

INFORMAÇÃO, ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL – ANÁLISE DAS CONTRADIÇÕES ENTRE PRESSUPOSTOS DA DEMOCRACIA E REALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS REPRESAS BILLINGS E GUARAPIRANGA

ANALYSIS OF CONTRADICTIONS BETWEEN ASSUMPTIONS OF DEMOCRACY AND REALITY IN PUBLIC POLICIES AT THE BILLINGS AND GUARAPIRANGA RESERVOIRS

ANÁLISIS DE LAS CONTRADICCIONES ENTRE SUPUESTOS DE LA DEMOCRACIA Y REALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS REPRESAS BILLINGS Y GUARAPIRANGA

Resumo

O artigo procura refletir sobre a democracia com base nos pressupostos conceituais de informação, *accountability* e controle social e averigua se as características do sistema democrático se apresentam ou não nas políticas públicas específicas (sociais/ambientais) na região das represas Billings e Guarapiranga, localizadas em São Paulo. Para tanto, são analisados indicadores sociais (no contexto de informações disponíveis) nessas regiões, assim como as ações do Observatório dos Recursos Públicos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), projeto coordenado pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (Ceapg/FGV-Eaesp). Conclui-se que o Estado brasileiro permanece opaco perante as demandas por transparência e controle social, tornando-se conseqüentemente pouco *accountable*, apesar dos avanços obtidos desde a redemocratização do país.

Palavras-chave: democracia, *accountability*, controle social, políticas públicas, ações socioambientais.

Francisco César Pinto da Fonseca - Francisco.Fonseca@fgv.br

Professor da Eaesp, Depto. Gestão Pública. Membro do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP

Alvaro Escrivão Jr - alvaro.escrivao@fgv.br

Depto. Gestão Pública. Membro do Centro de Estudos em Saúde da FGV/EAESP.

Ana Sílvia Puppim - asilviap@superig.com.br

Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo (CDHEP). Jornalista e militante da causa dos direitos humanos.

Carolina Zanatta - carolzana@yahoo.com.br

Mestre em Administração de Empresas pela FGV/EAESP

Artigo submetido no dia 07.04.2011 e aprovado em 16.04.2014



Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper reflects on the concept of democracy based on assumptions, which are also conceptual, such as information, accountability and social control, and it checks whether such characteristics of the democratic system are present or not in the specific public policies (social/environmental) in the Billings and Guarapiranga reservoir region in São Paulo. For such, it analyzes social indicators (in the context of available information) in these regions, as well as actions by the Growth Acceleration Program's (PAC) Public Resources Observatory, a project coordinated by the Public Administration and Government Studies Center of the Getúlio Vargas Foundation of São Paulo (Ceapg/FGV-Eaesp). It concludes that the Brazilian state remains opaque before the demands for transparency and social control, consequently becoming little accountable despite the advances obtained since the country's redemocratization.

KEY WORDS: *Democracy, Accountability, Social Control, Public Policies, Social-Environmental Actions.*

RESUMEN

El artículo busca reflexionar sobre el concepto de democracia teniendo como referencia los supuestos, también conceptuales, como información, accountability y control social, y averigua si tales características del sistema democrático se presentan o no en las políticas públicas específicas (socio/ambientales) en la región de las represas Billings y Guarapiranga en São Paulo. Para eso, son analizados indicadores sociales (en el contexto de informaciones disponibles) en esas regiones, así como las acciones del Observatorio de los Recursos Públicos del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), proyecto coordinado por el Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno de la Fundación Getulio Vargas de São Paulo (Ceapg/FGV-Eaesp). Se concluye que el Estado brasileño permanece opaco ante las demandas por transparencia y control social, tornándose consecuentemente poco accountable, a pesar de los avances obtenidos desde la redemocratización del país.

PALABRAS CLAVE: *Democracia, Accountability, Control Social, Políticas Públicas, Acciones Socioambientales.*

INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

Este artigo pretende analisar as dissonâncias entre os códigos legais balizadores da democracia e a realidade das políticas públicas aplicadas na região das represas Billings e Guarapiranga, localizadas em São Paulo. Essa região foi escolhida em razão de seus indicadores sociais serem inferiores aos do município de São Paulo, o que, por seu turno, norteou as ações do Observatório das políticas socioambientais decorrentes dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), descritas a seguir.

Em termos conceituais, a democracia implica disponibilidade de informação, isto é, sua publicização, o Estado deve ser socialmente controlado e permeável à participação popular, e a existência de *accountability*. Dessa forma, intenta-se analisar se esses

pressupostos da democracia, ou melhor, do estado de direito democrático, são aplicados à realidade numa situação concreta de emprego de políticas públicas socioambientais.

Ao analisar a democracia e, consequentemente, o estado de direito democrático, o aparelho do Estado, isto é, a administração pública, ganha importância, uma vez que é por meio dele que de fato ocorrem as ações políticas. Sabe-se que o Estado democrático tem como pressuposto a existência de mecanismos de regulação dos conflitos, de implementação de políticas públicas e, sobretudo, para os fins deste artigo, de publicização, de *accountability* e de controle social, entre outras características. Daí a importância da disponibilidade da informação como um de seus elementos basilares.

Entende-se por informação o conjunto de dados – qualitativos e quantitativos –, com ordens e magnitudes diversas, que incluem

os processos decisórios os quais afetam direta e indiretamente a vida dos cidadãos. Em decorrência disso, o controle social abrange mecanismos formais e/ou informais, consultivos e/ou deliberativos, cujos objetivos são a fiscalização das ações governamentais nas mais diversas áreas, a abertura de canais de informação e decisão quanto à formulação e implementação de políticas públicas e a canalização de opiniões e interesses dos grupos politicamente organizados em determinado tema com o objetivo de ouvi-los quanto à formulação e execução de políticas. Quanto à *accountability*, entende-se como a possibilidade concreta de responsabilização do Estado perante a sociedade, o que implica ser responsivo às demandas – contraditórias – dos grupos organizados, sobretudo dos mais vulneráveis. Por fim, quanto ao controle social, entende-se a possibilidade de o Estado ser controlado pelos mais diversos grupos sociais que conflitam na sociedade, uma vez que sua ordenação jurídico/política na democracia é igualitária, embora sua natureza não seja, nem possa ser, neutra. Embora os grupos sociais tenham agendas e interesses distintos, eles podem controlar, por meios diversos, o Estado – o que implica, no limite, controlarem-se mutuamente, mesmo com a assimetria de recursos de poder –, tendo em vista o caráter democrático e republicano de suas instituições e dos fundamentos que o erigem. Tais fundamentos, contudo, só são válidos se de fato se efetivarem em instituições por meio de procedimentos.

Observe-se que, na teoria política moderna, Monstequieu e, sobretudo, “Os Federalistas” teorizaram justamente sobre a ideia de “jogar com os interesses contrários”. Trata-se de uma tradição intelectual extremamente importante até os dias de hoje, pois influencia fortemente os modernos Estados nacionais. Vai ser verificado se, no caso dos recursos do PAC, na região dos mananciais, o possível contro-

le mútuo entre grupos sociais com poderes assimétricos confirma ou não a teoria dos checks and balances. Mais ainda, pretende-se averiguar se, na referida região das represas Billings e Guarapiranga, o conjunto de pressupostos e características que definem a democracia e o Estado de direito democrático estão ou não presentes. Com isso, objetiva-se cotejar postulados conceituais (informação, controle social, *accountability* etc.) com a realidade, observando, dessa forma, até que ponto a democracia brasileira é de fato próxima ou não de tais postulados.

A seguir, são abordados ambos os aspectos deste artigo: a análise dos pressupostos e postulados democráticos e, depois, sua aplicação ou não numa política pública concreta.

