

Um par dialético entre muros: Notas sobre democracia e cidadania a partir do estudo da participação no OP e no CMS do município de Rio das Ostras

Teresa Rocha de Marins¹

RESUMO

Este artigo desenvolve uma discussão em torno das categorias participação popular, cultura política, democracia e cidadania, a partir do estudo de duas experiências de inovação democrática no município de Rio das Ostras/RJ, além de primar pela análise do cenário político local, com a possibilidade de contribuir com o aprofundamento do que significa democracia participativa. Nesse intento, através do estudo do Orçamento participativo (OP) e do Conselho Municipal de Saúde (CMS), temos o interesse em discutir as particularidades da participação da população, assim como analisar as diferenças entre os projetos políticos em disputa nesses espaços, elucidando a cidadania como práxis social, determinada historicamente e constituída politicamente como uma mediação social.

Palavras-chave: Participação, democracia e espaço público.

Introdução: democracia e cidadania no Brasil

Entre cidadania e democracia existe uma relevante articulação. Em Coutinho (2008) identificamos que o conceito que melhor explica a democracia – que presume a apropriação dos bens sociais pelos cidadãos – é o conceito de cidadania. Chama atenção o fato de que muitos autores, inclusive no Serviço Social, utilizam como referência para a discussão da cidadania autores que não aprofundam a crítica sobre a concepção burguesa e liberal da cidadania, que está, por exemplo, em Marshall. O fato de se colocarem no campo da tradição marxista, de esquerda, não revela essa crítica. Partindo da concepção crítica e dialética, verificamos que:

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 2008, p. 50).

Se recorrêssemos à década de 30, identificaríamos que a cidadania estava estritamente relacionada à inserção em determinado setor produtivo. Essa lógica

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (PPGSSDR/ESS/UFF), e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Filosofia, Política e Educação – NuFiPE, da Faculdade de Educação da UFF. as.rmarins@gmail.com

considerava cidadão todo aquele que se encontrava formalmente ocupado com quaisquer das profissões reconhecidas e definidas em lei. A título de “cidadania regulada”, essa maneira de exercer “cidadania” restringia os direitos àqueles que, reconhecidos legalmente por suas respectivas profissões, ocupavam alguma cadeira no processo produtivo. Esses direitos nada mais eram as reais demandas dos trabalhadores que se organizavam e intensificavam suas manifestações em prol das leis trabalhistas e da ampliação de políticas públicas. Em 1932, depois de amplas investidas dos trabalhadores, institui-se a carteira de trabalho, logo, o passaporte para o trabalhador ser intitulado cidadão.

Em concordância com Carvalho (2001), para nós o exercício da cidadania no Brasil é extremamente limitado, por se tratar de uma república com tantos agravos políticos, econômicos e sociais. Para o exercício de uma cidadania plena, os direitos políticos, civis e sociais também deveriam ser plenos, ao ponto que estivessem garantidos a todos indivíduos, independentemente de classe, etnia, raça ou gênero. Contudo, as conquistas jurídico-formais não asseguram a cidadania plena, porque, concretamente, a sociedade burguesa não permite a realização da igualdade e da universalidade dos direitos, exatamente porque sua reprodução, como modo de vida, depende da reprodução ampliada da desigualdade. A Constituição de 1988 estabelece a universalidade dos direitos, mas, ainda assim, na prática, desconhecemos tal universalidade. Para o brasileiro atingir o grau de cidadão pleno, a mudança na estrutura econômica também se faz indispensável, como também a mudança da cultura cívica e política do país.

A esse respeito, Dagnino (1994) salienta a constituição dos espaços públicos que ampliam a participação política – juntamente à emergência de sujeitos sociais (tais como os movimentos sociais) – como instrumentos de difusão de uma nova cultura democrática. Uma vez constituídos, esses espaços incorporam uma inovação da forma de se fazer política, caracterizando-se como canais potenciais da transformação cultural para a construção democrática.

A constituição dos sujeitos políticos coletivos, ao vislumbrar o reconhecimento político-social de sua inserção na vida política, como sujeitos protagonistas na luta por direitos, desmistificam um pouco a concepção liberal que é conferida ao contexto de sua ação política. Para além da aquisição legal de uma gama de direitos, a ação coletiva dos sujeitos sociais se volta para uma proposta de sociabilidade, caminho este fundamental

para constituição de um novo modo de se fazer política, como também uma forma inovadora de se exercer cidadania; mas, claro, dentro dos limites do capital.

