



UNICAMP

JOSÉ REINALDO BRAGA

**CAMPINAS E OS DESAFIOS DA
PARTICIPAÇÃO INTERSETORIALIZADA E
TERRITORIALIZADA**

CAMPINAS

2012



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH

JOSÉ REINALDO BRAGA

**CAMPINAS E OS DESAFIOS DA
PARTICIPAÇÃO INTERSETORIALIZADA E
TERRITORIALIZADA**

Orientadora: Profa. Dra. Evelina Dagnino

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,
para obtenção do Título de Mestre em Ciência
Política.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELO ALUNO JOSÉ REINALDO BRAGA E ORIENTADA
PELA PROFA. DRA. EVELINA DAGNINO.

Assinatura da Orientadora

CAMPINAS
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH
UNICAMP

B73c Braga, José Reinaldo, 1967-
Campinas e os desafios da participação intersetorializada
e territorializada. / José Reinaldo Braga.
- - Campinas, SP : [s. n.], 2012.

Orientador: Evelina Dagnino.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Estado. 2. Cidadania. 3. Participação política –
Campinas (SP). I. Dagnino, Evelina, 1945- II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas. III. Título.

Informação para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Campinas and challenges of participation and
intersectorializada territorialized.

Palavras-chave em inglês:

State

Citizenship

Political participation – Campinas (SP)

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestre em Ciência Política

Banca examinadora:

Evelina Dagnino [Orientador]

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Maria do Carmo Albuquerque

Data da defesa: 03-12-2012

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, em sessão pública realizada em 03 de dezembro de 2012, considerou o candidato JOSÉ REINALDO BRAGA aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Profa. Dra. Evelina Dagnino

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Evelina Dagnino", is written over a horizontal line.

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Valeriano", is written over a horizontal line.

Profa. Dra. Maria do Carmo Alves de Albuquerque

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Maria do Carmo Alves de Albuquerque", is written over a horizontal line.

Minha Casa Zeca Baleiro

É mais fácil Cultuar os
mortos
Que os vivos
Mais fácil viver De
sombras que de sóis
É mais fácil
Mimeografar o passado
Que imprimir o futuro...

Não quero ser triste
Como o poeta que
envelhece
Lendo Maiakóvski
Na loja de conveniência
Não quero ser alegre
Como o cão que sai a
passear
Com o seu dono alegre
Sob o sol de domingo...

Nem quero ser
estanque
Como quem constrói
estradas
E não anda
Quero no escuro
Como um cego tatear
Estrelas distraídas
Quero no escuro
Como um cego tatear
Estrelas distraídas...

Amoras silvestres
No passeio público
Amores secretos
Debaixo dos guarda-
chuvas
Tempestades que
não param
Para-raios quem não
tem
Mesmo que não
venha o trem
Não posso parar
Tempestades que
não param
Para-raios quem não
tem
Mesmo que não
venha o trem
Não posso parar...

Veja o mundo passar
Como passa
Uma escola de samba
Que atravessa
Pergunto onde estão
Teus tamborins? (bis)
Sentado na porta
De minha casa
A mesma e única
casa
A casa onde eu
sempre morei
A casa onde eu
sempre morei
A casa onde eu
sempre morei...

De Cabeça Pra Baixo Raul Seixas

É na cidade de cabeça
prá baixo
A gente usa o teto como
capacho
Ninguém precisa morrer
Prá conseguir o Paraíso
no alto
O céu já está no asfalto

Na cidade de cabeça prá
baixo
Dinheiro é fruta que
apodrece no cacho
Ninguém precisa correr
Nem tem ideia do que é
calendário
Num tem problema de
horário
Na cidade de cabeça prá
baixo

É tão bonito ver o
sorriso do povo
Que habita o lugar
Olhar prá cima e ver a
espuma das ondas
Se quebrando no ar

Na cidade de cabeça prá
baixo
A gente usa o teto como
capacho
Ninguém precisa fazer
Nenhuma coisa que não
tenha vontade
Vou me mudar prá
cidade
Vou pra cidade de
cabeça prá baixo
Olha prá cima meu filho
O chão é lugar de cuspir

Na cidade de
cabeça pra baixo
É tão bonito ver o
sorriso do povo
Que habita o
lugar
Olhar prá cima e
ver a espuma das
ondas
Se quebrando no
ar

Na cidade de
cabeça prá baixo
A gente usa o
teto como
capacho
Ninguém precisa
fazer
Nenhuma coisa
que não tenha
vontade
Vou me mudar
prá cidade, nego,
eu

É na cidade de
cabeça pra baixo
É na cidade de
cabeça pra baixo
É na cidade de
cabeça pra
baixo...

**Só no escuro da cidade de cabeça para baixo é possível,
como um cego tatear estrelas distraídas.**

RESUMO

O trabalho objetiva debater os desafios da participação dos setores sociais subordinados em decisões políticas e de Estado e os desafios da participação intersectorializada e territorialmente referenciada. Para tanto, o debate da participação é acostado ao da economia política do território, o que possibilita inferir algumas noções sobre o papel das cidades na construção, no Século XXI, de um projeto político pós-neoliberal, participativo e democrático. Para sustentar as análises, proponho uma construção teórica que se inicia localizando conceitos como os de democracia, participação, espaços públicos, de hegemonia e de sociedade civil. Depois, incorporo formulações sobre o Estado capitalista e suas formas políticas e ideológicas de atuação em diferentes formações sociais e espaciais. Por fim, conceituo o território para pensar as disputas em torno do seu uso e, nelas o papel das cidades no Século XXI. Empiricamente inicio com uma análise do Governo Democrático e Popular de Campinas (2001-04) onde se desenvolveram as relações que o Orçamento Participativo (OP) estabeleceu com os ramos da saúde e da assistência social. Depois, para acostar o debate da participação ao do uso do território, primeiro analiso a participação no Governo PDT/DEM (2005-08) que fora responsável pela revisão participativa do Plano Diretor de Campinas. Em seguida, resgato as determinações que fizeram Campinas ser o que era ao final do Século XX para poder, naquela estrutura geográfica comparar as repercussões para o uso do território de dois conjuntos de investimentos: os do OP e os que objetivaram fazer Campinas sair de um índice de tratamento de esgoto da ordem de 5% e passar a tratar 70%. Para debater os desafios da participação territorializada e intersectorializada, analiso a forma como cada um dos ramos do Estado e suas respectivas instituições participativas recortam o território e usam os subespaços geográficos. E, por último, debato as dificuldades derivadas do “Novo” Plano Diretor de Campinas que, além de institucionalizar a mercadorização da cidade, afastou as possibilidades de a participação controlar o uso do território ao criar uma outra divisão geográfica que é diferente das usadas pelos espaços do fazer participativo das políticas sociais, ampliando os desafios para a construção, no Século XXI, de uma Campinas participativa e democrática.

RESUMO

Or trabalho objective debater gives you challenges participação two subordinates sociais Setores decisões em and State policies and gives you challenges and geographically referenced participação intersetorializada. For both, or debate participação é da da ao lying political economy do territory, or infer possibilita Algumas noções or paper on the Cities na construção not Século XXI, um projeto post-neoliberal politics, participatory and democratic. To support as Análises, uma proponho construção locating theoretical starts as you are concepts of democracy, participação, public Espaços of hegemony and of civil sociedade. Depois, on or incorporated formulações suas capitalist state and political and ideological forms of Atuação em formações sociais and Espaciais different. By fim, conceituo Territory em disputes as to think about and do seu use, or paper Nelas not Século XXI of the Cities. Empirically com uma start análise do Governo Democratic and Popular de Campinas (2001-04) as onde is desenvolveram Relações than or Orçamento Participatory (OP) com os estabeleceu Ramos da da Saúde and Social Assistance. Depois, to bed or debate participação ao da do do use territory primeiro study reports to participação not Governo PDT / DEM (2005-08) that peels responsável revisão participatory fora do Plano Diretor of Campinas. Em followed, as determinações that fizeram resgato Campinas be or was last year to do Século XX, geographical estrutura Naquela compare to or use as repercussões territory dois do investimentos sets: OP and I will do that objetivaram sair of Campinas fazer um esgoto tratamento index of da Ordem of 5% and 70% passar treat. To debater gives you challenges and intersetorializada participação territorialized, study reports on how each um two branches do suas respective State and Territory recortam instituições participatory and geographic subespaços USAM you. And, finally, as dificuldades derived debato do "Novo" Plano Diretor of Campinas, Alem da cidade mercadorização institucionalize, as afastou participação possibilidades of a control or use Território ao do raise uma outra geographical divisão é das used different hairs Espaços do fazer participatory political das sociais, challenges you to expand to construção not Século XXI, participatory and democratic uma Campinas.