DEMOCRACIA COMO PUBLICIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO

Como um aparente jogo de palavras, pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público. O jogo de palavras é apenas aparente porque ‘público’ tem dois significados diversos, conforme venha contraposto a ‘privado’ (...) ou [então] a ‘secreto’, em cujo caso tem o significado não de pertencente à ‘coisa pública’ ou ao ‘Estado’, mas de ‘manifesto’, ‘evidente’, mais precisamente de ‘visível’ (Bobbio, N., 1986).

A moderna democracia tem como pressuposto fundamental a publicização da informação, a qual implica tudo aquilo que se diz respeito ao interesse do cidadão: da utilização dos recursos públicos a uma miríade de ações que, por meios diversos, afetam a sociedade. Nesse sentido, a importância da definição de democracia como

o governo do poder público em público sintetiza diversos aspectos conceitualmente fundamentais, como será mencionado a seguir.

Em primeiro lugar, ressalte-se a clássica separação entre as esferas pública e privada, marcante na experiência contemporânea e no pensamento político, tendo em vista o impacto das informações detidas e produzidas pelo Estado. Em segundo, enfatiza-se a importância da publicização no sentido daquilo que não é oculto nem ocultável como marca distintiva da democracia, independentemente das formas de governo. Particularmente quanto ao Estado de direito democrático e à administração pública no Brasil, os próprios princípios fundamentais (igualmente vigentes em outras democracias) afirmam que: “A administração pública direta e indireta (...) obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”. Portanto, a Carta Magna está fundada no princípio da publicidade, origem simultaneamente filosófica e empírica do Estado democrático. Por fim, o governo do poder público em público implica a possibilidade de fiscalização, de controle e de conhecimento sobre as “coisas públicas” provindas do Estado pelos membros da comunidade. De acordo com os pais da moderna República, “Os Federalistas”, que embasam os regimes liberais democratas:

Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos do governo. Ao constituir-se um governo (...), a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. (...) Essa política de jogar com interesses opostos e rivais (...) pode ser identificada ao longo de todo o

sistema das relações humanas, tanto públicas como privadas (Madison, J., 1990).

Para além da desconfiança quanto à “natureza humana”, o objetivo dos federalistas é claro: por um lado dever-se-ia (o Estado) controlar o cidadão comum, conferindo-se para tanto poder às autoridades e, por outro, as autoridades deveriam ser controladas tanto pelos outros poderes – daí a famosa tripartição do poder e a existência dos controles internos e externos –, como pelos indivíduos e, sobretudo, modernamente, pelos grupos politicamente organizados.

É importante notar que essas abordagens, entre outras, provenientes do pensamento político e de experiências históricas, deixaram como legado a ideia do Estado de direito democrático, em que a representação política se dá por diversas formas. No caso brasileiro, observa-se a representação no Parlamento (em seus três níveis) por diversas formas; nos partidos políticos pela via da representação; nos movimentos sociais, cuja lógica é a representação de setores sociais; nos conselhos gestores de políticas públicas, em que o cidadão comum é chamado a participar do processo decisório, mesmo que de forma consultiva; nas organizações não governamentais, que representam segmentos temáticos; nas práticas de advocacy, que implicam a defesa de causas públicas de forma visível e ostensiva; entre outras. Entretanto, paralelamente ao caráter estritamente representativo, a democracia brasileira pós-1988 institucionalizou a participação direta: os Conselhos Gestores, as práticas do “orçamento participativo”, as audiências públicas, o referendo e o plebiscito, entre outros, os quais são experiências que combinam representação no nível local e participação direta estrito senso, pois envolvem diretamente a comunidade, cujos membros, ao menos le-

galmente, podem ser oriundos dos segmentos sociais mais pobres, o que não deixa de ser inovador na história brasileira.

Em relação à administração pública, as possibilidades de controle sobre suas inúmeras arenas decisórias, ações político/administrativas e políticas públicas têm nesses pressupostos princípios afirmadores do Estado de direito democrático. Nele, a informação disponível e traduzida em linguagem simples é ao mesmo tempo direito do cidadão e dever do Estado. Especificamente quanto à tradução das informações técnicas em linguagem acessível ao cidadão comum, ainda é um grande desafio ao Estado brasileiro. Ainda assim, o chamado “governo eletrônico” pode contribuir para a disponibilidade – que implica visibilidade – e mesmo a tradutibilidade de informações cruciais ao cidadão. Mesmo que tal prática ainda seja recente no Brasil, uma vez que, por governo eletrônico, majoritariamente se entende a prestação de serviços – que não “abrem” os governos –, há enorme potencialidade desse instrumento como “controle social” da administração pública. Um exemplo significativo diz respeito ao Sistema de Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e ao seu congênere para estados e municípios (Siafem), que armazenam um sem-número de informações sobre as finanças públicas e os orçamentos, mas que não é disponibilizado aos cidadãos comuns ou mesmo às organizações da sociedade politicamente organizada. Mais ainda, a linguagem utilizada é hermética ao cidadão comum, uma vez que somente técnicos governamentais conhecedores do sistema conseguem acessá-lo e compreendê-lo. Esse exemplo demonstra o fosso entre a potencialidade dos meios técnico/informacionais e sua aplicação, fenômeno que se manifesta na análise empírica das políticas públicas existentes nas represas Billings e Guarapiranga, como será visto a seguir. Portanto, para que

haja controle social da administração pública, que se torne, portanto, *accountable*, torna-se tarefa fundamental transpor esses limites, entre outros existentes, que se estendem à esfera pública brasileira em diversas dimensões. Mesmo com essas ressalvas, é importante afirmar que há diversos avanços, o que inclui o terreno da disponibilidade de informações no setor público, mas que ainda não se tornaram regra no poder público brasileiro como um todo.

Quanto às teorias acerca do controle social, do ponto de vista politológico, a sociedade democrática, em decorrência do controle social da administração pública, foi analisada por Robert Dahl, por meio de seu conhecido conceito de poliarquia. Para Dahl (1887): “(...) é importante manter a distinção entre democracia como um sistema ideal e os arranjos institucionais que devem ser considerados como uma espécie de aproximação imperfeita de um ideal (...)”. Ao permitir a participação e a contestação políticas, o Estado poliárquico teria como implicação a democratização de suas instituições. Para Dahl (1989), “Todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas”. O acesso o mais igualitário possível às informações públicas seria, portanto, uma das precondições às sociedades que se configuram como poliárquicas, isto é, democráticas no sentido de permitirem a existência dos pilares que efetivam a democracia.

As referidas alternativas reportam-se ao cotidiano do cidadão e ao processo de formulação e implementação de políticas públicas, pois vinculam-se às ações governamentais e, conseqüentemente, à administração pública. No Brasil, essa condição ainda é frágil – como será visto a seguir no caso das represas Billings e Guarapiranga –, mesmo com os diversos avanços ocorridos

e em desenvolvimento, desde a redemocratização. A insuficiência da democratização das instituições permanece, portanto, crucial às teorias sobre a democracia e às experiências empíricas. Especificamente quanto à questão da teoria democrática, para Luís Felipe Miguel (2000) “(...) uma teoria da democracia válida deve ser uma ferramenta para a compreensão da arena política nas sociedades contemporâneas reais, isto é, sociedades de classe, cindidas por profundas clivagens e desigualdades, inseridas em ambiente transnacionalizado.”

Finalmente, convém retomar um tema central que move a esfera pública contemporânea: a *accountability*. Embora seja um termo de difícil tradução, pode ser interpretado como prática governamental ancorada na transparência e na responsabilização dos que exercem o poder, assim como na possibilidade de sua fiscalização e, sobretudo, de seu controle pelos cidadãos: seja como indivíduo, seja como grupo organizado. A *accountability* refere-se, dessa forma, tanto aos poderes do Estado como aos dos advindos da sociedade. Especificamente quanto ao Estado, deve-se notar a complementaridade da chamada *accountability* vertical, isto é, o controle do Estado pelos cidadãos, e a *accountability* horizontal (os controles institucionais mútuos), uma vez que essa dinâmica move o Estado de direito democrático, como será abordado a seguir.