O processo de construção da cidadania enquanto afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo. Um processo de aprendizado social, de construção de novas formas de relação, que inclui (...) a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, mas também, (...) um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles. Isso supõe uma “reforma intelectual e moral”, para usar um termo gramsciano (DAGNINO, 1994, p. 109).²

Não podemos destacar que o uso freqüente do termo cidadania seja somente uma grave expressão da dominação de classe. O seu uso contínuo pode indiciar, inclusive, uma forte delimitação de espaço do seu conceito na sociedade brasileira, de modo a angariar sujeitos sociais para a busca do seu real significado. Falar em cidadania nos tempos de hoje não é, portanto, um gesto privado àqueles que são comprometidos com a luta por uma sociedade igualitária e fraterna. O exercício da cidadania permanece num campo contraditório, de disputa ininterrupta. Entretanto, remontamos o destrinchar de sua forma jurídica, moral e simbólica, ao concebermos a cidadania como um fenômeno para além dos limites burgueses da mera formalidade dos direitos.

Nesse cenário de ditame do capital, nossos interesses de pesquisa levam à necessidade de desvendar os dilemas da democracia, que, ao longo das últimas décadas, permeia o universo das instituições políticas, sobretudo das políticas sociais, que apresentam profundas transformações desencadeadas por processos sócio-históricos peculiares a países situados no capitalismo periférico e com uma cultura política um tanto quanto conservadora para o pleno andamento de inovações democráticas.

O percurso da centralização e concentração de poder do Estado que caracterizou profundamente a conduta política nacional, somada à forma adversa com que se deu a adoção de esferas participativas – como os Conselhos e Orçamentos Participativos – requer de nós uma atenção especial sobre a temática “espaços públicos no Brasil”.

² “Reforma intelectual e moral”, em sentido gramsciano, refere-se a mudanças valorativas que orientem novas formas de práxis. Para isso, Gramsci aborda a mediação da política, no sentido de formar novas consciências para agir. Para Gramsci, a reforma moral não muda a realidade, o que transforma é a práxis política concreta do homem, inclusive se apropriando do poder do Estado. A “reforma intelectual e moral” em Gramsci não é a mesma reforma moral que muitos neoliberais defendem, como se mudar os valores fosse o suficiente para mudar a realidade. Reforma moral, aqui, é uma reforma no sentido de agregar novas concepções valorativas que orientem a ação concreta dos homens.

A emergência dos espaços públicos na sociedade brasileira tem sido um debate bastante pertinente na literatura a partir dos anos 90, tratando a participação popular como caminho fundamental na construção da democracia e no aprofundamento do conceito de cidadania. A respeito, Evelina Dagnino diz que:

A redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores sociais na década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade (DAGNINO, 2002, p. 10).

Os espaços públicos, contudo, configuram-se como grandes arenas de disputa de projetos societários, o que deixa indeterminado a quais interesses esses espaços estão servindo – se os das elites dominantes ou os da classe trabalhadora – e se podem ser considerados instrumentos potenciais de construção da democracia.

Esse entendimento permite dar conta da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta na disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo (DAGNINO, 2002, p. 10).

A aposta na transparência da “coisa pública” através da implementação dos espaços públicos, tais como conselhos, orçamentos participativos, fóruns, conferências, planos diretores participativos e outros, configura a vontade política prevista numa gestão democrática, que estabelece mecanismos de partilha de poder para democratização do Estado e da sociedade civil. Cabe ressaltar que se tratam de esferas não-estatais, independentes das estruturas de governos e partidos políticos, porém, que atuam diretamente sobre as ações estatais, de modo a estabelecer uma conexão direta entre as demandas coletivas e as instituições políticas (PAZ, 2006). Efetivamente, a construção dessas esferas públicas acontece a partir do fortalecimento dos sujeitos políticos coletivos (governamentais e não-governamentais), tanto que o seu surgimento não se deu de imediato – com a promulgação da Constituição de 1988 – nem de forma equânime, sendo aderidas aos poucos pelas instâncias governamentais, e por diferentes localidades do país. Isto deflagra que a implantação de instrumentos participativos depende diretamente dos interesses e das forças políticas envolvidos no cenário em que se situa.