SUMÁRIO

Prefácio	15
Introdução	27
1) Participação, Estado e Território	30
1.1) Por uma construção participativa da democrática	31
1.1.1) O Brasil e as instituições participativa	38
1.1.1.1) O contexto em que a participação se desenvolve	40
1.1.1.2) Uma tipologia dos espaços de participação	43
1.2) O Estado capitalista e suas racionalidades burocráticas.....	49
1.2.1) A diversidade dos espaços e das formas de ação do político	58
1.2.2) Uma aproximação entre o político, o econômico e as escalas espacial.....	65
1.3) O território, seus usos e a disputa entre as racionalidades sistêmicas com a razão comunicativa	70
1.3.1) As cidades como mercadorias	77
1.3.2) A participação e a economia política do território	81
2) O Governo Democrático e Popular e os desafios da participação intersetorializada.....	86
2.1) O Governo Democrático e Popular e a autonomia dos seus setores.....	89
2.1.1) A dinâmica do governo democrático e popular.....	97
2.2) Campinas e os desafios da participação intersetorializada	107
2.2.1) Os espaços de participação e suas dinâmicas	107
2.2.1.1) A participação nas Conferências Municipais de saúde e de assistência e suas leituras sobre o OP	108
2.2.1.1.1) A Conferência da Saúde e sua leitura sobre o OP	109
2.2.1.1.2) A Conferência de Assistência e sua leitura sobre o OP.....	111
2.2.1.2) O OP e a incorporação de temas e de segmentos sociais.....	112
2.2.1.2.1) A dimensão quantitativa da participação no OP	114
2.2.1.2.2) As representações nas assembleias do OP	119
2.2.1.2.3) Os diferentes espaços do OP e suas dinâmicas	123
2.2.1.2.3.1) Os espaços alternativos do OP.....	124
2.2.1.2.3.2) As assembleias intermediárias temáticas e suas demandas.....	125
2.2.1.2.3.3) O Conselho Municipal do OP – COP.....	128
2.2.2) Os trabalhos do Conselho Municipal do OP – COP	130
2.2.2.1) As origens das demandas e as suas incorporações pelos ramos.....	131
2.2.3) O OP e sua dinâmica orçamentária: algumas contradições com as autonomias dos ramos	137
2.2.3.1) O OP e o planejamento orçamentário	139
2.2.3.2) O saúde e a execução das diferentes demandas do OP.....	145

3) Campinas e os desafios da participação intersetorialmente territorializada	150
3.1) A participação no Governo do PDT do Dr. Helio	151
3.1.1) O OP no Governo do PDT do Dr. Hélio	151
3.1.2) Os Conselhos Municipais no Governo do PDT do Dr. Helio	155
3.1.3) A autonomia dos ramos e a participação no Governo do PDT do Dr. Hélio	156
3.2) A economia política do território campineiro	159
3.3) Campinas entre o feito fetichizado e o fazer participativo	167
3.3.1) As determinações dos investimentos em saneamento e a reprodução do uso do território	171
3.3.2) Os investimentos do OP e a democratização do uso do território	175
3.4) Campinas como mercadoria	181
3.4.1) O "Novo" Plano Diretor e a mercadorização de Campinas	184
3.4.2) Do território usado setorialmente à participação territorialmente fracionada	192
3.4.3) O "Novo" Plano Diretor e o fracionamento dos espaços do fazer participativo territorializado	201
4) Conclusões provisórias	207
5) Bibliografia	218

PREFÁCIO

Este prefácio é fruto das críticas da banca que analisou o trabalho e que, em primeiro lugar sugeriu que fosse feita uma apresentação da trajetória do seu autor e sua relação com o tema. Assim como, dado a amplitude das questões analisadas no trabalho, que elas fossem rearticuladas. Com este objetivo apresento aqui os elementos gerais que animam o trabalho, de tal forma que os debates propostos possam se desenvolver de forma articulada e inteligível desde primeiro capítulo; inclusive no que se refere ao uso de diferentes categorias analíticas.

Meu objetivo inicial foi o de lapidar minha percepção teórico-analítica do Governo Democrático e Popular de Campinas, que se desenvolveu no período de 2001 a 2004 e que fora hegemonizado pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Com o passar do tempo outros objetivos se colocaram: em primeiro lugar, e no geral, o de contribuir com o debate dos desafios da participação e, analisar os desafios da participação intersectorializada. O terceiro objetivo do trabalho, que complementa o segundo é o de acostar o debate da participação ao da economia política do território para pensar o papel do território na construção da intersectorialidade e, ainda pensar noções de quais os papéis que as cidades podem ter na construção participativa da democracia no Século XXI. Proponho isto porque, no momento em que este trabalho é feito, observa-se uma crise de acumulação no projeto neoliberal que hegemonizava o mundo desde o último quartel do Século XX. E, em meio a esta crise, está em disputa o papel que a política e o Estado terão no próximo ciclo de acumulação capitalista, assim como está em disputa o papel das cidades no novo ciclo. E aqui está o porquê as cidades devem ganhar espaço nos debates políticos e acadêmicos.

O objetivo inicial do trabalho e o interesse pelo tema da participação decorrem da minha participação no Governo PT. Primeiro como parte da equipe da Vice-Prefeita Izalene Tiene na Coordenadoria Especial de Participação Popular e do Orçamento Participativo que, ligada ao Gabinete do Prefeito teve como responsabilidade primeira organizar o programa do Orçamento Participativo (OP), mas se propôs ser, também, um lugar de suporte e articulação entre os outros espaços de participação. Depois, ainda no Governo do PT fui Coordenador da Coordenadoria Especial de Participação Popular e do Orçamento Participativo e, no Governo subsequente fui Conselheiro do OP (2007-2009) eleito pelo Distrito de Barão Geraldo.¹

¹ Antes de ir para o Governo, fui Diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Unicamp (STU), universidade onde trabalho desde 1989 quando entrei como segurança. Hoje trabalho na universidade como economista e estou terminando meu mestrado.

Assumi a Coordenação dos Programas do OP e da Participação Popular no Governo do PT, que até então eram coordenados pela Vice-Prefeita Izalene Tiene, após o assassinato do Prefeito Antonio da Costa Santos e a consequente ascensão da Vice-Prefeita ao cargo de Prefeita. Ou seja, o Prefeito Antonio da Costa Santos, ou o Toninho do PT, foi assassinado no dia 10 de setembro de 2001, no nono mês de Governo. Fato que em si já é marcante em qualquer Governo. Contudo aqui ele é ainda mais determinante porque, após o seu assassinato, o Governo, o Partido dos Trabalhadores e a oposição intensificaram suas dinâmicas. Ou seja, após o assassinato do Toninho o Partido não conseguiu se recompor, ou não conseguiu produzir uma nova síntese política, ou mesmo um acordo entre as suas frações que legitimasse a ascensão de Izalene Tiene à função de Prefeita. Como consequência, as disputas internas ao partido se intensificaram e a capacidade de síntese diminuía a cada dia que se passava; ao ponto de, ao final do Governo, quase metade do Partido não se envolver com a campanha eleitoral do candidato do Governo e do Partido à sucessão da Prefeita Izalene Tiene.

A dinâmica fracionada do PT, além de ser usada pela oposição na disputa política e ideológica com o Governo e o PT, fez com que, no próprio Governo, cada fração do Partido que o compunha se organizasse de tal forma que a disputa partidária atravessasse o Governo. E, esta disputa era feita inclusive utilizando-se dos aparelhos/secretarias que cada fração comandava; fato que determinou uma verdadeira autonomia dos setores do Governo e do Estado; autonomia que aqui é entendida como um elemento contraditório à intersetorialização das políticas sociais e que neste trabalho é usada para analisar os desafios para se construir espaços intersetorializados de participação da sociedade civil.

A preocupação com a questão da intersetorialidade decorre da minha participação no Governo como Coordenador da Participação Popular e do OP, pois, como Coordenador, vivenciei diversos momentos de conflitos entre os interesses dos setores do Governo com as demandas do OP e, mais do que isso, em todos os eventos externos que participávamos e que objetivavam discutir os desafios da participação,² uma das questões que sempre era debatida refere-se às dificuldades para se fazer a intersetorialização. Ou seja, todos os membros dos Governos e os Conselheiros representantes da sociedade civil, em todos os eventos reclamavam das diferenças de envolvimento dos diferentes setores dos Governos para com a questão da participação no

² Uma das diretrizes da Coordenadoria era a de participar dos fóruns que discutiam as questões relacionadas à participação. Dentre eles, por exemplo, o Fórum Paulista de Participação Popular que, em 2004 realizou em Campinas o III Congresso Paulista de Participação Popular. Ainda todos os finais de ano participávamos do evento organizado pelo Instituto Polis denominado "Repensando o OP", evento que objetivava, ano a ano, analisar junto com os membros dos Governos que desenvolviam o programa do OP e com Conselheiros do OP destas cidades, as dificuldades e as propostas para que os programas de desenvolvessem.

geral e, mais ainda quando se tratava do OP. Eram várias e variadas as reclamações em relação ao envolvimento dos diferentes setores para com o OP, mas uma área sempre aparecia: a saúde. Ou seja, nestes eventos de trocas de informações e de experiências, a relação dos OPs com a saúde sempre foi motivo de debates e esta é a principal motivação do debate neste trabalho com a saúde. A outra é o fato de a saúde ser uma referência para se pensar a questão da participação no Brasil, e o é porque foi o primeiro ramo a institucionalizar a participação de representantes da sociedade civil em espaços de decisão e de controle das ações a serem desenvolvidas pelo ramo.

