

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS - UEA  
ESCOLA SUPERIOR DE ARTES E TURISMO  
PPGICH – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS NÍVEL  
MESTRADO

Renato Nunes Rodrigues

**AUDIÊNCIA PÚBLICA EM MANAUS:**  
Instrumento democrático ou rito burocrático

MANAUS/AM

2020

Renato Nunes Rodrigues

**AUDIÊNCIA PÚBLICA EM MANAUS:**

Instrumento democrático ou rito burocrático

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Teoria, História e Crítica da Cultura, do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade do Estado do Amazonas - UEA.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Gimima Beatriz Melo da Silva.

MANAUS/AM

2020

---

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de  
Nível Superior – Brasil (CAPES)

---

Catálogo na fonte

Bibliotecária responsável: Sásghala Maciel CRBI 1/673 AM

R696a

Rodrigues, Renato Nunes

Audiência pública em Manaus: instrumento democrático ou rito burocrático / Renato Nunes Rodrigues; orientadora Gimima Beatriz Melo da Silva. - - Manaus: [s.n.], 2020.

88fs.; il. col.; 30 cm + 1 CD-ROM.

Dissertação (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas). Escola Superior de Artes e Turismo. Universidade do Estado do Amazonas, 2020.

Inclui referências bibliográficas.

1. Dissertação - Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas 2. Participação popular 3. Democracia 4. Deliberação I. Silva, Gimima Beatriz Melo da II. Título.

CDU 323.2(811.3)(043)

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS** – [www.uea.edu.br](http://www.uea.edu.br)

Biblioteca Setorial de Artes e Turismo

Av. Leonardo Malcher, 1728 – Ed. Professor Samuel Benchimol

Centro – CEP 69010-170 – Manaus-AM.

Renato Nunes Rodrigues

**AUDIÊNCIA PÚBLICA EM MANAUS:**

Instrumento democrático ou rito burocrático

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Teoria, História e Crítica da Cultura, do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

Aprovado em \_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Profª Drª Gimima Beatriz Melo da Silva - PPGICH/UEA  
Presidente

---

Profª Drª Lúcia Marina Puga Ferreira - PPGICH/UEA  
Membro Interno

---

Prof. Dr. João Miguel Teixeira Lopes - UPORTO  
Membro Externo

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus genitores Miguel Rodrigues de Castro e Izaurina Nunes Rodrigues (*in memorian*), ele analfabeto e ela tendo estudado até a terceira série do Ensino Fundamental. Muito obrigado pela criação e por me ensinarem a voar.

À minha esposa e eterna namorada Patrícia Rodrigues: Amo-te. Agradeço por compartilhar comigo os sonhos e cada conquista.

À minha filha linda Renatta Rhyanna, teu nascimento representou uma mudança radical em minha vida e me norteou para novos horizontes.

Ao meu filho João Miguel, que carrega o nome do avô paterno. Ao ver teu sorrisinho e teu olhar, sinto-me revigorado para prosseguir.

À minha excepcional orientadora Professora Dr<sup>a</sup> Gimima Beatriz, por me apresentar o caminho da pesquisa e por contribuir para o meu crescimento como Ser Humano.

À brilhante e admirável profissional Professora Dr<sup>a</sup> Lúcia Puga, pela costumeira disponibilidade. Ainda que de forma informal, tem sua parcela de contribuição em minha pesquisa.

Ao PPGICH, ao quadro de Docentes deste programa e à melhor secretária acadêmica que já tive oportunidade de conhecer, Shirlei Piñeiro, pelo carinho e dedicação aos Discentes.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela Bolsa de Mestrado.

Aos meus “amigos mais chegados que irmãos”, por me suportarem nesse período de produção. Obrigado pelo incentivo, pelo carinho e orações.

À sociedade amazonense, principal financiadora da UEA. Sou grato a todos pela oportunidade de estudar na Universidade Pública.

Por fim, registro meu agradecimento à pessoa mais importante e linda deste Universo, o grande e soberano DEUS. Grato por me ajudar em cada novo amanhecer e por me abençoar com sua companhia.

Muito obrigado!

*“Como sou pouco e sei pouco, faço o pouco que me cabe me dando inteiro” (Thiago de Mello)*

*“O Sentimento de participação é um dos mais poderosos elementos propulsores da atividade humana. É ele quem entusiasma e anima a ação dos construtores de uma obra coletiva” (José Cláudio Rocha)*

## BREVE RELATO

O mundo não para pra você produzir sua Dissertação de Mestrado. Nessa trajetória cada pessoa tem a sua história. Essa é a minha.

15 anos depois de minha filha nascer, recebi a notícia de que seria pai novamente, agora de um menino. Em março de 2018 começou o Curso de Mestrado, em abril nasceu o meu João Miguel. Durante o parto cesáreo minha esposa teve princípio de eclampsia, e isso exigiu durante o período de resguardo extremos cuidados, tanto para com a mãe quanto para com o bebê. Foi aí que começou uma série de intensivos aprendizados: aos 37 anos de vida, aprendi a cortar frango, preparar o macarrão e guisado de panela (arroz já sabia fazer, fritar ovo também, feijão quero aprender), fiquei especialista em trocar fralda e descobri a fórmula do mingau. Com as aulas do mestrado ocorrendo três vezes na semana, a situação exigia agora um certo malabarismo com o tempo.

O fim da licença maternidade da Patrícia chegou em setembro de 2018, e o aprendizado subiu para o próximo nível. É claro que minha filha ajudou e ajuda bastante, mas tenho como princípio que a maior responsabilidade na criação dos filhos é dos pais, e temos tentado fazer isso de acordo com os recursos disponíveis. Matriculamos o João na creche, ele até se adaptou, mas na primeira semana ficou gripado, depois melhorou; alguns dias depois, gripou novamente, e a febre não passava, foi diagnosticado com pneumonia e ficou internado por 5 dias. A mãe ficava com ele durante o dia, eu ficava a noite (ele não aceitava outra pessoa que não fosse o pai ou a mãe). Retiramo-lo da creche.

Em 2019 minha esposa começou a lecionar em 2 turnos, e a vida subiu mais um nível. Como motorista da família, tive que fazer quatro viagens de carro por dia: 2 pela manhã e 2 à tarde. E você deve estar perguntando, “como ele estudava para o mestrado?” Eu acordava 5:00h da manhã quase todos os dias, e aproveitava que os outros estavam dormindo para estudar. Às 6:30h fazia a primeira viagem, às 7:15h estava voltando com a companhia do João Miguel no carro. Enquanto a Renatta estudava e a Patrícia trabalhava fora, nas manhãs de segunda a sexta-feira era eu e ele em casa. Depois que o almoço aprontava, era a hora de ir buscá-las na escola, saía por volta de 10:50h e retornava perto do meio dia, então almoçávamos bem rapidinho. Às 12:45h era hora de deixar a Patrícia no turno da tarde. Às 13:20h eu já

estava em casa. Geralmente usava o próximo intervalo para estudar também. Às 15:45h era o momento de ir para rádio comunitária onde sou locutor voluntário, com uma programação intitulada “Geração Participativa” que acontece diariamente das 16:00h às 17:00h. Ao terminar o programa acelerava para pegar a Patrícia no trabalho. Ufa! Cansei só de lembrar. Ainda tinha alguns que diziam: *“Renato você não trabalha não?”*

A rotina era quebrada quando eu precisava participar dos eventos: Orientação Acadêmica, Observatório da Cidadania, observação *in loco* das audiências públicas, SDISCON, curso técnico de produção de artigos, Seminário Internacional em Roraima e outros. Um desses artigos foi publicado na Revista Contracorrente (PPGICH/UEA).

Em junho de 2019 fui o primeiro da minha turma a passar pelo exame de qualificação. Em setembro a vida foi cruel, meu pai precisou fazer uma cirurgia de emergência para retirar um coágulo sanguíneo da cabeça, na pós-cirurgia ficou 20 dias em coma; acordou no dia do seu aniversário, ficou internado na enfermaria por 3 meses; recebeu alta, ficou 10 dias em casa, passou mal e voltou para internação. No dia 25 de dezembro, às 5h da manhã, recebi a notícia que meu herói havia falecido. Chorei por dias e, depois de enxugar as lágrimas, percebi que faltavam menos de três meses para concluir a produção textual da minha Dissertação. Deu-se o início a uma intensa força tarefa: acordar mais cedo, dormir mais tarde, leituras, análises, escrever, apagar, escrever novamente, desesperar-se, sorrir e acreditar. Ressalto que, durante todo o curso, foi possível contar com a costumeira compreensão e apoio da minha orientadora.

Pensei em desistir, mas encontrei na família, em Deus e na busca pelo conhecimento, o ânimo que precisava para prosseguir. As circunstâncias não foram as mais favoráveis para os estudos, no entanto, resistir é preciso para quem ainda tem sonhos a realizar.

Renato Nunes Rodrigues.

*“Agora, aqui, veja, é preciso correr o máximo que você puder para permanecer no mesmo lugar. Se quiser ir a algum outro lugar, deve correr pelo menos duas vezes mais depressa que isso!” (Lewis Carroll)*

## RESUMO

A Audiência Pública, como instrumento de participação popular, está consagrada na Constituição Federal Brasileira de 1988 e regulamentada através de leis que elencam as circunstâncias e a respectiva obrigatoriedade em que os governos devam fazer o uso desse dispositivo de participação. Por tanto, contém a finalidade do chamamento da população para o lugar de debate, da construção e da deliberação de ações que envolvam o coletivo, auferindo assim ao cidadão a possibilidade de ser parte da governança juntamente com o poder público, uma ação concomitante entre democracia representativa e democracia deliberativa. Esta pesquisa, de cunho qualitativo, fez uso da pesquisa bibliográfica sobre a temática da Análise Crítica do Discurso a fim de dar base a análise crítica desse instrumento ao investigar seu funcionamento prático a partir de três critérios: controle da fala e passagem de turno, utilização de linguagem adequada por parte dos organizadores da audiência e a ocorrência de deliberações. Para isto, utilizou-se ainda da observação *in loco* em quatro distintas audiências públicas ocorridas na cidade de Manaus, e da reconstrução de um breve histórico da configuração sócio-política da sociedade brasileira a fim de dar base a uma compreensão que dê conta se a Audiência Pública tem sido utilizada na perspectiva de instrumento democrático ou rito burocrático.

Palavras-chave: Audiência Pública; Participação; Democracia; Deliberação.

## ABSTRACT

The Public Hearing, as an instrument of popular participation, is enshrined in the Brazilian Federal Constitution of 1988 and regulated through laws that list the circumstances and the respective obligation under which governments must make use of this participation device. Therefore, it contains the purpose of calling the population to the place of debate, the construction and deliberation of actions that involve the collective, thus giving the citizen the possibility of being part of governance together with the public power, a concomitant action between democracy representative democracy and deliberative democracy. This qualitative research made use of bibliographic research on the theme of critical discourse analysis in order to support the critical analysis of this instrument when investigating its practical functioning based on three criteria: speech control and shift change, use appropriate language by the audience organizers and the occurrence of deliberations. For this, it was also used the observation *in loco* in four distinct Public Hearings that took place in the city of Manaus and the reconstruction of a brief history of the socio-political configuration of the Brazilian society in order to give basis to an understanding that realizes whether the Public Hearing has been used in the perspective of a democratic instrument or bureaucratic rite.

Keywords: Public Hearing; Participation; Democracy; Deliberation.

## LISTA DE SIGLAS

ACD	Análise Crítica do Discurso.
AI-1	Ato Institucional de Número Um.
ALE-AM	Assembleia Legislativa do Amazonas.
ALN	Aliança Libertadora Nacional.
AMAZONPREV	Amazonas Previdência.
CCA	Centro de Capacitação de Atletas
CNV	Comissão Nacional da Verdade.
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente.
CTB	Central dos Trabalhadores do Brasil.
CUT	Central Única dos Trabalhadores.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado.
LOMAN	Lei Orgânica do Município.
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal.
MANAUSPREV	Manaus Previdência.
MPF	Ministério Público Federal.
MRV8	Movimento Revolucionário Oito de Outubro.
OCDE	Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico.
ONG	Organização Não Governamental
PCB	Partido Comunista Brasileiro.
PL	Partido Liberal
PLAMOB	Plano de Mobilidade.
PR	Partido da República.
PSB	Partido Socialista Brasileiro.
PT	Partido dos Trabalhadores
RP	Reforma da Previdência
SINETRAM	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Amazonas.
SMTU	Superintendência Municipal de Transporte Urbanos.
UBS	Unidade Básica de Saúde
UFAM	Universidade Federal do Amazonas

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Funcionário Público saindo de casa com a família .....	21
FIGURA 2 - Gregório Bezerra preso e torturado em praça pública após o Golpe de 1964 .....	24
FIGURA 3 – Pirâmide da Cidadania Inglesa .....	29
FIGURA 4 – Pirâmida da Cidadania Brasileira .....	29
FIGURA 5 – Estudante em sala de aula pedindo permissão para falar .....	48
FIGURA 6 - Audiência pública realizada no Centro de Capacitação de Atletas (CCA) de Santa Etelvina .....	56
FIGURA 7 - Divulgação de início da reforma do CCA com a emenda parlamentar deliberada em Audiência Pública .....	58
FIGURA 8 - Notícia em Portal eletrônico Governamental com divulgação sobre realização da Audiência Pública .....	60
FIGURA 9 - Audiência pública sobre Reforma da Previdência .....	61
FIGURA 10 - Passageiros no Terminal 3 em Manaus .....	63
FIGURA 11 - Notícia em Portal do Ministério Público sobre realização de Audiência Pública .....	65
FIGURA 12 - Audiência realizada no auditório do Ministério Público Federal ..	66
FIGURA 13 - Lista de presença da Audiência Transporte Público .....	77
FIGURA 14 - Descerramento da placa de reinauguração do CCA Amadeu Teixeira, sendo feita pelo autor da emenda parlamentar Professor Bibiano (ex-vereador na época) e pelo prefeito de Manaus Arthur Neto (PSDB) .....	78
FIGURA 15 - O Prefeito da cidade pulou na piscina do complexo esportivo, juntamente com a comunidade e comitiva de assessores .....	79

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 - BREVE ABORDAGEM DO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NACIONAL.....</b>	<b>18</b>
1.1    Sociedade estratificada .....	20
1.2    Herança política autoritária e a sistemática violação de direitos .....	22
1.3    Um Estado Social: direito civil, político e social.....	27
1.4    Aspecto Legal das Audiências Públicas.....	29
1.5    Abordagem conceitual de Audiência Pública .....	32
<b>CAPÍTULO 2 - LINGUAGEM E DISCURSO COMO INSTRUMENTOS DE PODER E DOMINAÇÃO: .....</b>	<b>38</b>
2.1    A linguagem como fenômeno social .....	38
2.2    Discursos e as intrínsecas relações de poder.....	40
2.3    Análise crítica do discurso .....	45
2.3.1    Análise do discurso: Tomada de turno ou passagem de fala .....	47
2.3.2    Linguagem adequada ou variação linguística .....	50
2.3.3    Técnicas de controle e acesso ao discurso .....	52
<b>CAPÍTULO 3 - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A RITUALÍSTICA DO PODER .....</b>	<b>55</b>
3.1    Relatório de audiência pública realizada no bairro Santa Etelvina .....	55
3.2    Audiência pública: Reforma da Previdência.....	59
3.3    Audiência Pública: Transporte Público.....	62
3.4    Audiência Pública: Mobilidade Urbana.....	65
3.5    Análises e discussões dos relatórios .....	67
3.5.1    Funcionamento da tomada de turno .....	69
3.5.2    Uso de linguagem adequada por parte do poder público .....	71
3.5.3    Construção e deliberação de políticas públicas .....	74
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>85</b>

## INTRODUÇÃO

Ao abordar a construção da cidadania brasileira, o historiador e cientista político José Murilo de Carvalho (2002), considera as diversas fases na concepção social do País desde a pseudo descoberta da Ilha de Vera Cruz pelos portugueses. Seguindo esta mesma linha de pensamento, o antropólogo Darcy Ribeiro (1995) enfatiza a confluência que se dá sob a regência dos portugueses, envolvendo matrizes raciais díspares, tradições culturais distintas, onde formações sociais defasadas se enfrentam e se fundem para dar lugar a um “povo novo”.

Corroborando com a tese da concepção social como parte intrínseca na formação e compreensão da cidadania, o cientista político Jairo Nicolau (2012) compartilha da mesma perspectiva ao descrever a história do voto dentro dos regimes governamentais desde o Brasil Império, passando pela Primeira República, Estado Novo, “Regime Militar” e atual “Democracia”. Concomitante à trajetória de composição populacional está a concepção do pensamento político do povo desenvolvido e permeado por uma relação de poder, constituída principalmente por duas categorias de sujeitos: Casa Grande e Senzala, senhores e escravos, oprimidos e opressores.

Ao realizar a abordagem histórica das formas de governo brasileiras, torna-se pertinente enfatizar o período colonial e a condição do Brasil, referenciada por Manoel Bonfim em “América Latina: males de origem” (1905), como de hospedeiro numa relação parasitária frente a seu colonizador ibérico. Essa relação ocasionou marcas duradouras que transcendem os três séculos de colonização. Com a virtual independência do Brasil, a população saboreia os engodos da Monarquia, marcada pelo teórico fim do domínio português e a aparente conquista da autonomia política. No entanto, que o povo acomodasse a condição de fiel vassalo diante do governo absolutista, concedendo ao rei o poder de tomar qualquer medida sem que este sofresse oposição de seus súditos, pois estava resguardado pelo próprio governo, riqueza, a força de seus exércitos e a religião.

Após esse período, a transição de um regime monárquico associado ao parlamento, onde eleições existiam com participação limitada a um perfil de eleitor que deveria cumprir alguns requisitos, restringia basicamente tal participação a

homens livres e com comprovação de renda. Assim, o início de uma formação de contingente eleitoral nessa sociedade imperial atravessa quase toda a Primeira República, somente ampliando o contingente eleitoral na Segunda República, quando, em 1932, o direito ao voto é conquistado pelas mulheres.

No seu bojo histórico de formação moderna de Estado consta ainda o “Regime Militar”, com a característica monopolização do poder decisório de direcionamento da política pública nacional e, mais uma vez, reforçando o paradigma social, adestrando a população ao papel de mero espectador sem o direito a questionamentos e participação nas tomadas de decisões. O historiador Sérgio Buarque de Holanda (1976), em entrevista concedida à Revista Veja, é categórico ao afirmar que todas as revoluções dentro do Brasil foram de elites, civis ou militares, mas sempre elites firmadas pelo conchavo.

No Brasil, sempre foi uma camada miúda e muito exígua que decidiu. O povo sempre está inteiramente fora disso. As lutas, ou mudanças, são executadas por essa elite e em benefício dela, é óbvio. A grande massa navega adormecida, num estado letárgico, mas em certos momentos, de repente, pode irromper brutalmente (HOLANDA, 1976).

O liberalismo mascarado de democracia funcionava para os homens de gravatas, com alto poder aquisitivo e concentrado nas grandes capitais. Para a massa marginalizada dos grandes centros urbanos restava a discricionariedade ilimitada dos capangas, prefeitos e chefes de polícia.

Depois de aproximadamente cinco séculos de história oficial, entra em cena a promulgação da vigente Constituição Federal Brasileira, garantindo legalmente os direitos civis, políticos e sociais, detalhando os direitos e deveres do cidadão, estabelecendo formalmente a contemporânea fase democrática, onde os representantes políticos são legitimados por meio do voto direto. Além disso, destaca o ideal democrático de soberania, no qual o poder emana do povo, que o exerce de forma direta ou por meio de seus representantes eleitos.

É a Constituição de 1988 que ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, na qual se identifica um instrumento pertinente, a partir do qual esse poder que emana do povo poderia, efetivamente, ser identificado em forma de ação. É na Audiência Pública, que se apresenta como uma das formas de exercer a democracia

participativa e direta, que se faz perceptível esse poder emanando do povo. É atuando nas audiências públicas, onde a sociedade tem o acesso ao debate e às instâncias decisórias de assuntos que lhe afeta diretamente, que se pode conceber que o povo participa da governança.