Ao imprimirem uma dinâmica diferenciada à forma de fazer política, à forma da população participar da gerência pública, interagindo e dialogando com o poder estatal, os espaços públicos desencadeiam uma inovação democrática, contribuindo para a criação de uma nova cultura política.

É necessário lembrar que a cultura política brasileira, em sua trajetória histórica, é marcada pela forte tradição patrimonialista³ e autoritária, e de todo, possui uma alarmante desigualdade social, frente a uma conjuntura de agrave da questão social. No Brasil, os espaços políticos acabam por reproduzir os interesses das gestões governamentais, que estão estritamente ligados aos interesses das classes dominantes. Fica claro que os espaços de participação política estão sendo ocupados e utilizados como mais um mecanismo de política das elites, operacionalizando objetivos particulares em detrimento das necessidades da maioria da população:

[...] numa realidade como a brasileira, onde o que é público é tratado com descaso, os recursos para as políticas sociais têm diminuído e o controle sobre estes ainda está, na sua maioria, nas mãos dos gestores que os tratam com sigilo, como se fossem privados, manipulando-os de modo clientelista (CORREIA, 2005, p. 228).

Os espaços públicos deveriam ser palcos de atuação dos indivíduos, grupos e movimentos sociais, em que estes não estivessem submetidos ao controle do poder estatal. Pelo contrário, a lógica do controle social seria exercida por aqueles que financiam indiretamente (através de impostos) os serviços públicos e, assim, a própria população decidiria o destino de tais recursos, sem ficar a mercê de grupos clientelistas e privatistas (CORREIA, 2002).

Desenvolvemos o conceito, a partir de Neves (2003, p. 163), “de que a vida pública é o espaço da liberdade, da fala do discurso, da partilha do poder e o processo de decisão sobre a vida pública”, e a concretude desses arranjos só é possível com a participação cada vez maior da coletividade. É nesse sentido que esses instrumentos recentes, em seu ideário, visam à participação e à partilha do poder entre os segmentos governamentais com os não-governamentais.

Diríamos que o momento face a face, que a comunidade tem para debater os problemas coletivos da sociedade, é evidenciado nos arranjos interativos a que se dispõem os espaços públicos. Tais espaços de diálogo permitem o confronto, a explicitação de interesses, que caracterizam antagonismos através do dissenso.

³ “[...] o patrimonialismo refere-se ao uso privado da coisa pública, que se expressa na apropriação privada de bens públicos, na corrupção e no clientelismo” (PAZ, 2006, p. 119).

A proposta aberta através da Constituição de 1988 – como no caso dos conselhos de políticas públicas –, ou através de leis estaduais e municipais – como no caso dos orçamentos participativos – que institucionalizam canais de participação da população, não garante a condução democrática prevista para tais espaços. As formas de participação, configuradas a partir das ações políticas adotadas pelos sujeitos sociais destes processos é que determinarão a democratização da formulação, condução e execução das políticas públicas. Dito isto, serão expostas, a seguir, duas experiências de espaços de participação pública do município de Rio das Ostras/RJ.

Orçamento Participativo e Conselho Municipal de Saúde entre muros

Há que se notar que o Orçamento Participativo (OP) e o Conselho Municipal de Saúde (CMS) são espaços diferentes de participação. Os conselhos são instrumentos constitucionais, enquanto que os orçamentos participativos são programas de governo, que dependem da vontade política dos governantes para serem implementados – geralmente são institucionalizados e regulamentados por leis (municipais e/ou estaduais) próprias. A participação da sociedade civil é uma diretriz da Constituição de 88. No entanto, somente a participação da sociedade nos Conselhos de Saúde é prevista na Constituição – mais especificamente na Lei n.º 8.142.

Os conselhos municipais vão se diferenciar pelo seu caráter institucional, paritário, como espaço de democracia representativa na deliberação das políticas públicas. [...] Por sua vez, o Orçamento Participativo, como inovação na política, propõe a criação de uma democracia direta e representativa das classes populares junto ao Estado [...]. (NEVES, 2005, p. 205).