Desde logo é importante explicitar que as análises desenvolvidas nesse trabalho não objetivam debater, e menos ainda demonstrar qual a melhor forma de participação, ou se o da saúde é melhor ou pior que o OP. Meu propósito é o de externar e analisar alguns dos desafios para a intersectorialização da participação, por isso o diálogo não é apenas com o ramo da saúde, mas envolve o ramo da assistência social e o debate com o uso do território.

A assistência social tem aqui relevância, em primeiro lugar porque o ramo, aos moldes da experiência da saúde, criou o seu Sistema Único da Assistência Social, o SUAS, que também incorporou a participação da sociedade civil no seu cotidiano e, por isso é um dos ramos que tem papel importante na análise e na construção da participação intersectorializada. O segundo motivo, que reforça o primeiro, é o fato de o SUAS se desenvolver a partir de relações que estabelece com diferentes segmentos organizados da sociedade civil, o que em si, ou para o próprio SUAS já estabelece a necessidade de se debruçar sobre o problema da participação intersectorializada. Em Campinas, por exemplo, a política de assistência se desenvolve incorporando contribuições de 07 (sete) Conselhos Municipais.³ Um terceiro motivo que justifica a assistência compor as análises deste trabalho é o fato de o ramo ter estabelecido uma relação com o OP diferente da que saúde teve.

A questão do território é um dos elementos que aumentam a complexidade das análises deste trabalho. E, ele está aqui, em primeiro lugar porque o Estatuto das Cidades criou a figura do Plano Diretor Participativo, ou seja, as cidades, a partir do Estatuto, tiveram que fazer ou rever seus Planos Diretores com a participação da sociedade civil. O que reforça a necessidade de se pensar o desafios da participação territorializada e intersectorializada, e reforça na exata medida em que, se o Plano Diretor deve pensar a cidade na sua totalidade, as políticas dos respectivos ramos do Estado devem estar articuladas às diretrizes do Plano e, tanto mais

³ Conselhos Municipais: da assistência social; de defesa dos direitos das mulheres; dos direitos das crianças e dos adolescentes; os tutelares; do idoso, da participação da comunidade negra e o dos direitos das pessoas com deficiência.

estarão quanto mais intersetorialmente elas forem formuladas. E é desde esta perspectiva que esse trabalho objetiva pensar como o território pode contribuir com a intersetorialização e, mais do que isso, pois é na medida em que o que se objetiva com a participação é a construção de uma cidade democrática nos seus aspectos políticos, culturais e econômicos, que esse trabalho tem o objetivo de aproximar o debate da participação do debate da economia política do território e, ainda, ao acostar os referidos debates, inferir noções do papel das cidades na construção de um projeto político participativo e democrático para o Século XXI – após a superação da crise do neoliberalismo.

Como já afirmei, meu objetivo é o de analisar os desafios da participação intersetorializada e como o território pode contribuir com a intersetorialização da participação. Destes objetivos deriva-se a ideia de confrontar as estratégias formuladas pelos ramos da saúde e da assistência assim como a proposta de uso do território do “Novo” Plano Diretor de Campinas com o OP, que se desenvolveu como uma política de Governo. E que como tal se relacionou com todos os setores do Governo e com os mais variados segmentos e setores da sociedade civil em um movimento de composição de opiniões e de demandas que se materializam em um Plano de Investimentos. Nesta perspectiva me parece importante frisar que as diferenças entre as demandas dos espaços de participação que se desenvolvem junto aos ramos e as do OP são aqui usadas apenas para analisar os desafios da intersetorialização da participação, porque, no concreto todas as demandas destes diferentes espaços e os próprios espaços têm os seus *prós* e *contras* e, se o objetivo for o de contribuir para a construção participativa da democracia, todas as formas e demandas contribuem, até porque se a democracia não for construída incorporando estas diferenças, ela não será participativa. E esta questão é determinante porque, como já disse, o propósito inicial desse trabalho foi o de lapidar minha percepção teórico-analítica do Governo em que participei como Coordenador da Participação Popular e do OP. O trabalho pretende também estabelecer um diálogo, ou debater os desafios da participação com e entre diferentes correntes de pensamento na ciência política e aproximá-los de elementos das dimensões econômica e geográfica, sem os quais os objetivos de promover o debate e lapidar minha percepção do Governo e, ainda, analisar os desafios da participação intersetorializada e territorializada se restringiriam.

Por tudo isso, a opção de juntar diferenças e nas diferenças debater e enfrentar os desafios da participação e avançar para os desafios da participação intersetorializada e territorialmente referenciada. Neste sentido a construção teórica objetiva localizar e aproximar

os principais conceitos e categorias que animarão as análises do trabalho. E para poder melhor explorar as discussões que o trabalho se propõe, inclusive a construção do debate teórico – debate que já é animado por elementos das diferentes dinâmicas dos distintos espaços de participação –, a seguir apresento, sumariamente os aspectos do SUS, do SUAS e do OP que animarão as análises.

O SUS – Sistema Único de Saúde

O Sistema Único de Saúde é uma conquista da sociedade brasileira e ele é muito maior do que os aspectos dele que serão aqui destacados para se pensar os desafios da participação intersectorializada. Sua institucionalização é resultado da luta do histórico *Movimento pela Reforma Sanitária Brasileira* que, com o apoio de vários e diversificados setores da sociedade brasileira, conseguiu inscrever o Sistema na Constituição Federal do Brasil de 1988. E é, portanto, esta mesma Constituição que estabelece os princípios do SUS que é parte do objeto deste trabalho. Ou seja, o Art. 198 afirma que:

as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de Governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade.

A primeira diretriz constitucional, a descentralização, no concreto distribui responsabilidades pela gestão do Sistema entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e o faz no que se refere à promoção, articulação e interações dos seus programas para assegurar, em conformidade à segunda diretriz, acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde. O processo de descentralização delegou para a instância do município, que é objeto deste trabalho, através da Norma Operacional Básica de 1996 (NOB/96), dois níveis de responsabilidade. O primeiro é o da Gestão Plena da Atenção Básica – condição na qual o município percebe repasses de recursos de Fundo a Fundo (Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde) para o financiamento das ações básicas de saúde. O segundo é o da Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde, situação em que Campinas se enquadra desde 1988 e que tem como característica o município receber o repasse dos recursos Fundo a Fundo para o financiamento de toda a sua rede de assistência à saúde.

A terceira diretriz, a “participação da comunidade” é entendida como uma forma de controle social que possibilita à sociedade civil, através de seus representantes, definir, acompanhar a execução e fiscalizar as políticas de saúde. A Lei Orgânica da Saúde estabelece duas formas articuladas de participação na gestão do SUS: as Conferências e os Conselhos. As Conferências são Fóruns onde se reúnem representantes das organizações da sociedade civil e usuários do sistema, representantes do Estado e dos prestadores de serviços de saúde. O papel das Conferências é avaliar a situação de saúde nos correspondentes espaços geográficos, ou nos três níveis de Governo (nacional, estadual e municipal) e, para cada um deles, definir as diretrizes que orientarão a formulação das políticas e as ações do ramo.

Os Conselhos de Saúde são obrigatórios nos três níveis e, assim como as Conferências, são instâncias colegiadas tripartites (com a participação dos trabalhadores, gestores e usuários) e paritárias; ou seja, metade, ou 50% representa a sociedade civil e suas organizações e, os outros 50% representa a sociedade política e se subdivide em trabalhadores do ramo (25%) e Governo (25%). Com poder deliberativo é o espaço onde a sociedade participa do planejamento e controle da execução das ações e serviços de saúde e, sua existência e funcionamento são pré-requisitos para a habilitação e o recebimento dos recursos federais repassados Fundo a Fundo conforme descrito acima. Em Campinas o sistema de participação é constituído pelas instancias da Conferência Municipal de Saúde, pelo Conselho Municipal, por dois Conselhos Distritais e por 50 Conselhos Locais que respondem pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS). Cabe registrar que a cidade tem 61 UBS⁴, portanto, nem todas as UBS têm espaços de participação.