No entanto, em diversas situações de discussão dos projetos da cidade, constata-se se a irrisória participação populacional. Esta ausência proporciona margens a elaboração e realização de projetos que possuam altos custos, e que passem por todas as etapas normativas de aprovação. Por conseguinte, depois de concluída a obra ou projeto, observa-se que o mesmo possui característica legal, porém é imoral e pouco eficiente, visto que mesmo tendo cumprido o rito burocrático, acaba por não atender a demanda social.

Esta dissertação propõe-se a discutir os fatores históricos, sociais e normativos no escopo da Audiência Pública e sua construção como instrumento da democracia. Além da análise teórica e documental, foi utilizado o relatório etnográfico e panorâmico de quatro Audiência Públicas realizadas na cidade de Manaus, Estado do Amazonas, em anos, locais e formatos distintos, buscando identificar na prática a existência de: deliberações, oportunização da fala aos cidadãos e o uso da linguagem adequada por parte do poder público. Neste sentido, a discussão proposta apresenta-se a partir de três capítulos, da forma como delimitamos a seguir.

No primeiro capítulo é apresentado um breve histórico da configuração social e da participação política na sociedade brasileira. Dão base a essa análise as ideias de José Murilo Carvalho (2002), José Cláudio Rocha (2009), Fábio Pestana Ramos e Marcus Vinício de Moraes (2010), Darcy Ribeiro (1995) e artigos de pesquisadores contemporâneos no âmbito das Ciências Humanas e Sociais, que versam sobre a temática da democracia e sobre o histórico da configuração social.

Pretende-se apresentar as características de constituição de uma sociedade estratificada e os reflexos que essa configuração causa à forma como se dá a participação na cena política onde, após uma sequência de regimes caracterizados pelo autoritarismo e violação de direitos no exercício do poder político, chega-se à promulgação de uma Constituição Federal que, dentre outros aspectos, é marcada pela inclusão de instrumentos que alargam a possibilidade de participação popular democrática na esfera política, destacando dentre esses instrumentos a realização de Audiências Públicas.

No segundo capítulo é apresentada a teoria da Análise Crítica do Discurso do autor Norman Fairclough (2001), permeado por contribuições de Georges Balandier (1997), Van Dijk (2008), Michel Foucault (1979, 1999, 2009) e outros autores que permitem compreender como as audiências públicas podem configurar-se em espaços de exercício do poder pelo uso de elementos linguísticos e do discurso.

No terceiro capítulo, ao apresentar as audiências como instrumentos do exercício da cidadania participativa pela visão legal, bem como espaços de exercício de poder a partir da observação da forma do uso do discurso nessas ocasiões, realiza-se uma análise a partir da etnografia da realização de quatro dessas audiências, ocorridas entre os anos de 2013 e 2019 na cidade de Manaus, buscando caracterizar suas diferenças e semelhanças a fim de podermos compreendê-las como instrumento democrático ou rito burocrático.

Com isso, pretende-se apresentar à comunidade científica, bem como à sociedade em geral, uma pesquisa que propõe, a partir de uma abordagem qualitativa, o questionamento sobre a efetiva participação cidadã na democracia deliberativa, partindo do uso de um instrumento voltado a este fim. Tendo em vista se constatar que o uso desse instrumento encontra-se atualmente desprovido de pesquisas a partir da perspectiva teórica aqui aplicada, entende-se estar contribuindo assim para a ampliação da compreensão de como, ao apresentar uma perspectiva ritualística na sua realização, a Audiência Pública e sua aplicação na sociedade manauara pode estar a contribuir ou não com o exercício da democracia deliberativa.

## CAPÍTULO 1 - BREVE ABORDAGEM DO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NACIONAL

A gênese da história brasileira, abordada no currículo escolar nacional da educação básica do País, remete-se à chegada das caravelas portuguesas lideradas por Cabral no dia 22 de abril de 1500. Todavia, uma análise mais profunda resulta no encontro de diversos fatores contundentes comprovando a existência de populações autóctones no “pré-descobrimento”. De acordo com historiadores como Ramos (2007) e antropólogos como Ribeiro (1995), estas terras já eram povoadas por aproximadamente 2 a 4 milhões de índios e suas respectivas etnias, com suas manifestações de crenças, culturas e valores (RAMOS, 2007, p.21). No entanto os colonizadores da Ilha de Vera Cruz consideraram os indígenas não um povo, mas, de acordo com imaginário europeu da época, foram classificados como ameríndios, selvagens, cruéis e canibais, segundo Ramos e Moraes (2010, p.22).

A partir de relatos dos descobridores e de estudiosos do período, pode-se estimar a forma com que os indígenas viviam como sociedade. Sabe-se que os nativos não tinham a mesma visão mercantil dos europeus, haja vista que viviam em uma sociedade na qual não havia desigualdades econômicas, tampouco disputa de poder motivada por tal questão. Ramos ressalta que:

Antes da colonização, os povos indígenas viviam em suas organizações comunitárias, devidamente estruturadas sob a égide de seus valores culturais, interagindo entre si, por meio de seus próprios processos de aprendizagem (RAMOS, 2007, p.17).

No entanto, o convívio com seus exploradores e com seus valores culturais e sociais que refletiam os padrões até então existentes em outras terras, ocasionou fortes influências, dando origem a novos formatos de convivência e sobrevivência, impactando a própria identidade cultural desses povos, num processo que Stuart Hall (2004) explica como objeto formado e transformado continuamente, definido historicamente e não biologicamente, classificado por ele como o *sujeito sociológico*, cuja a formação da identidade está relacionada com as interações com o outro e o mundo a sua volta. A partir do século XVI, identificado como o início do comércio escravista, tornou-se comum a presença de indivíduos negros em terras brasileiras,

oriundos das cidades de Angola, Benguela, Moçambique, Gabão, entre outras. Ao olhar para qualquer lugar, era normal “dar de cara” com um escravo desempenhando atividades nos engenhos de açúcar, plantações, fazendas de gados, depósitos, Casas-grandes ou casas de fazendas.

O funcionamento do sistema econômico girava em torno de um povo escravizado, mal alimentado, desamparado de qualquer direito ou conforto. Em 1831 os negros representavam um terço de toda população. Para incrementar a formação da nação brasileira ainda existiam os europeus migrados à colônia portuguesa, além dos próprios lusitanos que aqui já haviam desembarcado. Complementando esta composição social, no período que se seguiu até o início do século XX, inclui-se a chegada de outros imigrantes provenientes da Ásia, como China e Japão, que desenvolveram inicialmente atividades relacionadas ao cultivo.

O Brasil tornou-se ao mesmo tempo multicultural e mestiço. Entretanto, ao final do século XIX, sua principal configuração destaca-se pela composição de duas parcelas da sociedade. De um lado, era formado por um pequeno número de indivíduos com grande poder aquisitivo, estavam os Homens Livres. Do outro, existia uma grande parcela da população constituída por pessoas escravas. Diante desta configuração sociocultural cabe a análise do curso das ideias políticas construídas e resultantes desta relação social, onde a maioria populacional não era acionada para o debate político e muito menos consultada nas decisões que a afetava diretamente e, provavelmente, essa exclusão deliberativa provocou uma espécie de passividade cidadã e a compreensão distorcida de que política era atividade inerente e exclusiva de parlamentares e dos senhores com grande poder econômico.

Na perspectiva de Foucault (2009) este comportamento apático é qualificado como corpos dóceis: “É dócil um corpo que pode ser submetido, que pode ser utilizado, que pode ser transformado e aperfeiçoado”, aceitando a exploração e desigualdades sociais como uma ordem natural, inevitável e incapaz de sofrer transformações. A docilidade do corpo resulta no sujeito moldado, rearranjado, treinado e submetido ao maquinário de poder que o esquadrinha, o desarticula e o recompõe.

Neste sentido, é possível identificar nessa perspectiva uma sociedade estratificada, onde um grupo, historicamente aliado à esfera do poder econômico e

político, determina a forma como o outro participa ou não da cena política, tendo efeitos recorrentes.

## 1.1 Sociedade estratificada

Ainda que o Brasil preceda ao capitalismo e alguns teóricos defendam que as terras brasileiras descobertas não sejam o resultado do capitalismo comercial exacerbado, os séculos XV e XVI são conhecidos como a temporada onde germinou o sistema da mais-valia. A esse respeito, Francisco Weffort (2006) considera que:

Os descobrimentos são um fenômeno da Ibéria na mesma época em que o capitalismo comercial nascia nas cidades italianas, e em Flandres ao norte da Europa. São fenômenos da mesma época - não, porém do mesmo lugar (WEFFORT, 2006, p.34).

Os posteriores séculos, a partir do ano de 1500, apresentam a germinação do povo novo, pois *“surgimos da confluência, entrelaçamento e do caldeamento do invasor português com índios silvícolas e camponeses e com negros africanos, uns e outros aliciados como escravo”* (RIBEIRO, 1995, p.19). A escravidão negra se intensificou entre os anos de 1700 e 1822, sobretudo pelo grande crescimento do tráfico negreiro. O comércio de escravos entre a África e o Brasil tornou-se um negócio muito lucrativo. O apogeu do afluxo de escravos negros pode ser situado entre 1701 e 1810, quando 1.891.400 (um milhão, oitocentos e noventa e um mil e quatrocentos) africanos foram desembarcados nos portos coloniais.

Nem mesmo com a independência política do Brasil, em 1822, e com a adoção das ideias liberais pelas classes dominantes o tráfico de escravos e a escravidão foram abalados. Neste citado momento, os senhores pensavam somente em se libertar do domínio português que os impedia de expandir livremente seus negócios. Ainda era interessante para eles preservar as estruturas sociais, políticas e econômicas vigentes. A composição social brasileira tornou-se bem dividida entre dois grupos: Homens Livres e os escravizados. Os livres eram em geral dotados de grande poder aquisitivo, como era o caso dos senhores de engenhos, caracterizados ainda pela sua grande influência na política. Além da família real e seus agregados.

**Figura 1** - Funcionário Público saindo de casa com a família.



Fonte: [http://www.brasilcult.pro.br/saloes/Estampas\\_Eucalol/familia.htm](http://www.brasilcult.pro.br/saloes/Estampas_Eucalol/familia.htm). Acesso em 2020.

Compunham ainda a elite econômica da população e, numa escala não menos importante de “homens livres”, os pequenos comerciantes, religiosos, feitores, militares, artesãos e funcionários públicos, sendo um destes últimos retratado nessa que é uma das mais divulgadas litografias de Jean Baptiste Debret (1768 – 1848), que chegou ao Brasil como membro da Missão Artística de 1816 e voltou para a Europa 15 anos depois, em 1831, tendo sido este artista considerado como um dos maiores cronistas visuais do Brasil do século XIX.

Essa dicotomia social resiste ao tempo e, mesmo em regimes políticos diferentes, mantém no topo da pirâmide a pequena e forte classe dominadora e em sua base o grande e domesticado povo, utilizado como mão de obra para o desenvolvimento do País. Sobre essa configuração, Darcy Ribeiro (1995) comenta:

A estratificação social gerada historicamente tem também como característica a racionalidade resultante de sua montagem como negócio que a uns privilegia e enobrece, fazendo-os donos de sua vida, e aos demais subjugando e degrada, como objeto de enriquecimento alheio. Esse caráter intencional do empreendimento faz do Brasil ainda hoje, menos uma sociedade do que uma feitoria, porque não estrutura a população para o preenchimento de suas condições de sobrevivência e de progresso, mas para enriquecer uma camada senhorial voltada para atender as solicitações exógenas (RIBEIRO, 1995, p.212).

Por um largo espaço de tempo a maioria da sociedade brasileira é considerada apenas como um ativo de seus proprietários e sobrevive a essas condições, enriquecendo a camada senhorial enquanto é subjugada e desprovida de conhecimento, direitos de escolhas e decisões.

Esse quadro sócio-político é marcado nos anos seguintes por um cenário de regimes autoritários que, para se manterem vigentes, estabelecem a violação sistemática de direitos que mesmo garantidos em lei não se realizam na prática e concorrem para a não efetivação de uma sociedade democrática, reduzindo ao máximo a possibilidade de participação popular no âmbito político. Tal participação que nos “anos de chumbo” se efetivou algumas vezes por meio de ações de resistência ao regime por grupos armados, teve seus efeitos analisados anos depois pela Comissão Nacional da Verdade, que identificou haver por parte dos agentes do estado àquela época os registros mais sombrios dessa disputa pela ampla participação popular na cena política.

## **1.2 Herança política autoritária e a sistemática violação de direitos**

A trajetória da nação brasileira é constituída de diversas fases até chegarmos no atual regime democrático, com uma constituição que, promulgada em 1988, institui deveres e direitos de seu povo. A “carta magna” vigente é o resultado de intensos debates, embates, reflexões e experiências de um país que vivenciou diversas configurações sociais e formas de governos que marcaram a história do povo com suas peculiaridades. Até a promulgação da lei máxima, a sociedade experimentou amargamente governos acostumados a deliberar de acordo com seus princípios pessoais, sem sentir que tinha a obrigação de prestar contas ou justificar suas decisões em qualquer instância. Mesmo com o fim do período colonial em 1822, as marcas da maldita herança portuguesa estavam por todas as partes, Carvalho (2002) apresenta uma radiografia social da época:

Os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da

independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira (CARVALHO, 2002, p. 18).

Antecedendo o atual período democrático, o Brasil vive seus anos de colônia portuguesa, torna-se súdito da Monarquia, passa pela Primeira República, pela República Nova e ainda padece com a Ditadura Militar. A breve análise histórica abre margem para se considerar a possibilidade de que as mudanças sofridas no sistema de governo ocorreram apenas em campo teórico e regimental, delimitado por pequena parcela da sociedade, resultando numa massa populacional com raquítica compreensão do sistema democrático e seu principal ator. Este, que ainda vive como mero espectador nas tomadas de decisões, tem seus pensamentos políticos atrofiados, enquanto a letra garante que o poder deriva de todos os indivíduos que constituem o Estado.

Contudo, das páginas de nossa história não é possível apagar o tenebroso Regime Militar, iniciado na madrugada de 31 de março de 1964 e marcado por repressão aos grupos sociais politicamente organizados, prisão de milhares de cidadãos, torturas e atrocidades das quais o caso emblemático do líder político Gregório Bezerra, que foi amarrado e arrastado pelas ruas de Recife, é visto como um exemplar tratamento que o regime daria a quem a ele se opusesse, limitando assim, qualquer manifestação aberta que contrariasse os ditames de um regime pautado na imposição de tomadas de decisões políticas sem dar margem a posições contrárias.

Gregório Bezerra representa aqui um perfil que retrata aquela parcela da população que decide participar da vida política atuando em todas as frentes em que se inserisse a ação política em prol do coletivo. Por conta disso, sofre com a punição do Estado em vários períodos distintos, cuja identidade comum se dá pela presença do autoritarismo e violação de direitos a quem se opusesse a tais regimes.

Gregório foi um homem perseguido pela classe dominante e defendido pelo povo. Foram 23 anos de cadeia, cujas acusações e condenações que sofrera tiveram fundamento somente na sua convicção política, pois seu único crime foi defender o povo brasileiro contra as duas ditaduras que o país viveu no século XX, ainda que à custa de sua liberdade (FRIZZO, 2016, p.226).

Nascido de pais lavradores, Gregório Bezerra permaneceu analfabeto até os 25 anos de idade. Foi lavrador, operário da construção civil, Sargento do Exército Brasileiro, atuando como professor de educação física e, ainda, militante político

filiado ao Partido Comunista Brasileiro (PCB). Por seu posicionamento político em favor das massas, teve várias passagens pela prisão por ir de encontro às forças repressoras de regimes autoritários instaurados no Brasil. Foi preso pela primeira vez em 1917 ao participar de uma passeata por direitos trabalhistas, sendo liberto em 1922; em 1935 é preso ao ser acusado de insurreição militar e anistiado em 1945; em 1948 teve mandato de Deputado Federal caçado, sendo preso no mesmo ano sob acusação de incendiar um quartel em João Pessoa e liberado por falta de provas após uma semana; em 1964 é preso e torturado publicamente por agentes do estado quando promovia uma organização popular no campo contra o Golpe Militar que derrubou o presidente João Goulart.

**Figura 2** - Gregório Bezerra preso e torturado em praça pública após o Golpe de 1964.



Fonte: <https://www.brasildefatope.com.br/2019/04/01/feito-de-ferro-e-de-flor-historia-de-gregorio-bezerra-marcou-resistencia-a-ditadura>. Acesso em 2020.

O episódio de Gregório, amarrado pelo pescoço, puxado por militares pelas ruas da capital de Pernambuco e espancado por um oficial do exército com uma barra de ferro, tornou-se um motivo contundente para grupos opositores ao regime resistirem e lutarem contra a Ditadura a partir daquele fatídico 01 de abril de 1964.

Cabe registrar que Gregório Bezerra, mesmo sofrendo com as atrocidades do regime militar, e tendo seus direitos políticos cassados em 1967 por dez anos, com base no primeiro Ato Institucional (AI-1), editado em 9 de abril de 1964, obteve sua

liberdade em 1969, em função de exigência imposta por uma ação de grupos de resistência armada, a Aliança Libertadora Nacional (ALN), da qual ele participou da fundação, e o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR8). Esses grupos de oposição armada, realizaram o sequestro do embaixador americano Charles Burke Elbrick, em 05 de setembro de 1969, no Rio de Janeiro, numa ação inédita realizada até aquele momento por grupos de resistência ao “regime militar” brasileiro.

Em troca da liberdade do embaixador americano a ALN e o MR8 negociaram com o governo brasileiro a libertação com asilo político fora do Brasil para quinze presos políticos, o que se deu a 06 de setembro de 1969. Dentre esses presos políticos estava Gregório Bezerra que, após esse episódio, permaneceu por dez anos no exílio e, tendo sido concedida a anistia em 1979 aos exilados políticos; volta ao Brasil neste mesmo ano, concorrendo às eleições em 1982, onde conseguiu a suplência ao cargo de Deputado Estadual pelo Estado de Pernambuco, vindo a falecer em 1983. Pouco antes de morrer, Gregório Bezerra declarou que gostaria de ser lembrado como o homem que foi amigo das crianças, dos pobres e excluídos, amado e respeitado pelo povo, pelas massas exploradas e sofridas, odiado e temido pelos capitalistas, sendo considerado o inimigo número um das Ditaduras Fascistas.

Ao longo do Governo ditatorial, grande parte da população teve seus direitos violados, parlamentares sofreram a cassação de seus mandatos, assim como Gregório Bezerra e muitos outros. Brasileiros que, de alguma forma, se opunham ao regime e, nalguns casos, encontraram na luta armada uma forma de resistência; tiveram suas vidas ceifadas, muitas vezes com o desaparecimento de corpos por execuções sumárias, realizadas por agentes do Estado. De acordo com o relatório da Comissão Nacional da Verdade (CNV), que teve suas atividades instauradas no ano de 2012 e concluídas em 2014, a execução sumária e ocultação de cadáveres foi uma prática recorrente dos regimes ditatoriais na América Latina, e essa prática foi recorrente no Brasil nesse período.

A prática do desaparecimento forçado, como fenômeno sistemático e generalizado, marcou a história recente da América Latina. Implementada como política de Estado durante as ditaduras militares que assolaram o Cone Sul, bem como durante os conflitos armados na América Central, essa prática consistiu na detenção, seguida da execução e da ocultação de cadáveres de milhares de pessoas. Para não deixar rastros, os Estados ocultavam os corpos das vítimas – por meio, entre outros, da criação de cemitérios e valas clandestinas; da identificação das pessoas como indigentes; e do despejo de

corpos no fundo de lagos, de rios ou do mar (atirados de aviões e helicópteros). Milhares de presos políticos morreram assim, e até hoje, na maioria dos casos, não se tem notícias do seu paradeiro (CNV, 2014, p.290).

Suspensão de direitos políticos, além da demissão ou aposentadoria de funcionários públicos ou militares, foram práticas aplicadas ainda nesse regime. Os militares envolvidos justificavam suas ações alegando que o País precisava de disciplina e restaurar a hierarquia, desta forma eles permaneceram no poder ao longo de 21 anos, até o ápice dos movimentos populares em direção à retomada da democracia brasileira, reestabelecida não por revolução, mas por meio de acordos gradativos que levaram a um lento processo de abertura política, passando pela promulgação da Lei de Anistia em 1979 até a eleição para a presidência da república em 15 de janeiro de 1985 que, mesmo que realizada de forma indireta, elegeu o primeiro presidente civil após o Golpe Militar de 1964.