Logo, os orçamentos participativos estão vulneráveis às mudanças político-partidárias dos municípios que os aderem e, portanto, não possuem a mesma solidez dos conselhos de saúde, que são instrumentos jurídico-formais, estabelecidos constitucionalmente para o cumprimento do controle social dos atos e decisões governamentais.

Assim, percebe-se que, se por um lado a forma de institucionalização dos conselhos assegura sua perenidade mais que dos OPs, por outro estes têm maior flexibilidade e autonomia para alterar os elementos e processos participativos e deliberativos, possibilitando sua adequação conjuntural (CUNHA, 2007, p. 31).

E isso se verifica na dinamicidade do OP de Rio das Ostras, que está sempre tentando adequar novos instrumentos e formas de participação a sua metodologia. No

OP, governo e sociedade civil organizam seus trabalhos de forma conjunta, agregando novas metodologias, de acordo com suas necessidades. No CMS não existe tanta variação quanto sua metodologia de funcionamento. As leis que regem os conselhos de saúde não dão margem a mudanças metodológicas, e verificamos no máximo uma mudança de local de reuniões, que sofreu um experimento de reuniões itinerantes, reuniões estas que aconteceram em diferentes unidades da Secretaria Municipal de Saúde (SEMUSA). Entretanto, a dinâmica de funcionamento do CMS, propriamente, não obstaculiza a participação, pois as reuniões acontecem em regime de assembleia, em que todos têm direito à fala. Já no OP, as Plenárias Setoriais não possuem um momento de diálogo, de debate, de troca, pois os sujeitos participam preenchendo um formulário. Essa questão é muito pertinente e passível de análise, porque, apesar de o OP ser mais flexível nos seus elementos e processos participativos, essa flexibilidade não garante uma ação mais participativa e construtiva por parte dos sujeitos que frequentam as plenárias.

Também salientamos a profunda discrepância que há no trato da divulgação dos instrumentos de participação em questão. Enquanto o OP se caracteriza de fácil acesso, com uma divulgação implacável em jornais e rádios locais, filipetas e carro de som, o CMS se restringe a comunicar os dias e locais das reuniões somente aos seus conselheiros.

Isso é via o jornal Oficial do município [...] Existe um tipo de panfleto que a própria Secretaria de Planejamento desenvolve; e, nossas reuniões, em muitos jornais da cidade também aparecem [divulgadas] as nossas reuniões de Conselho (Conselheiro representante da sociedade civil – OP).

Essas divulgações se dão por escrito. Na reunião passada, nós tivemos a pauta do dia, e embaixo as datas das reuniões. Aquelas que estavam em vermelho seriam as que iriam acontecer ainda, e as outras as que iriam acontecer naquelas datas. Então, é por escrito. A gente recebe por escrito. *E a população tem algum meio de ficar sabendo das reuniões?* Aí eu não sei te explicar (Conselheiro representante da sociedade civil – CMS).

Eu não vou te responder com toda certeza porque eu não recebo nada aqui. Se o carro de som passa, não está passando por aqui. Se há uma publicização na televisão, eu não estou vendo. Eu não estou vendo a divulgação como eu acho que deveria. Publicização “mais pública” para atingir o público em geral... Eu acho que ela é mais direcionada mesmo aos conselheiros (Conselheiro representante da sociedade civil – CMS).

Por que o OP é tão publicizado e o CMS não? Atrémos essa divulgação em massa do OP e a falta de divulgação do CMS à forma como cada um deles é conduzido

e ao peso que possuem no poder de decisão sobre as políticas públicas municipais. Ora, o OP é um órgão consultivo da administração municipal, onde é dada aos seus partícipes a oportunidade de “opinar” sobre as políticas públicas municipais, e o CMS é um aparato legal em que os conselheiros “deliberam” sobre as questões atinentes à política municipal de saúde. Logo, há um interesse maior da Prefeitura Municipal de Rio das Ostras (PMRO) em divulgar mais o OP, porque este é consultivo, e não será atendido quando a gestão se colocar contrária a qualquer demanda elencada neste espaço. E o CMS é deliberativo, onde a PMRO necessita de sua aprovação para colocar em prática qualquer política pública de saúde – além de ser um instrumento indispensável para o repasse de recursos federais e estaduais. Ora, se este instrumento não possui uma participação tão intensa e massiva, a negociação se torna também mais facilitada por parte do governo com os representantes sociedade civil.