Para poder localizar a dimensão teórica do debate com o ramo da saúde que este trabalho se propõe, me parece importante, desde já, trazer uma informação referente à experiência de Campinas, que fora registrada por Carmen Lavras (2008) e que localiza no tempo a construção do Sistema na cidade. Ou seja, e segundo Lavras, “a conformação da rede municipal de atenção básica em Campinas [iniciou-se], praticamente dez anos antes do SUS” (p. 24). Esta informação é importante porque autoriza analisar as variáveis que alimentam este trabalho desde a perspectiva de um local que tem seu Sistema de Saúde associado à forma e ao tempo de implantação do SUS no Brasil. Realidade que autoriza em primeiro lugar perceber e debater a partir da localidade, algumas das variáveis que animaram as análises sobre os vinte

⁴ Prefeitura de Campinas < <http://2009.campinas.sp.gov.br/saude/> >. Em, 28/09/2010.

anos de implantação do SUS e autorizam porque as variáveis se manifestam em Campinas na maturidade em que se encontra o sistema no país. E, é esta realidade que, também autoriza que confrontá-lo com outros espaços de participação e, nesse confronto perceber alguns dos desafios para a participação intersectorializada. O fato é que a maturidade em que o SUS se encontra, e se encontra também em Campinas, permite que ele possa ser confrontado sem desmerecer sua contribuição e, mais do que isso, a própria possibilidade do confronto com o SUS já é uma das suas contribuições e que só pode ser desenvolvida dada a sua maturidade. Ainda, confronta-se aqui algo que pode ser confrontado porque tem autoridade para enfrentar o debate e é exatamente esta autoridade que autoriza e valoriza o este necessário debate.

O SUAS – Sistema Único da Assistência Social

A Assistência Social no Brasil tem na caridade, na filantropia e na solidariedade religiosa sua origem histórica. E, não obstante o seu importante Movimento de Reconceituação, iniciado em meados da década de 1960, portanto, com mais de 40 anos (NETTO, 2005), ainda hoje as profissionais da assistência enfrentam o desafio de implantar os preceitos formulados na Reconceituação (FALEIROS, 2005) e o Sistema Único da Assistência Social, o SUAS. Contudo, como parte desta construção histórica, a Constituição Federal de 1988 já garantia conquistas importantes para o tema da assistência. O Artigo 204 da Constituição, por exemplo, além de indicar a fonte dos recursos que custeariam as políticas do ramo, estabeleceu também as diretrizes a serem adotadas pelas referidas políticas. Mais ainda, definiu dois princípios de relevância para seu êxito e que estão diretamente relacionados ao objeto deste trabalho. O primeiro refere-se à descentralização político-administrativa, questão que é entendida neste trabalho como parte do processo de democratização, e que é assim entendida porque a descentralização responsabiliza os municípios e, esse processo de responsabilização dos municípios faz da análise do lugar, ou das cidades, espaços importantes na construção prática e teórica da política e da democracia brasileira. Construção que é democrática porque a descentralização permite avançar na construção do controle social do poder político, ou do Estado quando aproxima esta instância de poder do lugar cotidiano em que a vida das pessoas se desenvolve. A segunda diretriz Constitucional, a participação da sociedade civil como forma de integração do poder público local com a sociedade civil, reforça e aponta uma forma para a democratização do poder. A forma participativa.

A Constituição de 1988 definiu, também, abril de 2001 como prazo máximo para a implantação da regulamentação da seguridade social. Contudo, apenas em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi sancionada e publicada no Diário Oficial da União de 08 de dezembro. Sem acordo entre os órgãos gestores quanto ao reordenamento ou extinção das instituições gestoras da Assistência Social no Brasil, a história da LOAS não termina com sua promulgação. Pelo contrário, a partir deste momento começa-se uma grande luta para a sua implantação.

A LOAS estabeleceu os princípios e as diretrizes para a política de assistência, com destaque para a descentralização, a democratização, a equidade e a complementaridade entre o poder público e a sociedade civil, cuja realização deve dar-se de forma integrada às demais políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais. Segundo o Plano Nacional da Assistência Social (PNAS), de 2004, além da política de assistência se realizar de forma integrada às demais políticas setoriais, ela deve considerar as desigualdades sócio-territoriais e buscar seu enfrentamento. A LOAS é clara, portanto, no que se refere ao objeto analisado por este trabalho – ela estabelece como diretriz a participação intersectorializada e territorializada.

O princípio de democratização presente na Constituição Federal de 1988 e na LOAS determina que os espaços de participação da assistência sejam, assim como na saúde, espaços paritários de partilha de poder entre setores estatais e setores da sociedade civil nas três esferas de Governo. E esta participação é exercida através dos respectivos Conselhos e das respectivas Conferências que visam definir e pactuar a política de assistência social. Ou seja, as Conferências devem ocorrer nas diferentes instâncias de Governo e devem ser convocadas pelos respectivos Conselhos e, como instâncias deliberativas, têm a atribuição de avaliar a política do ramo nos respectivos espaços geográficos e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS. Neste sentido, os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios são instâncias paritárias e deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

Em Campinas, os trabalhos desenvolvidos no período 2001-2004, segundo o Relatório de Gestão de 2001 (PMC, 2002, p. 93 e 94), se pautaram pela LOAS e tiveram três diretrizes. A

primeira foi o trabalho em rede e a busca pela intersetorialidade. A rede de proteção social para enfrentamento dos problemas e formulação da política de assistência social foi concebida com o objetivo de articular o conjunto das políticas do ramo, as Organizações Não Governamentais (ONGs) atuantes na área e os Conselhos Municipais. A busca do gerenciamento integrado dos programas e projetos do ramo teve como pressuposto o princípio da equidade, da atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social. O trabalho em rede buscou ainda a integração das políticas sociais tendo no território o espaço de articulação e definição das demandas, o que faz do Sistema da Assistência um ator importante na disputa pelos sentidos de uso do território.

A segunda diretriz – a participação popular – fundamentou a busca e o incentivo à participação dos usuários e dos trabalhadores do ramo como condição para o respeito e o fortalecimento dos espaços coletivos e autônomos de discussão e decisão. A terceira diretriz – inversão de prioridades – pautou-se pelo fortalecimento das relações comunitárias de solidariedade, considerando como necessidade a integralidade da pessoa combatendo a segmentação.

O OP Campinas

A implantação do OP Campinas foi orientada pelo *Programa Democrático e Popular* escolhido nas eleições municipais de 2.000 e que definiu o Programa do OP como um "*processo de democracia direta*" na definição das demandas a serem analisadas pelo Conselho Municipal do OP (COP) e para a eleição dos seus representantes.

Além da definição do método, outros três princípios orientaram a implantação do Programa: o primeiro, estabelecer uma relação democrática de fato, mesmo que não de Direito, entre o Governo e as instâncias do OP. Ou seja, ainda que as definições das instâncias do OP não tenham força de Lei, e provenham de um acordo tácito, mas explícito entre o Governo e cidadãos e cidadãos, essas decisões deveriam ser cumpridas.

O segundo princípio foi o da prática de uma avaliação democrática constante, como elemento retroalimentador do processo. O terceiro, a garantia do acesso ao maior e melhor repertório possível de informações necessárias à tomada de decisões e a realização das demais ações pertinentes ao fortalecimento da participação.

Antes de entrar na descrição do OP Campinas, é importante localizar duas diferenças com a experiência da cidade de Porto Alegre (POA), e que serão importantes para o entendimento da análise de algumas das questões que animarão o debate mais à frente. A primeira é o fato de, na cidade de Porto Alegre o Programa do OP surgir em 1989 de uma síntese no decorrer do Governo; síntese animada pelos interesses dos movimentos populares que queriam participar de forma ativa das decisões políticas, e da vontade do Partido no Governo em se abrir para a participação da sociedade civil. Em Campinas, como já dito, o Programa foi apresentado nas eleições de 2000 como uma proposta do Partido para fazer a gestão do aparelho de Estado local, proposta que se efetivou a partir de 2001 quando os movimentos sociais e populares foram chamados a decidir os investimentos da prefeitura.

Outra questão importante e que deriva do fato de que em Porto Alegre a experiência originou-se a partir da organização política das associações de moradores e em conjunto com o Governo da cidade, refere-se aos lugares onde as demandas eram formuladas, ou os lugares de origem da demanda. Ou seja, na cidade de Porto Alegre o programa foi implantado em 1990 tendo como fonte geradora de demanda o recorte geográfico ou as assembleias regionais e, só depois, em 1994 foram incorporadas ao programa as assembleias temáticas. E o foram a partir de uma decisão política que envolveu os atores da sociedade civil, do OP e do Governo na tentativa de buscar ampliar os atores sociais envolvidos com o programa. Já em Campinas as assembleias temáticas estavam previstas já no programa que o Partido apresentou à cidade. Desta forma a metodologia proposta pelo Partido no Governo em Campinas definiu dois tipos de espaços formuladores de demandas: o geográfico e o temático. Sendo que os espaços temáticos criados, em um primeiro momento limitavam-se aos ramos do Estado que já tinham seus espaços de participação, inclusive como forma de valorização dos respectivos espaços. E, entre as assembleias temáticas tínhamos: Assistência Social, Saúde, Gestão, Educação, Cultura Esporte e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Habitação; e a Temática da Cidadania que envolvia os seguintes segmentos sociais: comunidade negra, homossexuais, idosos, juventude, mulheres e pessoas com deficiência.

