

A questão hídrica e a construção de um planejamento urbano sustentável e participativo: o caso do Orçamento Participativo no município de São Carlos/SP¹.

Rita de Cassia de Almeida²
Norma Felicidade L. S. Valencio³

Introdução

A sociedade civil brasileira não é historicamente ativa no que diz respeito à organização e convivência com ambientes participativos, inclusive no que concerne àqueles em que se desenrolam as ações do poder público, seja na orientação das mesmas, seja no monitoramento de seus resultados. Entretanto, o contexto da transição democrática permitiu que espaços assim fossem se firmando no cenário sócio-político e cultural do país.

A evolução político-institucional e o fortalecimento dos setores organizados da sociedade civil que atuam junto aos órgãos públicos, propiciaram a construção de novas institucionalidades nessa direção.

Esse processo começa a tomar forma a partir da década de 1970, marcada por uma sociedade civil que passa a manifestar-se cada vez mais abertamente, através tanto dos movimentos populares quanto das diversas instituições que esses movimentos incitaram nas lutas pela conquista de direitos civis e sociais, propiciando, assim, o surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática.

Esse momento pode ser revelado através de diferentes fenômenos tais como o crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias (BOSCHI, 1987; SANTOS 1983 apud DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2000 apud DAGNINO, 2002); uma reavaliação da idéia de direitos (DAGNINO, 1994); a defesa da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado (SADER, 1998 apud DAGNINO,

¹ Esse artigo é parte integrante de projeto de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental /CRHEA/EESC/USP, com suporte técnico-financeiro do CNPq.

² Historiadora; Mestre em Ciências da Engenharia Ambiental; Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental /CRHEA/EESC/USP, com suporte técnico-financeiro do CNPq.
E-mail:rita@cdcc.sc.usp.br.

³ Bacharel em Economia; mestre em Filosofia da Educação e doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Professora do Departamento de Ciências Sociais da UFSCar e professora credenciada no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental /CRHEA/EESC/USP. E-mail: norma_valencio@ig.com.br.

2002); e a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado (COSTA, 1994; 1997), dentre outros.

A partir da década de 1980, os movimentos sociais não são mais entendidos como forças em enfrentamento com o Estado e passam a ser vistos como o berçário de uma nova cultura política. Essa transformação não se restringe somente ao questionamento acerca das formas institucionais correntes da sociedade civil, tais como o papel do sindicalismo e dos partidos políticos, novas formas de organização social, como as ONG's e demais articulações, como as de caráter comunitário. Mais ainda trata-se de questionar as práticas participativas de gestão dentro e fora do aparato estatal e das empresas. Enfim, o contexto de redemocratização é prenúncio de uma nova sociedade.

Os novos movimentos sociais no Brasil e a criação de espaços públicos de deliberação

Segundo CRUZ (1987) os novos movimentos sociais surgem como uma resposta auto-organizada da sociedade civil aos modelos culturais, políticos e econômicos hegemônicos.

A ruptura cultural parecia relevante e tais movimentos na medida em que o modo de vida urbano, intensivo na replicação das rotinas alienadas e alienantes da família, vai induzindo o esgarçamento dessa unidade societal, no bojo do que aparecem as crises da família, dos casais, das relações entre pais e filhos, da dupla jornada de trabalho da mulher e da perda de fé nas crenças tradicionais. Além disso, a individualização da sociedade com o respectivo isolamento das pessoas. Como conseqüências mais aparentes desse trauma social, os primeiros movimentos que saem em busca de respostas foram os movimentos feministas e juvenis.

A ruptura do modelo estatal por sua vez era fundamental em vista da crise econômica e da complexidade da sociedade urbano industrial que assinalaram os limites para o funcionamento do Estado interventor e desenvolvimentista: não havia condições fiscais de favorecimento ao investimento público em infra-estrutura urbana; o aparelho burocrático além de dispendioso demonstrava incapacidade técnica e incúria com a aplicação do dinheiro público; e o centralismo decisório emperrava ou mesmo obstaculizava a iniciativa alheia de resolução das questões prementes da vida social, ainda que na esfera de uma pequena comunidade. De forma mais precisa pode-se dizer que os elementos de crise do

modelo estatal se resumem em três pontos, a saber, a ineficiência administrativa; a incapacidade para prestar serviços; a deterioração da legitimidade.

Por fim, a ruptura do modelo de desenvolvimento se fazia mister se observados os fatores estruturais da crise econômica os quais tornavam recorrentes e cada vez mais prolongados os períodos de recessão, desemprego em massa, altas taxas de juros, dentre outros. Concomitantemente, evidenciam-se os efeitos ambientais perversos da industrialização, como a poluição hídrica, atmosférica, os riscos tecnológicos etc. Assim, os movimentos ambientalistas, cooperativistas, pacifistas e antinucleares são os exemplos de novos movimentos sociais que representam a reação a essa ruptura.

No dizer de CRUZ (1987): *“A complexidade da sociedade, a destruição dos padrões culturais tradicionais, o questionamento do Estado populista burocrático e do modelo desenvolvimentista foram produzindo lutas sociais e políticas inovadoras. Cada movimento, com suas esperanças e reivindicações parciais, contribui com elementos para o que podemos considerar um projeto alternativo em construção”* (CRUZ, 1987, pp 98/99).

SCHERER-WARREN (1987) também coloca o marco de separação entre o que denomina movimentos sociais tradicionais e o surgimento de novas formas de organização ou o novo caráter de algumas das antigas organizações populares após a década de 1960. A autora entende que a novidade dos novos movimentos sociais reside numa abordagem original dos conflitos e contradições do mundo moderno que reorganiza a sociedade civil de uma forma absolutamente nova fora dos recortes corporativos, classistas, étnicos, enfim, tradicionais.