Esses elementos históricos da cena política no Brasil revelam a caracterização de uma sociedade na qual a maioria se divide entre dois grupos: de um lado aquele grande grupo que se habituou à categoria de coadjuvante no desenvolvimento do País, sendo refém dos determinantes históricos que o condiciona a este papel por um pequeno grupo que se estabelece como dominante. Do outro lado há um grupo que, quando buscou um protagonismo no cenário da disputa pela participação na cena política, entrou em choque direto com esse grupo de poder estabelecido, tendo em vista encontrar pela frente um Estado que lançou mão de seu aparelho repressivo para manter seus opositores sem voz e continuar a agir em favor de interesses daquela pequena elite econômica que, historicamente, esteve aliada à cena política e aos interesses do grande capital internacional, que nesse período encontrou um terreno favorável à sua expansão.

Esse quadro toma um novo aspecto após a promulgação de Constituição Federal de 1988 que, por conta das garantias individuais e coletivas nela inseridas, constitui-se como marco para o estabelecimento de um estado social de direitos.

### 1.3 Um Estado Social: direito civil, político e social

Em seu discurso no momento da promulgação da referida Carta Magna, o então Deputado Federal Ulisses Guimarães, que presidiu a Assembleia Nacional Constituinte, ressaltou o caráter de inclusão da participação popular como um traço característico dessa nova ordem política, como destaca-se a seguir:

Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia. É o clarim da soberania popular e direta tocando no umbral da Constituição para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador habilitado a rejeitar pelo referendo os projetos aprovados pelo Parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador (GUIMARÃES, 1988, p.5).

O discurso do então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, reflete uma atmosfera de otimismo que a sociedade brasileira vivenciava no final daquela década de 1980, após o fim do “regime militar” e toda a expectativa de alargamento de um cenário de participação política mais democrática, envolta ainda na garantia constitucional de direitos.

Seria de extrema ingenuidade acreditar que a democracia fosse consolidada pelo simples gesto de ir às urnas e escolher seus atinentes representantes parlamentares do executivo e legislativo. Conforme reafirmado por um especialista no assunto, o historiador e mestre em Ciência Política, José Murilo de Carvalho (2002), para quem a democracia é materializada a partir da compreensão e efetivação do conceito de cidadania, o cidadão pleno é constituído a partir do pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais:

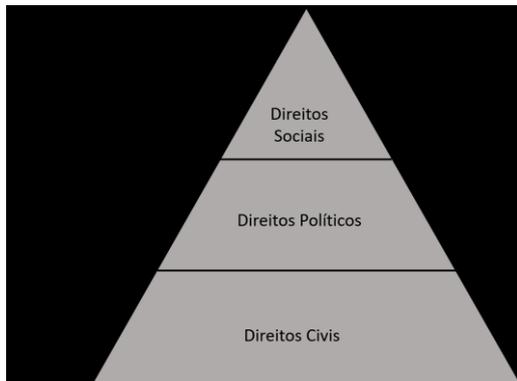
Tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuíssem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos (CARVALHO, 2002, p.9).

O direito civil é o responsável pelas garantias das relações civilizadas entre as pessoas, e estende-se pelas garantias fundamentais à vida: liberdade, igualdade perante a lei, direito de ir e vir, a livre manifestação do pensamento, de ter respeitada

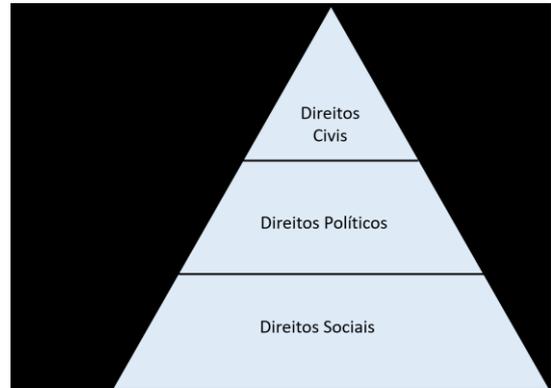
a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. Os direitos políticos podem ser entendidos como a possibilidade de participar do exercício do poder político, votar e ser votado, filiação partidária e participar de movimentos sociais. Enquanto os direitos civis garantem a vida em sociedade, os direitos políticos afixam a participação no governo desta sociedade, e os direitos sociais garantem o acesso as suas riquezas, combatendo as desigualdades através da promoção ao acesso à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, moradia, lazer e à aposentadoria, tendo como fundamento basilar a justiça social.

O sociólogo T. H. Marshall (1967), ao analisar o desenvolvimento da cidadania britânica (Figura 3), destaca o surgimento sequencial dos seguintes direitos: civil, político e social, e sugere que esta ordem de construção dos direitos do cidadão é um fenômeno histórico resultante da ação do próprio povo. Em contraste com a cidadania inglesa, Carvalho (2002) argumenta que no Brasil a conquista dos direitos sobrevém de forma inversa (Figura 4), resultado da ação direta do Estado/Nação para com seus indivíduos. Pode-se considerar que a constituição de distintas trajetórias da cidadania afeta diretamente na composição do tipo de cidadão.

Mas é razoável supor que caminhos diferentes afetem o produto final, afetem o tipo de cidadão, e, portanto, de democracia, que se gera. Isto é particularmente verdadeiro quando a inversão da sequência é completa, quando os direitos sociais passam a ser a base da pirâmide. Quais podem ser as consequências, sobretudo para o problema da eficácia da democracia? (CARVALHO, 2002, p.221).

**Figura 3** - Pirâmide da Cidadania Inglesa.

Fonte: Elaborado pelo autor em fevereiro de 2020.

**Figura 4** - Pirâmide da Cidadania brasileira.

Fonte: Elaborado pelo autor em fevereiro de 2020.

As três dimensões da pirâmide da cidadania registradas por Marshall apontam para o ideal possivelmente inatingível, mas este modelo tem servido de parâmetro nas análises da qualidade cidadã em diversas localidades e distintos períodos históricos. Outro aspecto preponderante anotado por Marshall e reconhecido por Carvalho, trata da educação popular como direito social e pré-requisito para expansão dos outros direitos. Países com acesso à educação popular tendem a desenvolver a cidadania mais rapidamente, uma vez que essa educação leva ao conhecimento integral de seus direitos. Sem esse conhecimento a composição cidadã permanece enfraquecida.

#### 1.4 Aspecto Legal das Audiências Públicas

A Audiência Pública como um dos instrumentos de participação popular está consagrada na Carta Constitucional brasileira, vigente desde 1988 e que adotou as diretrizes do Art. XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos: *“Todo homem tem o direito de tomar parte do governo de seu país, diretamente ou por meio de seus representantes livremente escolhidos”*, concedendo ao cidadão a titularidade de uma função ativa no poder público. A Lei Máxima do País apelidada como *“Constituição Cidadã”*, apresenta na composição de seus fundamentos republicanos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e livre iniciativa e o pluralismo político.

No que se refere à Cidadania como fundamento Republicano, contemplada está a participação do povo nos debates e construções de projetos que envolvam a coisa pública, enquanto que o Pluralismo Político reconhece a divergência de pensamentos no cerne da sociedade e a necessidade de discussões de ideias em busca do bem comum.

No dia 10 de dezembro de 2019, a Declaração Universal dos Direitos Humanos completou seus 71 anos, criada com o designo de proteger a dignidade da pessoa humana e combater as atrocidades que mancharam de forma sádica a história humana nas mais variadas localidades e épocas do planeta: escravidão, genocídio, intolerância religiosa, tortura, as terríveis guerras mundiais e a exclusão da população no processo de escolha dos governos. Dentre outras garantias, o documento elaborado pelas Nações Unidas traz em seu escopo o direito do indivíduo escolher livremente seus representantes e atuar diretamente nos debates, deliberações e fiscalizações de políticas que envolvam o futuro coletivo, seja referente ao meio ambiente, ou na elaboração de leis, na definição da aplicação de recursos públicos e até mesmo na aprovação de taxas tributárias. Essa garantia de consulta popular também foi contemplada no ordenamento jurídico nacional e estabelecida entre as garantias fundamentais, reguladas por meio de leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. No âmbito Federal, a determinação é que regularmente ocorram as audiências nos seguintes casos:

- No início do processo de licitação, sempre que o valor estimado estiver em torno de 25 milhões de Reais (Calculo atualizado pelo IGP-M e garantido na Lei Federal nº 8666/93);
- Nos casos de processo de licenciamento que provoquem significativo impacto ambiental, como no caso de construções de hidrelétricas, presídios, lixões, etc., sempre que o órgão ambiental julgar necessário ou quando solicitado por entidade civil, pelo ministério público ou por 50 ou mais cidadãos (Resolução 009/1987/CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente);
- Para debater os temas necessários ao poder público em qualquer momento do processo administrativo (Lei Federal 9.784/99);
- Na demonstração e avaliação do cumprimento de metas fiscais de responsabilidade do poder executivo; prestação de contas que deverão

acontecer ao final de cada quadrimestre, respectivamente: maio, setembro e fevereiro de cada ano (LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal 101/00);

- No processo de elaboração do plano diretor e discussão de projetos de grande impacto (Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/01 e Resolução 25 do Conselho Nacional das Cidades);
- Para garantia dos direitos difusos e coletivos junto aos órgãos públicos dos poderes Executivo e Legislativo, realizadas pelo Ministério Público (Lei Federal 8.625/93).

O Estado do Amazonas regulamentou, no domínio de sua circunscrição, as normativas e condicionantes das audiências públicas, atendendo às recomendações da Lei Federal que idealiza o funcionamento da cidadania fundamentada no Estado Democrático de Direito. A Constituição Estadual promulgada em 1989 prevê, em seu conjunto regimental no Art. 30, que as audiências deverão ser realizadas pela Assembleia Legislativa do Estado quando na ocorrência de temas já relacionados em regimento Nacional, sendo essa regulamentação detalhada posteriormente através da Lei Complementar 11/93 em ocasião da elaboração da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público.

A cidade de Manaus faz uso da Lei Orgânica do Município – LOMAN para designar a criação de comissões permanentes e especiais dentro da Câmara Municipal de Manaus atribuindo a esta Comissão competências, entre elas a da realização de audiências públicas, conforme Art. 42 da referida Lei.

No que consiste o aspecto legal, está garantido tanto na esfera Federal, Estadual, quanto Municipal, a participação popular na gestão da cidade, debatendo, propondo, exigindo e fiscalizando políticas de interesse público. Entretanto, entre o previsto nas normas vigentes e a efetivação dessas garantias, aparenta existir uma enorme lacuna, uma vez que, na maioria dos casos, é possível identificar o esvaziamento do processo, transformando o instrumento de participação popular deliberativa em um simulacro de representatividade. A proximidade desses extremos provocando os lugares de diálogo é de responsabilidade de todos, do Estado, dos Governos, das Instituições Democráticas e principalmente Sociedade Civil em geral como fonte originária do poder.

## 1.5 Abordagem conceitual de Audiência Pública

Com a finalidade de promover o diálogo entre a sociedade civil e os representantes governamentais diante do pluralismo político e as múltiplas demandas existentes no cerne da sociedade, a Audiência Pública se propõem a ser o ambiente do diálogo e debate de ideias, adequando-se ao modelo de democracia participativa estruturado na efetiva participação direta dos cidadãos na construção e deliberação de políticas públicas de alta relevância coletiva, conforme previstas no conjunto regimental, e derivada do inciso II, § 2º do Artigo 58 da Carta Magna. A democracia participativa difere-se do modelo representativo, na medida em que concede ao cidadão a oportunidade de ouvir e de opinar de forma direta, tendo papel basilar no âmbito da administração pública. Silva, Santos e Paulino (2015) ao versar sobre o assunto no artigo “Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso”, comentam:

Do que foi dito, no âmbito da Administração Pública, definiremos então audiência pública como instituto de participação popular, que se concretiza mediante o recebimento de qualquer um do povo no dia, no horário e no local determinados em editais impressos no Diário Oficial, para que então aproveitem a oportunidade para opinar, aconselhar, criticar, enfim, expor oralmente a posição que possuem sobre o tema predefinido, um tema que, via de regra, exigiu o chamamento de uma audiência pública, justamente em razão de se tratar de assunto de interesse coletivo, cujos impactos afetarão a vida de uma coletividade anônima, cuja voz precisa ser compreendida pelo órgão decisor (SILVA, SANTOS, PAULINO, 2015, p.246).

Regimentalmente, a Audiência Pública é um instrumento de participação popular consagrado na “Constituição Cidadã” e que auxilia a gestão pública no âmbito dos três poderes da Federação. Além da característica deliberativa, a AP pode ocorrer também em caráter avaliativo de determinada política já em execução. Porém, neste sentido, o chamamento popular para o debate não se caracteriza como ato administrativo vinculado, mas sim um ato discricionário. Aproveitando a ocasião, cabe ressaltar que esta dissertação se inclinou para a abordagem da Audiência Pública enquanto dispositivo de gestão pública do poder executivo e legislativo como procedimento vinculado e, portanto, desdobra-se na abordagem do debate e deliberações em busca do bem comum.

Nessa tentativa de conceituar a efetividade da Audiência Pública, cabe resgatar a abordagem de Jürgen Habermas (2000) e sua avaliação sobre os espaços participativos em que, em teoria, predomina a razão comunicativa, onde os participantes tem suas diferenças equalizadas, provocando o debate aberto em uma arena livre, sem interferências do poder econômico, político e corporativo, prevalecendo assim o melhor argumento entre os cidadãos.

Apesar de toda refutação em torno desta conceituação habermasiana, essa ainda parece ser a compreensão do tema por parte do poder público. Considerar o espaço do debate como livre de conflitos, imbuído de neutralidades e impassível das relações de poder, é no mínimo ingênuo, pois os participantes continuam carregados de características étnicas, sociais, corporativas que os posicionam na sociedade. Juntando-se aos críticos de Habermas está o Filósofo contemporâneo José Alcimar de Oliveira (2019), que faz uso do Paradigma do Oprimido de Paulo Freire para refutar o paradigma cartesiano do indivíduo, que tenta nivelar o sujeito pelo poder da razão comunicativa.

A dialogicidade do ato educativo em Paulo Freire extrapola o mundo da linguagem porque nenhuma situação ideal de fala, como quer Habermas, reúne em si mesma a potência requerida pelo agir comunicativo. A opressão que pesa sobre a vida e a alma do oprimido, inclusive sob a forma do mutismo, do silêncio, não tem sua origem na linguagem, mas nas relações sociais, materiais, subjetivo-objetivas da opressão real (OLIVEIRA, 2019, p.4).

Outro fator preponderante na abordagem prática no ambiente de discussões de ideias, é a ausência de formalismo legal definido, assim, essa lacuna abre espaço para que o roteiro seja determinado por quem presida a cerimônia. Itens como: quantitativo de componentes da mesa, tempo de fala, ocorrência ou não de réplica e tréplica, ordem de inscrições de fala por parte da plateia, regime de votação, tempo de duração das Audiências Públicas e outros fatores inerentes ao processo podem ser estabelecido aleatoriamente e afetam em direto a finalidade do objeto em questão.

A ONG Politize, que atua por meio da educação política para a população, apresenta, ainda que de forma informal e pedagógica, uma série de requisitos que devem ser observados antes e durante a realização das audiências:

- Publicação do edital de convocação pelo órgão competente no Diário Oficial, inclusive mediante divulgação nos meios de comunicação disponíveis (com a antecedência prevista na legislação vigente da realização da Audiência Pública, contendo: data, horário, local, objetivo e a dinâmica dos trabalhos);
- O órgão público deve deixar disponível para consulta pública, com o máximo de antecedência e acessibilidade, informações a respeito da questão a ser discutida na Audiência;
- Definir como será a dinâmica da Audiência, em que ordem os temas serão discutidos, quanto tempo será reservado para cada intervenção dos participantes, qual será a duração da Audiência, e garantir que os participantes tenham o direito de se manifestar sobre o tema, expondo seus pontos de vista de maneira justa e adequada;
- Envio de convites para autoridades e lideranças que comporão a mesa;
- Envio de convite para autoridades e lideranças em geral;
- Fixação de cartazes em locais de intenso fluxo de pessoas, como unidades de saúde, escolas, terminais rodoviários, prédios públicos;
- Elaboração de listas de presença geral e de autoridades;
- Lista dos inscritos para manifestação oral.

Ao se buscar a definição de Audiência Pública, por muitas vezes esse termo confundiu-se com a própria terminologia da Democracia, ambos referindo-se ao povo como fonte originária da legitimação do poder. Ser democracia não é apenas ser detentor de direitos, mas possuidor dos deveres. Neste sentido, a participação efetiva dos cidadãos é uma obrigação, não no significado impositivo com sanções prevista no código civil e criminal, mas estabelecida na moralidade e na compreensão do viver em sociedade. Rodrigues e Da Silva (2019) falam, em seu artigo “O derretimento da coletividade e a obstinação do individualismo”, sobre a decomposição do sentimento da coletividade encontrado em diferentes lugares do globo terrestre e nas mais variadas épocas, no fenômeno agrário dos nômades, na assembleia dos atenienses, na teoria do contrato social rousseauiano e no puxirum amazônico. O sentimento que

antes era comprometido com o próximo se deslocou para o individualismo exacerbado.

O princípio do pensar coletivo ateniense que posteriormente viria a ser utilizado como base epistemológica da construção do conceito de democracia é encontrado em outras localidades do mapa mundial, em variados períodos temporais, indicando como uma qualidade latente da própria espécie humana e que perdurou em muitas sociedades até sofrer influências da industrialização, da economia e da ideia de Estado-Nação convergindo este princípio para o egocentrismo, para auto realização em detrimento dos demais indivíduos, concebendo a cidade cheia de pessoas, porém desocupadas de comprometermos com o próximo, vazia de sujeitos pensantes, oca de críticos e apáticos da justiça social (RODRIGUES, DA SILVA, 2019, p.100).

Na sociedade submetida aos novos parâmetros que reforçam o egocentrismo, abrir mão de direitos particulares e da vida pessoal em favor do outro, ecoa como desnecessário e desinteressante. O Ser Humano anda muito ocupado em se destacar e conseguir ser o diferencial no mercado de trabalho, ocupado na busca pelo padrão de beleza física e da autossatisfação, o suficiente para lhe roubar o tempo e impedir o desenvolvimento do senso social crítico-reflexivo, e este senso é a alma das Audiências Públicas. A esse respeito podemos tomar a letra da música “Perfeição” (1993) do Cantor Renato Russo, Dado Villa-Lobos e Marcelo Bonfá, que utiliza da ironia para descrever a acomodação da sociedade diante das catástrofes sociais gritantes.

