Quadro 1** – Módulos do curso de formação

<b>MÓDULO</b>	<b>CONTEÚDO</b>
<b>1 – Poder, política, democracia e três poderes</b>	Definições de poder, política e democracia; importância da política nas relações sociais e para a vida em sociedade; democracia e seus sentidos contemporâneos; regimes, sistema político e suas regras; formas de governo; República federativa: níveis de governo e suas competências; separação dos três poderes.
<b>2 – Direito e cidadania; Políticas públicas</b>	Direitos civis, políticos e sociais; sentido histórico da expansão e do surgimento dos direitos; conquista e expansão da cidadania a partir da ação dos movimentos sociais; cidadania na Constituição de 1988; o ciclo de políticas públicas.
<b>3 – Espaços participativos; Controle social e garantia de direitos</b>	Surgimento histórico dos espaços participativos; participação social e garantia de direitos; formas de exercício da participação social; institucionalização da participação; funcionamento prático dos conselhos gestores (regimentos internos e estatutos); conceito de controle social; importância do controle social para a garantia de direitos; formas de exercício do controle social.

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Os Conselhos vinculados à Casa dos Conselhos do município receberam convites oficiais para a participação, sendo eles: Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal da Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa; Conselho Municipal de Políticas de Igualdade Racial; e, por fim, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Os conselhos criados, porém inativos, vinculados à Sala dos Conselhos são: Conselho Municipal Antidrogas; Conselho Municipal de Habitação; Conselho Municipal da Juventude.

A abordagem pedagógica que orientou a oferta das oficinas foi a de educação popular que, segundo Melo Neto (2012), segue uma forma de produção de conhecimento pautada na realidade e “experiência” de quem participa do processo. Sendo assim, a relação entre ensino e aprendizagem se concretiza por meio de

metodologias incentivadoras à participação e ao empoderamento das pessoas, individual e coletivamente, com conteúdos próprios e técnicas de avaliação contínua, permeados por uma base política estimuladora de transformações sociais e orientados por anseios humanos de liberdade, justiça e igualdade (Melo Neto, 2012, p. 32).

O foco do ciclo foi garantir um processo de formação política, aliando teoria e prática, sendo esta uma vertente importante a ser trabalhada com os Conselhos gestores, tendo em vista o caráter político de suas ações e de negociações com o Estado, conforme apontado por Tatagiba (2002). A equipe organizadora, a partir da realização de cada encontro, se reunia para discutir

suas impressões, planejar o próximo momento e realizar adequações necessárias em um contínuo processo de ação-reflexão-ação.

## **Primeiro encontro**

### **Poder, política e democracia**

O primeiro encontro foi organizado em três momentos principais para discutir os temas propostos. A primeira atividade consistiu na “Dinâmica da ilha”, com o intuito de ser uma estratégia inicial para promover interação, bem como iniciar uma discussão sobre o senso de união e equipe, com base na política. Para a realização da atividade, foi necessário um tapete simples – sem desenhos ou quaisquer outras informações – que coubesse todos os participantes em cima, além de uma pessoa para ser a facilitadora do processo.

Sendo assim, os participantes foram convidados a se deslocar até o tapete e, fazendo isso, o mediador solicitou que o imaginassem sendo uma ilha na qual eles estivessem presos. A partir dessa informação, demarcou-se um local imaginário no chão para representar o mar, bem como um local mais distante para representar o continente. Nesse sentido, o desafio foi deixar a ilha e chegar ao continente – momento no qual o facilitador não apresenta mais informações e permite que os participantes discutam e resolvam a situação proposta.

Ao finalizar a tarefa, a discussão proposta consistiu na maneira pela qual as pessoas definiram a saída da ilha, sendo ela individual ou coletiva, e se todas as pessoas participaram do processo decisório, tendo suas opiniões respeitadas e consideradas. Nesse momento, a pessoa mediadora apontou questionamentos quanto ao senso coletivo e, em seguida, introduziu a discussão sobre a política enquanto um mecanismo coletivo de resolução de conflitos e conciliação de interesses.