O tecido do grupo constituinte desses novos movimentos é transversal à forma setorializada de outrora na insuficiência dessas formas tradicionais em lidar com questões atinentes: no movimento ambiental, por exemplo, cabe a questão relativa à poluição que imbricou o modo de vida dos diversos segmentos da sociedade ou de seus estratos, ricos e pobres, homem e mulher, brancos e negros, que podem se encontrar nessa arena de embate e organizar, reivindicar.

VIOLA & MAINWARING (1987) também acreditam que não apenas havia insuficiência de atuação política da sociedade civil para lidar com as questões tradicionais, mas também insuficiência dessas formas tradicionais em lidar com questões atinentes das

formas de outros níveis de existência social, o que estimulou a reorganização da sociedade civil para lidar com esses níveis mais apropriadamente, açambarcando preocupações nas relações de gênero, temas ambientais, entre outras questões que foram ganhando importância.

Por outro lado, se a desterritorialização do modo de produção dominante dos tempos atuais traz consigo a internacionalização dos meios de informação e da cultura de massa, também traz o potencial de crítica e organização social para além dos limites geopolíticos da nação, de forma que os novos movimentos sociais também ultrapassam esses limites participando e transportando as questões para o âmbito global.

Assim, os novos movimentos sociais foram atores importantes nos esforços para definir a democracia, questionando a cultura política semidemocrática preponderante no Brasil, emergindo na arena política com novos valores, métodos, abordagens e perspectivas (VIOLA & MAINWARING, 1987). E ainda, foram fundamentais para incitar a discussão das questões urbanas mais urgentes como habitação, saúde, meio ambiente e direitos humanos, ainda que, por vezes, esse incitamento se desse de forma fragmentária e dispersa, assim como instáveis e frágeis às conquistas disso alcançadas (TELLES, 1994).

Contudo, o que se torna importante ressaltar é que o resultado do esforço da sociedade civil em debruçar-se sobre a necessidade de novas práticas políticas sobre temas de políticas públicas foi à construção de novos espaços públicos que conferissem legitimidade à busca de novas soluções aos conflitos e carências nesse setor além de estabelecer relativa constância no ambiente negocial e de diálogo.

É na dinâmica dessa emergente sociedade civil que uma noção plural de bem público pode ser construída assim como coube uma pluralidade das opiniões, visibilidade dos conflitos e das diferenças e deu-se legitimidade aos interesses e aspirações mais diversos.

As forças políticas e sociais envolvidas nessa nova dinâmica contribuíram para que surgissem importantes experiências de reorganização da relação entre poder público e sociedade civil, seja no âmbito estadual ou municipal e um fato concreto corroborou nesse rearranjo: a eleição de partidos políticos e lideranças que também levantaram a bandeira da participação popular, favorecendo o estabelecimento de novas formas de interlocução do Estado com a sociedade civil (CALDERÓN, 1997).

No que se refere ao Estado, o sinal de avanço foi seu respaldo à criação de “Conselhos” compostos por representantes da sociedade civil e do poder público, com o objetivo de garantir maior representação da sociedade civil nas decisões governamentais e na fiscalização de negócios públicos.

O fator apreciável desse respaldo está em que por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, pode haver uma relativa reversão do padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A mudança desse padrão, a despeito de provocar uma certa tensão nas agências estatais, permitiu haver mais transparência nas ações públicas, mais suscetíveis ao controle da sociedade. Assim sendo, imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a pressão exercida pelos grupos tradicionais que giravam em torno do poder estatal, colocando o aparato burocrático a seu próprio serviço (DAGNINO, 2002).

Considerando essa nova formatação entre Estado e sociedade civil, a esquerda brasileira, sobretudo o Partido dos Trabalhadores, no final dos anos de 1980, conceberia a idéia de Conselhos Populares como alternativas administrativas democráticas e transformadoras no âmbito dos níveis de governo municipal e estadual.

Gênese sócio-política do Orçamento Participativo

Nesse bojo da convergência entre sociedade civil e Estado está a constituição do Orçamento Participativo (OP). O OP é um espaço institucionalizado de participação da sociedade civil que tem como característica marcante o de ser um fórum público, participativo e democrático de discussão e deliberação que influi diretamente o planejamento urbano e na administração pública. O valor político desse fórum para o fortalecimento da sociedade civil parece ser relevante e medida que, conforme GENRO (2000) há *“o chamamento a uma participação direta dos cidadãos pelo controle da elaboração e execução do Orçamento – por onde passa o poder real do Estado e são mediados os interesses grupais de classe [e]– pode ser a base desta virada regenerativa da democracia”* (GENRO, 2000:25).

De outra parte conforme CALDERÓN (1997) fóruns mais participativos agindo sobre o cotidiano da administração pública mostram-se um importante caminho rumo ao redimensionamento da esfera pública, principalmente na tentativa de reduzir o suposto abismo existente entre o público e o privado.

Com relação às políticas ambientais, têm sido relevante a abertura de espaços públicos no nível de poder local, como o OP, posto que diversas experiências têm demonstrado que é possível através de fóruns como este, implementar políticas de gestão municipal, romper com práticas setorizadas e incorporar a preocupação com a degradação dos recursos naturais. As ações nessa direção estimulariam o engajamento da população como meio da mesma, na sua pluralidade de idéias e inserção social, encontrar alternativas conjuntas para fortalecer um compromisso com a cidade, tornando-a, por assim dizer, mais durável⁴. Acreditamos que o Orçamento Participativo (OP) pode tornar-se uma ferramenta importante de fortalecimento de práticas políticas includentes e orientadas para a busca da formulação e implementação de ações públicas sustentáveis no planejamento de cidades com qualidade sócio-ambiental.