O quantitativo de pessoas participando das reuniões do CMS pode não interferir na qualidade da participação dos seus sujeitos, porém, a ampliação da participação, do acesso às pessoas ao CMS, influi diretamente nos rumos dessa participação, tornando-a mais ampla. Segundo Tatagiba (2002), a publicidade, a divulgação é “o elemento que diferencia a construção dos acordos nos processos deliberativos no interior dos conselhos, distinguindo-os da troca de favores, de práticas clientelistas, da cooptação, etc.” (TATAGIBA, 2002, p. 54-55). Logo, o que se espera de um conselho que não é divulgado?

A condução dos processos de decisão e encaminhamento das demandas do OP e do CMS possuem grande influência da prefeitura. Entrevistas da autora com um conselheiro do OP e uma conselheira do CMS levantaram que a relação de influência nas decisões sobre as políticas públicas municipais é dividida entre a gestão e a sociedade civil.

Sinceridade, eu acho que está meio a meio. A Prefeitura está fazendo o quê de interesse da população (Conselheira representante da sociedade civil – CMS).

Um conselheiro do CMS disse que a influência da prefeitura é menor, porque a sociedade civil é maioria no CMS. E os demais conselheiros representantes da sociedade civil, entrevistados – tanto os do CMS, quanto do OP – responderam que a influência da prefeitura é maior. Alguns alegam, inclusive, que é a prefeitura quem domina o dinheiro e o saber técnico para decidir sobre os serviços públicos.

A prefeitura observa o pedido da sociedade, só que, a decisão, ainda é da prefeitura (Conselheira representante da sociedade civil – OP). Na realidade, muitas vezes, pela minha própria experiência, as políticas públicas são feitas [pela gestão] e depois aprovadas (Conselheiro representante da sociedade civil – CMS).

O CMS, assim como a Conferência Municipal de Saúde, é um aparato jurídico-formal que possibilita à população intervir de maneira direta nos rumos da política municipal de saúde. Assim, notamos que as ações do CMS, respaldadas legalmente, tendem a ser executadas pelo governo.

Com certeza. Nós tivemos várias coisas levantadas na Conferência de Saúde que já foram realizadas, várias colocações que a população reivindicou, já foram feitas. (Conselheiro representante da sociedade civil – CMS).

O que acontece nas conferências? Tem um elenco de políticas públicas, mas não tem hierarquização. Então o gestor fica à vontade para realizar uma coisa ou outra. [...] Aquilo vai depender. Se afina com o programa deles, é executado até com antecedência, mais rápido do que a gente imaginava (Conselheiro representante da sociedade civil – CMS).

Para serem executadas, as demandas eleitas nos fóruns de participação popular em Rio das Ostras atravessam os difíceis caminhos da negociação política. Da mesma maneira que as prioridades do OP dependem da vontade política do governo, de certa forma, as demandas do CMS também dependem, pois, como expresso pelo conselheiro de saúde acima, a não hierarquização das demandas deixa o executivo um pouco mais à vontade para implementá-las de acordo seus interesses.

Capacitação dos conselheiros: uma meta a ser alcançada

Para que a participação nesses espaços seja mais qualificada, é de suma importância que tanto o governo quanto a sociedade civil estejam voltados para a capacitação dos conselheiros. A falta de capacitação configura vários impeditivos à construção democrática desses espaços. Uma vez que o conselheiro não tem pleno conhecimento de suas atribuições, e se encontra confuso diante da dinâmica de funcionamento da “máquina pública”, sua capacitação se torna elemento chave para a continuidade de uma participação qualificada nesses espaços. Relatos nos afirmam da necessidade contínua de capacitação dos conselheiros de ambos instrumentos pesquisados:

[...] as pessoas é que não tomam consciência disso. As pessoas que estão, hoje, como conselheiros, não têm conhecimento. E a [...] Secretária de Planejamento – acho que por conta disso – contratou o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração do Rio de Janeiro), para dar um curso sobre orçamento para os conselheiros. Mas, mesmo assim, eu acho que aquele curso não valeu de nada. Você pergunta: *qual o destino do recurso, de onde vem?*... E isso me estressa, sabia? (Conselheira representante da sociedade civil – CMS).