A segunda dinâmica proposta foi “Retratos do poder”, visando introduzir a discussão sobre o tema “Poder”. Os participantes foram divididos em grupos aleatórios e convidados a elaborar uma cena estática, como se fosse uma fotografia, a partir do entendimento deles por representação de poder. Nesse momento, foi determinado um período de tempo para que eles se juntassem e organizassem a apresentação. Foram disponibilizados materiais de papelaria, caso quisessem utilizar ilustrações ou similares – o uso não foi obrigatório, uma vez que o retrato podia ser representado da maneira que julgassem pertinente. A partir das apresentações de cada grupo, a pessoa mediadora surgiu com reflexões quanto ao significado de “poder”, além de instigar os participantes a problematizar o conteúdo proposto conforme aspectos do cotidiano político.

Para o momento final, foi planejada a aplicação do jogo “Cargos e cargas”, elaborado pela organização da sociedade civil “Fast Food da Política”, embora não tenha sido realizada devido ao atraso na chegada dos participantes, à extensa participação nas discussões e à necessidade de aplicação de questionários de avaliação e discussão sobre a data da segunda oficina. No entanto, cabe aqui discorrer sobre sua proposta, devido à pertinência do material e do tema. O jogo trata-se da organização do Estado brasileiro para administrar o país por meio dos poderes executivo, legislativo e judiciário, e em níveis federal, estadual e municipal. Consiste em um quebra-cabeça no qual, na primeira fase, são encaixadas as peças relativas aos cargos e, na segunda, é montada uma estrutura conforme as devidas funções dos diversos atores representantes dos três poderes. As pessoas devem ser divididas em grupos e, em seguida, um jogo deve ser entregue para cada equipe para os integrantes montarem de acordo com seus conhecimentos prévios. Nesse caso, exige-se um facilitador para cada equipe, que acompanhará a montagem e auxiliará na correção e no diálogo sobre as peças e seus respectivos temas.

Ao final, foi realizado um diálogo com as pessoas presentes para definir a data do segundo encontro e, posteriormente, foi aplicado um questionário de avaliação da oficina. No total, 26 pessoas participaram do encontro.

## **Segundo encontro**

### **Direito, cidadania e políticas públicas**

O segundo encontro do ciclo teve como tema “Direito, cidadania e políticas públicas”. A dinâmica inicial consistiu no “Nó humano”, no qual iniciou-se formando um círculo e as pessoas deviam dar as mãos, ficando a palma da mão direita para cima ao lado do ombro direito, e a palma da mão esquerda para baixo, ao lado do ombro esquerdo, solicitando que os participantes se atentassem aos colegas tanto à sua direita quanto à esquerda. Após isso, solicitou-se que soltassem as mãos e se misturassem e, à medida que fossem se misturando, orientou-se que se mantivessem em total imobilidade ao ouvir determinado sinal. Em seguida, solicitou-se que dessem as mãos novamente, encontrando seus pares; contudo, sem mover os pés do chão. Formou-se, assim, um nó com os braços de todos. Logo, o facilitador solicitou que desfizessem o “nó” formado, retornando à posição inicial (um círculo, voltados para o centro), sem soltar as mãos uns dos outros. A intencionalidade em adotar essa dinâmica no início do encontro é promover a integração dos participantes, como também gerar possíveis discussões sobre coletividade e trabalho em equipe.

Após a dinâmica, foi realizado um momento de reflexão e debate sobre a conclusão, ou não, do desafio proposto. Nesse momento, a facilitadora trouxe questionamentos quanto ao senso coletivo, além de introduzir a temática do direito e da cidadania.

No segundo momento, foi realizada uma exposição dialogada sobre o significado de “Direito”, bem como sua efetivação na Constituição Federal de 1988. Quanto à cidadania, foi realizada uma exposição sobre a perspectiva histórica de conquista dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil, além de sua aplicabilidade na atualidade. Após a exposição, foi realizada uma dinâmica sobre cidadania na qual os participantes receberam um papel contendo algum direito nele, seja social, político ou civil, e possuíram a tarefa de colá-lo em um dos cartazes afixados na parede, os quais estavam divididos entre esses direitos. Após a colagem, foi realizada uma correção dialogada sobre cada um dos direitos, trazendo exemplos, aplicabilidade e importância deles para a consolidação da cidadania.