MANTOVANELI (2001), entre outros, acredita que o OP pode ser uma referência em termos de um processo que funda uma nova política e uma nova ética social, aquela em que a política social e política ambiental são conceitos indissociáveis, no que tem a companhia de GENRO (2000) e DOWBOR (2000) os quais crêem que o OP é como “(...) *um ‘novo contrato social’ da modernidade, para forjar não só um novo tipo de Estado, mas também uma nova reflexão sobre um novo tipo de sociedade, uma prática cotidiana da cidadania que expresse um novo modo de vida*” (GENRO, 2000:15). No entanto, o OP “*não basta, e não substitui a cidadania nacional, ou a cidadania global que está emergindo. Mas uma cidadania consciente e organizada constitui, sem dúvida, o investimento mais sólido, a médio e longo prazo, para conseguirmos transformações políticas mais amplas*” (DOWBOR, 2000:13).

⁴ Vide ACSELRAD, H. (2001). (org.). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. O autor entende ser um desafio que novos parâmetros, dito sustentáveis, possam tomar forma concreta nas cidades ora existentes e regidas por outras lógicas. Para ele, as concepções de um urbanismo ecologizado, capazes de economizar espaço e energia, poderiam logo encontrar seus limites ante as práticas cotidianas. Os desafios das propostas estariam menos nas formas materiais que tenciona criar e mais em se embasar nos princípios da democratização dos territórios, no combate à segregação sócio-espacial e na defesa dos direitos de acesso aos serviços urbanos.

Assim, a literatura coloca o entendimento de que o OP pode ser uma importante ferramenta na construção de novas relações entre o Estado e a sociedade, como característica de uma democracia moderna, elegendo novos patamares de equidade social, ambiental e política.

Orçamento Participativo: estrutura de funcionamento

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo tem por finalidade fiscalizar e elaborar sugestões para o planejar e propor alterações na composição da receita e da despesa do orçamento do município. Essa interlocução da sociedade civil com o Executivo é a oportunidade que esta tem de apreciar, emitir opinião e/ou indicar alterações na política tributária e de arrecadação do poder público municipal; no conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de governo e orçamento anual; na execução orçamentária anual e no cumprimento do Plano de Investimentos; nos investimentos que o Executivo entenda como necessários para o município e na Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício. Enfim, o que cabe discutir no OP são as ações de competência do município no que diz respeito aos gastos, projetos e ações acerca da infra-estrutura básica como saúde, transporte, educação, saneamento básico etc.

Num contexto em que a maioria dos municípios brasileiros está, de um lado, sofrendo as adversidades da crise econômica – sobretudo em relação ao desinvestimento, desemprego, violência etc., de outro sob um quadro fiscal desfavorável – isto é – sem condições de atender às carências sociais que se ampliaram, assim como, de melhorias dos serviços públicos essenciais em saúde, educação, transporte etc., – tem havido acelerada deterioração ambiental, principalmente dos recursos hídricos e o estrangulamento dos setores de saneamento, habitação e transporte. A qualidade das águas doces (rios, lagos naturais etc.) vem sendo degradada de forma assustadora pela riqueza e pela pobreza – pela intensidade do acesso e uso dos mananciais tanto quanto pela incapacidade financeira e técnica de gestão adequada das demandas e descartes. Esse processo logo pode tornar-se irreversível. Com o uso mais responsável desse recurso, aliado à efetiva implantação de políticas públicas, com a correspondente participação da sociedade civil na elaboração e na fiscalização no cumprimento dessas políticas, tornaram-se tarefas imprescindíveis, exigindo intervenções rápidas nas práticas sociais.

Logo, com a institucionalização do Orçamento Participativo, poderia ser visto como espaço privilegiado de interlocução entre sociedade civil e poder público, vez que se pode definir gastos no nível municipal, naquilo que diz respeito para o tratamento uma vez que às questões relativas à água que cabem nessa esfera de atuação, como saneamento básico, a criação e manutenção de Áreas de Proteção Permanente (APP's), a criação e manutenção de praças e jardins, coleta seletiva etc.

BUSENBERG (2000), ao analisar a eficácia da participação de cidadãos em conselhos consultivos na gestão de políticas públicas ambientais, no estado do Alaska/USA, conclui que certos recursos (fundos financeiros, poder de decisão, assistência técnica e/ou científica etc.), aumentam a habilidade dos cidadãos participantes na implementação segura de mudanças políticas propostas por eles. Logo, o autor argumenta que a eficácia da participação dos cidadãos aumenta se eles possuírem recursos necessários para verem implementadas suas propostas, no que é corroborado por KONISKY & BEIERLE (2001) que chegam à conclusão similar no estudo sobre a região dos Grandes Lagos/USA. O OP no Brasil viria, portanto, ao encontro dessa necessidade de recursos, o que poderia levar a uma efetiva participação do cidadão e a uma maior eficácia na implantação de suas propostas.

Nesse contexto, o OP, poderia ser a resposta para uma participação mais efetiva desse cidadão ativo na elaboração e implementação de políticas públicas que integrassem adequadamente, as várias demandas sociais, sejam dos vários usuários como o de hidroenergia, abastecimento público, lazer, agricultura, entre outros – seja dos vários segmentos de atuação do Executivo nas quais um melhor uso da água também está diretamente afeito à ação inicial ou final de sua pasta – caso do saneamento, saúde, habitação etc.