Vamos celebrar a estupidez humana  
 A estupidez de todas as nações  
 O meu país e sua corja de assassinos  
 Covardes, esturpadores e ladrões  
 Vamos celebrar a estupidez do povo  
 Nossa polícia e televisão  
 Vamos celebrar nosso governo  
 E nosso estado, que não é nação  
 Celebrar a juventude sem escola  
 As crianças mortas  
 Celebrar nossa desunião  
 Vamos celebrar Eros e Thanatos  
 Persephone e Hades  
 Vamos celebrar nossa tristeza  
 Vamos celebrar nossa vaidade  
 Vamos comemorar como idiotas  
 A cada fevereiro e feriado  
 Todos os mortos nas estradas  
 Os mortos por falta de hospitais  
 Vamos celebrar nossa justiça

A ganância e difamação  
 Vamos celebrar os preconceitos  
 O voto dos analfabetos  
 Comemorar a água podre  
 E todos os impostos  
 Queimadas, mentiras e sequestros  
 Nosso castelo de cartas marcadas  
 O trabalho escravo  
 Nosso pequeno universo  
 Toda hipocrisia e toda afetação  
 Todo roubo e toda indiferença  
 Vamos celebrar epidemias:  
 É a festa da torcida campeã  
 Vamos celebrar a fome  
 Não ter a quem ouvir  
 Não se ter a quem amar  
 Vamos alimentar o que é maldade  
 Vamos machucar o coração  
 Vamos celebrar nossa bandeira  
 Nosso passado de absurdos gloriosos  
 Tudo o que é gratuito e feio  
 Tudo o que é normal  
 Vamos cantar juntos o Hino Nacional  
 (a lágrima é verdadeira)  
 Vamos celebrar nossa saudade  
 E comemorar a nossa solidão  
 Vamos festejar a inveja  
 A intolerância e a incompreensão  
 Vamos festejar a violência  
 E esquecer a nossa gente  
 Que trabalhou honestamente a vida inteira  
 E agora não tem mais direito a nada  
 Vamos celebrar a aberração  
 De toda a nossa falta de bom senso  
 Nosso descaso por educação  
 Vamos celebrar o horror  
 De tudo isso - com festa, velório e caixão  
 Está tudo morto e enterrado agora  
 Já que também não podemos celebrar  
 A estupidez de quem cantou esta canção  
 Venha meu coração está com pressa  
 Quando a esperança está dispersa  
 Só a verdade me liberta  
 Chega de maldade e ilusão  
 Venha, o amor tem sempre a porta aberta  
 E vem chegando a primavera  
 Nosso futuro recomeça:  
 Venha, que o que vem é perfeição.  
 (Renato Russo, Dado Villa-Lobos e Marcelo Bonfá, 1993).

A canção é lançada cinco anos desde a vigência da “Constituição Cidadã” e apresenta uma espécie de fotografia social empolgada na celebração de festas, como futebol e carnaval, em contraste à precarização das escolas, desemprego em alta, o aumento da violência, a intolerância, e até mesmo indo de encontro a questões como

a aposentadoria. São 36 anos pós lançamento da música e a letra se parece com as páginas do noticiário de hoje.

Neste sentido, quando esse senso crítico-reflexivo não é fortalecido, seja por questões históricas que foram abordadas anteriormente, seja por ausências de conteúdo crítico na educação formal, seja na ausência de realização de uma educação popular ou pelo derretimento do senso de coletividade, é possível perceber na realização das audiências públicas um elemento que toma corpo nesse ambiente. O uso da linguagem e do discurso moldado para fins de condução de um resultado pré-estabelecido muitas vezes desvirtua esse espaço entendido como ambiente para o exercício da cidadania participativa e se coloca como um elemento a mais para o exercício do poder no cenário político. Abordaremos esse fenômeno do discurso moldado por relações de poder no capítulo a seguir.

## **CAPÍTULO 2 - LINGUAGEM E DISCURSO COMO INSTRUMENTOS DE PODER E DOMINAÇÃO:**

### **2.1 A linguagem como fenômeno social**

Para se compreender o funcionamento do discurso como ferramenta usual nas relações de poder, faz-se necessário uma abordagem panorâmica sobre a linguagem, suas origens e conceitos. De forma simplificada, Viana (2009) explana a linguagem como meio de comunicação entre os seres humanos. Realizada por meios de símbolos como a escrita e a fala, tais recursos simbólicos foram criados pelos próprios humanos aprimorando sua comunicação e, por tanto, tem natureza vinculada às relações sociais: “A linguagem não é apenas um produto técnico, neutro, acima das relações sociais. A linguagem é social. Sendo um fenômeno social, não se pode desvincular linguagem e sociedade” (VIANA, 2009, p.6). Para Saussure (2004), ao descrever a linguagem, reconhece-a como multiforme e de diferentes domínios:

Tomada em seu todo, a linguagem é multiforme e heteróclita; um cavaleiro de diferentes domínios, ao mesmo tempo física, fisiológica e psíquica, ela pertence além disso ao domínio individual e ao domínio social; não se deixa classificar em nenhuma categoria de fatos humanos, pois não se sabe como inferir sua unidade (SAUSSURE, 2004, p.17).

Para que de fato a linguagem possa existir, é necessário a composição de três elementos: o emissor, o receptor e a mensagem. Os sinais utilizados na efetivação dessa mensagem podem ser bem diversificados como a fala, a escrita, uma placa de trânsito ou um simples aperto de mão. Na tentativa de conceituar a linguagem, cabe ainda enfatizar a distinção entre língua e linguagem, enquanto que constituem o mecanismo ou canal utilizado para transmitir sentimentos, conceitos e ideias. A língua é apenas um dos aspectos da linguagem e caracteriza-se como um conjunto de palavras e códigos compartilhado por determinado grupo específico. Aprimorando a compreensão da língua, é possível associá-la ao conceito do termo idioma, com suas respectivas normas gramaticais que estabelecem padrões de escrita e fala.

O sociólogo e filósofo Nildo Viana (2009) reflete sobre a consciência que cada sujeito possui a respeito do mundo, e como essa consciência é mediada por meio da linguagem, que reproduz em todas as esferas a visão a respeito da vida social, seja nas escolas, na política, nas instituições sociais e na própria linguagem.

Desta forma, a consciência dos indivíduos não pode ser destacada deles e eles não podem ser destacados de seu processo histórico de vida, de suas relações sociais, de sua época. A consciência não é um capítulo a parte da vida dos indivíduos, pelo contrário, é parte de sua totalidade, e, portanto, não é algo meramente racional, mas também valorativo, sentimental, e embora tenha certa especificidade e autonomia, é uma forma superior de sensibilidade, que coordena todos os processos psíquicos do indivíduo (VIANA, 2009, p.6).

A linguagem, com sua composição simbólica, possui em seu arcabouço a dualidade por representar simultaneamente a consciência da sociedade onde o indivíduo está inserido, bem como estabelecer padrões de convivência social influenciando a percepção mental e formando o processo de cristalização das ideias dominantes e da imutabilidade do mundo. Nesta perspectiva Weber (apud GEERTZ, 2008, p. 4), discorre: “o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias...”. Obter uma consciência emancipadora transcorre pela rescisão da consciência petrificada, resgatando conceitos, recuperando significados perdidos ou deteriorados e compreendendo o discurso como forma de manutenção e perpetuação do poder dominante.

No que tange à Audiência Pública, como ambiente para o debate de ideias e a participação política dos cidadãos em busca do bem comum, em confronto com interesses governamentais e particulares, cabe considerar a linguagem política apresentada por Balandier (1997).

A ideologia política cristalizada fala a língua do nada. O poder político mostra-se pela linguagem que usa, pela qual tenta obter o consentimento dos súditos, deve efetuar uma marcação linguística, age não só por imagem e símbolos, mas também por palavras que lhe são próprias (BALANDIER, 1997, p.100).

O poder político se apodera das palavras para mascarar o interesse pessoal, engendrando uma retórica, um recurso léxico específico, um conjunto de argumentos que projeta no indivíduo determinado imaginário composto de imparcialidade,

enquanto que na prática, é uma linguagem do poder que opera na anuência da sociedade.

## 2.2 Discursos e as intrínsecas relações de poder

Na tentativa de compreensão do termo “poder”, aborda-se a etimologia da palavra que é de origem latim, *potere* ou *posse* que, conjugada, adotou a forma *potis* esse significando “ser capaz” ou “autoridade”. Etimologicamente a palavra representa ação que exprime força, persuasão, controle, etc. Filosoficamente, a expressão poder, na esfera social denota, seja pelo indivíduo ou instituição, a capacidade deste conseguir algo, quer seja por direito, controle ou influência. Ainda de acordo com o dicionário filosófico, é a capacidade de mobilização de forças econômicas, sociais ou políticas para obter determinado resultado.

Para Norbert Bobbio (2007) na obra “Estado, governo e sociedade”, o renomado filósofo teórico apresenta o poder como a capacidade de influenciar o comportamento do outro e o classifica em três categorias: poder econômico, poder ideológico e poder político. Na perspectiva aristotélica, o poder é considerado em três aspectos de acordo com os beneficiários desse domínio. Ao tratar do poder paterno seu beneficiário é a própria família, já no poder senhorial os favorecidos são os senhores, enquanto que no poder político os beneficiados devem ser tanto o governo quanto os governados.

Jessé Souza (2009) discorre em sua obra intitulada A Ralé Brasileira sobre a “legitimação” da desigualdade no Brasil contemporâneo, reproduzida por meios “modernos” especificamente “simbólicos” muito diferente do chicote do senhor de escravos ou do poder pessoal do dono de terras e de gente. Ainda que os instrumentos de persuasão sejam distintos do período escravagista, a opressão sobre a classe trabalhadora e fragilizada economicamente continua a existir, justificada pelo discurso economicista, enquanto que na prática trata-se do liberalismo triunfalista dominante em todo o planeta.

O grande desafio do indivíduo moldado e domesticado reside em identificar as relações de poder intrínsecas na realização das audiências públicas e suas deliberações e, ainda, promover ações em direção ao estabelecimento do ambiente

adequado para que o próprio cidadão possa conscientemente manifestar seu descontentamento a questões que confrontam a dignidade da pessoa humana e agravam questões relacionadas a subsistência. Boaventura de Sousa Santos (2002) apresenta uma amostra de situações as quais são merecedoras da indignação do indivíduo social.

Não parece que faltem no mundo de hoje situações ou condições que nos suscitem desconforto ou indignação e nos produzam inconformismo. Basta rever até que ponto promessas de modernidades permanecem incumpridas ou o seu cumprimento redundou em efeitos perversos. No que respeita a promessa da igualdade os países capitalistas avançados com 21% da população mundial controlam 78% da produção mundial de bens e serviços e consomem 75% de toda a energia produzida. Os trabalhadores do terceiro mundo ganham 20 vezes menos que os trabalhadores da Europa e da América do Norte com a realização das mesmas tarefas e com a mesma produtividade (SANTOS, 2002, p.23).

As relações de poder, ainda que não tão perceptíveis em algumas ocasiões, atuam nos bastidores da política e, devido a isso, permanecem incorporadas e influenciando o processo decisório constantemente. Ignorar este fato nos enquadra na categorização de Latour (1994), configurando-se em “atestado de grande ingenuidade” ao desconsiderar a enorme rede de conexões e interesses ou a falsa crença de que poderes funcionam de forma harmoniosa e independente. Como exemplo de relações entrelaçadas em nível planetário e seus respectivos impactos está o tema da “Redução da Camada de Ozônio”, mesmo após intensos debates, defesa dos ambientalistas e ações de inúmeros cidadãos preocupados com a sustentabilidade e o futuro do planeta Terra. Ainda assim, o poder econômico vem levando vantagem nessa disputa, com a expansão das indústrias em detrimento do aumento da emissão de gases poluentes.

Outro exemplo, agora em nível nacional, refere-se à recente decisão governamental, apoiada por setores detentores dos interesses do grande capital, que em pleno século XXI realizou o corte de 30% das verbas destinadas à Educação Superior no orçamento de 2019, apresentando como uma das justificativas julgar tratar-se de balbúrdia as manifestações de cunho político realizadas dentro das universidades públicas. Isto somente revela que há resistência a manifestações políticas e ideológicas divergentes da apresentada pelo atual governo em nível federal, que demonstra uma clara inclinação à ditadura e ao autoritarismo utilizando-se do expediente do exercício do poder político realizando cortes orçamentários ao se

deparar com ideologias diferentes daquelas as quais acredita. O pluralismo político é inerente às bases fundamentais das democracias, e a história da humanidade é repleta de tentativas frustradas em homogeneizar a sociedade coagindo e reprimindo as diferenças.

Contudo, o ataque às instituições públicas de ensino superior ocorre muito bem articulado a intenções de favorecimento do ensino privado, ideia que tem surgido nas falas de representantes da equipe econômica como concretização de propostas de campanha do então candidato, hoje Presidente, de implantar um sistema de *vouchers* para acesso ao Ensino Superior em instituições privadas. Agindo assim, o governo estaria eximindo o Estado de operar na garantia de um dos direitos constitucionais, o de acesso à Educação Superior gratuita.

Romper com o adestramento do indivíduo, perpassa pela compreensão da realidade e pela capacidade de compreender decisões políticas através do viés interpretativo e dos componentes interligados à relação de poder e seus interesses. Em se tratando de Brasil e as questões relacionadas à coletividade, o especialista em Gestão Pública José Cláudio Rocha (2009) aborda a necessidade do brasileiro de assumir o papel de cidadão ativo, protagonista, ator social capaz de viver no cotidiano, nos distintos espaços sociais, experimentando uma cidadania consciente, crítica e reflexiva. Esta conduta passa a ser uma exigência às sociedades que anseiam pela efetivação da democracia, em contraste às formas de governo totalitárias:

A substituição das antigas formas paternalistas, autoritárias e clientelistas pelas práticas e processos democráticos, em que o cidadão passa atuar, fiscalizar e tomar iniciativas através de comunidades, grupos de múltipla atuação e movimentos sociais, passa a ser uma exigência àquelas sociedades que querem se considerar verdadeiramente democráticas (ROCHA, 2009, p. 79).

Ao abordar a Audiência Pública como ferramenta da democracia deliberativa, torna-se conexo considerar ainda as múltiplas relações de poder intrínsecas neste cenário de debate e tomadas de decisões diante das diversidades dos atores sociais envolvidos e os respectivos conflitos de interesses, particular, coletivo e a vontade do Estado. Bruno Latour, (1994), no capítulo intitulado “A Constituição Moderna”, delinea sobre a subjacente modernidade e especula a fase do humanismo como referência ao nascimento do homem e concomitantemente a anunciação de sua morte, ao

considerar a “não-humanidade” das coisas e dos objetos, levando à falsa crença da inexistência de qualquer relacionamento ou múltipla influência entre o judiciário e executivo, o concreto e o abstrato, sujeito e o objeto.

Ocorre com estas duas separações aproximadamente o mesmo que ocorre com aquela que distingue judiciário do executivo. Esta última não teria como descrever os múltiplos laços, as influências cruzadas, as negociações contínuas entre os juizes e os políticos. No entanto, aquele que negar a eficácia desta separação estará enganado. A separação moderna entre o mundo natural e o mundo social tem o mesmo caráter constitucional, com o detalhe que, até o momento, ninguém se colocou em posição de estudar os políticos e os cientistas simetricamente, já que parecia não haver um lugar central. Em certo sentido, os artigos da lei fundamental que diz respeito a dupla separação foram tão bem redigidos que nós a tomamos como uma dupla distinção ontológica. Do momento em que traçamos este espaço simétrico, reestabelecendo assim o entendimento comum que organiza a separação dos poderes naturais e políticos, deixamos de ser modernos (LATOURET, 1994, p.19).

Em sua teoria, é procedimental a ocorrência das audiências públicas para que as atuações do Estado possuam caráter legal e se descaracterizem de decisões unilaterais, corporativas, com finalidades escusas ou como política meramente governamental, atendendo interesses pessoais em detrimento da vontade da maioria. Segundo Torres (2008), o espírito da Constituição Federal vigente consiste na participação popular na formulação, implementação e gerenciamento de políticas públicas eficientes, eficazes e bem-sucedidas. Endossando este pensamento, o Mestre em Direitos Difusos e Coletivos, Ronaldo Pinheiro de Queiroz, comenta em seu artigo:

Nesse compasso, a sociedade seria a primeira a perceber os problemas surgidos no seu cotidiano complexo e plural, ocasião em que passaria a identificá-los, debatê-los e tematizá-los nas inúmeras esferas públicas com o objetivo de encaminhá-los ao Poder Público (QUEIROZ, 2011, p.28).

Na sociedade de poder fragmentado nas mais variadas instâncias e espaços, disseminado em todos os seus setores, o da imprensa, do mercado econômico, dos político-partidários, do crime organizado, dos sindicatos, das associações e das mais variadas representações sociais, tornamo-nos elementos dessa rede de poder. Compondo este emaranhado de forças está o Estado, criado em teoria para ser a figura forte, laica, independente e mediadora diante da natureza egoísta do Ser

Humano. No entanto, o Estado e seu aparelhamento ou seus tentáculos, possuem relação bifurcada. No momento em que estabelece estruturas estruturantes da vida em sociedade, essas estruturas são estruturadas por componentes desta mesma sociedade. Esse conceito de “estruturas estruturadas” e “estrutura estruturantes” é utilizado por Bourdieu (2001) na obra “O Poder Simbólico”.

A instrumentalização da Audiência Pública como parte do contínuo processo de estabelecimento e consolidação da República Democrática Federativa Brasileira deve ser passível de análises, reflexões e críticas em todos os seus aspectos, seja na elaboração do conjunto regimental, no exercício da cidadania na busca da efetivação do direito em participar da administração pública, na identificação dos sujeitos envolvidos e o grau de interesses nas deliberações. As relações de poder ininterruptamente estão inseridas no seio da sociedade, composta por diversos atores sociais na busca pelo controle e legitimação do discurso e das benesses do Estado. A ideia inicial contida na Declaração Universal dos Direitos Humanos e posteriormente adotada pelo Brasil, referente às audiências públicas, é o chamamento da população para o compartilhamento do poder, da gestão administrativa, da fiscalização e controle das ações governamentais. A ausência dessa caracterização democrática reduz a ferramenta de participação popular como irrisória formalidade, atribuindo ao processo administrativo público a aparência de legalidade, enquanto que, na prática, podem se tornar ações unilaterais e imorais, ignorando nesse debate a soberania popular.

É da soberania popular que o Estado retira a sua legitimidade para agir ou não agir, promovendo a cidadania com ações e protegendo direitos individuais com abstenções. Soberano não é o poder político, nem o governo, nem a classe dominante, nem as oligarquias, soberano é o povo e a Constituição (QUEIROZ, 2011, p.25).

Deliberar sobre a sociedade sem consultar ou referendar a opinião popular, reduz as ações do executivo para meras políticas governamentais. Horochovski e Clemente (2012), discorrem sobre Audiência Pública como prerrogativa na elaboração do Orçamento Público Participativo, tendo como campo de pesquisa quatro capitais brasileiras: Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. O resultado da pesquisa apontou a capital de Pernambuco como a de maior índice de democracia deliberativa, levando em consideração requisitos como a participação popular, oportunidade de fala da plateia e deliberações que impactaram diretamente o orçamento público.

**Tabela 1** - Índices de Participação (IP) nas instituições participativas das capitais.

CIDADE	POPULAÇÃO	PARTICIPANTES	IP %
<b>Porto Alegre</b>	1 440 940	11 097	7,70
<b>Belo Horizonte</b>	2 399 920	36 802	15,33
<b>Recife</b>	1 549 980	38 605	24,91
<b>Curitiba</b>	1 746 896	5 000	2,86

Fonte: Horochovski e Clemente (2012).

Os índices foram baseados em dados de 2007 a 2011, e levaram em consideração a série de Audiências Públicas ocorridas como pré-requisito obrigatório na elaboração do orçamento público municipal das referentes capitais. Recife foi ainda registrada como a capital com o maior índice de participação populacional, cerca de 24,91% dos habitantes participaram em algum momento da construção do orçamento municipal dentro das Audiências Públicas. Porto Alegre ocupou o segundo lugar com a porcentagem de 15,33%, já a terceira posição foi ocupada por Belo Horizonte com a porcentagem de 7,70%, e na última posição foi contabilizado o índice de 2,86% para Curitiba. Percebe-se que o grau de participação popular impactou diretamente no aumento do índice da Democracia Deliberativa.

### **2.3 Análise crítica do discurso**

Outro componente basilar a ser observado no desenvolvimento das Audiências Públicas corresponde à habilidade de analisar os discursos empregados no exercício desta ferramenta democrática. Analisar o discurso é uma prática da linguística que permite avaliar estruturas de textos em suas diversas formas de explanação, seja escrito, falado ou no uso de demais recursos visuais, e ainda considerar o contexto social onde o discurso é desenvolvido, sua influência ideológica e seu caráter político-social, proporcionando ao analista condições cognitivas para uma abordagem crítica

do que está sendo proferido. Em seu livro intitulado “Discurso e Mudança Social”, Norman Fairclough argumenta sobre a necessidade da abordagem crítica:

As abordagens críticas diferem das abordagens não-críticas não apenas na descrição das práticas discursivas, mas também ao mostrarem como o discurso é moldado por relações de poder e ideologias e os efeitos construtivos que o discurso exerce sobre as identidades sociais, as relações sociais e os sistemas de conhecimento e crença, nenhum dos quais é normalmente aparente para os participantes do discurso (FAIRCLOUGH, 2001, p.31-32).