Nesse diapasão, para O’Donnell (1998), que teoriza justamente sobre essa diferenciação entre *accountability* vertical e horizontal, focando-se nesta última, ressalta que:

(...) informação confiável e adequada é essencial. Uma mídia razoavelmente independente, assim como várias instituições de pesquisa e disseminação, devem ter

um papel importante, mas isso não substitui completamente a existência de agências que possam ser apoiadas publicamente, mas que sejam independentes do governo, responsáveis pela coleta e organização de dados, amplamente e disponíveis em um vasto leque de indicadores – inclusive, mas não exclusivamente, econômicos. Que indicadores devem ser esses, a metodologia de sua coleta, a sua periodicidade e os meios pelos quais são difundidos devem ser decididos por uma autoridade pluralista, e não puramente governamental.

Como se observa, a preocupação do autor quanto ao papel da informação para o exercício da cidadania e dos controles sociais é essencial, notadamente a informação pública, mesmo que por agências independentes. A produção de indicadores, portanto, de amplo domínio, tornaria *accountables* as ações do Estado.

Nesse sentido, para Andréas Schedler (1999):

Political accountability, we stipulated, represents a broad, two-dimensional concept that denotes both answerability – the obligation of public officials to inform about their activities and to justify them, and enforcement, the capacity to impose negative sanctions on officeholders who violate certain rules of conduct. In experiences of political accountability, both aspects are usually present.

Observe-se que, para Schedler, o Estado deve não apenas prestar informações aos cidadãos, mas também fundamentá-las, punindo os que não se portarem como funcionários “do público” ao desviarem sua conduta. Por fim, segundo Enrique Peruzzotti (2001):

(...) el concepto de accountability social

hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de accountability legal. Esta nueva forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil engloba una variedad de formas de acción colectiva y de activismo cívico que comparten una común preocupación por mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos. Estos actores representan un subgrupo, algunas veces relativamente minoritario, del entramado asociativo global de las sociedades latinoamericanas.

Uma vez que as informações, em sentido lato, sejam disponibilizadas, propiciam a um conjunto de organizações sociais – movimentos sociais, organizações sindicais e não governamentais de naturezas diversas, entre outras – cobranças ao Estado acerca do funcionamento eficaz e efetivo de suas instituições. Embora a disponibilização das informações seja algo dinâmico, que requer permanente demanda, num processo de duas mãos, é fato que a *accountability* social cotidiana torna o controle social sobre o Estado mais factível, mesmo que as organizações sociais por vezes conflituem, uma vez que os grupos sociais, em relação às políticas públicas, tendem a ter posições e interesses contraditórios.

Deve-se notar que os conceitos de informação, *accountability* e controle social se complementam em razão de se constituírem como pressupostos à democracia contemporânea, na medida em que a responsividade governamental perante os cidadãos somente se torna possível mediante a disponibilidade de informações, em sentido lato. Dessa forma, permitem a existência do controle social, uma vez que ele só pode se desenvolver se souber o que e como o Estado opera.

Pode-se dizer que a disponibilidade de informações torna de fato o “público em público” e, mais ainda, pressiona o Estado a se tornar *accountable*, assim como permite à sociedade politicamente organizada controlar – de formas diversas – as ações do Estado. Dessa forma, esses três conceitos são inerentemente inseparáveis e, por isso, será observada, sua ocorrência ou não, empiricamente, na região de mananciais da zona sul de São Paulo.

Não é, contudo, objetivo deste artigo se debruçar sobre os limites e alcances dessas perspectivas conceituais, e sim analisar a aplicabilidade dos conceitos em tela nas políticas públicas concretas, notadamente na região de mananciais da zona sul de São Paulo: as represas Billings e Guarapiranga. Para tanto, serão descritas e analisadas a seguir as ações do Observatório dos Recursos Públicos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na região.

As condições demográficas e socioeconômicas da população residente nas áreas de pesquisa do Observatório dos Recursos Públicos do PAC

Antes de descrever e analisar as ações desenvolvidas pelo Observatório dos Recursos Públicos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na região das represas Billings e Guarapiranga, será elaborado um panorama sobre as condições demográficas e socioeconômicas da população residente nas áreas acompanhadas pelo Observatório. É importante ressaltar que o crescimento urbano desordenado do município de São Paulo pressionou a ocupação periférica em áreas de proteção ambiental, caso das represas Billings e Guarapiranga. Atualmente, milhares de pessoas

residem em áreas de mananciais na Região Metropolitana de São Paulo, com precária infraestrutura urbana necessária à vida digna. Conseqüentemente, essas circunstâncias ambientais desfavoráveis ampliam as desigualdades e conduzem à exclusão social (Escrivão Jr. et al., 2010).

Há três aspectos importantes para avaliar os tipos de desigualdade em distintos grupos sociais: identificação de fontes de dados adequadas, acessíveis e contínuas; definição dos grupos a serem comparados, e seleção dos indicadores de saúde e de cuidado de saúde que sejam úteis para comparação entre grupos sociais. Note-se que a ênfase na saúde se justifica tendo em vista sintetizar o conjunto de problemas infraestruturais. Além da necessidade de avaliar as desigualdades existentes em um determinado momento, também é importante acompanhar o comportamento dos indicadores ao longo do tempo frente às intervenções dos órgãos públicos e da sociedade politicamente organizada. Cabe aqui ressaltar que, entre as responsabilidades primordiais do poder público, se incluem a produção e a disseminação de informações sobre a situação da saúde (entre diversas outras) e seus determinantes nos distintos grupos sociais (Escrivão Jr., 2003). Nesse contexto, para que seja realizada uma leitura da realidade, é necessário acessar as informações que evidenciem o perfil de uma determinada população. Convém, para operacionalizar um diagnóstico demográfico e socioeconômico da população, obter fontes de informações acessíveis e confiáveis – características basilares da democracia, sem mencionar os dados desagregados até o nível local. Uma das principais dificuldades encontradas para analisar pequenos territórios, principalmente aqueles inseridos em grandes centros, é a precária desagregação dos dados disponíveis. Nesse sentido, para ana-

lisar o perfil socioeconômico e demográfico dos bairros localizados em áreas de mananciais, foi preciso enfrentar muitos obstáculos quanto ao alcance dos dados disponíveis para essas áreas de menor abrangência geográfica, uma vez que, embora a região em foco seja extensa, é subdividida em diversos pequenos agrupamentos, entre os quais a pesquisa do Observatório analisou alguns.