Entendemos que no âmbito do limite geopolítico do município, o OP pode ser um espaço privilegiado no tratamento de questões relativas ao acesso e uso da água, o que, em outros recortes macroenvolventes, é fórum constituído pelos Comitês de Bacia. Isto é, o OP pode ser o primeiro espaço de representação direta do cidadão no que diz respeito aos recursos hídricos e não o Comitê de Bacia, cujo caráter “transmunicipal”, – às vezes,

fragmentando o próprio município em vários Comitês⁵, o que fragiliza a identificação do cidadão municipal com esse espaço institucional – dando um acesso restrito ao cidadão, assim recursos e gastos também é poder de poucos.

Se entendermos que o tecido social das cidades brasileiras é heterogêneo econômico, social e culturalmente e, a replicação das desigualdades e conflitos repercutir no interior do OP no embate acerca da definição prioritária de gastos, isto é, não se pode supor que a histórica corrente de aprisionamento do aparato público pelas elites vá, simplesmente, dissolver-se na panacéia do OP. Ao contrário, o OP pode perpetuar tais práticas, uma vez que elites ali representadas, na pregressa experiência do êxito de suas estratégias e utilização de retóricas “verdificadas” e de maestria no manejo de outras linguagens e símbolos que incitam convencimento público de seus interesses, se sobrepõem aos segmentos mais frágeis da sociedade, cuja “novidade” de serem chamadas a atuar no embate de decisão pública ao lado da vulnerabilidade sócio-cultural no manejo das ferramentas políticas supra, não os habilita a competir com os primeiros na busca do atendimento de suas demandas, ainda mais quando se trata de disputar recursos financeiros escassos.

Esse risco de, por assim dizer, “recaptura” do Estado pelas elites no âmbito das novas formas institucionais que se arrogam democráticas e participativas é ainda mais elevado se considerarmos a relativa artificialidade das análises sociais em separar o Estado e sociedade civil. Tal como nos adverte SANTOS (2003), o Estado é uma forma institucional que perdura e é animada pelos componentes da sociedade civil, inclusive reproduzindo as condições de manutenção da estrutura de classes e, portanto, de poder. Ou seja, o que o autor conceitua como *modo de produção do poder* como processo econômico e político de aparato de exclusão e fragilização não prescinde do Estado e das novas estratégias organizativas e decisórias, mas, ao contrário, faz uso instrumental dessas relações com o

⁵ Como é o caso de São Carlos que está fragmentado em dois Comitês, pois grande parte do território do município está inserida na Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré, logo se faz representar nesse Comitê de Bacia, entretanto, o município tem uma pequena parcela de seu território inserido na Bacia Hidrográfica do Mogi-Guaçu, o que o coloca nesse Comitê de Bacia. Para maiores informações consultar: MIRANDA, C. O. (2001). O papel político-institucional dos Comitês de Bacia Hidrográfica no estado de São Paulo: um estudo de caso. In: FELICIDADE, N. et.al. (orgs.). Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil. GARCIA, A. C. M. do C. & VALENCIO, N. F. S. da S. (2003). Gestão de Recursos Hídricos no estado de São Paulo: obstáculos técnicos e políticos à sustentabilidade das práticas decisórias em comitês de bacia. In: MARTINS, R.C. & VALENCIO, N. F. L. da S. (orgs). Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil. Vol. II. Desafios teóricos e político-institucionais.

público e aparentemente democrático e participativo.

Logo, sendo o OP a racionalidade que constrói esse espaço institucional, será que esse espaço dá conta de ser aquilo que se propõe? Para responder a essa questão analisaremos essa propositura em três pontos de referência:

- 1.º sobre a representatividade popular, como é construída e se as lideranças de espaços segregados têm representatividade.
- 2.º se a sociedade civil, com toda a sua heterogeneidade econômica, social, cultural, de interesses é representada;
- 3.º sobre a preocupação com a qualidade e quantidade de água e se essas questões perpassam o OP, como e se são bem sucedidas.

Essas questões serão analisadas através do estudo de caso na cidade de São Carlos, estado de São Paulo, onde o governo municipal implementou o OP. Para tanto, adotaremos uma abordagem qualitativa do fenômeno, apoiada em procedimentos de investigação como a observação direta e a interpretação de relatos orais dos participantes do OP. A observação direta no estudo de caso apresenta a vantagem metodológica de permitir um acompanhamento mais prolongado e minucioso das situações. Essa técnica, complementada pelas técnicas de entrevista, revela o significado daquelas situações para os indivíduos, que sempre é mais amplo do que aquilo que aparece em um questionário padronizado. Tem, tais procedimentos a capacidade de permitir retirar dos sujeitos focados as propriedades gerais ou invariantes, ocultas debaixo das aparências de singularidade.

Dados secundários também serão utilizados como subsídio, tais como relatórios, atas, estatutos, legislações, artigos de jornais e revistas pertinentes ao tema e ao processo de OP.

O OP em São Carlos: a lógica do padrão da cidade no aspecto político de gestão

São Carlos, município localizado na região central do estado, está entre os receptores recentes de investimentos industriais e migrantes, geradores de significantes impactos em termos de degradação de suas águas. A cidade cresceu desordenadamente, sem a preocupação com os efeitos que esse crescimento mal planejado pudesse causar ao meio ambiente. A falta de investimentos em equipamentos e serviços essenciais ampliou a vulnerabilidade tanto da população urbana quanto da base biofísica em que está assentada. A demanda por água alterou-se completamente, tanto quantitativa como qualitativamente,

resultante, como no geral, da ausência de uma política urbana sustentável (ALMEIDA, 2001).