Alguns avanços que a gente está conseguindo: primeiro, a capacitação dos conselheiros não só baseado na resolução n° 333 pelo CNS (Conselho Nacional de Saúde) que regulamenta todos os conselhos de saúde desde o nacional até o conselho local. A questão da formação dos conselheiros referente a gestão pública voltada para gerenciamento financeiro, principalmente de legislação, a lei n° 8676 que regulamenta todo o sistema de compra, de licitações com algumas particularidades para a saúde. E o gerenciamento financeiro para controle do fundo municipal de saúde. Por isso eu acho fundamental para um conselheiro essa formação (Conselheiro representante da sociedade civil – CMS).

A Secretaria Municipal de Planejamento (SECPLAN) promove alguns momentos de capacitação para os conselheiros do OP, o que deflagra o seu empenho na qualificação da participação. O CMS, segundo resolução federal, tem como premissa a capacitação dos seus conselheiros, que é atendida através de cursos oferecidos aos conselheiros. Assim, verifica-se também um esforço da gestão, ou mesmo de outros órgãos que trabalhem com perspectivas de ampliar o conhecimento sobre a esfera pública, em minimizar o desconhecimento da coisa pública por parte daqueles que atuam diretamente nessas dinâmicas. Por outro lado, contudo, por não se tratar de uma coisa simples, as iniciativas de capacitação dos conselheiros têm que possuir uma continuidade, dada a dificuldade, inclusive, de muitos conselheiros se adaptarem à gestão pública.

A participação colocada em xeque

Percebe-se uma harmonia nas falas dos conselheiros de que o município amplia a participação para a população, sendo até citado o caso do OP Jovem, que também dá a possibilidade dos jovens de conhecerem a dinâmica política municipal e participar ativamente opinando sobre suas políticas públicas.

Foi até criado – como você sabe – o Orçamento Participativo Jovem, onde tem a participação dos jovens, que expõem também as suas ideias. [...] Mas, como tem essa participação dos jovens, acredito que a gente tem condições de melhorar muito ainda o nosso município (Conselheiro representante da sociedade civil – CMS).

A participação na construção de políticas públicas para o município de Rio das Ostras é encarada de forma positiva pelos conselheiros representantes da sociedade civil, que depositam confiança e esperança nessa forma inovada de fazer política, logo, de lutar pelo bem comum da população e por melhorias substanciais para o município.

Os fóruns participativos... a gente briga, eu brigo pessoalmente, e faço questão de estar em todos, porque eu aprendi que não posso ter úlceras e não posso ter pressa, por que não posso apressar a sociedade, ela tem o tempo dela. Então eu quero garantir a consolidação e a cristalização no nosso arcabouço legal e institucional, civil, de que existem esses espaços para a sociedade se manifestar, esses canais de interveniência. Mas a nossa sociedade está muito longe disso estar garantido. O que está na lei não quer dizer nada não (Conselheiro representante da sociedade civil – CMS).

Este processo eu digo que fico muito empolgada de fazer este trabalho, pois nós aqui em Rio das Ostras *estamos testemunhando uma mudança cultural na vida brasileira, nós estamos participando e somos atores desta mudança a partir do momento que participamos*. Do momento que o governo deixa de ser populista [...] libera uma cervejinha e todos ficam felizes. Isto acabou. Hoje temos responsabilidade social, responsabilidade ambiental, temos também uma democracia participativa e isso é o grande barato do OP, sermos agentes atores e co-autores dessa ação (Conselheira representante da sociedade civil – OP, grifos meus).

Esses sujeitos políticos também estampam maturidade política em pronunciar que a sociedade civil está em processo de adaptação, e que está aprendendo a participar, à medida que também estão construindo e ganhando espaço e legitimidade na condução das políticas públicas municipais. Portanto, todo processo conflituoso e desgastante é superado quando se deparam com conquistas oriundas do empenho político na participação da sociedade.

A realidade dos conselhos e orçamentos participativos é muito nova, e muitos ainda sequer sabem da sua existência, ou do que se tratam. O CMS e o OP não possuem uma grande rotatividade de conselheiros, em sua maioria, são as mesmas pessoas que costumam participar.