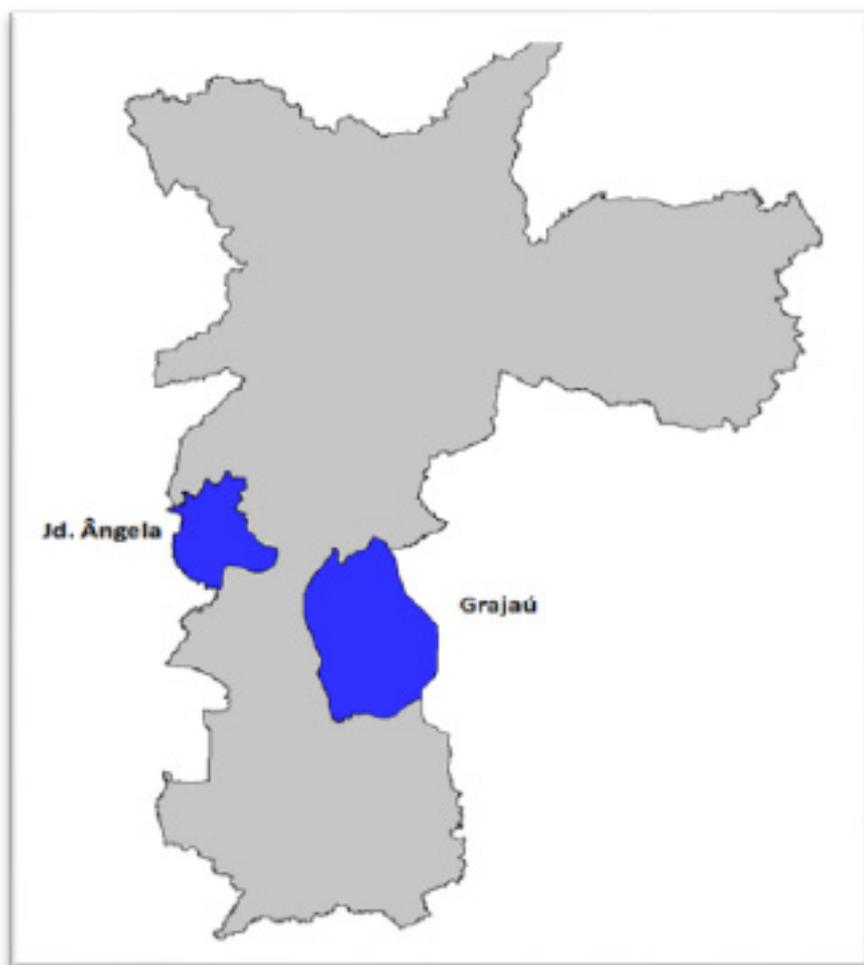
É importante destacar que o município de São Paulo é dividido em 96 distritos administrativos, os quais são agregados em 31 subprefeituras. A máxima aproximação possível das informações de um território é o nível de distrito administrativo. As informações relativas aos diversos bairros que compõem os distritos administrativos não estão disponíveis nas bases de dados secundárias acessíveis à população, situação que contribui ainda mais para a invisibilidade e a exclusão da população que reside nessas áreas, em contraste a um dos cânones da teoria democrática, como visto antes. A ausência de informações que permitam conhecer o perfil das pessoas que habitam nas áreas de mananciais e as suas reais necessidades dificulta não apenas a elaboração de estratégias de intervenção pelos órgãos públicos e pela sociedade, como também a análise dos pesquisadores. Frente a essas limitações, o recorte possível desta pesquisa concentrou-se na área de menor abrangência geográfica possível para a obtenção de dados, ou seja, os referidos distritos administrativos, os quais possuem informações mais confiáveis e de domínio público. Como referencial comparativo, foram utilizadas informações das subprefeituras nas quais se localizam os dois distritos administrativos estudados (descritos a seguir), comparando-as com as do município de São Paulo como um todo.

As áreas de mananciais acompanhadas pelo Observatório estão localizadas no

distrito administrativo do Jardim Ângela, que pertence à subprefeitura de M'Boi Mirim, na Bacia da Guarapiranga, e no distrito administrativo de Grajaú, da subprefeitura de Capela do Socorro na Bacia da Billings (Figura 1). As áreas acompanhadas e localizadas no distrito administrativo do Jardim Ângela são: Jardim

Capela, Santa Bárbara, Araguari, Muriçoca, Angelo Tarsini, Cavalão Branco, Cardeal Rossi e Arizona. No distrito administrativo do Grajaú, as regiões conduzidas pelo observatório são: Cantinho do Céu e Gaivotas.

Figura 1. Mapa do Município de São Paulo com destaque para os distritos administrativos Jardim Ângela e Grajaú.



Segundo o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), que classifica os setores censitários do município de São Paulo em seis grupos de vulnerabilidade, levando em consideração as questões socioeconômica e demográfica, os distritos administrativos estudados (Jardim Ângela e Grajaú) possuem pre-

dominantemente índices 5 e 6, que correspondem à pior condição socioeconômica, sendo, portanto, pertencentes ao grupo de maior vulnerabilidade social.

Observando os dados demográficos de 2010, verificou-se que a população residente nos distritos administrativos Jardim

Ângela e Grajaú correspondia a mais de 600 mil habitantes, apresentando tendência histórica de crescimento populacional maior que o município de São Paulo (Tabela 1), confir-

mando o caráter excludente do município de São Paulo ao expulsar pessoas pobres do centro expandido para as periferias cada vez mais longínquas.

Áreas	População 2010	% variação 2000 a 2010
Subprefeitura M'Boi Mirim	563.305	16,2%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	295.434	20,2%
Subprefeitura Capela do Socorro	594.930	5,5%
Distrito Administrativo Grajaú	360.787	8,2%
Município São Paulo	11.253.503	7,8%

Tabela 1. População residente em 2010 e crescimento populacional entre 2000 a 2010.

Fonte: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 e 2000.

No âmbito social, mais especificamente na esfera da educação, segundo dados do censo de 2010, os moradores do Jardim Ângela (5,5%) e do Grajaú (5,1%) com 10 anos ou mais apresentam um percentual de analfabetos superior ao verificado no município de São Paulo (3,1%), conforme detalhado na Tabela 2, a seguir. Outro dado relativo à educação que

evidencia a desigualdade educacional desses distritos administrativos é o percentual da população com nível superior completo, uma vez que exibem um percentual da população nesse quesito cinco vezes menor em comparação ao município de São Paulo (Tabela 2).

Áreas	População com nível superior	Taxa de analfabetismo
Subprefeitura M'Boi Mirim	4%	10%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	3%	6%
Subprefeitura Capela do Socorro	7%	11%
Distrito Administrativo Grajaú	3%	5%
Município São Paulo	16%	3%

Tabela 2. Taxas de analfabetismo e de nível superior completo na população de 10 anos e mais em % – 2010. Fonte: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 (IBGE). Elaboração: SMDU/DEINFO.

Quanto à infraestrutura habitacional, no que tange à cobertura por rede de esgoto, a Tabela 3 revela que aproximadamente um quarto dos domicílios localizados na área de

abrangência dos distritos estudados não a possuía, sendo seus valores até duas vezes piores em comparação aos do município de São Paulo.

Áreas	Domicílios sem rede de esgoto (%)
Subprefeitura M'Boi Mirim	15,68%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	21,14%
Subprefeitura Capela do Socorro	11,52%
Distrito Administrativo Grajaú	27,28%
Município São Paulo	12,77%

Tabela 3. Percentual de domicílios sem cobertura de rede de esgoto em % – 2010. Fonte: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 (IBGE).

Nesses distritos administrativos, há também um percentual considerável da população que vive em aglomerado subnormal, que, segundo o IBGE, consiste na diversidade de assentamentos irregulares existentes no país, conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros. Segundo o Manual de Delimitação dos Setores do Censo 2010, foi classificado como aglomerado subnormal cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de

propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação atende aos seguintes critérios: ocupação ilegal da terra, urbanização fora dos padrões vigentes ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais.

Conforme os dados demonstrados na Tabela 5, 31% e 23% da população nos distritos administrativos do Jardim Ângela e do Grajaú respectivamente vivem em aglomerados considerados subnormais, números superiores ao encontrado no município de São Paulo (13,2%).

Áreas	% população AS ¹ /população DA ²
Subprefeitura M'Boi Mirim	27,0%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	31,0%
Subprefeitura Capela do Socorro	21,6%
Distrito Administrativo Grajaú	23,5%
Município São Paulo	13,2%

Tabela 4. População em aglomerado urbano subnormal em % – 2010. Fontes: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 (IBGE).