A audiência pública como ferramenta de democratização deve ir além do existir de direito, deve funcionar de fato e sua efetivação transcender pelo uso da linguagem adequada e compreensível ao público envolvido, com compromisso de todos os atores sociais na busca pelo bem comum, escusando-se dos interesses corporativos, mercadológicos e pessoais. Porém, o conjunto de normas e procedimentos da república democrática não são meros objetos incapazes de sofrer influências e influenciar. Na prática, funciona como “estrutura estruturante” e “estrutura estruturada”, conforme descritas por Bourdieu no “Poder Simbólico”:

É na correspondência de estrutura a estrutura que se realiza a função propriamente ideológica do discurso dominante, intermediário estruturado e estruturante que tende a impor a apreensão da ordem estabelecida como natural (ortodoxia) por meio da imposição mascarada (logo, ignorada como tal) de sistema de classificação e de estruturas mentais objectivamente ajustadas às estruturas sociais (BOURDIEU, 1998, p.14).

Diante da hipotética modernização social com o aparelhamento do Estado, bem como da tendência de imposição da ordem como natural, justificada pelo objetivo da promoção do bem comum e da justiça social, e ainda, pelo combate das desigualdade sociais e do estabelecimento da ordem natural, desenvolveu-se uma nova configuração, consagrando modernos instrumentos pelos quais se canaliza o poder. Paralelamente, constituiu-se um recente conjunto de discurso conferindo as novas formas de domínio, diferentes dos métodos passados, onde a legitimação concentrava-se no uso da força e da violência física, segundo Michel Foucault no livro “Microfísica do Poder”.

Para efeito de apreciação desta pesquisa, considerou-se a abordagem na linha da análise do discurso destacada Van Dijk (2008) na obra “Discurso e poder”.

Segundo o autor, elites simbólicas controlam a reprodução discursiva nas diversas dimensões e práticas sociais, como na mídia, ciência e na política, ocasionando o abuso de poder e violência simbólica, na medida em que passa a existir o controle das ações de outros e quando esse controle é exercido no interesse daqueles que detêm o poder, em detrimento daqueles que são controlados. Van Dijk ainda salienta que para ter o controle dos rumos da sociedade é preciso controlar o discurso através de técnicas de dominação, como: definir o que fala, para quem fala e a linguagem utilizada. Assim sendo, o enfoque é dado no controle e acesso ao discurso público ambicionando o controle da mente pública.

Aprofundando na análise do tema a partir do final da década de 1980, o Linguista britânico Norman Fairclough desenvolveu o método analítico, ou Análise Crítica do Discurso (ACD) enquanto prática social. Tal prática vai além dos aspectos da linguística ou gramática, abordando contexto externos como o histórico, sociocultural e político. Longe da pretensão de esgotar todos os aspectos do universo da análise do discurso, essa dissertação concentrou-se nos seguintes fatores externos abordados pelo teórico britânico no livro “Discurso e Mudança Social”, com as três seguintes perspectivas: 1- Tomada de turno, 2- Linguagem atualizada e 3- Controle e acesso.

### 2.3.1 Análise do discurso: Tomada de turno ou passagem de fala

A abordagem sócio-interacional do discurso possui como característica peculiar a interdisciplinaridade, pois considera em sua análise fatores extralinguísticos vinculados à Sociologia, Antropologia e Psicologia Social, focalizando principalmente, a partir do prisma social, a situação de comunicação entre os interlocutores e suas interações. Esta análise de interação investiga como a linguagem funciona na construção dos significados das estruturas sociais, tendo como base a presença de dois ou mais indivíduos, que se encontram de forma imediata sustentando uma conversa ou encontro (ver Figura 5).

**Figura 5** - Estudante em sala de aula pedindo permissão para falar.



Fonte: <https://www.terapiadecrianca.com.br/tag/felicidade/>. Acesso em fevereiro de 2020.

Para autores como Fairclough (2001), esse encontro de indivíduos é caracterizado como uma conversa socialmente organizada, constituída por ações mutualmente ratificadas e ritualmente governadas. Nessa conversação está integrada a tomada de turno, que consiste na passagem da fala de um interlocutor para outro, também descrita como a alternância entre os falantes. Esta passagem ou alternância é classificada de diversas formas, dependendo da circunstância em que ocorre. Fairclough comenta algumas delas:

Tais regras aplicam-se ao completar-se uma “unidade de construção de turno”: os praticantes da conversação constroem seus turnos com unidades, tais como a frase complexa, a frase simples, o sintagma, e mesmo a palavra, e os participantes são capazes de determinar qual é essa unidade e predizer, com grande precisão, seu ponto de completude. As regras são ordenadas: 1) o falante atual pode selecionar o próximo falante; 2) se isso não ocorrer, o próximo falante pode 'auto selecionar-se', iniciando a produção de um turno; 3) se isso não ocorrer, o falante atual pode continuar (FAIRCLOUGH, 2001, p. 37).

Além dos diagnósticos encontrados na interação entre os indivíduos, a tomada de turno foi observada nas estruturas de outras interações compreendendo a realidade no funcionamento das relações institucionais, podendo ser esta formal ou informal: Formal, de acordo com o nível de burocratização e formalidades, percebendo-se nesse tipo de interação uma forma específica de troca de turnos, onde a organização, duração e conteúdo das falas são pré-estabelecidas, exemplificada nas interações existentes nos tribunais. Informal, na proporção da existência de pouca burocratização e formalidade, mesclada com falas casuais, tendo-se que as passagens de turno não seguem estritamente um padrão específico imposto, ficando em nível intermediário ao se comparar o diálogo entre amigos e o rito burocrático dos tribunais.

Cabe ressaltar que nesse processo de negociação entre os falantes alguns participantes tipicamente têm mais força que os outros, e esse desequilíbrio sucede pelo status social dos envolvidos, condição econômica divergente e até devido ao ambiente onde ocorrem essas interações: sala de aula, consultório médico, entrevista de emprego, interrogatórios policiais e outros cenários semelhantes, onde é possível identificar uma distribuição assimétrica de acesso a fala. Seguindo este raciocínio de embate de forças e sobreposição de classes, imposta por parte da classe dominante uma falsa consciência na classe dominada do preestabelecimento natural das relações hierárquicas apoiada na falsa crença da cultura dominante e no sentido imediato do mundo social ocasionando o conformismo lógico. Bourdieu chama de violência simbólica as tais estruturas de legitimação da dominação:

É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os “sistemas simbólicos” cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação de uma classe sobre a outra (violência simbólica) dando o reforço da sua própria força às relações de forças que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a “domesticação” dos dominados (BOURDIEU,2001, p.11).

O emprego de técnicas fonológicas, atreladas a ferramentas tecnológicas de amplificação da voz, podem ser encontradas na realização de sessões de um bingo, leilão ou palestras, por exemplo, e reforçam a estrutura de controle das falas e tomadas de turno. Em se tratando de cidadania, a inibição da manifestação do pensamento fere o artigo 5º da Constituição Federal, que trata dos direitos civis e

configura-se, portanto, um dos principais elementos de manifestação de liberdade plena. Vedar a expressão de ideias e pensamentos da população enfraquece o funcionamento democrático do país, pois somente com a existência de cidadãos livres para opinar será possível participar ativamente da vida política através de debates abertos, plurais e confronto de ideias livres e respeitadas.

### 2.3.2 Linguagem adequada ou variação linguística

Em concordância com os profissionais da linguística, todas as línguas vivas mudam em decorrência do tempo e de forma contínua, gradual, e dinâmica, apresentando-se mutável e dessemelhante da linguagem escrita, léxica e gramatical, com pouquíssimas alterações. Outro diferencial atenuante entre língua escrita e língua falada é o processo de aquisição por parte do Ser Humano, enquanto para uma criança a língua falada acontece naturalmente, sem a necessidade de treinamento especial, bastando a exposição a determinado idioma em um curto espaço de tempo. De acordo com os especialistas da língua, o quantitativo de três anos é o suficiente para uma criança adquirir quase todas as regras da língua falada. Já o processo de aprendizado da regra gramatical de determinado idioma, tende a ser mais lento e menos acessível à maioria da população.

Falando-se em acessibilidade, no Brasil a taxa de analfabetismo em pessoas com mais de 15 anos está na marca de 6,8%, equivalente a 11,3 milhões de habitantes de acordo com IBGE (2019), sendo que em Manaus a taxa de analfabetismo ficou em 2,1%, correspondendo a 35 mil pessoas. Em 2018 a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgou em seu relatório que entre os brasileiros na idade de 25 a 65 anos, 52% da população não possui o diploma de Ensino Médio no país.

Mesmo possuindo maior acessibilidade, a língua de determinada comunidade linguística não é homogênea, podendo existir variações linguísticas em decorrência das relações humanas, experiências históricas, culturais e políticas. Grupos etários também se diferenciam linguisticamente, os mais velhos tendem a ser mais conservadores que os jovens. As sociedades rurais e urbanas são exemplos de fatores sociais que contribuem para a variação linguística, bem como classe

econômica e escolaridade. Aqueles com maior grau de escolaridade tendem a dominar e utilizar a norma padrão do idioma pertencente mais que os menos escolarizados e de grupos socialmente marginalizados. Vera Lúcia Costa, Doutora em Estudos Linguísticos, discorre sobre a relevância dos estudos escolares na compreensão da linguagem:

A escolaridade também é um fator muito relevante na questão da variação linguística e, em nosso país, está diretamente relacionada à classe socioeconômica, porque os que têm acesso à escola pertencem, de modo geral, ao grupo socioeconômico mais privilegiado. Dessa maneira, as pessoas pertencentes aos estratos sociais mais altos tendem a usar mais as formas padrão do português do que aquelas dos grupos menos privilegiados e menos escolarizados (COSTA, 1996, p.54).

Considerando a existência de variações linguísticas, constitui-se necessário na prática da análise do discurso, identificar o uso ou ausência de linguagem adequada, para que de fato, ocorra a compreensão e interpretação do que está sendo proferido. Foucault reconhece a diversidade da fala e da importância do saber interpretar as linguagens:

Saber consiste, pois, em referir a linguagem à linguagem. Em restituir a grande planície uniforme das palavras e das coisas. Em fazer tudo falar. Isto é, em fazer nascer, por sobre todas as marcas, o discurso segundo do comentário. O que é próprio do saber não é nem ver nem demonstrar, mas interpretar. Comentário das Escrituras, comentários dos antigos, comentário do que relataram os viajantes, comentário das lendas e das fábulas: não se solicita a cada um desses discursos que se interpreta seu direito de enunciar uma verdade; só se requer dele a possibilidade de falar sobre ele. A linguagem tem em si mesma seu princípio interior de proliferação. (FOUCAULT, 1999, p. 55-56).

Descrevendo sobre o emprego da linguagem utilizada pelos órgãos de representação do Estado, Fairclough (2001) chama a atenção sobre a necessidade de observar as instituições e organizações públicas em suas práticas discursivas para o estabelecimento e manutenção das relações de dominação: “Assim, analisar as instituições e as organizações em termos de poder significa entender e analisar suas práticas discursivas”. Nesta mesma linha de abordagem, Balandier pondera sobre o poder político que se apresenta através da linguagem:

A ideologia política cristalizada fala a “língua do nada”, fala por falar. O poder político mostra-se pela linguagem que usa, pelo qual tenta obter o consentimento dos súditos. Deve efetuar uma marcação linguística, age não só por imagens e símbolos, mas também por palavras que lhe são próprias. O poder político apropria-se das palavras (BALANDIER, 1997, p.100).

Para o etnólogo, antropólogo e sociólogo Balandier, a linguagem mostrou-se não apenas como um dos modelos de poder, mas parcialmente como sua substância. Para Foucault o poder não é apenas o tradutor das lutas e dos sistemas de dominação, mas é a coisa para qual e pela qual a luta existe, o discurso é o poder a ser tomado.

### 2.3.3 Técnicas de controle e acesso ao discurso

Zygmunt Bauman (2001) dedica um capítulo do livro “Modernidade Líquida” para tratar a “Individualidade”, onde o sujeito é exibido como normatizado pelo capitalismo com a liberdade individual reduzida a nada ou quase nada, seguindo uma rotina estabelecida por uma pequena elite que maneja todos os cordões de controle. Esta atual realidade sucede o capitalismo pesado, exemplificado pelo sociólogo como o “fordismo” ou a era da autoconsciência em sua fase, volumosa, imóvel, enraizada, sólida e obcecada por estabelecer fronteiras firmes e impenetráveis, capaz de deter a migração dos dominados para o território dos dominadores.

Ter o controle do acesso ao discurso é a eterna guerra da elite detentora do poder, e esse controle é protagonizado por exímios mecanismos que mascaram a si próprios. Cada sociedade possui seus mecanismos de controle do discurso que é imediatamente controlado por uma série de procedimentos, que por sua vez tem o papel de cancelar o que está sendo dito, classificando as falas como ponderável, verdadeiro, falso ou loucura. Foucault (apud Fairclough, 2001) comenta:

Em cada sociedade, a produção do discurso é imediatamente controlada, selecionada, organizada e redistribuída por um certo número de procedimentos, cujo papel é tutelar seus poderes e perigos, domesticar suas casualidades, escapar da sua ponderável, formidável materialidade (FOUCAULT apud FAIRCLOUGH, 2001, p.76).

O controle ou acesso ao discurso não pode ser confundido com tomada de turno ou passagem de fala, já que é uma espécie de “selo de qualidade” e validação do que está sendo anunciado, considerando ou não digno de aceitação pela sociedade. O regramento na produção do conhecimento científico apresenta-se como exemplo, ainda que não totalitário, de mecanismo de controle do discurso. Para o pesquisador científico, trilhar fora dessas normas oficiais, pode resultar em uma operação suicida.

Ainda abordando a produção científica do conhecimento, Ivani Fazenda (2015) fala do pensamento fragmentado e institucionalizado o qual está submetido a sociedade através de diretrizes, planos e regulamentações educacionais que reforçam a fronteira das disciplinas curriculares, provocando a falsa projeção de que o conhecimento estaria distribuído organizadamente em caixas separadas e sem qualquer conexão entre si. Além de confuso, o Homem torna-se multiplicador do pensar estratificado, ocasionando uma produção em massa de pensadores mentalmente encaixotados, disposto a solidificar e estabelecer novos muros que perpetuam as fronteiras do conhecimento e impedem o intercâmbio disciplinar. Fazenda se opõe a essa desintegração apresentando a ciência em si como composta de um emaranhado de fios conectores que sofre influência e influencia diretamente a economia, a política e outros poderes existentes na sociedade, dialogando com outros tipos de saberes.

Percebe-se que essas relações de poder tornam possíveis o conformismo lógico e o consenso acerca do sentido do mundo social, que contribui fundamentalmente para a reprodução de ordem social, bem como a integração lógica e integração moral. Neste sentido, cabe ampliar a reflexão foucaultiana sobre o poder disciplinar, já iniciada anteriormente neste texto.

Até meados do século XIX foi exercido o poder sobre o corpo utilizando-se de técnicas de sofrimento como objeto de punição, disciplina e correção para o bom funcionamento da sociedade. Foucault, no entanto, aponta para o deslocamento de punição do corpo, implicado em um novo regime de poder sustentado num emaranhado de saberes, técnicas e discursos elaborados estrategicamente para moldar o comportamento do indivíduo. Souza e Meneses (2010) ao descreverem sobre Michel Foucault resumem em seu artigo os quatro tipos de poder disseminados pelas instituições, segundo o autor em questão:

há quatro tipos de poder disseminados nas distintas instituições: o poder econômico, sob a forma do salário como pagamento da força de trabalho; o poder político em que uns dão ordens sobre outros; e existe também o poder judiciário, em que alguns, podem julgar e punir infrações, tais como: incapacidade, irresponsabilidade, entre outros. Por fim, esse autor ressalta o poder epistemológico, que extrai dos indivíduos um saber, um conhecimento sobre estes indivíduos já submetidos ao olhar e controlados por estes diferentes poderes (SOUZA, MENESES, 2010, p.19).

O poder está em todos os lugares e se estabelece em toda e qualquer relação. A partir desta premissa Foucault cita o discurso do profissional da medicina diante do paciente louco. O médico, considerado detentor de profunda razão, submete os loucos ao comportamento inerente à loucura, à reclusão e restrição de poder. Este constitui-se noutro exemplo clássico de interferência do Estado ou de instituições na vida do indivíduo, submetendo o corpo a um sistema de coerção moral. Compondo este pensamento, o autor discorre ainda sobre os tipos de dispositivo disciplinares com intuito de corrigir os ditos anormais, sendo o “panóptico” uma expressão desses dispositivos, que ampliaria o grau de vigilância dos dominados, mesmo o indivíduo vigiado não estando no regime de reclusão social. Essa vigilância tende a se aprimorar causando a submissão espontânea, a partir do momento em que ocorre a consciência da vigilância constante.

É polivalente em suas aplicações: serve para emendar os prisioneiros, mas também para cuidar dos doentes, instruir os escolares, guardar os loucos, fiscalizar os operários, fazer trabalhar os mendigos e ociosos. É um tipo de implantação dos corpos no espaço, de distribuição dos indivíduos em relação mútua, de organização hierárquica, de disposição dos centros e dos canais de poder, de definição de instrumentos e de modos de intervenção, que se podem utilizar nos hospitais, nas oficinas, nas escolas, nas prisões. Cada vez que se tratar de uma multiplicidade de indivíduos a que se deve impor uma tarefa ou um comportamento, o esquema panóptico pode ser utilizado (FOUCAULT, 1987, p.181).

Ao desenvolver a teoria de Análise Crítica do Discurso (ACD) através de ferramentas que permitem ir além das fronteiras gramaticais, o linguista Fairclough faz questão de reafirmar sua adesão (em várias ocasiões) às ideias do sociólogo Foucault. Tomada de turno, variação linguística e controle são as ferramentas empregadas através do prisma social e permeadas pelas relações de poder.

## **CAPÍTULO 3 - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A RITUALÍSTICA DO PODER**

Embora a audiência pública seja entendida como forma de estimular a participação política no exercício da democracia direta, pode-se vivenciar experiências em que esse instrumento é utilizado e conduzido de forma distinta, descaracterizando em alguma medida a sua compreensão. As audiências analisadas *in loco*, no papel de observador, resultaram em quatro relatórios distintos, sendo o primeiro descrito no formato etnográfico e os subsequentes com uma abordagem panorâmica, mas que possibilitam análises reflexivas quanto ao uso um tanto ritualístico desse instrumento teoricamente propositivo ao debate aberto com a finalidade de promoção de exercício da democracia deliberativa.

### **3.1 Relatório de audiência pública realizada no bairro Santa Etelvina**

O primeiro relatório delinea o desenrolar e as anuências de uma Audiência Pública ocorrida na cidade de Manaus em maio de 2015, no bairro de Santa Etelvina, Zona Norte da capital amazonense. Na ocasião, o assunto principal se tratava da destinação de verba parlamentar orçada em 600 mil Reais, vinculada ao Vereador Professor Bibiano do Partido dos Trabalhadores (PT). Previsto no regimento da Câmara Municipal de Manaus, cada um dos 41 Vereadores tem anualmente por direito indicar a destinação de uma porcentagem do erário da prefeitura. A aplicação deste valor fica de forma discricionária a critério do próprio parlamentar e baseado nesta prerrogativa o Vereador em questão utilizou-se do instrumento “Audiência Pública”, justificando essa prática com o sentimento pessoal existente em compartilhar a decisão com a sociedade.

Como ferramenta de convocação foi possível identificar três formatos diferentes: Rede social, carro de som (propaganda volante) e panfletos impressos. A

rede social escolhida foi o Facebook, através da página oficial do parlamentar com mais de cinco mil seguidores. O mesmo banner digital publicado foi impresso e distribuído nas ruas adjacentes onde aconteceria o episódio público. Simultaneamente à distribuição ocorria o chamamento por meio de um carro de som de propaganda volante, que anunciava o dia, horário, endereço do evento e enfatizava a importância da presença dos moradores.