Teceremos algumas considerações acerca do desenvolvimento do município, esclarecendo o processo de ocupação desse espaço urbano. Nas últimas décadas do século XIX e início do XX, a cidade de São Carlos, ainda que erigida sob o signo da economia cafeeira, iniciava uma dinâmica que aspirava uma futura autonomia do núcleo urbano, o qual, assim como o que ocorria aos demais municípios da região, despontava como um espaço também de produção e não apenas de distribuição e circulação de mercadorias.

ALMEIDA (2001) destaca que nos pólos urbanos mais dinâmicos do interior do estado de São Paulo, os movimentos industrializantes chegaram com intensidades variadas, dependendo de sua proximidade geográfica com a capital do estado, das regiões onde cada um deles se insere e de suas particularidades. A cidade de São Carlos foi um dos centros urbanos onde esses movimentos, a partir da década de 1940, ocorreram com uma intensidade relativamente expressiva no contexto do conjunto do território paulista.

Essa situação acarretou uma pressão urbana, que deve ter sido fonte para posteriores respostas dos setores industrial e comercial. A partir da década de 1940 e nas décadas seguintes, o rápido desenvolvimento econômico e urbano tornou a degradação ambiental, de origem antrópica, mais visível e intensa.

Grande parte do espaço urbano de São Carlos foi, e continua sendo, ocupado rápido e desorganizado sob o ponto de vista da descontinuidade do processo de expansão com a malha urbana pré-existente. Isso produz baixos níveis de densidade populacional, parcelas territoriais efetivamente desocupadas, assim como altos custos na implantação de serviços públicos, principalmente, sob o ponto de vista da carência parcial ou total de serviços públicos em bairros residenciais mais distantes do centro urbano. Essa urbanização desenfreada, sem o devido planejamento, implantação de infra-estrutura urbana e de preservação ambiental insere São Carlos no contexto brasileiro de crescimento desordenado.

O crescimento desordenado tornou-se mais intenso entre as décadas de 1960 e 1970, quando o município assistiu a uma implantação acelerada no número de estabelecimentos industriais e, por conta disso, a um aumento da malha urbana, aumento este constituído por bairros essencialmente operários, na sua maioria em áreas periféricas e sem a infra-

estrutura necessária, gerando assim vários problemas ambientais. Com o movimento de desconcentração da indústria na capital paulista e região metropolitana a partir de 1980, o interior do estado intensifica ainda mais a sua industrialização. Nesse contexto, São Carlos apresenta locação vantajosa para a atividade industrial, atraindo novos empreendimentos, resultantes da facilidade de acesso, de política de incentivo por parte do governo municipal, ao lado da atração exercida pela presença dos centros de pesquisa científica e tecnológica existentes na cidade.

Conseqüentemente, com o inevitável inchaço do núcleo urbano e a ocupação desse espaço tradicional gerou-se a verticalização do antigo centro da cidade com o desaparecimento de alguns de seus mais antigos casarões. Por outro lado, ocorreu a proliferação de loteamentos periféricos em áreas impróprias como em áreas de mananciais, áreas de cerrado etc. e, além disso, carentes de infra-estrutura necessária. Isso ocorre, essencialmente, por conta da necessidade de um rápido acomodamento dessa população. Essa ocupação rápida e desorganizada do espaço urbano de São Carlos produz baixos níveis de densidade populacional, parcelas territoriais efetivamente desocupadas e altos custos na implantação de serviços públicos, principalmente, sob o ponto de vista da carência parcial ou total de serviços públicos em bairros residenciais mais distantes do centro urbano. Logo, são necessários investimentos para suprir esses bairros de infra-estrutura necessária, em contrapartida, o município sofre com a insuficiência de recursos para lidar com tal demanda. Logo, há tensões entre requerimentos sociais, entre a capacidade fiscal de atender e mesmo nas condições políticas de comunicar ambas as circunstâncias.

Fato inédito para a sociedade civil são-carlense foi à chegada da esquerda ao poder nas últimas eleições municipais⁶, assim como a proposta que essa gestão trouxe de implantação do OP no município. Essa proposta se dá não só em virtude do partido que assume, pois esse partido tem a titularidade da proposta, mas também porque essa proposta já está logrando êxito na sua efetividade em outras localidades como em alguns municípios do

⁶ As administrações municipais passadas eram forças cuja tradicionalidade sempre foi enraizada na esfera política assim como nas demais práticas sociais dos cidadãos são-carlenses. A chegada ao poder municipal de um partido de esquerda foi fato inédito para a história da cidade, entretanto, esse fato pode não estar sinalizando mudanças nas práticas sociais e políticas dos cidadãos são-carlenses, pois a margem de votos entre o vencedor e o candidato que poderia representar a continuidade dessa força tradicional foi muito pequena.

estado do Rio Grande do Sul, no município de Belo Horizonte, entre outros. Entretanto, a constituição dessa nova institucionalidade, no que concerne ao interesse, constituição de representantes de São Carlos e funcionamento efetivo do espaço se dá morosamente. Uma relativa timidez na participação da sociedade civil justifica-se em São Carlos, dentre outras razões, por existirem forças de tradicionalidade, enraizadas na esfera política assim como nas demais práticas sociais dos cidadãos são-carlenses.