No terceiro momento, foi realizada uma exposição dialogada sobre as políticas públicas enquanto consolidação e efetivação dos direitos por meio de ações do Estado. Foi introduzida a discussão sobre o papel dos Conselhos, os quais atuarão diretamente sobre as políticas públicas, seja em sua elaboração, seu acompanhamento e/ou avaliação. Ao final do encontro, foi realizado um diálogo para discutir a próxima data em que seria realizado o terceiro encontro e, posteriormente, foi aplicado o questionário de avaliação da oficina. No total, 28 pessoas participaram.

### **Terceiro encontro**

#### **Espaços participativos, controle social e garantia de direitos**

Para o terceiro encontro, foram planejados três momentos. O primeiro consistiu na aplicação do jogo “Controle social”. O segundo, por sua vez, teve como planejamento a atividade “Eleição de prioridades”, e o terceiro uma dinâmica de encerramento. Porém, neste dia, compareceram 12 pessoas – número consideravelmente inferior aos dois primeiros – e, dessas, a maioria não fazia parte de nenhum Conselho.

Durante a aplicação do jogo “Controle social”, observou-se um grande interesse e participação dos presentes na discussão e interação com as questões geradoras que o jogo possibilita. Sendo assim, a equipe organizadora optou por não realizar a “Eleição de prioridades”, que seria específica para elencar os problemas comuns e frequentes enfrentados pelos Conselhos gestores, mas continuar o jogo até o horário estabelecido para o final do segundo momento.

O jogo utilizado no encontro é de autoria das professoras Júlia Moretto Amâncio, Lizandra Serafim e Monika Weronika Dowbor da Silva, sendo produto da segunda fase do projeto “Translating Research Findings into Policy Inputs: A Proposal to Pilot Dissemination of State DRC Research Findings to Policy Actors in Brazil” (2010). Nele, é dada uma situação na qual os participantes, divididos em grupos, “representam associações de moradores de comunidades que estão organizadas e empenhadas em conseguir um médico para a UBS [– Unidade Básica de Saúde –] de cada um dos seus bairros” (Amâncio; Dowbor; Serafim, 2010, p. 42). Dada a situação problema, os participantes têm que, a cada rodada, escolher um mecanismo de controle social que utilizarão para que sua peça caminhe pelo tabuleiro em direção à conquista do objetivo. As estratégias e os canais de acesso ao poder público disponíveis para atingirem os objetivos são: abaixo-assinado; ofício; ocupação de prédio público; manifestação em frente ao prédio público; passeata ou ato público; Conselho do equipamento público; Conselho Municipal do setor; conferência municipal do setor; orçamento participativo; fóruns do setor; gestor do equipamento público; prestadora do serviço público; legislativo: acesso direto ao vereador; legislativo: acesso ao assessor de político morador do bairro; executivo: secretário municipal do setor; executivo: prefeito; processo administrativo; ouvidoria; Ministério Público; profissionais do setor de saúde (sanitaristas, funcionários dos equipamentos); sindicato dos trabalhadores; associação de moradores de outros bairros; Organização Não Governamental – ONG; movimento social específico do setor; entidade filantrópica ou assistencial; partido político; igreja, pastoral; mídia.

A utilização do jogo se constitui como uma importante ferramenta para os participantes conhecerem as estratégias e os canais de acesso possíveis para realizar o controle social sobre as políticas públicas. Além disso, constitui uma importante ferramenta geradora de discussão sobre a realidade dos Conselhos e demais participantes, seja de associações, partidos políticos e cidadãos em geral.