No que se refere aos espaços geográficos, optou-se pelo uso da divisão administrativa da cidade que a subdivide em 18 regiões – MAPAS IV e X.

As fases do OP foram pensadas como sendo um conjunto de eventos que se articulavam entre si e que iam acumulando deliberações até se construir o Plano de Investimentos. O processo foi dividido em quatro grandes momentos: a) A primeira rodada de

Assembleias Populares; b) As Assembleias Intermediárias; c) A segunda rodada de Assembleias Populares; e d) Os trabalhos do COP. Vejamos cada um deles.

A **primeira rodada de assembleias** tinha dois objetivos: a) prestar conta das ações do Governo na região ou para o tema da assembleia, e b) eleger, a cada 10 pessoas presentes, 01 Representante Regional ou Temático para compor os respectivos Fóruns de Representantes. Nas regiões os Representantes eram eleitos de acordo com o bairro onde residiam os participantes das assembleias; nas temáticas os Representantes eram eleitos conforme a categoria de credenciamento (usuários, trabalhadores, prestadores de serviço, etc.).

A **rodada de assembleias intermediárias** era o momento mais importante do OP, pois era o momento onde a população se reunia a partir de características comuns, temáticas, geográficas ou de segmentos ou setores sociais para debater, decidir e hierarquizar suas demandas. Neste momento competia ao Governo apenas acompanhar as assembleias. E aqui se faz necessário fazer um destaque para localizar algumas das questões que animarão as análises à frente. A primeira é o fato deste momento do OP ser o menos analisado pela literatura, e isto é importante porque é ele quem define o OP como um espaço de democracia direta, ou como veremos com Avritzer (2009), de participação de baixo para cima. Ou seja, era neste momento que os participantes do OP definiam a pauta que animaria o debate político referente aos investimentos a serem perseguidos pelo Estado. Um terceiro motivo é o fato de que este momento, ou espaço tem um papel importante na análise da relação do OP com os ramos da saúde e da assistência e, desde esta relação é possível analisar os desafios da intersectorialização da participação. Fundamentalmente porque as dinâmicas de participação nos espaços intermediários e, conseqüentemente, suas demandas se diferenciam quando falamos dos espaços temáticos ligados aos ramos e dos espaços geograficamente organizados e os decorrentes dos temas da cidadania.

A **segunda rodada** de assembleias do OP tinha três objetivos: (i) apresentar a previsão orçamentária para o ano seguinte (receitas, despesas e o montante de recursos para investimentos); (ii) apresentar as prioridades definidas nas assembleias intermediárias das regiões e/ou dos temas; e (iii) eleger as Conselheiras ou os Conselheiros de cada uma das regiões e temas que comporiam o COP.

O COP, em 2004 foi composto por 102 Conselheiros – 51 titulares e 51 suplentes – eleitos através do voto direto. Cada região elegia 04 Conselheiros, dois titulares e dois suplentes. As Assembleias Temáticas elegiam um conselheiro titular e um suplente, para representar os temas; exceto na temática denominada de Desenvolvimento Econômico que elegia seis Conselheiros, sendo um titular e um suplente para: os produtores rurais; as micro e pequenas empresas, a indústria e o comércio; e um titular e um suplente para representar os setores da economia informal, cooperativas e o movimento sindical. A Temática da Cidadania elegia 12 Conselheiros, sendo um titular e um suplente representando respectivamente a comunidade negra, os homossexuais, os idosos, a juventude, as mulheres e as pessoas com deficiências.

A eleição do COP era feita de forma direta, ou seja, todos os presentes e credenciados nas Assembleias tinham direito ao voto. E era realizada através de chapas e seguia o critério da proporcionalidade direta, quer dizer: cada chapa indicava a quantidade de Conselheiros de acordo com a proporção de votos que recebera. O Governo participava do COP com direito a voz, mas sem direito a voto.

Feita esta apresentação inicial, para concluí-la parece-me importante informar que esse trabalho é uma dissertação que – e, de volta ao começo – se iniciou com o objetivo de lapidar minha percepção teórico-analítica da experiência vivida. Daí decorre tanto a amplitude do debate quanto a da bibliografia utilizada. Como dissertação, seu propósito, repito, é o de fomentar o debate em torno dos desafios da participação intersectorializada e o papel do território na intersectorialização e, por isso suas conclusões são provisórias e, como não poderia ser diferente, toda a sua discussão é de minha exclusiva responsabilidade.

Introdução

Campinas é um lugar onde vivem mais de um milhão de pessoas. Território onde a maioria, subordinada, sofre com as dificuldades de acesso aos valores produzidos na cidade.

Em Campinas, a retomada do papel da política e do Estado, em contraposição à despolitização neoliberal, teve início em 2001 com a eleição do Programa Democrático e Popular. No Governo que implantou o referido Programa, os setores sociais subordinados, através do OP, ampliaram suas capacidades de intervir nas decisões de investimentos do Estado. No Brasil, a retomada do papel da política e do Estado e seus investimentos, deu-se, com o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na segunda metade da primeira década do Século XXI. Contudo – mesmo repercutindo nas condições em que as vidas se desenvolvem nas cidades e, não obstante a multiplicação das Conferências Nacionais setoriais e de diferentes segmentos sociais, o que deve ser valorizado –, a intervenção acompanhada de processos que fortalecessem, e menos ainda articulassem os espaços de participação subnacionais. Daí a necessidade de se aprofundar o debate dos desafios da participação intersectorializada e, com ele, o papel das cidades na disputa pela construção participativa da democracia.

Dito isso, o objetivo geral deste trabalho é o de contribuir com o debate dos desafios da participação intersectorializada, e são três os objetivos específicos. O primeiro é o de externar e analisar alguns dos elementos que dificultam a construção de espaços intersectorializados de participação da sociedade civil.

O segundo objetivo específico é o de externar alguns elementos que permitam analisar qual o papel do território na intersectorialização da participação.

O terceiro objetivo específico desse trabalho é o de acostar o debate da participação ao da economia política do território e, com isso inferir noções do papel das cidades na construção de um projeto político participativo e democrático para o Século XXI.

Para sustentar as análises dos objetivos colocados, o primeiro capítulo do trabalho proporá uma construção teórica que incorporará autores de diferentes escolas e que trabalham com diferentes objetos – de vertentes da ciência política à geografia. Concretamente a construção teórica se inicia com um primeiro conjunto de conceitos e de categorias que, em primeiro lugar pretende localizar a noção de democracia que animará o trabalho e sua relação com a participação; depois, os conceitos de espaço público e de espaço público alternativo ou contrapúblico e a forma como cada um destes tipos de espaços se relacionam com as dinâmicas de participação dos ramos da saúde e da assistência e com o OP. Ainda no primeiro item do

primeiro capítulo, para poder pensar o papel da sociedade civil na construção participativa da democracia será necessário apresentar o conceito de sociedade civil que animará as análises do trabalho, assim como o de hegemonia. E ao final do primeiro item do primeiro capítulo, apresento uma tipologia dos espaços de participação que ajudará na análise da relação entre os diferentes tipos de espaços.

Para poder debater a relação entre a sociedade civil e o Estado e analisar o papel do segundo na construção participativa da democracia, se faz necessário localizar a forma como o Estado capitalista se estrutura, assim como as formas políticas e ideológicas que ele atua, ou as formas que sua estrutura e suas ações podem assumir em diferentes formações sociais e em diferentes espaços geográficos. Este conjunto de questões sobre o Estado, mais as suas relações com as dinâmicas de acumulação capitalista nas escalas espaciais subnacionais, compõe o segundo subconjunto de conceitos e de categorias e pretende aproximar a dimensão da política da dimensão econômica nos espaços geográficos subnacionais ou, mais especificamente, nas cidades e sustentar as análises deste trabalho.

A terceira parte do capítulo teórico, primeiro conceitua o território e sua relação com a economia política, para, nesta perspectiva apresentar duas diferentes propostas de cidade que aqui são entendidas como que se desenvolvendo em disputa – a cidade democrática e a cidade mercadoria. A análise das duas propostas de cidade pretende identificar contradições entre elas. Contradições que devem ser exploradas na disputa entre os projetos de cidade e na construção participativa da democracia no Século XXI.