De acordo com IBGE (2010), o bairro de Santa Etelvina possuía naquele momento mais de 32 mil residentes, estando localizado dentro da maior zona geográfica e populacional da cidade, a Zona Norte. Neste mesmo bairro está circunscrita à residência do autor da propositura da audiência e é o local onde o Vereador recebeu o maior quantitativo de votos no pleito que o elegeu.

**Figura 6** - Audiência pública realizada no Centro de Capacitação de Atletas (CCA) de Santa Etelvina.



Fonte: Arquivo pessoal do ex-Vereador Professor Bibiano.

O local do encontro foi o Complexo Esportivo denominado Amadeu Teixeira, popularmente conhecido como “CCA” e que possui em sua estrutura um campo de futebol, uma quadra poliesportiva com arquibancada, uma piscina e um espaço para convivência onde ocorreu a dita reunião. Este recinto possui o formato arredondado, coberto com telhado de zinco, sem qualquer tipo de parede, apenas algumas colunas sustentando a cobertura (essa arquitetura ajuda bastante na circulação do ar),

agregado com um mini palco de concreto que abrange um quarto de toda área do recinto. Estavam disponibilizadas cerca de 120 cadeiras plásticas para os convidados, à frente e no mesmo nível foi montada uma espécie de bancada com cinco lugares reservados (o palco não foi utilizado). O horário previsto para início era às 19h, mas houve atraso de 30 minutos, tolerância justificada a posteriori por falta de quórum. Ao iniciar, quase todas as cadeiras do público já estavam ocupadas e o mestre de cerimônia fez uso do microfone para cumprimentar a todos, informar a dinâmica da reunião e convidou cinco personalidades para compor a mesa, entre eles estavam um Conselheiro de saúde, o Presidente da liga esportiva do bairro, representantes das comunidades próximas e o Vereador, que foi o último a ser chamado, vindo a ocupar a cadeira central da bancada.

O tom inicial do discurso foi dado pelo parlamentar, que enfatizou a democracia direta como aparelho constitucional e sua eficiência atrelada à participação cidadã. Sempre usando uma linguagem acessível com termos comuns ao cotidiano dos moradores: “cuidar do nosso bairro é como cuidar da nossa casa”. O vereador expôs o leque de alternativas onde poderia ser empregado o montante de 600 mil Reais. Entre as possibilidades estava o próprio CCA, a Unidade Básica de Saúde Sálvio Belota (UBS), o terminal de ônibus (ambas estruturas situadas dentro do Bairro de Santa Etelvina). Após esta fala, a oportunidade foi passada aos demais que compunham a mesa. Utilizando em média sete minutos para proferir seu discurso defenderam o destino da aplicação da emenda parlamentar, cada membro da bancada apontou um destino diferente, destino esse ligado a categoria à qual representava. O Conselheiro de saúde sugeriu a ampliação ao prédio da UBS, o Presidente da liga desportiva queria a reforma do CCA, um outro argumentou a relevância da construção do terminal de ônibus nunca existente na história do bairro e houve até a propositura da construção de uma praça pública para a comunidade.

A próxima etapa consistiu na cessão de fala aberta à plateia presente, desde que fosse respeitado o limite de tempo de três minutos e observada prévia inscrição. Uma dezena de pessoas se inscreveu e fez uso dos minutos cedidos para apresentar seus argumentos e sempre corroborando com a ideia de uma das personalidades da bancada. Nesse momento foi constatado, através das intervenções, que a plateia estava composta em sua maioria por atletas, professores de modalidades esportivas e um grupo da terceira idade, todos relacionados às atividades que aconteciam dentro

da infraestrutura do complexo esportivo local. A última fase da reunião versou na submissão ao regime de votação. Diante dos pareceres apresentados, cada cidadão pode votar levantado uma das mãos ao concordar com uma das possibilidades. Respectivamente foram votados: Ampliação do prédio da UBS, construção do terminal de ônibus coletivo, criação da praça e concluiu com a reforma do CCA, que levou maioria dos votos. Por fim, o mestre de cerimônia anunciou o resultado final, informou que o processo de licitação para contratação da empresa prestadora de serviço é de responsabilidade do executivo, agradeceu a participação de todos e deu por encerrada a audiência pública.

É claro que existem outros fatores envolvidos nesse episódio de consulta popular e que fazem jus a reflexões e a questionamentos: Por qual pretexto o vereador em questão levou essa decisão para uma audiência pública, podendo esta decisão ser tomada unilateralmente? Quais os critérios utilizados para escolha daqueles que ocuparam lugar na bancada? Por que o local escolhido para realização do evento foi o próprio CCA? Havia uma predeterminação na escolha do bairro que seria contemplado com os investimentos, restando apenas deliberação sobre qual o setor. Mesmo sendo uma quarta-feira, a lista de presença conferida acusou o registro de 90 pessoas, um número considerável e acima da média se comparado com outras audiências realizadas na cidade de Manaus. As respostas aos questionamentos suscitados podem levar a compreender que este fato esteja relacionado aos temas em discussão, que afetavam diretamente a realidade daquelas pessoas.

**Figura 7** - Divulgação de início da reforma do CCA com a emenda parlamentar deliberada em Audiência Pública.



Fonte: Arquivo pessoal do ex-Vereador Professor Bibiano.

A reforma foi concluída e inaugurada em dezembro de 2017 pelo prefeito Arthur Neto. Na ocasião o Professor Bibiano, mesmo não sendo reeleito para o cargo de Vereador, foi convidado para participar da cerimônia por ter sido o autor da emenda parlamentar.

### **3.2 Audiência pública: Reforma da Previdência**

Desde meados de 2018, a Reforma da Previdência tornou-se a principal pauta do Governo Federal, apresentada à população como a solução para o desequilíbrio das contas e remédio para o alarmante número de desempregados no país que, de acordo com pesquisa publicada pelo IBGE em março de 2019, superava a marca de 13 milhões de desocupados. Para o mercado financeiro o tema foi motivo para especulações e ponto central decisório na aplicação ou retenção de recursos na Bolsa de Valores, causando oscilação nos índices econômicos e nas taxas de moedas estrangeiras. No cenário político a RP assumiu o papel principal, até mesmo como objeto de barganha no último pleito, usado no decorrer das campanhas eleitorais como instrumento de captação de votos, seja por defender a necessidade de atualização do sistema previdenciário, seja por se posicionar contra esta proposta.

Ainda em 2018, no exercício do governo de Michel Temer, que assumiu a presidência após um controverso processo de *impeachment* que derrubou a Presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016, houve uma tentativa de aprovação da Reforma da Previdência, que logo foi frustrada diante do alto nível de rejeição e constantes manifestações populares que ocasionaram o esvaziamento da base parlamentar apoiadora da reforma tanto na Câmara quanto no Senado. Outro fator que contribuiu para essa tentativa fracassada incidiu na proximidade do período eleitoral e a eminente preocupação com suas respectivas reeleições para o Congresso Nacional. Como parte deste emaranhado de conexões está a própria população, preocupada com as novas alíquotas de contribuição, idade mínima para aposentadoria, regras de transição e o valor do benefício, sobretudo a classe de baixa renda, que a passa a vida toda sobrevivendo com o ínfimo salário e espera ter uma renda satisfatória em sua velhice.

**Figura 8** - Notícia em Portal eletrônico Governamental com divulgação sobre realização da Audiência Pública.



**PODER LEGISLATIVO**  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DO AMAZONAS

ASSEMBLEIA DEPUTADOS LEIS COMUNICAÇÃO TRANSPARÊNCIA CÂMARAS PROCESSO LEGISLATIVO

Home ▶ Destaques no slider ▶ Audiência Pública debaterá Reforma da Previdência Faça sua busca

**Audiência Pública debaterá Reforma da Previdência**  
10/05/2019 13:29h

 Ouvir



O auditório Belarmino Lins da Assembleia Legislativa do Amazonas (Aleam) será um ponto de encontro importante, para os que desejam debater sobre os impactos que a Reforma da Previdência trará ao Estado do Amazonas.

A Audiência Pública de autoria do deputado Dermilson Chagas (PP), terá a participação do deputado federal Marcelo Ramos (PR), que é presidente da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisa o mérito da proposta da Reforma da Previdência e do senador Omar Aziz (PSD).

Fonte: [www.le.am.gov.br/2019/05/10/audiencia-publica-na-assembleia-debaterá-reforma-da-previdencia/](http://www.le.am.gov.br/2019/05/10/audiencia-publica-na-assembleia-debaterá-reforma-da-previdencia/). Acesso em fevereiro de 2020.

Passado o período eleitoral, o assunto voltou à tona em 2019 e, cumprindo o protocolo regimental, ocorreu uma série de Audiências Públicas em todos os Estados da Federação com o objetivo de destrinchar as regras da proposta, debater e coletar sugestões. A audiência em questão ocorreu no dia 13 de maio de 2019, na Assembleia Legislativa do Amazonas e contou com diversos segmentos da sociedade civil organizada que ocuparam todas as vagas do recinto. Entre os onze componentes da mesa estavam o Deputado Estadual Dermilson Chagas do Partido Progressista (PP), que presidiu a audiência por ser o seu proponente, o Deputado Federal Marcelo Ramos do Partido Liberal (PL), que presidiu em 2019 a Comissão Especial responsável por analisar o mérito da proposta da Reforma da Previdência, o Senador da República pelo Amazonas do Partido Social Democrático (PSD) Omar Aziz e

representantes de instituições como: INSS, ManausPrev, CTB, CUT, AmazonPrev e outras.

**Figura 9** - Audiência pública sobre Reforma da Previdência.



Fonte: <https://www.difusora24h.com/audiencia-publica-debateu-reforma-da-previdencia-na-aleam/>. Acesso em fevereiro de 2020.

Ao iniciar, o Presidente da sessão fez questão de relacionar nominalmente as representações presentes na solenidade, além daquelas as quais já estavam compondo a mesa, na plateia estavam o sindicato dos professores, dos médicos, da polícia militar, dos trabalhadores rurais, dos pescadores, dos profissionais da construção civil, dos portadores de necessidades especiais, dos metalúrgicos, entre outros. Passadas as orientações, a palavra foi concedida ao Deputado Federal Marcelo Ramos, que utilizou 10 minutos aproximadamente em sua fala, assim como o Senador Omar Aziz que falou na sequência.

A próxima etapa versou se deu com intervenções dos demais componentes da mesa, que usufruíram cerca de cinco minutos cronometrados. Ainda houve uma terceira etapa com a participação de outros parlamentares presentes, como o Deputado Federal do Partido dos Trabalhadores (PT) José Ricardo, a Deputada Estadual Joana Darc do Partido da República (PR), o Vereador Sassá da Construção Civil (também dos Partidos dos Trabalhadores) e o Deputado Estadual do Partido Socialista Brasileiro (PSB) Serafim Corrêa. Ambos os discursos, seja por parte dos

parlamentares ou das representações da sociedade civil, versavam sobre a eminente preocupação com a população de baixa renda, a idade mínima para aposentadoria e os trabalhadores rurais expostos a uma carga laboral intensa, sem jornada de trabalho definida e exposição desmedida aos raios solares, condição típica do caboclo amazônico. Outra pauta, onde houve concordância, consistiu na da necessidade de reformar o sistema previdenciário, no entanto, a proposta apresentada pelo Governo não atendia as demandas das categorias ali representadas, evidenciando que as particularidades de cada profissão não foram levadas em consideração diante da tentativa de homogeneizar as regras previdenciárias.

Cabe registrar que, no decorrer da audiência, foram feitas entre os membros da plateia inscrições para realização de falas que aconteceriam posteriormente. Entre os membros da mesa e demais parlamentares presentes foram contabilizadas 22 intervenções e devido a proximidade do fim da audiência marcada para às 12:00hs, foram inviabilizadas quaisquer manifestações dos convidados anteriormente registrados.

Como encaminhamento, foram acolhidas as sugestões das entidades e repassadas para o Presidente da Comissão Especial da Reforma da Previdência, Deputado Marcelo Ramos, e ao líder da bancada do Amazonas no Senado Federal, Senador Omar Aziz, os quais comprometeram-se a apresentá-las, em momento oportuno, na Câmara e no Senado Federal.

### **3.3 Audiência Pública: Transporte Público**

De acordo com estimativa do IBGE divulgada em 2018, a capital do Amazonas ocupa atualmente a sétima posição entre as cidades mais populosas do país, e é a maior da Região Norte, considerando-se o quantitativo populacional. Parte significativa deste crescimento decorre da criação da Zona Franca de Manaus em 1967, que atraiu mão de obra de todas as regiões do país com as inúmeras oportunidades de emprego e possibilidades de crescimento profissional e econômico com as instalações de empresas multinacionais nesta localidade. Como justificativa desta afirmação está o próprio relatório do IBGE, que mostra a população manauara em 1960 em torno de 175.343 habitantes e em 2018 já se aproximava da marca de

2,2 milhões.: uma expressiva explosão demográfica nos últimos cinquenta anos, 13 vezes maior do que o índice registrado na década de 60. Como em boa parte das cidades brasileiras, este crescimento de habitantes não foi acompanhado na mesma proporção das demandas pelos serviços públicos e estruturais inerentes a uma metrópole, como a rede de saneamento, segurança pública, sistema público de saúde, educação básica de ensino e mobilidade urbana.

**Figura 10** - Passageiros no Terminal 3 em Manaus.



Fonte: <https://www.acritica.com/channels/manaus/news/por-enquanto-tarifa-de-onibus-continua-sem-reajuste-em-manaus>. Acesso em fevereiro de 2020.

De acordo com pesquisa realizada em 2018 pelo Instituto Projeta, o Transporte Público é o quinto maior problema na percepção dos moradores de Manaus, perdendo apenas para Segurança Pública, Violência, Saneamento Básico e Desemprego. Numa panorâmica radiografia, segundo dados do SMTU - Sistema Municipal de Transportes Urbanos (2016), o sistema convencional de transporte público apresentava em sua frota 1.500 ônibus distribuídos em 220 linhas de operação, e ainda na categoria

Executivo e Alternativo a somatória de 420 micro-ônibus. De acordo com matéria jornalística publicada no site Amazonas Atual (2019), o SINETRAM – Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Amazonas - transportava em 2016 a média de 844.556 passageiros no sistema de transporte público por dia, em uma velocidade média de 19 km/h. Entre as principais reclamações dos usuários estava o tempo de espera nas paradas de ônibus, o valor da tarifa na ordem de R\$ 3,80, a falta de cordialidade de motorista e cobradores, veículos em péssimo estado de conservação devido à falta de manutenção e a permanência em circulação após ultrapassar a expectativa de vida útil de 10 anos (conforme Lei Nacional 12.587/12), superlotação nos ônibus e a demora no tempo de viagem.

Cumprindo uma exigência da Lei Federal 10.257/01, conhecida como Estatuto das Cidades, que obriga as capitais e demais municípios com mais de 200 mil habitantes a desenvolverem seu Plano Diretor com intuito de melhor utilizar os espaços rural e urbano projetando a cidade em 10 anos, a capital amazonense realizou uma série de Audiências Públicas tecnicamente para colher propostas e debater seu próprio futuro.

Em 01 de março de 2013, foi debatido com a população o tema do Transporte Coletivo e esta reunião aconteceu no auditório da Assembleia Legislativa do Estado, tendo como discussão principal a definição de parâmetros na elaboração do planejamento da mobilidade urbana, que engloba políticas públicas de transporte, circulação de pessoas, trânsito, acessibilidade e desenvolvimento urbano. Constam na lista de presença do dia, a assinatura de 63 pessoas e a identificação de suas respectivas instituições representadas, entre essas instituições estão as cooperativas de transporte executivo e alternativos, SINETRAM, SMTU, UFAM, representantes do PSB, e uma jovem que se identificou como membro do Grêmio Estudantil. A condução e responsabilidade dos trabalhos ficou por conta de representantes do poder executivo municipal e, como a maioria dos presentes consistia em empresários e componentes do poder público, o assunto versou sobre o modal mais vantajoso economicamente. Quase 90% do tempo de fala foi utilizado por aqueles que compunham a mesa de debate, entre a plateia houve apenas manifestações dos representantes de cooperativas de transporte público coletivo. Os encaminhamentos restringiram-se a coleta de sugestões e a ata de reunião. De fato, não foi possível identificar tomadas de decisões nessa ocasião. Outro fator intrigante foi a constatação

de um número irrisório de usuários do transporte coletivo entre os presentes nesta audiência.

### 3.4 Audiência Pública: Mobilidade Urbana

Passou a vigorar em 13 de abril de 2012 a Lei Federal 12.587/12, apelidada de Lei de Mobilidade Urbana, que obrigou a todas as cidades com mais de 20 mil habitantes a elaborarem seu PLAMOB, inclusive delimitando prazo para entrega do projeto em até três anos e vinculando os repasses de verba federal para o setor com a conclusão do planejamento. O prazo máximo estabelecido foi o dia 21 de abril de 2015, a responsabilidade pela condução do planejamento ficou por conta do poder executivo municipal, que por força legal deveria realizar Audiências Públicas em todas as zonas da cidade, objetivando a participação social efetiva na construção e fiscalização do PLAMOB.

**Figura 11** - Notícia em Portal do Ministério Público sobre realização de audiência Pública.

The image shows a screenshot of a news article on the website of the Ministério Público Federal (MPF). The page header includes the MPF logo and navigation links such as 'O MPF', 'Unidades', 'Atuação Temática', 'PFDC', 'Eleitoral', 'Grandes Casos', 'Concursos', 'Comunicação', and 'Serviços'. The main heading of the article is 'Amazonas' and the title is 'MPF/AM promove audiência pública para discutir mobilidade urbana em Manaus'. The article text begins with 'Evento reuniu representantes de movimentos sociais, parlamentares, entidades e órgãos públicos' and continues with 'A demora para iniciar os estudos e discussões referentes ao Plano de Mobilidade Urbana do'. The page also features social media sharing buttons for Facebook, Twitter, and Print, along with a search bar and a date stamp '25 DE FEVEREIRO DE 2015 ÀS 13H38'.

Fonte: <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/mpf-am-audiencia-publica-sobre-mobilidade-urbana-e-marcada-por-criticas-a-falta-de-participacao-social-no-planejamento>. Acesso em fevereiro de 2020.

No entanto, em Manaus foi necessária a intervenção do MPF pois, de acordo com a fala do Procurador Jorge Medeiros, existia uma enorme preocupação com o andamento do projeto, pois restando aproximadamente dois meses para o

encerramento do tempo determinado, não havia ocorrido qualquer reunião com a sociedade para debater o tema e, mesmo o projeto estando pronto em tempo hábil, seria classificado como irregular por não haver cumprido a etapa de consulta à opinião da população. Essa mesma justificativa foi utilizada pelo MPF na convocação da Audiência Pública ocorrida em fevereiro de 2015, para debater o tema e investigar o andamento do plano. Este debate ocorreu no auditório do MPF.

Apesar de ser uma consulta pública, cada interessado em participar precisaria manifestar interesse com antecedência através de e-mail disponibilizado pelo MPF, uma espécie de inscrição antecipada desde que houvesse vagas de assentos no auditório.

Entre os presentes foi possível identificar a presença do então Deputado Estadual Marcelo Ramos, do vereador Rosivaldo, que presidia a Comissão de Transporte na Câmara Municipal de Manaus, do vereador Professor Bibiano, que acumulava a função de Presidente da Frente Parlamentar de Mobilidade Urbana, do superintendente da SMTU e ainda representações do SINETRAM. Além dos parlamentares e membros do poder públicos, compunham a relação de presentes alguns universitários e o Movimento PEDALA MANAUS, que defende a categoria dos ciclistas da cidade.

**Figura 12** - Audiência realizada no auditório do Ministério Público Federal.



Fonte: <http://www.g1.globo.com/am/amazonas/videos/t/jam/v/mpf-convoca-audiencia-publica-sobre-plano-de-mobilidade-urbana-em-manaus/3990849/>. Acesso em fevereiro de 2020.

Em linhas gerais, o poder municipal, mesmo não disponibilizando nenhum documento fisicamente, alegou possuir um projeto de mobilidade semipronto, e que restava apenas cumprir a exigência da consulta popular. Como encaminhamento, foi acordado um calendário para as Audiências Públicas, sendo uma em cada zona da cidade e que, devido ao atraso no cronograma, ocorreriam todas na mesma semana em dias diferentes.