Para além desse limitante político questionamos se o OP pode dar conta daquilo a que se propõe, isto é:

- ser um espaço público de discussão e deliberação que permite todos se sentirem plenamente no exercício do direito a decidir o orçamento municipal;
- se a sociedade civil, com toda a sua heterogeneidade econômica, social, cultural, de interesses é representada nesse espaço;
- se as discussões e deliberações dentro desse espaço estão conduzindo à construção de uma cidade com mais qualidade de vida para todos os seus segmentos e se são abordados os aspectos de usos gerais da água.

No que se refere ao funcionamento do OP no município de São Carlos, sua organização e critérios de participação social. O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é composto por: dois Conselheiros titulares e dois Conselheiros suplentes eleitos em cada uma das regiões da cidade (no total de 12), mandato válido por um ano, com direito a uma reeleição consecutiva; dois Conselheiros titulares e dois Conselheiros suplentes eleitos em cada uma das Plenárias Temáticas⁷, mandato válido por um ano, com direito a uma reeleição consecutiva; um representante e um suplente dos Sindicatos dos Trabalhadores de São Carlos; um representante e um suplente da União das Associações de Moradores de São Carlos ou entidade respectiva; dois representantes do Executivo Municipal, indicados pelo Prefeito Municipal e sem direito a voto. Os Conselheiros das regiões e das plenárias temáticas são eleitos em Assembléia Popular (fase deliberativa), coordenada pela Administração Municipal.

O COP também tem uma estrutura interna composta por: Comissão Paritária, composta por: 4 membros do Poder Executivo e 4 Conselheiros do COP, sendo 2 titulares e

⁷ As plenárias temáticas são no total de 06 constituídas pelos temas de caráter geral e de infra-estrutura do município como plenária da saúde, plenária da educação, plenária do meio ambiente, entre outras.

2 suplentes; Secretaria Executiva; Conselheiros; Comissão de Comunicação; Fórum de Delegados.

O COP se reúne ordinariamente uma vez por mês e em caráter extraordinário, quando necessário. As reuniões do COP são abertas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada à ordem de inscrição, que deverá ser requerida à Coordenação dos Trabalhos. Nas reuniões, têm direito a voto apenas os Conselheiros titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

No que tange a divisão da cidade em regiões (no total de 12), estas são formadas por bairros que são dependentes entre si, isto é, comunidades que utilizam a mesma infraestrutura (creche, posto de saúde, escola, transporte etc.) e/ou são configurados pela mesma malha viária. Nesse processo existe a participação das comunidades dos bairros que podem solicitar mudanças e/ou adequações nas regiões.

No que se refere aos critérios para definição de obras, as Assembléias Regionais levantam em uma primeira reunião quais as carências de obras e serviços da região, após esse primeiro levantamento as Secretarias Municipais analisam cada necessidade levantada segundo critérios técnicos de viabilidade, custo de implantação e, se for o caso, manutenção pós-conclusão da obra. Em uma segunda reunião são votadas as cinco prioridades temáticas e as quatro obras em ordem de prioridade. Executadas todas essas etapas, o COP pontuará as prioridades levando em conta os seguintes critérios e pesos: número de habitantes da região: 2; carência: 4; prioridade temática da região: 4; prioridade de obras da região: 4.

Partimos à análise da eficácia do OP naquilo que ele se propõe sobre a representatividade de todos os segmentos. Verificamos que, de certa forma, as lideranças dos espaços segregados têm representatividade, entretanto, a forma como essa é construída ainda não é satisfatória. A representação dos bairros é eleita diretamente pela comunidade em reuniões gerais e abertas, no entanto, há falta de candidatos a Delegados e a Conselheiros. Assim, normalmente, nas reuniões gerais das regiões são “convidadas” pela Coordenação do OP pessoas que aparentemente são mais “populares” e/ou exercem uma certa liderança na sua região, participam e/ou reivindicam mais, ou que se expressam com mais espontaneidade.

A ínfima tradição de movimentos sociais urbanos em São Carlos repercute na efetividade dos Conselhos populares de bairro os quais deveriam promover a formação de

lideranças e a prática de participação.

A ausência de lideranças formadas nas bases das comunidades pode comprometer a eficácia do OP, pois o representante eleito para a sua região pode não ter legitimidade perante sua comunidade e/ou não entender como sua as reivindicações da comunidade, ou, ao contrário entender como da comunidade as suas reivindicações e assim dificultar o diálogo dessa comunidade com o OP. Ou seja, a prática da participação da sociedade civil nesse espaço público de discussão e deliberação, que pode permitir a todos o exercício do direito a decidir o orçamento municipal pode estar sendo comprometida.

A propósito da heterogeneidade do tecido social e representatividade da sociedade civil são-carlense no espaço do OP, por conta do que discurremos até aqui e pela observação direta feita através do acompanhamento das reuniões do COP acreditamos que essa representatividade existe. Em contrapartida, há ainda uma hegemonia de idéias de algumas das forças tradicionais da cidade, que perpetuam suas práticas, uma vez que, na experiência histórica do êxito de suas estratégias com utilização de retóricas “sustentáveis” e de proficiência no manejo de outras linguagens e símbolos que levam ao convencimento de seus interesses, se sobrepõem aos segmentos mais frágeis da sociedade, especialmente no momento de defender as demandas e urgências de suas respectivas regiões. Isso pode se justificar pelo que já relatamos sobre a ausência de lideranças mais legítimas em termos de representatividade dos segmentos mais frágeis da sociedade civil são-carlense.

Com referência à questão da melhoria da qualidade de vida da cidade para todos os segmentos do município e de que forma isso perpassa pelo OP. Como o município sofre as conseqüências de uma ocupação e crescimento desordenado e deletério do ponto de vista sócio-ambiental, fruto da falta de planejamento urbano, os bairros periféricos, onde reside essa população sempre mais desassistida, são os que mais necessitam de intervenções para a melhoria e até implantação de infra-estrutura urbana.