O o segundo capítulo analisará as relações que o OP Campinas estabeleceu com o ramo da saúde e com o ramo da assistência social no período de 2001 a 2004. Isto porque são dois ramos que, como vimos, têm suas intervenções políticas formuladas em espaços onde representantes da sociedade civil podem participar, junto com representantes do Estado, das respectivas formulações. Neste capítulo a hipótese a ser checada é a de que, os conflitos que se desenvolveram nas relações que o OP estabeleceu com a saúde e com a assistência são consequências das diferentes formas que as Conferências Municipais dos ramos escolheram para se relacionar com o OP. Ou seja, na medida em que os ramos se desenvolveram autonomamente, suas formulações sobre o OP podem ser diferentes. E estas diferentes leituras influenciariam a forma como os atores participantes destes espaços se relacionaram com o OP. Portanto o objeto a ser pesquisado é a forma como os ramos se relacionaram com o OP e as consequências da autonomia dos ramos para a intersectorialização da participação.

Para a análise do objeto proposto no segundo capítulo, primeiro será apresentada a dinâmica do Governo do PT que propiciou a experiência em análise. Depois serão apresentadas as dinâmicas de participação nos espaços das Conferências da saúde e da assistência e suas respectivas leituras sobre o OP. Depois será apresentada a dinâmica de participação no OP e as diferenças entre os espaços temáticos, organizados junto com os ramos, os espaços regionais e os dos temas da cidadania. Em seguida será analisado como os ramos da saúde e da assistência se relacionam com as demandas dos dois diferentes espaços do OP. Por fim serão analisadas as repercussões para a autonomia dos ramos e que são derivadas da característica de o OP decidir sobre a totalidade dos investimentos da administração direta e, ainda, como a saúde executou demandas formuladas nos dois diferentes espaços do OP.

O terceiro capítulo pretende territorializar o debate da participação e aproximá-lo do debate da econômica política do território, para tanto o capítulo inicia analisando a política de participação no Governo do PDT do Dr. Hélio que foi responsável pela revisão participativa do Plano Diretor de Campinas. Depois, para acostar o debate da participação ao do uso do território, resgato as determinações que fizeram Campinas ser o que era ao final do Século XX para poder, naquela estrutura geográfica comparar as repercussões para o uso do território de dois conjuntos de investimentos: os do OP e os que objetivaram fazer Campinas sair de um índice de tratamento de esgoto da ordem de 5% e passar a tratar 70%. A hipótese a ser checada aqui é a de que, ao se identificar e territorializar as diferentes racionalidades que animaram os dois conjuntos de investimentos, será possível externar e analisar algumas das repercussões e mesmo algumas contradições entre as duas diferentes formas de definição dos investimentos em relação ao uso do território. Portanto, o objeto a ser pesquisado serão as racionalidades que determinaram os investimentos e as contradições entre elas.

Para finalizar, ainda no terceiro capítulo serão analisados os desafios e potencialidades da participação intersetorializada e territorialmente referenciada. Para tanto serão apresentadas as diferentes subdivisões espaciais, ou os diferentes recortes geográficos que animam os espaços de participação do OP, da saúde, da assistência e o do “Novo” Plano Diretor de Campinas. A hipótese aqui é a de que cada ramo constrói uma leitura do território a partir dos seus objetos específicos, o que dificulta uma leitura que articule as diferentes dimensões da intervenção do Estado e, portanto, a construção de espaços intersetorializados onde a sociedade civil possa intervir considerando as diferentes realidades territorializáveis, sejam elas decorrentes das realidades vividas pelos atores da sociedade civil ou do Estado.

1) Participação, Estado e Território

Como já dito, este trabalho tem o propósito de contribuir com o debate dos desafios da participação intersetorializada e o de aproximar o debate da participação das questões que animam a economia política do território para, a partir desta aproximação, pensar o papel da participação na disputa política e ideológica entorno do papel das cidades na construção participativa da democracia.

Para poder tratar destas diferentes dimensões, se faz necessário articular um conjunto grande de autores e conceitos. Neste sentido, o primeiro desafio dessa dissertação será o de sugerir e articular diferentes autores, conceitos e categorias analíticas – por vezes tratadas como contraditórios – em uma perspectiva. Para tanto, a discussão teórica pretende localizar as formulações sobre os conceitos de democracia, espaços públicos, participação, sociedade civil, hegemonia e de Estado; de tal forma que estes conceitos possam ser entendidos como se desenvolvendo de forma dinâmica e articulada. Um terceiro conjunto de formulações pretende acostar o debate da participação ao debate da economia política do território para, com esta aproximação externar algumas das contradições que a participação coloca para o modelo de cidade do projeto neoliberal e, nesta perspectiva debater os desafios e a potencialidade da participação territorializada na construção do projeto participativo e democrático.

Nas análises sobre a participação é raro o uso de formulações marxistas. Este não uso se justificaria pela tese de que, esta corrente de pensamento limitar-se-ia a perceber a realidade a partir da – ou a partir do objetivo de superar a – realidade de subordinação de classes. Esta percepção subordinaria outras formas ou relações de poder e, portanto, de análise e de disputas políticas. Contudo, dado a necessidade de superação das relações de produção capitalista, parece-me fundamental o uso de tais contribuições, em especial no que se refere à formulação sobre o Estado e sua atuação na disputa política e ideológica. Ainda, sem esta perspectiva analítica seria impossível acostar o debate da participação ao da economia política do território e pensar o papel das cidades nos ciclos de desenvolvimento capitalista e, neles os desafios da participação para democratizar a vida nas cidades.

A seguir, apresento os principais conceitos e as categorias analíticas que animarão minhas análises. Começando pelo debate da democracia e da participação; passando pelo debate do Estado e suas formas de atuação para, em seguida localizar a disputa em torno do uso dos territórios subnacionais, ou a disputa entre os distintos projetos de cidades.

1.1) Por uma construção participativa da democracia

Para localizar os primeiros conceitos e categorias que permitirão analisar os desafios da participação intersectorializada, vejamos as principais formulações que têm animado as análises sobre a construção participativa da democracia; o desenvolvimento destes espaços no percurso da democracia brasileira e algumas categorias de análise já desenvolvidas. Por último, neste primeiro item, a forma como cada um dos espaços em análise neste trabalho é concebido, ou uma tipologia dos diferentes espaços de participação para, em seguida, poder analisar a relação entre eles.

Segundo Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), no momento em que é reaberto o debate sobre a democracia, com o fim da Guerra Fria e o aprofundamento do processo de globalização, a democracia representativa hegemônica no pós-guerra estaria frente a um conjunto de questões não resolvidas. Questões que remetem ao debate entre a democracia representativa e a democracia participativa. Para os autores, a concepção hegemônica de democracia representativa a vigorar na segunda metade do Século XX, estaria relacionada a três questões. A primeira delas refere-se à relação entre procedimento e forma e, teria sido respondida colocando a democracia enquanto forma. Ou seja, o processo democrático seria um método político para a construção de Governos, identificando e limitando a democracia a regras do processo eleitoral, ou um arranjo institucional capaz de legitimar decisões políticas e administrativas.

A segunda questão, a burocracia, teria sido colocada como indispensável na medida em que as funções do Estado foram crescendo e se tornando cada vez mais complexas com a instituição do *welfare state* nos países europeus. De acordo com a concepção de democracia hegemônica, os cidadãos, ao fazerem a opção pela sociedade de consumo de massa e pelo Estado de bem estar social, teriam aberto mão do controle das atividades políticas e econômicas em favor de burocracias públicas e privadas. A opção seria consequência do fato de que estas formas de organização econômica e política requerem competências técnicas que não poderiam ser exercidas por cidadãos comuns.

A inevitabilidade da representação aparece como a terceira questão da concepção de democracia hegemônica no pós-guerra. A justificativa estaria baseada em dois pilares: o primeiro seria a necessidade do consenso entre os representantes, ou seja, nos rodízios das formas de tomadas de decisões nas democracias diretas faltariam mecanismos racionais para a

tomada de decisões consensuadas. O segundo estaria relacionado à suposta capacidade da representação de expressar as diferentes opiniões na sociedade, ou seja, o sistema eleitoral garantiria a representação dos interesses presentes na sociedade.

Ainda segundo Santos e Avritzer, em paralelo à formação da concepção de democracia como prática restrita de legitimação de Governos, teria surgido um conjunto de concepções alternativas que os autores denominam de "contra-hegemônica". A maioria destas concepções não teria rompido com a questão da democracia enquanto procedimento. Contudo, vincularam o procedimento como forma de vida, entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana. De acordo com essas concepções, a democracia seria "uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade" (p. 51).

A democracia nas concepções não hegemônicas estaria relacionada ao reconhecimento de que esta não se constitui como um acidente ou uma obra de engenharia institucional. Negam, portanto, "as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana" e o reconhecimento da pluralidade humana se daria a partir de dois critérios distintos: "a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional" (p. 51). Neste sentido, a democracia sempre implicaria rupturas com tradições estabelecidas e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. É desde esta formulação sobre a democracia que analisarei os espaços de participação; ou seja, entendendo-os como inovações sociais e institucionais que são consequência da disputa política e cultural pela construção participativa da democracia e que devem ser, portanto, capazes de promover uma nova gramática social e cultural, novas determinações e mesmo novas instituições.