### **3.5 Análises e discussões dos relatórios**

Tendo como base os relatórios das Audiências Públicas decorrentes de observações *in loco*, e fazendo um contraponto com o levantamento teórico proposto nesta pesquisa, montou-se um guia de trabalho agrupado em quatro questões norteadoras, que buscaram averiguar a praticidade deste instrumento democrático de participação popular no que se refere a: 1- Em que circunstâncias ocorre a tomada de turno, 2- O uso de linguagem adequada por parte dos que presidem a Audiência Pública, 3- Controle e acesso das falas e 4- Existência ou não de deliberação.

Mesmo com a prerrogativa da possibilidade de a própria população exigir realização de Audiências Públicas, as audiências em questão foram detectadas como iniciativa do poder público, possuindo assim o caráter governamental. Como área geográfica de abrangência, delimitou-se a circunscrição da cidade de Manaus onde todas as audiências observadas foram realizadas, entre os anos de 2013 e 2019. Cabe ainda ressaltar que esta pesquisa não se debruçou em uma abordagem específica do dispositivo de deliberação no auxílio da gestão pública municipal, estadual ou federal, mas elencou como objeto de pesquisa a verificação do uso da Audiência Pública como instrumento de democracia deliberativa e a participação popular, focando na atuação da população neste espaço reservado ao debate de ideias e construção de políticas públicas.

O quantitativo dos indivíduos que se fizeram presentes às audiências observadas está de acordo com o que foi registrado nas listas de presença e incluem, além da plenária, os nomes daqueles que presidiram a assembleia popular. A Tabela 2 (abaixo) indica o tema, data, quantitativo de presentes e instituição responsável pela Audiência Pública.

**Tabela 2** - Quadro de Audiências Públicas em Manaus.

<b>TEMA</b>	<b>DATA</b>	<b>PRESENTES</b>	<b>INICIATIVA</b>
Transporte Público	Março/2013	63	Câmara Municipal de Manaus
Emenda Parlamentar	Maio/2015	90	Vereador Professor Bibiano
Mobilidade Urbana	Fevereiro/2015	72	Ministério Público Federal
Reforma da Previdência	Maio/2019	208	Câmara dos Deputados Federais

Fonte: Elaborado pelo autor em fevereiro de 2020.

Com o distanciamento dos parlamentares em relação à população após o período eleitoral, a democracia deliberativa onde está classificada a Audiência Pública surge como alternativa ao poder representativo e aprimoramento do modelo democrático brasileiro. O mecanismo deliberativo configura-se como principal característica à atuação objetiva da sociedade civil em questões que afetam diretamente o coletivo e, neste ponto, de acordo com a Tabela 2, é possível identificar uma quantidade mínima da população participando ativamente das audiências em análise.

Ao indicar a pouca adesão populacional nas Audiência Públicas observadas, leva-se em consideração os indicativos do IBGE, que apontavam em julho de 2019 a capital amazonense na 7ª colocação entre as capitais mais populosas do país com 2.183.763 habitantes. Considerou-se ainda os dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral fundamentado no último pleito ocorrido em 2018 que, de acordo com a estatística, existia pelo menos 1.319.920 eleitores aptos a exercer o voto no segundo

turno. Fazendo uma ligeira comparação com a capital de Pernambuco, onde 24,91% da população participa em algum momento da série de audiências que tratam do orçamento público municipal, reforça-se a constatação da ínfima participação cidadã na capital manauara diante de temas tão abrangentes como Mobilidade Urbana, Transporte Coletivo e Reforma da Previdência.

### 3.5.1 Funcionamento da tomada de turno

A passagem de fala ou tomada de turno destacada por Fairclough (2000) é parte intrínseca e fundamental de sua teoria na abordagem da Análise Crítica do Discurso e, ao analisar a praticidade do diálogo dentro da temática das Audiências Públicas, permite-nos averiguar a ocorrência de práticas que incentivam, facilitam ou inibem a expressão de ideias por parte da plateia presente em ocasião dos debates. Devido a iniciativa da realização, e a possessão do rito burocrático permanecer sob o domínio do poder público, que inclusive controla a ordem das falas e estipula o tempo máximo de duração das argumentações, a tomada de turno nesse contexto foi classificada como “Formal” nas estruturas de funcionamento das relações institucionais, onde, segundo a teoria ACD, a organização, duração, conteúdos de falas e alternância entre os falantes são pré-estabelecidas. Em três das quatro audiências observadas, constatou-se que para fazer uso da palavra era necessário manifestar interesse através de prévia inscrição. Essa lista de inscritos circulava entre a plateia e posteriormente era entregue à pessoa que presidia a sessão, e este deveria em algum momento ceder a fala respeitando a ordem da inscrição. A reunião provocada e dirigida pelo Ministério Público Federal que tratou da Mobilidade Urbana, curiosamente adotou prática de manifestação de ideias diferente das outras Audiência Públicas: em vez do questionamento oral por parte da plenária, as propostas foram realizadas por meio de formulários escritos, que foram preenchidos por alguns participantes e encaminhados ao presidente da sessão.

Percebeu-se que a liturgia da assembleia era definida integralmente por seus organizadores, sem sofrer qualquer sugestão e aprovação dos presentes. A escolha dos membros de composição da mesa, o horário da Audiência Pública, o local de realização, a estimativa do tempo de fala, e o formato da inscrição para

manifestação do pensamento a respeito do assunto abordado também foram elementos decididos arbitrariamente pelas respectivas instituições públicas. Neste sentido, há um forte desequilíbrio nas relações de poder, prevalecendo o poder público diante de uma sociedade que incorporou a falsa consciência da ordem hierárquica das relações, uma vez que, em nenhum momento das Audiência Públicas relatadas aqui, houve reivindicação dessas estruturas previamente determinadas. Esse mecanismo organizacional intencionalmente aplicado revela o típico modelo das estruturas estruturadas e estruturas estruturantes que causam, segundo Bourdieu (2001), o conformismo lógico no indivíduo.

Apesar de aparentar um ambiente propício ao diálogo e à exibição de proposições embasadas por argumentações consistentes, a configuração das Audiência Públicas mais inibe do que incentiva as participações. A formalidade do acesso tende a estabelecer obstáculos ao debate, o controle de turno atua ativamente para impedir as discussões no momento que escolhe a partir de critérios escusos os membros da composição da mesa, e esses membros passam a ter prioridades na ordem e no tempo dos discursos. Em todas as audiências, sem exceção, os componentes da mesa foram os primeiros a argumentar e para estes não havia delimitação de tempo e, em decorrência disso, mais da metade do tempo total da reunião fora consumida por tais intervenções. O restante do horário ficou para intervenção da plenária, sendo que nessa fase era aplicava a rigurosidade temporal da fala. Apesar das prévias inscrições, nem todos os cidadãos conseguiam expressar sua opinião em decorrência do esgotamento do tempo.

A assembleia que tratou da destinação para emprego da Emenda Parlamentar foi o único caso em que todos os inscritos conseguiram fazer uso da palavra, com o tempo delimitado em três minutos. O mesmo não aconteceu na audiência sobre o Transporte Público. A audiência sobre a Reforma da Previdência foi o evento que reuniu numericamente o maior número de participantes, no entanto, as pessoas da plenária não conseguiram apresentar seus argumentos, e nesse caso específico o domínio integral do tempo fora exercido pelas 22 intervenções aproximadamente, realizada por parlamentares e demais representantes que compunham a mesa: presidentes de sindicatos, vereadores, deputados estaduais e federais, senador e outros.

Na Audiência Pública que discutia a Mobilidade Urbana da cidade de Manaus os membros da plenária foram obrigados a escrever suas propostas em formulários manuais, sendo tolhido o direito de manifestar-se oralmente. Levando em consideração o pensamento freireano enfatizado por Oliveira (2019), no que condiz o agir comunicativo, mesmo no cenário ideal de fala há de se considerar a pressão exercida sobre o oprimido advinda das relações sociais históricas, econômicas, materiais e intelectuais que o posicionam em condição desfavorável. Incrementando essa discrepância entre poder público e a sociedade civil, está a obrigatoriedade, na qual submete o sujeito a descrever seus pensamentos de forma clara, consistente e concisa, para assim poder exercer o direito de manifestação do pensamento dentro de um ambiente supostamente democratizado, onde todos, em teoria, têm a mesma oportunidade de fala.

Em uma das audiências assumi o papel de observador participante, realizei a minha inscrição para o debate de acordo com o protocolo estabelecido. Porém ao terminar a sessão, ficou o sentimento de frustração por não poder expressar a minha opinião. Geralmente esse impedimento é justificado pela extrapolação do tempo, “infelizmente não temos tempo suficiente para ouvir todos os inscritos”, essa foi a minha experiência de agir comunicativo dentro da Assembleia Legislativa do Amazonas, conhecida como a “Casa do Povo”. Para esta modalidade de comportamento social, Foucault (1979) o descreve como abuso de poder, na proporção onde elites simbólicas controlam a reprodução discursiva exercendo autoridade nas ações dos outros.

Numa análise crítica, torna-se pertinente enfatizar que o ritual burocrático empregado na realização dessas Audiências Públicas coopera para o esvaziamento das discussões, seja pela delimitação temporal, pelo rigoroso controle de tomada de turno ou ainda por impedir aos membros do auditório a manifestação oral de suas ideias.

### 3.5.2 Uso de linguagem adequada por parte do poder público

Possuir a clareza do que está sendo discutido, conhecendo as limitações e possibilidades na construção das ações que afetam o coletivo, como capacidade

orçamentaria, impacto social, mecanismo de fiscalização e acompanhamento de políticas, é parte inerente na busca do bem comum. Eis o motivo da obrigatoriedade de o Governo publicar com antecedência informações gerais sobre o tema que será abordado na Audiência Pública. Sem o conhecimento prévio de causa, o debate torna-se enfraquecido em sua efetividade e, neste sentido, as instituições públicas como proponentes e organizadoras das Audiência Públicas têm o dever moral de fazer uso de linguagem apropriada de acordo com o nível perceptivo intelectual do público. Esta linguagem não consiste apenas na prática do discurso falado, envolve a utilização de material ortográfico, o uso de imagens, símbolos e práticas estruturais que favoreçam a comunicação entre todos os autores envolvidos. Sobre esse aspecto é relevante, como ressaltado por Foucault (1999), a necessidade de não apenas entender a mensagem, mas interpretar o que está sendo falado através das diversas formas de linguagem.

No decorrer das observações das audiências, foi possível identificar o uso de expressões e terminologias pouco conhecidas pelo cidadão comum, apesar de temas abrangentes e de alcance a grande público, como Mobilidade Urbana de Manaus, Transporte Coletivo e a temática nacional que envolvia a Reforma da Previdência. De um lado observamos o uso de expressões como regras de transição, modal de sistema integrado, alíquota de contribuição e a projeção de gráficos pouco esclarecedores integrando as práticas discursivas das instituições. Do outro lado, estava a sociedade civil à míngua de dados técnicos e aparentemente sem consistência em suas proposições, ou seja, num debate que aparentemente não se construiu com base no uso de linguagem adequada que permitisse o acesso, e com ele, a participação democrática com fins de deliberação.

É válido ressaltar, conforme Silva, Santos e Paulino (2015), que a Audiência Pública como instrumento da democracia é habitualmente utilizada pelo poder judiciário e regulamentada através da emenda regimental 29/2009, editada pelo Supremo Tribunal Federal. No artigo intitulado “Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso” os autores em questão afirmam que a disponibilização de material em debate de ser feita com antecedência, visando o fortalecimento do processo democrático participativo.

Nesse contexto, cabe destacar que o Poder Judiciário registra e disponibiliza o conteúdo dos debates da audiência pública, marcada pela oralidade, e documentos consultados no sítio do Supremo Tribunal Federal bem como em redes sociais como o You Tube. Além disso, o objetivo da Audiência Pública, conforme o Ministro Luiz Fux, visa exatamente a que o Supremo Tribunal Federal possa auferir, junto à coletividade, a sua colaboração nesse novo processo democrático participativo (SILVA, SANTOS, PAULINO, 2015, p.253).

No entanto, essa prática não é abraçada pelo poder executivo e legislativo. Os organizadores das Audiência Públicas em observação não disponibilizaram, nem antes e nem durante, qualquer material informativo que auxiliasse no debate e na proposição de ideias. Essa configuração social da linguagem identificada, nos arremete para o pensamento da linguagem política retratada por Balandier (1997), a ideologia política que fala a língua do nada, e através desse método linguístico próprio obtém o consentimento dos súditos.

A Audiência Pública que tratou da Emenda Parlamentar orçada em 600 mil reais apresenta alguns predicados peculiares, porque dentre as quatro audiências, somente ela não possui caráter da obrigatoriedade legal. A iniciativa foi do parlamentar, à época Vereador Professor Bibiano,, que utilizou-se da prerrogativa do direito à participação no orçamento municipal para conceder aos moradores de Santa Etelvina a possibilidade de escolher dentro do bairro qual local seria beneficiado por esse investimento, logo, a escolha do bairro não era passível de discussão. A linguagem adotada na condução dos trabalhos possui o estilo informal, por utilizar-se de termos usuais daquela localidade. Destaca-se a colocação do Professor Bibiano “cuidar do nosso bairro é como cuidar da nossa casa”. Provavelmente, a informalidade, o local, e o fato de todos se conhecerem, contribuíram para a maior quantidade de manifestações de argumento entre os participantes da plateia.

Uma espécie de opressão legitimada estava presente nas audiências através das insígnias do poder, descrita por Georges Balandier (1997), onde meios simbólicos materializam imagens (regalias) conferindo legitimidade ao detentor do controle da classe opressora. Identificou-se que nas audiências públicas para tratar da temática do Transporte Público e da Reforma da previdência, realizadas no pomposo auditório da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, fora reservado um espaço físico-estrutural privilegiado para o Presidente da sessão e demais membros da mesa. Os membros da plenária precisavam levantar o pescoço para enxergá-los. Água e café eram exclusivamente a eles servidos por profissionais devidamente uniformizados. A

forma como os atores foram posicionados remete a uma espécie de mística, onde entes particulares estariam investidos de autoridade naturalmente concedida, autoridades posicionadas em destaque sem a anuência dos outros participantes. O mesmo enredo ocorre na audiência realizada no auditório do Ministério Público Federal. Mudou-se o local, mas as estruturas simbólicas de poder permaneceram.

Todo o poder requer uma apresentação, um *decorum*, um cerimonial e suas pompas, uma distância em relação aos súditos. Os palácios africanos eram lugares separados e espetaculares, marcados pela simbologia da realeza impondo um protocolo rigoroso e temido (BALANDIER, 1997, p.103).

Percebeu-se que a linguagem empregada era composta incisivamente, em sua maioria, pela aplicação do discurso técnico, mas sobretudo, por um vasto conjunto de símbolos, códigos e manifestações de aparência imbricada pelas relações de poder e pela violência simbólica.

### 3.5.3 Construção e deliberação de políticas públicas

Em paráfrase aos teóricos, a “alma” da Audiência Pública consiste no debate de ideias e na aprovação de políticas públicas que beneficiem a coletividade. O Conjunto regimental administrativo do poder legislativo e executivo, abrangente na esfera nacional, estadual, distrital e municipal apresentadas nesta pesquisa, enfatizam que a população deve ser ouvida obrigatoriamente e deliberar juntamente com o poder público as questões previstas em lei. Questões como a definição do orçamento público dos anos posteriores, plano diretor, ações de impactos ambientais, e obras de alto valor econômico são exemplos de políticas públicas condicionadas ao crivo da população. Para se descaracterizar de mera formalidade ou rito burocrático, as Audiências Públicas, como assembleias populares, devem de fato criar o espaço da discussão construtiva, na medida em que esse contribui efetivamente na materialização de práticas por parte das instituições públicas.

Analisando a reunião que versou sobre Transporte Coletivo, foi possível constatar que não houve aprovação do cerimonial na condução dos trabalhos, nem consentimento aos nomes que comporiam a mesa diretora, assim como a delimitação

do tempo de cada fala por parte do auditório também não foi submetida à aprovação pela plenária. Inclui-se ainda nesse corolário inerte de deliberações o formato de inscrições para as manifestações argumentativas, o tempo de duração total da audiência e quaisquer outras formalidades detectadas.

Investido do papel de observador, foi possível verificar a inexistência de quaisquer deliberações vinculadas ao tema principal das audiências. Contudo, notou-se a preocupação e extremo zelo, por parte dos organizadores, quanto ao registro e controle da lista de assinaturas dos presentes, sendo esse protocolo lembrado algumas vezes pelo presidente da mesa: “todos já assinaram a lista de presença?”, “não esqueçam de assinar a lista de presença”. Outro item de preocupação residia sobre a elaboração da ata de registro da audiência, que em parceria com a lista de presença foi um dos itens identificados como essenciais nas reuniões. São esses itens documentais utilizados como prova de que a exigência da lei que obrigava a realização de audiência pública fora cumprida.

A mesma configuração deliberativa encontrada na temática do Transporte Público também é constatada na audiência da Mobilidade Urbana, como na Audiência que tratou da Reforma da Previdência. Nessas reuniões, que têm em média três horas de duração, aproximadamente, encontrou-se muitos discursos sem qualquer deliberação. Ao refletir sobre as Audiências Públicas como instrumentos da democracia deliberativa, cabe resgatar a fala de Benhabib (apud Horochovski e Clemente, 2012).

A legitimidade nas sociedades democráticas complexas precisa ser entendida como o resultado da deliberação pública livre e isenta de constrangimentos a respeito de tudo aquilo que se relaciona a questões de interesse comum (HOROCHOVSKI, CLEMENTE, 2012, p.129).

O caráter de legalidade nessas ocasiões fica por conta, não do quantitativo de público presente, nem do embasamento justificativo dos argumentos apresentados, ou ainda, pela prática da realização da audiência com a consulta da opinião pública. O aspecto da legalidade ganha forma e fundamento no registro da lista de presença e na edição da ata de reunião. Acreditar que esse funcionamento despido de aprovações é puramente acidental nos enquadra no “atestado de grande ingenuidade” descrita por Latour (1994). Na prática são técnicas de dominação, conforme conceituada por Van Dijk (2008), enfocando intencionalmente no controle e acesso ao

discurso, ambicionando o controle da mente pública, e assim perpetuando o distanciamento entre os cidadãos e o poder decisório. Reforçando esse pensamento do controle e acesso, Almeida e Gomes no artigo denominado “Discurso e poder na formulação de políticas públicas ambientais” consideram que:

Independente de quem seja o responsável pela decisão, a política pública em todas as suas fases envolve atores com interesses diversos, por isso seu caráter político. Ela é influenciada por ideologias, interesses e necessidades de vários atores, sejam eles formais ou informais (ALMEIDA, GOMES, 2017, p.135).

Cabe ressaltar nesta pesquisa uma análise panorâmica do perfil dos atores privilegiados com a fala e com o assento na mesa de condução dos trabalhos. De forma geral, eram eles: parlamentares, presidentes de associações, líderes sindicais, presidentes de ligas desportivas, membros de conselhos comunitários, empresários de setores relacionados com a temática (caso específico do tema Transporte Público) e boa parte composta por servidores vinculados às instituições responsáveis pela organização das audiências. Este perfil fotográfico foi possível construir claramente com a observação dos dados constantes das listas de presença. Destaca-se que em sua quase totalidade esses atores discursaram endossando os argumentos apresentados inicialmente pelo discurso do presidente da sessão e, desta maneira, aparentam buscar fugir do conflito e de manifestações contrárias.

Figura 13 - Lista de presença da Audiência Transporte Público.