¹Aglomeramento Subnormal. ²Distrito Administrativo

Em relação à renda, os distritos nos quais estão localizados os bairros em foco possuíam em média quase 20% dos responsáveis pelos domicílios sem nenhum rendimento mensal. Além disso, aproximadamente 40% sobreviviam com até dois salários mínimos.

Esses valores são significativamente diferentes quando comparados ao município de São Paulo, que possui, em média, 20% dos responsáveis pelos domicílios com renda acima de cinco salários mínimos, frente aos 2% dos distritos estudados (Tabela 5).

Áreas	Sem rendimento	Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5
Subprefeitura M'Boi Mirim	37,28	2,8	32,51	78,58	24,65	15,72	8,46
Distrito Administrativo Jardim Ângela	20,87	1,76	17,33	40,33	11,29	6,07	2,35
Subprefeitura Capela do Socorro	48,59	3,55	41,77	87,97	40,01	36,55	41,55
Distrito Administrativo Grajaú	18,74	1,92	17,08	39,77	12,66	7,18	2,63
Município de São Paulo	15,98	1,00	12,4	26,7	12,43	11,92	19,57

Tabela 5. Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios permanentes em % – 2010.

Fonte: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 (IBGE).

Um dado importante que reflete a desigualdade de acesso a informações é a menor taxa de acessibilidade à internet por domicílio nos distritos administrativos estudados. No município de São Paulo,

mais da metade (54%) dos domicílios possui acesso à internet, taxa que contrasta com o menor acesso no Jardim Ângela (32%) e no Grajaú (35%).

Áreas	Acesso à internet
Subprefeitura M'Boi Mirim	38,25%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	32,00%
Subprefeitura Capela do Socorro	50,83%
Distrito Administrativo Grajaú	35,50%
Município São Paulo	54,20%

Tabela 6. Taxa de acessibilidade à internet por domicílio em % – 2010.

Fonte: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 (IBGE).

Outro indicador que reflete a desigualdade dessas regiões é a taxa de mortalidade por causas externas, como homicídios e acidente de transporte terrestre na faixa etária de 15 a 29 anos. O distrito administrativo do Jardim Ângela, por exemplo, que concentra a maior parte das áreas estudadas pelo Observatório, possui

taxa de homicídio mais de duas vezes superior quando comparada ao município de São Paulo. No caso da taxa de mortalidade por acidentes de transporte terrestres, nos dois distritos analisados – Jardim Ângela e Grajaú –, o indicador é maior que a média do município de São Paulo (Tabela 7).

Áreas	Homicídio	Acidente de transporte
Subprefeitura M'Boi Mirim	43,30	24,80
Distrito Administrativo Jardim Ângela	45,20	24,30
Subprefeitura Capela do Socorro	24,90	23,70
Distrito Administrativo Grajaú	30,90	24,10
Município São Paulo	21,20	18,20

Tabela 7. Taxa bruta de mortalidade por homicídio e acidentes de transporte terrestre por local de residência, na faixa etária de 15 a 29 anos – 2011.

Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade – PRO-AIM/SMS – CET/SMT – SFMSP: 2011 – atualizado em 2 de maio de 2013. Pesquisas efetuadas junto ao IML até janeiro de 2011, e CET até dezembro 2011.

Mesmo não sendo objetivo deste artigo, por meio da análise das condições de saúde da população, observou-se, nos dois distritos administrativos, o percentual de nascidos vivos nessas regiões com menos de sete consultas pré-natais. Embora o distrito administrativo do Jardim Ângela apresente indicadores sociais e econômicos com menor desempenho em relação ao município de São Paulo, no caso desse indicador de saúde tanto o Jardim Ângela como a subprefeitura do M'Boi Mirim apresen-

tam um percentual menor de nascidos vivos com menos de sete consultas pré-natais (21,79% e 21,31%, respectivamente) quando comparado ao município de São Paulo como um todo (25,10%). No entanto, quando se analisou o distrito administrativo do Grajaú (30,52%), bem como a subprefeitura de Capela do Socorro (30,69%), constatou-se que esse percentual é superior ao do município de São Paulo (Tabela 8).

Áreas	Menos de sete consultas pré-natais
Subprefeitura M'Boi Mirim	21,31%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	21,79%
Subprefeitura Capela do Socorro	30,69%
Distrito Administrativo Grajaú	30,52%
Município São Paulo	25,10%

Tabela 8. Percentual de nascidos vivos com nenhuma e menos de sete consultas pré-natais por região de residência – 2012.

Fontes: SINASC e IBGE.

Ainda que por esse diagnóstico situacional não seja possível inferir relação de causa e efeito, é importante enfatizar que todos os distritos administrativos que compõem a subprefeitura do M'Boi Mirim, entre eles o Jardim Ângela, apresentam todo o território coberto pela Estratégia de Saúde da Família (ESF). Em contrapartida, o distrito administrativo do Grajaú, a partir da análise dos dados do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), exibe aproximadamente 20% do seu território sem cobertura pela ESF (São Paulo, 2013).

Esse breve diagnóstico evidencia as desigualdades existentes e as condições sociais e econômicas inferiores nos distritos administrativos analisados quando comparados ao município de São Paulo. A partir dessas observações, pode-se supor que as condições socioeconômicas nas áreas estudadas apresentam aspectos semelhantes ou até piores que as verificadas em seus respectivos distritos administrativos e subprefeituras. Daí o Observatório priorizar essas regiões tendo em vista suas carências e consequentemente a necessidade de políticas públicas transformadoras que, por seu turno, implicam meios democráticos (informação, participação popular, controle social e *accountability*).

É importante destacar a necessidade de se aprimorar o acesso e a qualidade das informações disponíveis para subsidiar ações de controle social e as intervenções do poder público, como mencionado no início. Mais ainda, esses indicadores demonstram como as regiões analisadas justificam investimentos e como o controle social deles é igualmente fundamental. A maior ou menor disponibilidade de informações torna-se variável-chave para o empoderamento das comunidades afetadas, lançando luz ao (des) compasso entre teoria democrática (no campo das políticas públicas) e realidade.

Observatório dos recursos públicos em áreas de mananciais

Em 27 de junho de 2007, foi anunciado um acordo de investimentos entre o governo federal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e os governos estadual e municipal de São Paulo. A ação conjunta destinaria recursos de 1 bilhão de reais para as áreas de mananciais das represas Guarapiranga e Billings a ser aplicado em obras de saneamento e habitação (urbanização de favelas, construção de habitações populares, remoções em áreas de risco). O volume

dos recursos frente ao quadro social descrito anteriormente foi ao mesmo tempo animador e preocupante, uma vez que o desafio seria monitorar a aplicação desses recursos, o que implicaria a participação das comunidades e a existência de informação e, sobretudo, de controle social (pelos movimentos da região) e de *accountability* (pelo Estado).

No contexto desse anúncio e da hipótese de que esse volume de recursos poderia significar uma expressiva melhoria da qualidade de vida de muitos moradores dessas regiões, assim como da qualidade da água advinda desses mananciais, que abastecem milhares de pessoas na cidade de São Paulo, deu-se o surgimento do Observatório dos Recursos Públicos em Áreas de Mananciais. Trata-se de uma iniciativa do CDHEP – Centro de Direitos Humanos e Educação Popular – e da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, que, dessa forma, têm envidado esforços para monitorar a aplicação desses recursos e contribuir para a intervenção (empoderamento) popular nessas regiões.

Os objetivos inicialmente delineados pelo Observatório eram monitorar a aplicação desses recursos desde a fonte pagadora até sua aplicação concreta nas obras anunciadas e contribuir com uma metodologia de acompanhamento de recursos públicos, paralelamente ao apoio às comunidades no sentido de apoiá-las (de diversas formas) para intervirem, como aludido, na aplicação dos recursos de acordo com as necessidades locais, o que implicava aprendizado pedagógico.