Acredito que o OP, a função dele é essa. Mas só que, infelizmente, como eu já falei anteriormente, aqui em Rio das Ostras é um movimento muito elitizado. Porque os conselheiros do OP são os mesmos conselheiros do Conselho de Saúde, eles são conselheiros de quase todos os conselhos existentes no município. São as mesmas figurinhas carimbadas (Conselheira representante da sociedade civil – OP).

Porque você tem o Orçamento Participativo, onde você pode expor a necessidade do seu bairro e ali priorizar o que você tem mais necessidade, mais urgência para ser resolvido. Então, hoje nos temos uma facilidade muito grande. O município que não cresce hoje é

porque a população não quer. Porque se a população quiser, ela pode intervir, sim, e através da sua opinião e colocar junto com a sua associação, com a instituição religiosa... Quer dizer, está fácil trabalhar. Depende do interesse da própria população (Conselheiro representante da sociedade civil – CMS).

A falta de renovação dos quadros de participação no CMS e no OP configura o descrédito da população nesses espaços, e/ou reproduzem os interesses da gestão e aprofunda a política representativa, onde a população delega pessoas para os representarem, abstendo-se da responsabilidade de participarem mais ativamente. Durante entrevista com o representante da gestão do CMS, uma das suas assessoras afirma o despreparo da sociedade para a participação: “O Conselho é aberto a toda comunidade. Só que a sociedade não está preparada para participar”. É notória a depreciação da soberania popular que envolve o discurso tecnicista e competente da assessora.

A cultura política no Brasil de desmobilização da própria sociedade contribui para a indisposição política dos sujeitos sociais em atuar em espaços como o OP e o CMS. A escolha e/ou nomeação de conselheiros desqualificados também reproduzem a cultura política de corrupção, de troca de favores e manipulação já entranhada em nossos espaços políticos.

Percebemos num depoimento colocado anteriormente por uma conselheira do OP, quando ela fala em “mudança cultural”, que Rio das Ostras está despontado para num processo de participação da sociedade civil nos espaços públicos. Ainda que isso aconteça de forma modesta e gradual, não podemos negar que a ação participativa desses sujeitos políticos se verifica, sim, como uma mudança cultural na vida política riostrense, e que isso é um avanço, apesar de todos impeditivos que encontramos na conjuntura local e na dinâmica política desses espaços.

À guisa de conclusão

A nosso ver, o município de Rio das Ostras reproduz a lógica cultural do favoritismo e do clientelismo, que deflagra uma cultura política pautada em interesses particulares. Nosso estudo nos leva a compreender as práticas políticas intrínsecas à gestão da PMRO, e a condução do programa do OP e do CMS, como indicadores que deflagram a intencionalidade do governo em se apropriar do potencial democratizante desses espaços como forma de propaganda política. O fato é que a gestão se utiliza do

OP para dizer que está sendo democrática, convocando periodicamente a população para “decidir” sobre as políticas sociais do município, o que configuramos como uma grande falácia dessa “política eleitoreira”, pois o OP não possui orçamento próprio para se decidir sobre ele. Já o CMS, que se constitui como espaço deliberativo da política de saúde do município, é pouco conhecido pela população e suas assembleias são muito pouco divulgadas. Ora, o OP não é deliberativo e possui ampla divulgação, enquanto o CMS que, legalmente, tem poder de decisão, possui uma divulgação precária e restrita.

Assim, constatamos que o OP e o CMS estão subjugados a uma concepção distorcida de democracia – uma vez que sustentam interesses antagônicos aos democráticos. Denominamos essa lógica que permeia estes espaços como “marketing político eleitoreiro”, em que a gestão da PMRO se apresenta como solícita e aberta às questões da sociedade, identificando-se como gestão “democrática” e “participativa”.