**PODER LEGISLATIVO**  
**ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**COMISSÃO DE TRANSPORTE, TRÂNSITO E MOBILIDADE**  
**LISTA DE PRESENÇA**

**ASSUNTO: Audiência Pública - Plano de Transporte Coletivo da Cidade de Manaus**  
**DATA: 1/3/2013**

Ordem	Nome	Órgão / Entidade	Assinatura / Voto	H
1	Paulo Roberto de Souza			
2	Wagner de Aguiar	UFAM		
3	Wilton Salazar	UFAM		
4	Wagner de Aguiar			
5	Wagner de Aguiar			
6	Antonio Carlos	UFAM		
7	Angelo	UFAM		
8	Genivaldo	UFAM		
9	Genivaldo	UFAM		
10	Genivaldo	UFAM		
11	Genivaldo	UFAM		
12	Genivaldo	UFAM		
13	Genivaldo	UFAM		
14	Genivaldo	UFAM		
15	Genivaldo	UFAM		
16	Genivaldo	UFAM		
17	Genivaldo	UFAM		
18	Genivaldo	UFAM		
19	Genivaldo	UFAM		
20	Genivaldo	UFAM		
21	Genivaldo	UFAM		
22	Genivaldo	UFAM		
23	Genivaldo	UFAM		
24	Genivaldo	UFAM		

Acesso Ativo  
 Acesso Ativo

Fonte: Arquivo da ALE-AM. Acesso em fevereiro de 2020.

Na figura 13 é possível verificar parte da lista de presença, onde cada participante tinha o local reservado no formulário para escrever seu nome, o órgão ou entidade à qual estava vinculado, sua assinatura e o número de telefone que aqui foi recortado para manter a privacidade dos envolvidos. Nota-se, no recorte da imagem, que a maioria dos assinantes são oriundos de empresas terceirizadas e responsáveis pelo transporte de passageiros de Manaus, na modalidade executivo, alternativo e convencional. São esses atores os responsáveis por validar o quórum da audiência para tratar do Plano de Transporte Coletivo para a cidade de Manaus, ou seja,

demonstrando forte presença do setor que fornece o serviço e quase nenhuma presença dos usuários do serviço.

Na contramão das demais audiências, a que tratou da aplicação da emenda parlamentar propiciou a arena de debates, submeteu as quatro propostas apresentadas pelo público ao regime de votação e, por voto da maioria, ganhou a proposta que defendia a aplicação do recurso na reforma do Centro de Capacitação de Atletas Amadeu Teixeira. Essa deliberação popular foi de fato respeitada, a reforma aconteceu e, conforme anteriormente informado no relatório, a reinauguração aconteceu em dezembro de 2017.

**Figura 14** - Descerramento da placa de reinauguração do CCA Amadeu Teixeira, sendo feita pelo autor da emenda parlamentar Professor Bibiano (ex-vereador na época) e pelo prefeito de Manaus Arthur Neto (PSDB).



Fonte: <https://manusalerta.com.br/arthur-neto-reinaugura-complexo-esportivo-amadeu-teixeira/>. Acesso em fevereiro de 2020.

**Figura 15** - O Prefeito da cidade pulou na piscina do complexo esportivo, juntamente com a comunidade e comitiva de assessores.



Fonte: <http://www2.cmm.am.gov.br/raulzinho-prestigia-reinauguracao-do-complexo-esportivo-amadeu-teixeira-no-santa-etelvina/>. Acesso em fevereiro de 2020.

A Figura 15 foi colocada fechando a apresentação da presente discussão, na medida em que se trata de uma imagem intrigante e de causar bastante curiosidades, quando se tem a autoridade máxima municipal jogando-se na piscina com a roupa que estava e misturando-se aos moradores do bairro e usuários do complexo esportivo, o que representaria, ainda que simbolicamente, um sinal de proximidade com o povo.

No entanto, por ser o autor morador dessa comunidade e tendo envolvimento com ela de forma mais presente por intermédio de atividade desenvolvida voluntariamente numa rádio comunitária, há conhecimento de diversas situações que dão conta de que tal atitude é passível de questionamento quanto a seu caráter de espontaneidade e suposta proximidade, pois averiguou-se que constantemente o CCA padece com a falta de manutenção predial, de segurança e de professores de diversas modalidades esportivas. O atendimento a essas demandas compete ao executivo municipal, por intermédio de suas secretarias, num movimento de cenário

democrático de participação do povo na gestão da coisa pública, o que de fato não ocorre a contento.

Neste sentido, o episódio encenado pelo chefe do executivo municipal não é revelador de fato de uma possível proximidade com a comunidade, como um indicador de cuidado do poder público com esses indivíduos. Revela-se muito mais como evidência desse caráter de encenação que Balandier (1997) atribui ao exercício do poder, pois segundo o autor:

Todo o universo político é um palco ou de uma maneira geral um lugar dramático onde são produzidos efeitos. O que mudou particularmente desde alguns decênios são as técnicas utilizáveis para este fim, cuja utilização se modifica segundo o tipo de sociedades (BALANDIER, 1997, p.98).

É nesse aspecto onde a efetivação do poder político se faz pelo acesso a técnicas e fontes pré-determinadas e, dentre elas, como na situação em questão, volta-se ao simbolismo e ao imaginário político, adequando-se ao contexto social ao qual pretende se aplicar.

## CONCLUSÃO

O estabelecimento da democracia plena parece um tanto utópico para um povo concebido socialmente pela ação colonizadora do território, dos corpos e das mentes. As marcas da relação parasitária balizam as relações sociais no comportamento da sociedade brasileira até os dias atuais, pois nunca foi o interesse da classe economicamente dominante comungar o poder com a classe dos dominados. A oscilação de relações com bases mais ou menos democráticas experimentadas historicamente no país, corroboram para este entendimento. Avritzer (2019), no artigo intitulado “O pêndulo da democracia no Brasil”, delinea sobre as ondulações democráticas que influenciam a atuação das instituições públicas em alternados períodos:

Trata-se de entender a democracia no Brasil a partir de um processo de construção mais longo, que deve ser pensado a partir das tentativas de instauração de uma ordem democrática no pós-guerra e dos inúmeros elementos/momentos autoritários que sobreviveram à democratização do nosso país entre 1946 e 1985 e que se rearticularam posteriormente. Nesse sentido, a interpretação que proponho é que o país oscila, desde 1946, entre ondas de otimismo democrático e fortes inversões antidemocráticas. (AVRITZER, 2018, p. 277-278).

Os períodos democráticos e antidemocráticos evidenciam um embate entre as relações de poder que desfavorece a consolidação da democracia. Nesse sentido, faz-se necessário compreender a dimensão de cidadania ativa, que difere da cidadania do direito garantida na forma da lei. Como cidadão, é necessário apropriar-se das extensões do direito civil, político e social, para que assim ocorra de fato o governo do povo. O direito ao sufrágio não deve ser compreendido como ápice da cidadania, o exercício de governar junto com as representações políticas é uma prática diária no sistema democrático. Esperar que a construção da cidadania plena seja incentivada pelos detentores do poder é incorrer no equívoco fenômeno histórico de formação da cidadania brasileira descrito por Carvalho (2002), formador de cidadãos apáticos, domesticados e indiferentes ao universo da política.

A ausência do cidadão na tomada de decisão, na fiscalização e acompanhamento das ações governamentais incorre na mera democracia representativa, onde o eleitor elege seu candidato, entrega a ele chave dos cofres públicos e o abandona até o próximo período eleitoral. Opondo-se a este formato representativo e, ao mesmo tempo, buscando o aprimoramento da base originária do governo do povo, surge a democracia deliberativa, objetivando trazer a população para dentro do ambiente construtivo e decisório. É nesta perspectiva que se elencou para observações e análises o objeto Audiência Pública, e desta forma tornou-se factível encontrar os seguintes resultados enumerados didaticamente em três quesitos:

**1- Oportunização de fala ou tomada de turno:** Notou-se o rigoroso controle na passagem de turno, os membros escolhidos arbitrariamente para compor a bancada tinham prioridades na ordem sequencial de falas, como também liberdade na utilização do tempo. Nas ocasiões em que era cedido o turno de fala ao cidadão da plateia, aplicou-se o rigor do tempo, sem conceder em momento algum a oportunidade da réplica para estes. Teoricamente e constitucionalmente, a Audiência Pública é o local apropriado para o confronto de ideias e para a manifestação do pluralismo do pensamento. Porém, na prática, isto não se realiza quando o povo é tolhido de usufruir de tal instrumento dessa maneira, sendo ele disfarçado de formalidades, justificado como a tendência e imposição da ordem natural. Nessa assembleia popular o povo não é soberano. Na verdade, o povo é praticamente amordaçado e utilizado como objeto para compor a aparente configuração de democracia deliberativa. Pouco importa a opinião dos cidadãos, o que vale são as assinaturas e quórum, para que sejam registrados na ata de realização da Audiência Pública.

**2- Uso e controle da linguagem adequada por parte do poder público:** Em virtude dos fatos apresentados na análise, percebeu-se a aplicação do discurso de poder camuflado através do uso da linguagem técnica, dos gráficos, terminologias, cerimônias e outras insígnias que escondem do povo o que realmente está em pauta. O uso de linguagem incompatível com o público serve exatamente para manter o distanciamento entre os oprimidos e opressores. Nas raras arguições da plenária, observou-se que algumas delas foram rotuladas como incompatíveis ou inconsistentes por não dispor de dados estatísticos, científicos e até jurídicos, exigindo

por parte do cidadão o profundo conhecimento diante das temáticas abordadas. Sendo que o dever moral de disponibilizar previamente o material de conteúdo a ser discutido é de quem organiza e conduz a sessão, assim como já tem sido feito pelo poder judiciário, segundo Silva, Santos e Paulino (2015). Essa ação de controle do discurso se configura como violência simbólica, na proporção que coordena todos os processos psíquicos do indivíduo, tornando-o refém na arena dos debates. O discurso aplicado propositalmente pelo poder público inibe a propositura de questionamentos divergentes, fala para si mesmo e, neste sentido, a aplicação do conceito de linguagem política de Balandier (1997) “*a linguagem do nada*” faz todo o sentido.

**3- Espaço de deliberação:** Com exceção da audiência que discutiu, submeteu ao regime de votação as quatro propostas sugeridas pelo público presente, e ainda deliberou, aprovando por maioria dos votos o destino onde deveria ser aplicado os recursos financeiros oriundos da emenda parlamentar, as demais sessões caracterizaram-se como simulacro de democracia deliberativa. Ou seja, assembleias com temáticas de grande relevância e abrangência populacional não foram passíveis de qualquer encaminhamento deliberativo. As ideias e proposições expostas pelos cidadãos não foram acatadas pelos organizadores e nem submetidas à aprovação do público. O espaço reservado para deliberação tem funcionado como uma encenação teatral, dando o caráter de legalidade à utilização deste instrumento. Na sua utilização, os atores estavam presentes, o cenário foi montado e os símbolos do poder milimetricamente posicionados, mas a razão do existir da audiência não estava presente. As deliberações acontecem em outros lugares, distante da presença do povo, e fundamentadas muitas vezes a partir de interesses escusos.

A democracia não é apenas um direito, mas uma espécie de dever, não no sentido jurídico da obrigatoriedade e do risco da sanção penal, mas na obrigação moral, fraterna e solidária, cooperando na gestão da cidade, na manutenção da ordem, na redução das desigualdades, na definição dos recursos financeiros, bem como no acompanhamento dos mecanismo de controle da esfera pública, para que então ocorra de fato a dignidade da pessoa humana com instituições democráticas fortes e independentes, serviços públicos de qualidade na área da educação, segurança, infraestrutura, mobilidade, saúde e outros serviços essenciais a uma vida digna.

Acessar tais direitos e garantias fundamentais na atualidade pode ecoar, ainda hoje, como utopia. Talvez pela permanente colonização do pensamento durante séculos e o longo período de exclusão da sociedade civil das tomadas de decisões, talvez pela histórica e frequente aliança dos interesses do cenário político aos interesses do capital, talvez por não lançar mão da educação popular e entendê-la como elemento importante para desenvolver a cidadania mais rapidamente, vendo nela um caminho para o conhecimento integral de direitos ou, simplesmente, porquê o colonizador atualizou os instrumentos que mantêm a classe trabalhadora sob seu domínio, operando assim a dominação e fabricação de corpos tornados “dóceis”. Corroborando com este pensamento foucaultiano, o sociólogo Jessé de Souza faz uso da expressão “ralé brasileira” ao discorrer sobre a sociedade acomodada com a opressão social feita através de modernos instrumentos de colonização e dominação que persiste no cerceamento do tempo, da força física e demais poucos recursos da classe oprimida e marginalizada socialmente, esta por sua vez, assimila esta opressora violência como ordem natural justificada pelo pensamento economicista.

A Audiência Pública como instrumento da democracia, detém conceitualmente o papel de aproximar o povo do poder público, tornando-o coparticipante da administração pública, fazendo valer assim o texto da “Constituição Cidadã”. Aplicar este instrumento sem propiciar autonomia decisória ao povo é reduzi-lo à mera formalidade. Nas audiências observadas nesta pesquisa, com as devidas ressalvas já apresentadas e, em vistas dos argumentos aqui descritos, conclui-se que esse dispositivo democrático tem sido utilizado, com muita frequência, sob a condição de rito burocrático.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. *Discurso e Poder na Formulação de Políticas Públicas Ambientais: O Caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6539>>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.
- AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia no Brasil*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-273.pdf>>. Acesso em 03 de março de 2020.
- BALANDIER, Georges. *O contorno: poder e modernidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. DIJK, Teun A. Van. *Discurso e Poder*. São Paulo: Contexto, 2008.
- BOBBIO, Norbert. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 13. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BRASIL 247. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/amazonas247/114983/BRS-reduzir%C3%A1-tempo-de-espera-em-30-em-Manaus.htm>>. Acesso em 22 de abril de 2019.
- BRASIL, Comissão Nacional da Verdade. *Relatório/ Comissão Nacional da Verdade*. v.1, Recurso eletrônico. Brasília: CNV, 2014.
- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil - O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- Cidades mais populosas do Brasil. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2020.
- CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS. Disponível em: <<http://www.pge.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Constituicao-Estado-Amazonas-atualizada-ate-a-EC-108-de-2018.pdf>>. Acesso em 10 de dez. 2018.
- COSTA, Vera Lúcia Anunciação. *A importância do conhecimento da variação linguística*. Educar, n.12. Curitiba: Editora da UFPR, 1996, p.51-60. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40601996000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40601996000100005)>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.html](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html)>. Acesso 10 de dez. 2018.
- DIJK, Teun A. Van. *Discurso e Poder*. São Paulo: Contexto, 2008.
- Emenda Regimental de nº 29 de 18 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/emendaregimental029-2009.pdf>>. Acesso em 03 de março de 2020.

- FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Organização e tradução de Izabel Magalhaes. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001
- FAZENDA, I. C. A; TAVARES, D. E; GODOY, H. P. *Interdisciplinaridade na Pesquisa Científica*. Campinas – São Paulo: Papirus, 2015.
- FOUCAULT, Michel. *As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas*. Tradução Salma Tannus Muchail. 8ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: Nascimento da prisão*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- FRIZZO, Giovanni Felipe Ernst. *Gregório Bezerra: professor de educação física, revolucionário, comunista e torturado nas duas ditaduras do Brasil*. Disponível em: <Rev Bras Ciênc Esporte. 2016;38(3):220---226>. Acesso em: 07 de março de 2020.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Golpe1964>>. Acesso em 08 de junho de 2016.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. 1 ed. 13. Reimp. Rio de Janeiro: LTC, 2008.
- GUIMARÃES, Ulysses. *Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988*. DANC, 1988, p.14380-14382. (Arquivo Digital, 9p.). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2020.
- HALL, Stuart. *Identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- História da escravidão no Brasil. Disponível em: <<http://www.geledes.org.br/historia-da-escravidao-negra-brasil-2/#ixzz40vXyXBWs>>. Acesso em 22 de fevereiro de 2016.
- Histórias de Gregório Bezerra. Disponível em : [www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/b/bezerra\\_gregorio.htm](http://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/b/bezerra_gregorio.htm). Acesso em 07 de março de 2020.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *A democracia é difícil*. [Entrevista concedida a João Marcos Coelho]. Publicada originalmente na Revista Veja, em 28 de janeiro de 1976.
- HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Júnior. *Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba*. Revista de Sociologia e Política. Paraná. v.20, n.43, outubro/2012.
- JORNAL A CRÍTICA. *Transporte público é o quinto pior problema dos manauenses, diz pesquisa*. 2017. Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/manaus/news/transporte-publico-e-o-quintopior-problema-dos-manauenses-diz-pesquisa>>. Acesso em: 29 abr. 2018.
- LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- Lei complementar de nº 101 de 4 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 03 de abril de 2019.
- Lei complementar de nº 11 de 17 de dezembro de 1993. Disponível em: <[https://www.mpam.mp.br/arquivos/Lei\\_Organica\\_do\\_Ministerio\\_Publico\\_LC\\_N\\_011\\_ATUA\\_LIZADA.pdf](https://www.mpam.mp.br/arquivos/Lei_Organica_do_Ministerio_Publico_LC_N_011_ATUA_LIZADA.pdf)>. Acesso em 10 de março de 2019.
- Lei de nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 09 de abril de 2019.

Lei de nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm)>. Acesso em 10 de março de 2019.

Lei de nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 15 de maio de 2019.

Lei de nº 9.874 de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em 12 de maio de 2019.

Lei orgânica do município de Manaus – LOMAN, promulga em 05 de abril de 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-manaus-am>>. Acesso em: 12 de março de 2019.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MANAUS. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-manaus-am>>. Acesso em 10 de dez. 2018.

Manual de audiências públicas. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/audiencias-publicas-como-participar/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MESGRAVIS, Laima. *História do Brasil Colônia*. São Paulo: Contexto, 2015.

Música Perfeição. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/legiao-urbana/46967/>. Acesso em 10 de abril 2019.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

OLIVEIRA, José Alcimar de. *Paulo Freire: notas filosófico-pedagógicas sobre o paradigma da pedagogia dialógica do oprimido e a barbárie em tempos de ódio ao pensamento*. Revista CCCSS: Contribuições Para Ciências Sociais. Dezembro/2019, 13p. Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/12/paradigma-pedagogia-dialogica.html>>. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. *A esfera pública como elemento central da democracia deliberativa*. Revista de filosofia do direito, do Estado e da sociedade. Natal, v.2, julho/dezembro 2011.

RAMOS, Fábio Pestana; MORAIS, Marcus Vinício de. *Eles Formaram o Brasil*. São Paulo: Contexto, 2010.

Relatório de habitantes por bairro de Manaus. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2018.

Relatório do transporte público da cidade de Manaus. Disponível em: <<http://smtu.manaus.am.gov.br/coletivo/>>. Acesso em 05 de março de 2018.

Resolução CONAMA de nº 9 de 3 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 10 de maio de 2019.

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia de Letras, 1995.

ROCHA, Cláudio José. *Teoria do Estado Democrático: os novos mecanismos de participação popular em debate*. Salvador: EDUNEB, 2009.

RODRIGUES, Renato Nunes; DA SILVA Gimima Beatriz Melo. *O derretimento da coletividade e a obstinação do individualismo*. ContraCorrente: Revista do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas. n.13, junho/2019. Disponível em: <<http://periodicos.uea.edu.br/index.php/contracorrente/article/view/1416>>. Acesso em 05 jan. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SAUSSURE, F. *Curso de linguística geral*. São Paulo: Cultrix, 2004.

SILVA, Alberto da Costa. *Crise colonial e independência: 1808-1830: vol. 1* Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

SILVA, Laís Sales do Prado e; SANTOS, Murillo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. *Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso*. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 237-257, out./dez. 2015.

SOUZA, Jessé. *A Ralé Brasileira: Quem É e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SOUZA, Noelma Cavalcante de; MENESES, Antônio Basílio Novaes Thomaz de. *O poder disciplinar: uma leitura em vigiar e punir*. Saberes: Filosofia e Educação. Natal. V.1, n.4, junho/2010.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, Democracia e Administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV:2008

Transporte de passageiros em Manaus. Disponível em: <<https://amazonasatual.com.br/transporte-publico-perde-passageiros-em-manaus-e-empresas-culpam-o-sistema/>>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do pleito 2018*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 02 de março de 2020.

VIANA, Nildo. *Linguagem, discurso e poder – Ensaio sobre linguagem e sociedade*. Pará de Minas: Editora Virtualbooks 2009.

WEFFORT, Francisco C. *Formação do Pensamento Político Brasileiro: Ideias e Personagens*. São Paulo: Ática, 2006.