Assim sendo, o número maior de urgências estão elencados entre os bairros periféricos e entre aquelas que extrapolam o círculo das regiões. Entretanto, ainda existem demandas aprovadas por Conselhos dos anos anteriores a serem concluídas, fato em grande parte causado pela falta de recursos financeiros municipais. Esse problema operacional também pode justificar o diminuto interesse da população em participar do OP.

Apesar da atual situação sócio-ambiental por que passa o município, o que levou a

vulnerabilidade tanto da população urbana quanto de sua base biofísica, principalmente dos recursos hídricos, as ações promovidas pelos participantes do Conselho do OP no sentido de melhorar e/ou buscar soluções para esses problemas ainda são muito acanhadas.

Ainda que dessas limitações, nas demandas por obras e serviços requeridas pela comunidade, levantadas nas reuniões das diversas regiões nos anos de 2001 e 2002, tem existido uma certa ênfase a questões ambientais, principalmente aquelas relativas à água, tais como: galerias pluviais e de esgoto, APP's etc. No entanto, quando levamos em conta a totalidade das demandas solicitadas nas regiões, observamos um número muito superior de demandas por obras e serviços de infra-estrutura básica em comparação às ambientais. Por exemplo: asfalto, iluminação pública, escola, transporte, posto de saúde, o que denota a necessidade de, primeiramente, equacionar as necessidades sociais mais prementes em termos de acesso a fixos e fluxos que realizem sua cidadania para então, melhor explorá-la em torno de outros temas que nele refletem. Por exemplo, sem a escola, o transporte, e a segurança pública, sequer o Conselheiro tem condições de participar física e socialmente, em termos de discussão, do espaço pretensamente democrático de decisão.

A questão da qualidade e quantidade da água para consumo humano e uso em geral é parte integrante do cotidiano da comunidade, evidenciando não somente as suas múltiplas necessidades, como também a forma como esse recurso foi gerido até então pelas administrações públicas anteriores, levando a consequências negativas como enchentes, lançamento de esgoto sem tratamento em cursos d'água, ausência de manutenção e instalação de galerias pluviais e de esgoto e de degradação de ecossistemas da região, por exemplo, o cerrado.

Sendo uma cidade sem um planejamento urbano, crescendo desordenadamente, com a ausência do devido investimento em infra-estrutura básica (transporte, saúde, habitação etc.) e sem a preocupação com os efeitos que esse crescimento tem para o urbano é a circunstância pela qual se entende que, nesse momento, a comunidade carece de obras e serviços emergenciais que se sobrepõem a todas as outras demandas que porventura existam. Um desafio, portanto, é que esse fórum consiga lidar com as demandas em infraestrutura de tal sorte que a gestão de recursos hídricos seja feita transversalmente ao atendimento dos mesmos. Ou seja, ao tratar de decisões de investimento em escola (que no nível municipal, está sob controle do Ensino Fundamental) haja valorização do

envolvimento comunitário (para além de pais e mestres) no conteúdo formativo de Educação Ambiental nos termos transversais dos PCN's (em meio ambiente, trabalho, direitos humanos) para melhor pensar como conciliar com a base biofísica os trabalhos desenvolvidos com as pessoas sobre essa base podendo ampliar as oportunidades de agregação / difusão do conhecimento local do manejo dos recursos.

Ao tratar do tema de transporte, de escolha de meio de locomoção, diferentes vias de calçamento, pode-se pensar na impermeabilização do solo e sua ligação com enchentes; ao se tratar de iluminação pública, pensar-se em novas formas de energia etc. Assim, não é verdade que haja, de fato, antagonismo na disputa de recursos financeiros escassos entre decisões de investimento em obras ligadas a demandas de infra-estrutura que pareçam antagônicas a preocupação com acesso e uso da água. A abordagem do problema é que tanto pode impedir quanto pode favorecer tal discussão. Cabe, assim, que o OP, por via dos representantes do estado ou das diversas frações da sociedade civil permita o contato, a acomodação, e a assimilação de abordagens alternativas dessa natureza.

Considerações Finais

Como vimos, o OP se propõe a ser um espaço público de discussão e deliberação, com a proposta de tornar-se um fórum verdadeiramente democrático de participação da sociedade civil. Todavia, temos observado alguns fatores que estão embaraçando esse processo. Em São Carlos, as lideranças dos espaços urbanos mais segregados têm representatividade, no entanto, essa representação não está sendo construída de forma satisfatória em termos tanto de aproveitar-se da tradição de movimentos sociais urbanos reivindicatórios no município quanto do uso de legitimidade. Nesse aspecto a ausência de legitimidade deriva da produção social de periferia, que é fomentada pelo migrante a quem o tecido social permite a ligação gradual com a cidade em termos do sentimento de pertença.

Se nos perguntarmos se o OP pode tornar-se um efetivo espaço de participação democrática, com a proposta de gerar soluções e fiscalizar as ações promovidas pelo poder público supomos que, a partir da análise do caso do município de São Carlos, esse novo espaço institucional está tentando cumprir o desiderato de permitir equidade de

representação política, no âmbito de decisões de gasto e controle dos resultados de políticas públicas levadas a cabo pelo Executivo Municipal. Entretanto, essa proposta ainda não se fortaleceu na sociedade civil são-carlense no que concerne a tornar-se ferramenta importante de práticas políticas incluídas de grupos sociais ainda vulneráveis como nas periferias, e orientadas na busca da formulação e implementação de investimentos que promovam respostas integradas às demandas sociais, sobretudo nos investimentos públicos em saúde, educação, transporte, segurança e na questão do acesso e uso da água.