Para o segundo momento, foi planejada a atividade “Eleição de prioridades”, que, segundo Pereira (2017), consiste em uma técnica utilizada no Diagnóstico Rápido Participativo Emancipador, na qual são elencadas as demandas existentes da coletividade e se faz uma eleição com o objetivo de identificar quais serão as prioridades de maneira democrática e participativa.

No momento final, foi proposta a dinâmica “Balão na roda”, com o intuito de encerrar as atividades e refletir sobre o ciclo de formação. Cada participante recebeu um papel em branco, cortado em tamanho pequeno, bem como uma caneta e um balão. A partir disso, foram convidados a escrever uma palavra que definia o encontro e o ciclo de formação; logo, dobrar o papel, colocá-lo dentro do balão e enchê-lo. Adiante, o facilitador escolheu uma música

animada para tocar, e as pessoas precisaram jogar os balões para cima com o intuito de espalhá-los e não deixar que eles caíssem no chão. Quando a música era interrompida, cada pessoa deveria pegar um balão e ficar sob sua guarda. A seguir, o facilitador colocava uma música mais calma para tocar e solicitava que os participantes formassem um círculo, de modo que eles olhassem uns para os outros; assim, solicitou-se que estourassem os balões e lessem, um por um, a palavra escrita no papel.

## **Considerações finais**

O ciclo de capacitação para Conselhos Gestores de Políticas Públicas ofertado pelo OPP teve como objetivo ofertar formação política aos conselheiros e demais interessados. Como estratégia para contemplar o maior número de pessoas possível, e em diálogo com a Casa dos Conselhos, foi acordado que o dia e horário que contemplaria essa necessidade seria o sábado pela manhã. No entanto, ainda assim, a participação dos conselheiros foi baixa, tendo um destaque para a participação de pessoas não vinculadas a Conselhos.

O processo de participação exige a construção de coletividades solidárias, de forma que, em seu interior, os indivíduos se considerem reciprocamente iguais (Della Porta, 2003). Assim sendo, os encontros representaram para os participantes um espaço de aprendizagem colaborativa entre os atores, propiciando uma interação entre sociedade civil, governo local e equipe universitária. Logo, as oficinas foram uma oportunidade para dizer aos conselheiros que eles não estão isolados, uma vez que podem interagir com outros atores e suas ações podem extrapolar o território dos Conselhos.

Quanto à presença e abertura a pessoas não vinculadas a Conselhos, Tataçiba (2002) aponta que esses espaços educativos políticos devem visar não somente à qualificação de conselheiros, mas de entidades e movimentos interessados para poderem servir de arcabouço teórico para orientar sua prática, ou para tomarem conhecimento dos espaços institucionais e os utilizem para reivindicar suas demandas e contribuir para ampliar a representação de interesses.

Além disso, um aspecto visível e destacado em todo o processo é a importância dos encontros não somente enquanto espaços educativos, mas enquanto possibilidade de criação de redes de troca de conhecimentos e experiências entre participantes e de fortalecimento da participação social, sendo esta a intencionalidade das estratégias pedagógicas utilizadas pela equipe, como a utilização de jogos, dinâmicas, rodas de conversa, exposições dialogadas e atividades em grupo.

Ademais, cabe destacar que a Casa dos Conselhos se faz fundamental para os Conselhos, pois não somente fornece espaço físico para a realização de reuniões dos Conselhos Municipais, mas é a possibilidade enquanto local onde possam ser realizadas capacitações, encontros, eventos, entre outros, relacionados à participação social, além do apoio administrativo realizado pela equipe de servidores desse espaço.

Por fim, vale ressaltar a importância de espaços educativos de fortalecimento da participação social e estímulo do controle social sobre as políticas, de forma que espaços e experiências como essa sejam replicados para demais municípios em um esforço de democratização da democracia.

## Referências

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. DOI 10.1590/S0101-66282012000100005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/pRrVfjB4MXqZkbLJDYwd7GJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 out. 2024.