Entre os autores que contribuíram com a formulação das teorias democráticas não hegemônicas, Jurgen Habermas e seu conceito de esfera pública abriu espaço para que a questão do procedimento passasse a ser pensada como prática social democrática, não apenas como constituição e legitimação de Governos. O conceito vem inspirando investigações sobre uma esfera dialógica e interativa onde seria possível a tematização de novas questões e o estabelecimento de fluxos de comunicação que considerariam a validade moral dos assuntos em

questão. Nesta perspectiva, ou no âmbito desta teoria crítica, os processos de legitimação democráticos se relacionariam com a ação comunicativa.

O passo decisivo dado por Habermas, em *Mudança Estrutural na Esfera Pública (1984)*, foi o de trazer para o debate aspectos que fizeram surgir na história do Ocidente um espaço público e seus importantes desdobramentos sociais, políticos e culturais para a modernidade. Um dos fenômenos analisados pelo autor e que fundamenta sua proposição, diz respeito à separação entre a subjetividade do indivíduo burguês, que se desenvolve na esfera privada, das atividades materiais decorrentes da retirada das atividades produtivas do interior da casa burguesa. Nesta análise, a elaboração das experiências subjetivas destes seres humanos privados teria permitido a constituição de autonomias em relação à rígida ordem hierárquica medieval. A pequena família, os salões e os círculos literários teriam se constituído como espaços possíveis para a crítica cultural através de uma nova racionalidade argumentativa, baseada em uma comunicação discursiva entre iguais. A existência de uma esfera pública crítica, como espaço de construção de autonomias, teria favorecido o rompimento com hierarquias fundadas em um saber assentado em razões de autoridades e nas tradições, criando as condições para a ação política.

Com isso, segundo Habermas, na modernidade ocidental teria ocorrido um processo de diferenciação das estruturas racionais ou das racionalidades; diferenciação que desassociaria as estruturas de racionalização sistêmicas do processo de racionalização comunicativa que estrutura o mundo da vida. Como resultado da diferenciação das razões sistêmicas das razões do mundo da vida, teria surgido uma diferenciação social mais complexa do que a dualidade entre Estado e sociedade civil. Nesta complexidade, de um lado, seriam organizadas as estruturas sistêmicas que se diferenciariam do mundo da vida, mas que também se diferenciam entre si, são eles: o subsistema econômico e o subsistema administrativo ou burocrático. De outro lado, situar-se-ia o campo da integração social organizado em torno da ideia de um consenso normativo, gerado a partir das estruturas da ação comunicativa e que seriam animadas pelas razões do mundo da vida. Com esta formulação, o autor faz uma distinção fundamental entre a ação instrumental e a ação comunicativa; sendo a ação instrumental a técnica que aplica racionalmente meios para a obtenção de fins, típica das sociedades modernas, e que se institucionaliza em dois subsistemas – o econômico e o político/burocrático – indispensáveis ao funcionamento e à reprodução do modelo de sociedade hegemônico.

A integração sistêmica seria, portanto, uma forma objetiva de coordenação da ação social, própria à economia de mercado e à dimensão administrativa do Estado moderno. Já a ação comunicativa ocorreria em uma base interativa dos mundos objetivo, social e subjetivo; ou seja, permitiria que os atores sociais se relacionassem simultaneamente com: a) os fatos da natureza; b) com as pessoas, através do julgamento das ações e das normas existentes, e c) com as pulsações interiores, expressando seus sentimentos e vivências.

No mundo sistêmico, segundo Habermas, não haveria lugar para a ação comunicativa, pois a linguagem seria substituída pelo dinheiro (do subsistema econômico) e pelo poder (do subsistema político). Nesta perspectiva, uma das patologias da modernidade seria a colonização do mundo vivido pelas razões do mundo sistêmico, ou seja, a ação instrumental vai invadindo os espaços do mundo vivido fazendo com que a ação comunicativa se fragilize em relação às racionalidades sistêmicas.

Em termos habermasianos, portanto, a dinâmica do desenvolvimento cultural se localizaria na relação entre, de um lado, o movimento de integração sistêmica que coloniza o mundo da vida e, de outro a ação comunicativa que deve influenciar as racionalidades sistêmicas. E, ainda de acordo com Habermas, no modelo discursivo de democracia caberia aos atores da sociedade civil um duplo papel:

de um lado, eles são responsáveis pela preservação e ampliação da infraestrutura comunicativa próprias do mundo da vida e pela produção de microesferas públicas associadas à vida cotidiana. Ao mesmo tempo, tais atores canalizam os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública, tratando de "apresentar novas contribuições para a solução de problemas, de oferecer novas informações e de corroborar os bons motivos, denunciando os maus, de forma a introduzir um impulso nos ânimos capaz de alterar os parâmetros constitucionais da formação da vontade política e de pressionar os parlamentos, os judiciários e os governos em favor de determinadas políticas" (1992, p. 448 apud AVRITZER e COSTA, 2004, P. 710).

A concepção discursiva de esfera pública desenvolvida por Habermas – ainda que se constitua como contribuição decisiva – recebeu críticas e complementações importantes. Uma primeira, identificada por Avritzer (1993; p. 217) refere-se à limitação da esfera pública "à função de defesa do mundo da vida", o que colocaria em dúvida sua própria "capacidade de redefinir a relação entre o público e as esferas de exercício da autoridade, capacidade esta constitutiva da própria noção de público". Desde esta percepção crítica, de acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006; p. 23), o conceito de espaço público teria sido retomado como um dos eixos da inovação democrática. E o teria sido, em primeiro lugar porque o conceito permite "a primazia da publicidade", ou seja, ele permite "tornar manifesto o que está oculto, de dizer em

público o que havia permanecido privado, de dar a conhecer aos outros as opiniões, valores e princípios que são defendidos”.

Um segundo elemento desta reconceituação do espaço público refere-se à superação da limitação inicial informada por Avritzer, ou seja, na América Latina o conceito tem se desenvolvido buscando “passar do discurso à deliberação, isto é, ao debate que chega a decisões, através de foros públicos e mecanismos de prestação de contas” conectados ao Estado. O que, nesta perspectiva deliberativa, conferiria a estes espaços a capacidade de implantação de políticas públicas (p. 24). Nesta perspectiva, e ainda de acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 25) “a categoria de espaço público permite entender que na construção da democracia o exercício da deliberação, sob condições adequadas, amplia a esfera da política, abre oportunidades de inovação e permite um tipo de relação entre a sociedade civil, a sociedade política e o Estado que cria possibilidades antes inexistentes”.

Outra importante crítica é feita por Nancy Fraser (1995). Destaco esta porque me parece ser a que mais permite aproximação com a noção de organização política da ação discursiva das “microesferas públicas associadas à vida cotidiana” colocada por Habermas na citação acima; assim como com os menores lugares ou espaços onde se desenvolvem as relações determinantes da dinâmica do desenvolvimento cultural. Ou seja, o menor espaço organizacional onde se desenvolvem as relações entre o movimento de integração sistêmica, que coloniza o mundo da vida, e a ação comunicativa que busca influenciar ou se contrapor às racionalidades sistêmicas.

Para Fraser (1995), a ideia de uma esfera pública nacional única e abrangente não consideraria as relações assimétricas de poder que marcam, historicamente, os processos de constituição das esferas públicas. Ou seja, em sua própria formação, a esfera pública apresentaria mecanismos de seleção que implicariam a definição prévia de quem serão os atores que efetivamente serão ouvidos e os temas a serem tratados como públicos. Nesse contexto, minorias étnicas, grupos discriminados e mulheres estariam excluídos a priori da esfera pública ou mereceriam nela um lugar subordinado. A partir da crítica, Fraser propõe o conceito de “contrapúblicos” ou “públicos alternativos”.

Nesses espaços alternativos os grupos marginalizados e excluídos da participação da vida pública – longe da supervisão dos grupos dominantes e devido ao seu relativo grau de homogeneidade – poderiam construir identidades e formular projetos. Isto seria possível porque nestes espaços alternativos, dada a maior homogeneidade dos participantes, as divergências

internas não atingiriam o grau de antagonismo geralmente presente na esfera pública dominante onde, dado sua composição mais ampla, estão presentes interesses contraditórios e até mesmo antagônicos, dificultando assim a interação comunicativa. A ideia da existência de vários públicos ou vários espaços públicos permite-nos uma melhor compreensão e a valorização adequada da oposição entre a esfera pública dominante e os contextos socialmente difusos e segmentados de produção cultural que podem dinamizar a esfera pública dominante, alimentando-a com novos temas e problemas.