Logo que o Observatório se constituiu, seus pesquisadores se depararam com a complexidade dos mecanismos utilizados pela administração pública no que tange à aplicação dos recursos, uma vez que provenientes da União, do estado e do município de São Paulo, embora coordenados por um Programa do Governo Federal, mas que obrigatoriamente pas-

sava pelos orçamentos dessas três instâncias. Como, além do mais, todo processo orçamentário é submetido à lógica de cada unidade federativa, que, por seu turno, se desdobra em empresas de economia mista (caso da Sabesp), entre outras variâncias, tratava-se, portanto, de um trabalho complexo, tortuoso e, portanto, hercúleo. Além disso, havia recursos contratados há tempos pelo Banco Mundial, isto é, a dimensão internacional era outra variável, o que tornava a análise desses investimentos dependente fortemente de um conjunto de informações não apenas complexas, mas, sobretudo, não disponibilizadas.

Inicialmente foram desenvolvidos diversos encontros técnicos – com o objetivo de qualificar os pesquisadores do Observatório – sobre temáticas como orçamento público, licitações, responsabilidades de cada esfera de governo e mapeamento de experiências existentes. Decidiu-se focar as ações em saneamento e urbanização de favelas, dada sua importância e devido à necessidade de um recorte específico à análise. Verificou-se que tanto o Governo Federal quanto o Estadual repassariam as verbas para o Governo Municipal, por meio de contrato firmado com a Caixa Econômica Federal, tornando-se a municipalidade a responsável pelo desenvolvimento do projeto e a consequente aplicação dos recursos.

Dada a complexidade da região e da aplicação dos recursos, reitera-se que, paralelamente à amplitude geográfica – apenas a sub-bacia Guarapiranga envolve cerca de 630 km² –, se fez um recorte metodológico com vistas ao monitoramento a ser realizado. Como foi mencionado, as áreas selecionadas na bacia hidrográfica da represa Guarapiranga foram Jardim Capela/Santa Bárbara; Araguari (Muriçoca);

Angelo Tarsini, Cavallo Branco, Cardeal Rossi e Arizona e, na bacia hidrográfica da represa Billings, o bairro Cantinho do Céu/Gaivota. Esses bairros são constituídos praticamente por ocupações irregulares, isto é, bairros inteiros que nasceram sem nenhum planejamento urbano em razão da impossibilidade de os ocupantes pobres adquirirem habitação em bairros próximos à região central. A zona sul da cidade de São Paulo transformou-se, em poucos anos, na principal reserva de terras baratas e de baixa qualidade urbanística, sendo conseqüentemente ocupada por aqueles que não encontravam alternativas para morar. Dessa forma, produziu-se a paisagem conhecida contemporaneamente: pobreza, precariedade e ilegalidade, isto é, o oposto daquilo que previam os códigos legais. Afinal, reitera-se que os cidadãos pobres foram, e ainda o são, vítimas de situações historicamente excludentes, pois foram afastados das moradias nas regiões urbanizadas da cidade (Cymbalista, R. 2010). Tendo a especulação imobiliária, com a leniência dos governos municipais, grande contribuição para tanto.

Também como consequência da falta de planejamento urbano, essas áreas apresentam grande complexidade social, uma vez que há populações consolidadas cuja vivência é resultante de 40 anos de ausência de políticas públicas (notadamente eficientes e eficazes) nas mais diversas áreas. A partir daí, desencadeou-se uma série de tentativas de contatos com autoridades públicas das três esferas de governo na busca por informações detalhadas que pudessem subsidiar o trabalho de monitoramento pelo Observatório, além de terem sido fortalecidas articulações que o CDHEP já realizava junto às lideranças dessas áreas por meio de visitas a campo e diálogo com as populações afetadas.

A primeira instância com a qual o Ob-

servatório teve contato, justamente por se tratar de um programa nacional, foi a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que forneceu dados gerais sobre o PAC, mas afirmou não possuir informações detalhadas de cada projeto na região em tela: as informações fornecidas traziam apenas valores gerais – reitere-se – do Programa Mananciais. Ainda na esfera nacional, buscou-se também a Caixa Econômica Federal (CEF), órgão que estabeleceu os contratos com o município e deveria realizar as medições das obras para outorgar a liberação das verbas. Entre o primeiro contato com a CEF, em abril de 2008, e o recebimento de respostas dos pesquisadores às suas demandas por informação, decorreram cerca de quatro meses, quando o Observatório recebeu informação de que o Governo Federal estaria instituindo um portal do PAC com todos os contratos estabelecidos e que, portanto, seria necessário esperar para consultá-lo. Esse exemplo sintetiza as agruras por informação pelas quais a pesquisa passou.

Quanto à relação com o Governo do Estado de São Paulo, apesar dos vários ofícios e solicitações de atendimento aos pesquisadores do Observatório, apenas em junho de 2008, foram recebidos por um representante da então Secretaria de Saneamento e Energia (em 2011, essa secretaria foi dividida em duas: uma de energia e outra de saneamento e recursos hídricos). A informação relevante obtida nessa instância foi o envio dos orçamentos agregados do Programa Mananciais e do Programa Guarapiranga e Billings, junção cuja cifra total fora de R\$ 1,22 bilhão. Ainda assim se faziam necessárias, para efeito de monitoramento, informações mais detalhadas e qualificadas que pudessem subsidiar tanto o processo de observação pelos pesquisadores como o de acompanhamento pelos moradores locais sobre o

andamento da aplicação dos recursos in loco.

Em relação ao município de São Paulo, foram procuradas a Superintendência de Habitação Popular, as Subprefeituras de M'Boi Mirim e Parelheiros e a Coordenação do Programa Mananciais. Embora nessa esfera de governo as solicitações tenham sido feitas com bastante constância, por meios diversos, não foram conseguidas informações concretas e detalhadas, tais como: contratos firmados entre a Prefeitura e as empresas que ganharam as licitações; cronograma das obras; o número de famílias que seriam retiradas; política habitacional prevista; quantidade de quilômetros de saneamento e ruas que seriam afetadas pelas obras; entre diversas outras. Somente em 2009, após dois anos de solicitações, houve autorização para que o Observatório tivesse acesso aos processos dessas áreas, porém com informações parciais.

O município também é o responsável pela contratação e fiscalização de uma empresa que desenvolva trabalho social com a população local, com apoio psicológico e social. Esse trabalho deveria contemplar uma série de responsabilidades, tais como realizar visitas e reuniões com os moradores afetados pelas obras; mapear as famílias que deveriam ser removidas e as que ficariam nos seus lugares; como seria o processo de regularização fundiária; entre várias outras. No entanto, por meio da observação empírica e do diálogo com os moradores locais, pode-se afirmar que o trabalho realizado pela empresa ganhadora da licitação tem sido inócuo e atinge, de forma ineficiente, menos de 5% da população afetada. Fator fundamental nessa experiência é o fato de que, além de a pesquisa analisar as políticas públicas de habitação e saneamento (no contexto maior da saúde, nesse caso), está-se diante de uma área de mananciais, o que implica a necessidade de proteção simultaneamente social e ambiental. Esse fator esteve e está

presente nas perspectivas da população carente que reside na região e que, nesse sentido, vem demonstrando alto interesse em se apropriar das informações e torná-las acessíveis a toda a comunidade local. Por sua vez, esse fator fez do Observatório um espaço tripartite de atuação, composto por membros da academia (notadamente a FGV), da sociedade politicamente organizada e da população local. Essa perspectiva implicou para o Observatório a aproximação com a população local e de outras entidades preocupadas com a temática, tais como a SOS Guarapiranga e a Vitae Civilis, entre outras. Igualmente motivou parcerias junto ao Ministério Público e a Defensoria Pública.