Constatamos que há uma apropriação equivocada desses canais para propagar a atual gestão como democrática: “nem tudo que é público é estatal e nem tudo que se concretiza no âmbito do Estado se referencia no interesse público” (GESCD, 2000, p. 73). O OP é um exemplo de espaço público “não-estatal”, nos termos do GESCD (2000), onde é a sociedade quem – majoritariamente – dá a direção aos seus trabalhos, porém, não às decisões sobre as políticas públicas municipais. Já o CMS, podemos identificá-lo como um espaço público “estatal”, pois apesar de ser composto por Estado e sociedade civil, é o governo quem o direciona. Até para realizar uma assembleia ordinária o CMS precisa do aval do gestor. Concordando com o GESCD, reafirmamos a possibilidade de construção de novos arranjos sociais para a esfera pública. “Arranjos estes que publicizem e desburocratizem o Estado, e que viabilizem o fortalecimento da sociedade civil através da constituição de formas autônomas de poder, que representem os complexos e múltiplos interesses de diferentes atores sociais” (GESCD, 2000, P. 73). Nesse sentido, a nossa contribuição não se limita a apresentar os limites presentes tanto no OP, quanto no CMS, como também refletir sobre suas possibilidades e formas para a democratização da gestão municipal, que ora se apropria desses espaços com interesses particularistas, e não públicos.

O grau de similitude entre esses instrumentos de participação, encontrado em algumas variáveis apontadas no decorrer do nosso trabalho, caracteriza certa proximidade das práticas políticas do CMS com as do OP, quando comparados. Todavia, são as peculiaridades que os diferenciam que apontam mais prerrogativas passíveis de nossa análise. A existência desses espaços no cenário nacional e a

[...] capacidade auto-reflexiva [que OPs e conselhos proporcionam] devem ser fatores de aperfeiçoamento para ambos, pois eles cumprem finalidades diferentes, provenientes de processos constitutivos diversos, ambos enraizados no desejo da sociedade em ampliar as formas de participação política (CUNHA, 2007, p. 42).

Essa perspectiva nos leva a refletir sobre os rumos da democracia no Brasil, principalmente em cidades fortemente influenciadas por uma cultura política conservadora. A partir deste estudo, verificamos o despreparo da gestão do município de Rio das Ostras na condução desses instrumentos como facilitadores da democratização da gestão pública. OP e conselho de saúde se constituem instrumentos de inovação democrática, que aglutinam pessoas para lidar com a gestão da coisa pública, para fazer política. No entanto, é necessário um cenário político favorável, com práticas democráticas, para que OP e CMS se estabeleçam como canais democráticos, em que a população tenha pleno acesso e condição de ser realmente atendida. A mudança na cultura política dos sujeitos sociais é um fator preponderante para o ensejo da consolidação de espaços públicos (de fato) participativos. Ainda assim, só uma cultura política democrática não garante uma democracia plena. A democratização dos bens socialmente produzidos também é fundamental para consolidação de uma sociedade justa e fraterna, logo, para a consolidação da democracia e da cidadania, pois se tratam de elementos indissociáveis.

Referências Bibliográficas

ABREU, Haroldo. *Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

BIDARRA, Zelimar. “Espaços públicos e controle social”. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n.º 88. São Paulo: Cortez, 2006.

BRAVO, Maria Inês Souza. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n.º 88. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (orgs.). *Política Social e Democracia*. 3ª Ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CORREIA, Maria Valéria Costa. “Que controle social na política de assistência social?” In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n.º 72. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. *Desafios para o controle social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Intervenções: o marxismo na batalha das idéias*. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. 2ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA, Eleonora S. M. “O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático”. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Cap. 1 e 8.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (GESCD). *Movimentos sociais e a construção democrática no Brasil: sociedade, espaços públicos e co-gestão*. Revista Idéias, n. 5/6, IFCH – Unicamp, 2000.

MARINS, Teresa; NEVES, Angela. “A experiência do Orçamento Participativo de Rio das Ostras: notas para o debate sobre democracia nos governos locais, um desafio para o Serviço Social”. In: *Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, 11., 2008, São Luís. *Anais*. São Luís: ENPESS, 2008. CD-ROM.

NEVES, Angela. *Espaços públicos em Hannah Arendt e Habermas: em busca de uma reflexão*. Revista Temáticas Unicamp, 2003.

_____. *Espaços públicos participativos, construção democrática e política pública: riscos de despolitização da participação da sociedade civil na cultura política brasileira*. In: *Ser Social*. Brasília, nº. 17, jul/dez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

PAZ, Rosangela Dias O. Código de Ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n.º 85. São Paulo: Cortez, 2006.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Articulação entre os conselhos de políticas públicas, uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n.º 85. São Paulo: Cortez, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.