AMÂNCIO, J. M.; DOWBOR, M.; SERAFIM, L. **Controle social**: dos serviços públicos à garantia de direitos. São Paulo: Cebrap, 2010. Disponível em: [https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/index.php?r=acervos/busca&keyword=Lizandra&Acervos\\_page=2](https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/index.php?r=acervos/busca&keyword=Lizandra&Acervos_page=2). Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Secretaria-geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Participação Social. Diretoria de Educação Popular. **Marco de referência da educação popular para as políticas públicas**. Brasília, DF: SNPS/SG-PR/SNPS/DEP, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/diversos/MarcodeReferenciaEducacaoopopular.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

DELLA PORTA, D. **Introdução à ciência política**. Lisboa: Editorial Estampa, 2003.

GADOTTI, M. Estado e educação popular: desafios de uma Política Nacional. **Acervo Paulo Freire**, 2016. Disponível em: <https://acervo.paulofreire.org/handle/7891/4336>. Acesso em: 4 jun. 2024.

GADOTTI, M. **História das ideias pedagógicas**. 8. ed. São Paulo: Ática, 2006.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 7, p. 9-31, 2002. Disponível em: <https://share.google/dOuQK3iPadSqJ801k>. Acesso em: 10 dez. 2025.

HOLLIDAY, O. J. **A educação popular latino-americana: história e fundamentos éticos, políticos e pedagógicos**. São Paulo: Ação Educativa, 2020.

HOOKS, B. **Ensinando pensamento crítico: sabedoria prática**. São Paulo: Elefante, 2020.

LAVALLE, A. G. O controle social e a participação no Brasil. **Accountability Research Center**, 2023. Disponível em: <https://accountabilityresearch.org/o-controle-social-e-a-participacao-no-brasil/>. Acesso em: 8 nov. 2024.

LAVALLE, A. G.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 36, n. 106, p. e3610610, 2021. DOI 10.1590/3610610/2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/SVX4FMc7h9ybsHjSYsbRwVC/?lang=pt>. Acesso em: 16 out. 2024.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os Conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016. DOI 10.1590/00115258201687. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/s3FgjNNsZ4kT8q4nvLVj8Bz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 out. 2024.

MELO NETO, J. F. Educação popular e “experiência”. **Contexto e Educação**, Ijuí, v. 26, n. 85, p. 31-50, 2012. DOI 10.21527/2179-1309.2011.85.31-50. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/440>. Acesso em: 15 out. 2024.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008. DOI 10.1590/S0034-76122008000300006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 out. 2024.

PALUDO, C. **Educação Popular em busca de alternativas: uma leitura desde o campo democrático e popular**. Porto Alegre: Tomo, 2001.

PEREIRA, J. R. **Diagnóstico participativo: o método DRPE**. São Paulo: Perito, 2017.

PONTUAL, P. C. Educação popular e participação social: construindo uma visão emancipatória de educação ao longo da vida. **Cocar**, Belém, v. 10, n. 20, p. 9-26, ago./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/959>. Acesso em: 15 out. 2024.

PUIGGRÓS, A. História e prospectiva da educação popular latino-americana. In: GADOTTI, M.; TORRES, C. A. (org.). **Educação popular: utopia latino-americana**. 2. ed. Brasília, DF: Cortez; Ibama, 2003. p. 19-29.

ROMÃO, W.; MARTELLI, C. G. Gênero e participação em nível local: estudo sobre conferências municipais de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 76, p. e010, 2020. DOI 10.1590/1678-987320287610. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/TfXG7wqT9Rf6XJbB536w7YG/?lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2024.

SCHÖNARDIE, P. A. A educação popular em tessitura com as políticas públicas: ponderando estranhamentos e possibilidades. **Revista de Educação Popular**, Uberlândia, v. 17, n. 1, p. 28-44, 2018. DOI 10.14393/rep-v17n12018-art02. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/reveducpop/article/view/40800>. Acesso em: 15 out. 2024.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005. DOI 10.1590/S0104-44782005000200017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5mjfRh63Fqt5DS8QXwSxRNx/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2024.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz & Terra, 2002. p. 47-103.

Submetido em 10 de janeiro de 2025.

Aprovado em 4 de novembro de 2025.