Diversas vezes foram estabelecidos diálogos, a partir da ação do Observatório, entre a população e tais operadores do Direito. No entanto, por motivações diversas até o momento nenhuma ação judicial foi instaurada como decorrência desses diálogos por nenhum dos órgãos de justiça antes mencionados, embora informados pelos pesquisadores do Observatório.

Ainda em 2008 um fato grave ocorreu nesse percurso. De acordo com relatos e documentos apresentados por moradores do bairro Jardim Gaivota, a polícia militar ambiental os abordou em suas casas e colheu os dados deles e assinatura em um documento que consiste em um termo de compromisso (termo circunstanciado). A partir daí, cada morador foi intimado a comparecer ao Fórum de Santo Amaro, onde fora formalmente criminalizado por residir em áreas de manancial. Tal denúncia gerou ações concretas de diversas instâncias da sociedade politicamente organizada. A defesa dos criminalizados foi realizada pela Comissão de Justiça e Paz. Essa ação criminalizante do governo do Estado de São

Paulo visava à paralisação e/ou ao congelamento das ocupações irregulares nas áreas de proteção ambiental na Região Metropolitana de São Paulo. É sabido, no entanto, que tal atitude, embora legal, não trouxe qualquer benefício ambiental, social e mesmo habitacional. Mais ainda, criminalizou as vítimas sociais (imanentemente criminalizadas socialmente): os moradores foram expulsos da região central.

No intuito de construir uma metodologia de apropriação pela comunidade de informações que pudessem subsidiar sua ação quanto ao acompanhamento de investimentos públicos em suas regiões, o Observatório desenvolveu Oficinas de Formação nas áreas foco intituladas “Construindo um Meio Ambiente Justo e Equilibrado”. Destinadas a lideranças, as oficinas abordaram temas como políticas de habitação e saneamento – uma vez que os indicadores sociais eram eloquentes, como visto antes – e o papel da comunidade e do Estado na construção de políticas públicas. Outro instrumento desenvolvido pelo Observatório e disponibilizado para a comunidade foi o vídeo (documentário) *Aqui tem Gente: vida e exclusão nas áreas de Mananciais*, que evidencia a violação, sofrida pela população local, de vários de seus direitos.

Análise da experiência: entre os pressupostos conceituais e a realidade

Um dos fatores a ser ressaltado na trajetória percorrida pelo Observatório foi a excessiva burocratização – no sentido vulgar de óbices de toda natureza – para se obter informações qualificadas, o que dificultou sobremaneira a transparência e o acesso às informações, em contraste aos pressupostos da democracia, entre os quais, como mencionado antes, está a publicização da infor-

mação. Essa constatação pode revelar a tese de que falta interesse ao Estado – por motivações distintas – em tornar transparente a aplicação dos recursos públicos. Durante três anos de trabalho empírico do Observatório na busca de informações, ocorreu a vigorosa percepção de que existe uma séria lacuna entre a transparência requerida ao Estado de direito democrático e sua aplicabilidade no caso dos recursos para as obras de saneamento e habitação das áreas em foco. Tal lacuna torna-se ainda mais vigorosa tendo em vista os indicadores sociais da região, uma vez que são muito inferiores aos da média do município.

Diferentes lógicas permeiam os discursos dos distintos interesses dos grupos que atuam naquela região. A análise da atuação de grupos de interesses sobre as decisões em políticas públicas mostram que “(...) grupos de interesses são o maior canal pelo qual os cidadãos podem expressar suas opiniões para aqueles que tomam as decisões (...) Por outro lado, no entanto, a pressão intensa de grupos de interesses pode dificultar a implementação de políticas eficientes desde que tais políticas geralmente impõem custos sobre partes do público” (Dür & Dirk, 2007). Esses “grupos de interesse” podem ser também identificados com a prática de advocacy. De outra modo, o Estado gasta grande parte dos recursos públicos em consonância com as opções políticas de cada grupo político dominante quanto ao que é passível de investimento.¹ Nesse sentido, a transparência na utilização do dinheiro público certamente evidencia as opções políticas, num certo sentido discricionárias, de cada grupo no poder, em contraste – ao menos em parte – ao legado constitucional, tendo em vista seu postulado igualitário. Talvez por isso, entre outras razões, seja tão opaco o processo de aplicação dos recursos públicos, notadamente nas dimen-

sões envolvidas, na medida em que oculta a difícil tarefa de equalizar os diversos interesses sociais contraditórios, notadamente numa cidade complexa como São Paulo. Além do aparato estatal, há de se ressaltar a existência de grupos que atuam nos centros urbanos, desde os que agem pela via da especulação imobiliária (grupos privados poderosos capazes de fazer lobby e financiar campanhas políticas) até moradores que se organizam para compartilhar ações em defesa de suas habitações que, por estarem em áreas irregulares, caso da região em tela, buscam garantias oficiais ao direito de habitar. Trata-se vigorosamente de conflitos assimétricos que, contudo, a democracia institucional, por meio da informação, da transparência, da possibilidade de participação popular e da *accountability*, é chamada a dirimir. Dessa forma, as assimetrias são parcialmente diminuídas.

Nesse sentido, “(...) se alguns grupos ganham constantemente, as políticas desses grupos de interesse podem minar a legitimidade da decisão eleitoral feita em uma democracia” (Dür & Dirk, 2007), abalando, dessa forma, as estruturas democráticas do Estado representativo. Outro perigo que permeia a atuação dos grupos de interesse (neste caso, lobbies), particularmente aqueles com maior capacidade financeira, é a “dependência do poder público para com determinado grupo de interesse” (Thomas, 2004). Enquanto o Estado age sob o efeito de interesses não legítimos para a equalização de direitos entre os cidadãos, torna-se um aparato que favorece o aumento da pobreza e, por conseguinte, um Estado excludente que atua em desacordo com os pressupostos legais e democráticos estabelecidos, tal como visto no início deste artigo. O sistema político brasileiro, cuja lógica de financiamento partidário e eleitoral é privada (legal e ilegal), contribui fortemente tanto para a opacidade do Estado como para a “privatização da vida política” (Cf.

Fonseca, 2011).

Portanto, torna-se fundamental o desenvolvimento de metodologias que envolvam as instituições quanto ao controle interno e externo e a sociedade em relação ao controle social da administração pública para, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confirmem transparência à gestão da res pública. É fundamental numa democracia – tanto do ponto de vista teórico como empírico – criar canais qualificados de participação dos cidadãos na elaboração, discussão e implantação de políticas públicas que afetem desde o nível mais básico da vida em sociedade: o bairro. É igualmente fundamental a existência de instrumentos para o monitoramento das intervenções específicas do Estado. Essas constatações foram se afirmando num contexto, como explicitado antes, tortuoso de idas e vindas dos pesquisadores ao poder público em busca de informações que subsidiassem a ação do Observatório. Para tanto, é necessário que:

“(...) novas diretrizes advindas tanto da política ambiental quanto da política urbana se transformem em ações efetivamente voltadas para o equacionamento de conflitos socioambientais decorrentes da expansão da urbanização sobre o território; uma articulação entre os diversos atores e instituições que atuam nesses territórios deve ser construída como parte de um processo de negociação entre Estado, municípios e sociedade civil. Considerando-se especialmente as lógicas diferenciadas que permeiam os discursos de sustentabilidade e a presença de interesses e objetivos diversos, constata-se a necessidade de um campo de construção de legitimidade das políticas públicas” (Alvim, Bruna & Kato, (2008).