Referências Bibliográficas

- ACSELRAD, H. (2001). (org.). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. DP&A.Rio de Janeiro.
- ALMEIDA, R. C. de. (2001). Memórias do Rio do Monjolinho: o processo de urbanização e os impactos sobre os recursos hídricos. Dissertação (Mestrado). São Carlos. 118p. Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo.
- ANDERSEN, H. T. & VAN KEMPEN, R. (2003). New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark. In: *Cities*, vol. 20, n.º 2, p. 77-86. Elsevier Science Ltd. Great Britain.
- BODSTEIN, R. C. DE A. (1997). Cidadania e modernidade: emergência da questão social na agenda pública. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 13, n.º 2. Rio de Janeiro.
- BOSCHI, R. (1987). A arte da associação. Política de base e democracia no Brasil. São Paulo Ed. Vértices.
- BUSENBERG, G. J. (2000). Resources, Political Support, and Citizen Participation in Environmental Policy: a reexamination of conventional wisdom. In: *Society & Natural Resources*, 13: 579-587. Copyright Taylor & Francis. EUA.
- CALDERÓN, A. I. (1997). Meio ambiente: democracia e participação popular. In: *Revista Debates Sócio-Ambientais*, ano II, n.º 06, pp. 02-05.
- CASTELLS. M. (1999). A era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol. 2. O poder da identidade. São Paulo. Paz e Terra.
- _____. (1980). Cidade, democracia e socialismo. São Paulo. Paz e Terra.

- COSTA, S. (1997). Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. V. 12, n.º 35, fevereiro de 1997. São Paulo.
- DAGNINO, E. (org.). (2002). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo. Ed. Paz e Terra.
- _____. (org.). (1994). Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo. Brasiliense.
- CRUZ, R. de la. (1997). Os novos movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, I. & KRISCHKE, P. J. (orgs.). Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul. 2.^a edição. São Paulo. Editora Brasiliense.
- DOWBOR, L. (2000). Prefácio. In: FISCHER, N. B. & MOLL, J. (orgs.). Por uma Nova Esfera Pública: a experiência do orçamento participativo. Ed. Vozes. Petrópolis, RJ.
- FISCHER, N. B. & MOLL, J. (orgs.). 2000. Por uma Nova Esfera Pública: a experiência do orçamento participativo. Ed. Vozes. Petrópolis, RJ.
- GENRO, T. (2000). Co-gestão: reforma democrática do estado. In: FISCHER, N. B. & MOLL, J. (orgs.). Por uma Nova Esfera Pública: a experiência do orçamento participativo. Ed. Vozes. Petrópolis, RJ.
- KÄRNER, H. (1997). Movimentos sociais: revolução no cotidiano. In: SCHERER-WARREN, I. & KRISCHKE, P. J. (orgs.). Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul. 2.^a edição. São Paulo. Editora Brasiliense.
- KONISKY, D. M. & BEIERLE, T. C. (2001). Innovations in public participation and environmental decision making: examples from the Great Lakes region. In: Society and Natural Resources, 14:815-826. Taylor & Francis. USA.
- LEIS, Héctor Ricardo. (1996). O Labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização. Ed. Gaia. São Paulo.
- MANTOVANELI JR., O. (2001). Gestão estratégica, políticas públicas e sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo. Tese (Doutorado). Araraquara. 303p. Universidade Estadual Paulista.
- MOLL, L. H. Uma ferramenta para executar políticas públicas ecológicas. Orçamento Participativo. In: FISCHER N. B. & MOLL, J. (orgs.). 2000. Por uma Nova Esfera Pública: a experiência do orçamento participativo. Ed. Vozes. Petrópolis, RJ.

- MOLL, J. & FISCHER, N. B. Pedagogias nos tempos do OP em Porto Alegre – possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública. In: FISCHER, N. B. & MOLL, J. (orgs.). 2000. Por uma Nova Esfera Pública: a experiência do orçamento participativo. Ed. Vozes. Petrópolis, RJ.
- SANTOS, S. de B. (2003). Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. 9.^a ed. São Paulo. Cortez Ed.
- _____. (2002). A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência. Vol. I. 3.^a Ed. São Paulo. Cortez Ed.
- SCHERER-WARREN, I. & KRISCHKE, P. J. (orgs.). (1987). Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul. 2.^a edição. São Paulo. Editora Brasiliense.
- TELLES, V. da S. (1994). Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org.). Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo. Brasiliense.
- VALÊNCIO, N. F. L. da S. & MARTINS, R. C. (orgs.) (2003). Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil. Vol. II. Desafios teóricos e político-institucionais. São Carlos, SP. Ed. Rima.
- _____; MARTINS, R. C.; LEME, A. A. (orgs.) (2001). Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil. São Carlos, SP. Ed. Rima.
- VIOLA, E. & MAINWARING, S. (1997). Novos movimentos sociais. SCHERER-WARREN, I. & KRISCHKE, P. J. (orgs.). Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul. 2.^a edição. São Paulo. Editora Brasiliense.
- VIOLA, E. J. & BOEIRA, S. (1990). A Emergência do Ambientalismo Complexo-Multissetorial no Brasil (particularmente na microrregião de Florianópolis) nos anos 80. In: Universidade e Sociedade face à Política Ambiental Brasileira. Brasília, IBAMA.
- VIOLA, E. J. (1987). O Movimento Ecológico no Brasil (1974-86): do Ambientalismo à Ecolítica. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 1, n. 3.