A criação de canais legítimos de participação esbarra na necessidade de qualificação da população envolvida de acordo com as especificidades do projeto desenvolvido. Nesse sentido, o Observatório tem analisado os questionários, aplicados durante as aludidas oficinas, relacionados à percepção das pessoas em relação à sustentabilidade ambiental em seu território, e a construção de parâmetros de observação do investimento público em áreas de mananciais. Depois de criados e legitimados pela ação tripartite do Observatório – população local, academia e sociedade politicamente organizada –, esses dois instrumentos (questionário e parametrização) certamente vão facilitar os caminhos para monitorar a efetividade da aplicação de recursos em áreas de mananciais, favorecendo o avanço da transparência do Estado.

Tais parâmetros vêm sendo desenvolvidos a partir de quatro indicativos temáticos: população residente no local e em situação de vulnerabilidade; acesso à informação e controle social; eficácia da aplicação dos recursos públicos, e proteção ambiental visando à melhoria da qualidade da água. Para tanto, o papel do Estado como “público em público” é fundamental.

Considerações finais

Procurou-se, neste artigo, analisar o papel da informação na democracia brasileira por meio tanto de pressupostos teóricos como da verificação de sua efetividade em uma situação concreta no município de São Paulo: as regiões próximas às represas Billings e Guarapiranga que receberam recursos do PAC, regiões que ostentam índices sociais inferiores aos desse município, embora sejam centrais quanto à justiça social e ambiental.

O Observatório dos Recursos Públicos do PAC na região de mananciais foi um instru-

mento de reflexão, mas também de mediação entre a teoria e a práxis em relação à transparência e à *accountability* do Estado brasileiro.

Apesar dos inúmeros avanços ocorridos desde 1988, o Brasil permanece – notadamente em seu aparato estatal – fortemente opaco quanto a diversas de suas ações. Entende-se que uma democracia *accountable* somente será possível com a criação, mesmo que paulatina, de aparatos institucionais que: a) garantam a transparência dos recursos públicos e de tudo o que os cerca (contratos, licitações etc.); b) possibilitem a participação popular, notadamente da sociedade politicamente organizada na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas estatais, e c) consequentemente permitam e estimulem o “controle social” dos cidadãos e grupos organizados. Ao Estado cabe a demanda para que seja responsivo, isto é, baseado nos princípios da *accountability*. Embora parte dessa agenda já esteja em operação, ainda permanece distante da institucionalidade sistêmica.

De acordo com o que se pôde constatar durante as ações do Observatório (pesquisa e ação) durante anos de observação participante referente à aplicação dos recursos do PAC nas regiões em foco, as populações locais não foram empoderadas – deixaram de exercer, consequentemente, formas de controle social – e houve um sem-número de obstáculos à fluidez e transparência das informações. Tudo isso reforçou a constatação de que o Estado brasileiro, em seus três níveis da federação, ainda é norteado pelo grau de opacidade em suas ações. Nesse sentido, a lei recentemente aprovada de acesso a informações públicas é um passo importante nessa longa jornada poliárquica.

Há, portanto, apesar dos inúmeros avanços ocorridos, ocultação de interesses os mais diversos, em contraste à teoria democrática e às demandas – democráticas – de parte significativa dos cidadãos.

O ponto de chegada a que a observa-
Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014

ção participante dos membros do Observatório dos Recursos Públicos do PAC na região dos mananciais sul chegou diz respeito ao distanciamento entre os pressupostos e postulações do Estado de direito democrático em relação à realidade vivenciada, notadamente dos cidadãos mais pobres. Tal distanciamento pode, contudo, ser diminuído seja pela ação do Estado, seja pela sociedade organizada, seja sobretudo pela interpenetração de ambos. O papel do Observatório, mesmo que modesto, foi ao mesmo tempo de chamar a atenção para esse fenômeno e de intervir, na medida de suas possibilidades, no encurtamento dessas distâncias.

Referências

- Alvim, T. B., Bruna, G. C., Kato & V. R. C.. (2008). In *Cadernos Metrópole*. (Vol. 19, pp. 143-164). Políticas ambientais e urbanas em áreas de mananciais: interfaces e conflitos.
- Bobbio, N. 1986. *O Futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Carneiro, C. B. L. (2004). *Governança e accountability: algumas notas introdutórias*. (Texto para Discussão n. 13). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.
- Cymbalista, R. (2010). *30 Anos de luta por direitos humanos*. São Paulo: CDHEP.
- Dahl, R. (1997). *Poliarquia – participação e oposição*. São Paulo: Edusp. p. 32.
- Dahl, R. (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Dür, A. & Dirk, B. (2007). *The question of interest group influence*. United Kingdom: 8. Cambridge University Press.
- Escrivão Junior, A. & Goldbaum, M. (2003). Informações para monitoramento das desigualdades sociais e sanitárias. (Vol. 37, n. 2, pp. 355-378). Rio de Janeiro: RAP.
- Escrivão Junior, A.; Guerra, M. D., Osiano, V. & Kishima, C.S.V. (2010). *Condições de vida e saúde na região metropolitana de São Paulo*. Caderno n. 5 – Série 1 Eixos Temáticos Condições de Vida e Saúde.
- Ferejohn, J. (2007). *Accountability in a global context*. New York: Institute for International Law and Justice. Disponível em: <<http://www.iilj.org/publications/2007-5Ferejohn.asp>>. Acesso em 25 abr. 2014.
- Fonseca, F. (Setembro, 2011). *A corrupção como fenômeno político*. In *Le Monde Diplomatique Brasil*.
- Gramsci, A. (2000). *Cadernos do Cárcere* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. (5 Vols.).
- IBGE. (2010). *Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*.
- Madison, J. 1990. Os Federalistas, Apud F. Weffort (org.). *Os Clássicos da Política*. (Vol. 1, p. 273). S. Paulo: Ática.
- Miguel, L. Felipe. (1o sem. 2000). Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. In *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*. Rio de Janeiro. n. 49.
- O'Donnell, Guillermo. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. In *Revista Lua Nova*. São Paulo: Cedec. n. 44.

Prezworski, A., Stokes, S. C. & Manin, B. *Democracy, accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A. (2001). O Estado e o cidadão. In B. Pereira, Wilhelm J. & L. Sola. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Ed. Unesp-Enap.

São Paulo. Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo). *Áreas do município de São Paulo que possuem cobertura pela Estratégia de Saúde da Família em 2012*. Disponível em: <<http://areasdeabrangencia.blogspot.com.br>>. Acesso em 24 jun. 2013.

Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. (1999). *The self restraining state – power and accountability in new democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Shelter A., Diamond L & Plattner M. F. (1999). *Power and accountability in new democracies*. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PA13&dq=andr%C3%A9as+schedler+accountability&ots=-jP2wixML1&sig=IJ-S2a-3GNeBSow7sj0nce7IWGc>>. Acesso em 25 abr. 2014.

SIM. *Sistema de Informação Sobre Mortalidade*. Disponível em: <<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/cgi/deftohtm.exe?secretarias/saude/TABNET/SIM/obito.def>>. Acesso em 24 jun. 2013.

Sinasc. *Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos*. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/cgi/deftohtm.exe?secretarias/saude/TABNET/SMS/nasc_sp.def>. Acesso em: 24 jun. 2013.

Smulovitz C. & Peruzzotti E. (October 2000). Societal accountability in Latin America In *Journal of Democracy* (Vol. 11, n. 4, pp. 147-158). Disponível em: <http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/journal_of_democracy/v011/11.4smulovitz.html>. Acesso em 25 abr. 2014.

Thomas, C. S. (org) (2004). *Guide to U.S. and international interest groups*. Westport: Praeger Publishers.

Weffort, F. (1990). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática. (Vols. 1 e 2).

NOTA

1 Ressalte-se que o orçamento público no Brasil tem percentuais garantidos para educação e saúde.