Estas críticas são importantes porque, além de apontar os limites da formulação habermasiana, elas localizam a importância dos espaços públicos para a construção da democracia e, mais ainda, a necessidade de estes espaços, em primeiro lugar, serem deliberativos e as suas deliberações considerar as diferentes racionalidades que os animam. Em segundo lugar, e no que se refere ao primeiro objetivo específico deste trabalho, a formulação dos públicos alternativos permite conceitualmente diferenciar os espaços de participação da sociedade civil para poder analisar a relação entre eles e os desafios da participação intersectorializada.

Para avançar no debate da relação dinâmica entre o Estado e a sociedade civil e que se desenvolve através dos espaços públicos, tratemos de outras contribuições. De acordo com Göran Therborn (2004), nos anos 80 e 90 do Século XX teria se desenvolvido um importante debate sobre os papéis da sociedade civil e da cidadania e das relações destas noções com o Estado. Para o autor, devemos analisar a sociedade civil juntamente com o Estado, pois entre estas esferas existiria uma dialética que devemos analisar e compreender. Qual seja, por um lado é na sociedade civil que se reclamam e se defendem os diferentes direitos, contudo é na esfera do Estado que os direitos são reconhecidos, efetivados ou negados.

O próximo item deste capítulo apresentará a concepção de Estado que animará as análises deste trabalho. Por hora, para conceituarmos a sociedade civil e localizar sua dinâmica, incorporemos as contribuições de Antonio Gramsci a partir da sua proposta que ficou conhecida como a “teoria ampliada do Estado”. Nesta formulação, o Estado (E) é igual à somatória da sociedade civil (SC) mais a sociedade política (SP). Parto desta formulação porque ela possibilita entender o conceito de sociedade civil e porque ela valoriza e dá ênfase tanto à sua dinâmica interna, quanto à sua relação com as noções de hegemonia e de projeto hegemônico, noções fundamentais para as análises deste trabalho.

A concepção de hegemonia que Gramsci (1984) desenvolve consiste na união indissociável da direção política e da direção intelectual e moral de um grupo social fundamental sobre uma série de outros grupos subordinados; exercida através da cultura, pressupõe a fusão entre os objetivos econômico, político, intelectual e moral. Nesta perspectiva, a hegemonização “pressupõe indubitavelmente que se deve levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida” (p. 33). O que se contrapõe à ideia de homogeneização, ao contrário pressupõe uma dinâmica contraditória interna ao projeto hegemônico. Ainda, de acordo com Gramsci, na construção do projeto hegemônico, é função do Estado criar as condições que favoreçam a expansão máxima do grupo hegemônico, e o desenvolvimento e sua expansão “são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias nacionais” (p. 50). O desenvolvimento do projeto que se pretende hegemônico deve, portanto, incorporar à vida estatal as reivindicações e os interesses dos grupos subalternos, contudo o faz apartando-os de suas lógicas próprias e enquadrando-os na ordem vigente (BIANCHI, 2007).

No que se refere à sociedade civil, em termos gramscianos, no movimento dinâmico entre ela e a sociedade política, a sociedade civil seria o âmbito em que se moveriam a Igreja, Partidos Políticos, Sindicatos, Escolas, Imprensa – incluindo o rádio e a televisão –, a Alta Cultura e o Senso Comum — a chamada sabedoria popular, com os provérbios, o folclore etc. Instituições destinadas a articular o consenso das massas e sua adesão à orientação social impressa pelas classes sociais que formam, com a classe dominante, aquilo que o autor denominou de “bloco histórico”; ou o que daria “unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos” (GRAMSCI, 1984, p. 12); em resumo, estabilidade à formação social ou ainda ao projeto hegemônico. Contudo, este conjunto de organismos não se apresenta de forma homogênea, ao contrário, seus cortes de classe e as lutas entre os diferentes grupos sociais fazem da sociedade civil um conjunto heterogêneo de múltiplos agentes sociais que, por vezes, atuam em diferentes espaços políticos e econômicos a partir de projetos políticos contraditórios e mesmo antagônicos. E, como afirmou Gramsci – ao avaliar as estruturas de massa das democracias modernas – “o complexo de associações da vida civil constituem para a arte da política o mesmo que as *trincheiras* para a guerra de posições” (idem, p. 92). Nesta perspectiva, conforme Bianchi (2007), com a criação de novos espaços autônomos das classes subalternas e da negação aos espaços políticos das classes dominantes, a sociedade civil passa a ser vista como um espaço da luta de classe.

Ainda, para Buci-Glucksmann (1977), Gramsci teria percebido que o modelo teórico-político do ataque frontal – ou do que Gramsci chamou de “guerra de movimento” – teria se mostrado inadequado às estruturas dos países capitalistas desenvolvidos. E que, portanto, “a passagem da guerra de movimento à guerra de posição, modifica os próprios instrumentos da tomada de poder” (p. 69) e altera a ordem das prioridades da ação política. É esta perspectiva que nos permite olhar para os espaços de participação como trincheiras – em termos gramscianos – do mundo da vida em relação às racionalidades sistêmicas; e, da mesma forma, tratar a proposta dos *espaços alternativos* formulados por Fraser (1995), como espaços onde, através da ação comunicativa são formulados os direitos que serão reclamados ou projetados nos espaços públicos. Direitos que, muitas vezes são contraditórios às racionalidades sistêmicas ou ainda, podem apresentar contradições para a dinâmica de classe se a participação for capaz, por exemplo, de redirecionar os investimentos públicos para as regiões ou espaços geográficos que não seriam priorizados pelas racionalidades da eficiência marginal do capital, ou para localidades que não objetivam *ex-ante*, facilitar a circulação dos capitais e a reprodução ampliada dos mesmos.

1.1.1) O Brasil e as instituições participativas

No Brasil, parte importante do debate sobre os espaços públicos, ou sobre os espaços de participação da sociedade civil alimenta-se também pelas propostas de Tarso Genro, que vem defendendo a necessidade de a sociedade civil penetrar o Estado para contaminá-lo com racionalidades menos burocráticas e mais solidárias. Esta proposta parte da ideia de que, na atualidade histórica, além das questões de classe, são inúmeras as formas de organização da sociedade civil que podem problematizar questões referentes a segmentos sociais específicos ou temas que se relacionam com toda a humanidade, como, por exemplo, a questão ambiental. Este ambiente teria feito surgir o que Genro, fortemente inspirado na experiência do OP de Porto Alegre (quando foi Prefeito da cidade), chamou de “esfera pública não estatal”. E que entende, ou conceitua, como sendo um local onde a sociedade civil instituiria tanto o processo de cogestão das políticas públicas quanto de controle do Estado. A complementação “não estatal” à expressão *espaço público*, como sugere o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (GECD; 1998), estaria relacionada à ideia de o Estado recuar do controle que exerce sobre a esfera pública. Sob esta perspectiva, entre os exemplos de espaços públicos não estatais ou de cogestão do Estado estão os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as

experiências de OP.⁵ Registre-se que em Campinas temos mais de trinta os Conselhos Municipais constituídos.

Estes espaços de participação e de cogestão, ou os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são compostos, como já informado, por representantes do Estado e por setores ou grupos organizados da sociedade civil, ou por cidadãos interessados nos temas ou nos objetos tratados pelos diferentes Conselhos. Nestes espaços a orientação é a da cogestão, e assim é entendido porque neles o Estado senta-se à mesa como mais um ator para, em conjunto com os demais, tratar os respectivos objetos e conjuntamente formular as respectivas políticas públicas. Estes espaços de cogestão são entendidos como exemplos de espaços públicos em primeiro lugar porque são amplos e heterogêneos e, nessa pluralidade permitem o exercício da deliberação de que nos falam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006); ou são espaços onde o Estado entra como parte interessada em um jogo pluripartite e onde a legitimação das razões dos atores presentes se estabelece pela dinâmica discursiva sobre os conflitos tratados nos espaços, dinâmica que é regulada por normas pactuadas pelas próprias partes em conflito.

Não obstante o debate das dificuldades ou dos desafios da participação, com o qual pretendo contribuir, os inúmeros trabalhos publicados desde esta perspectiva analítica nos permitem conhecer a importância dos processos participativos para a democratização da relação da sociedade civil com o Estado. Entre elas as denominadas inversões de prioridades ou a democratização do acesso às externalidades positivas das políticas e dos investimentos públicos. Isto porque a análise alimenta-se da esfera pública habermasiana como um espaço no qual os indivíduos – mulheres, minorias raciais, trabalhadores, etc. – poderiam, através da ação comunicativa, problematizar em público sua condição de desigualdade na esfera privada e, com isso, influenciar as percepções políticas e as ações do Estado.

Em relação à contribuição do OP, Tarso Genro (1997) diz que sua implantação na cidade de Porto Alegre não teria servido apenas para incentivar a participação popular nos moldes da democracia formal, mas para criar um novo centro decisório, que trabalharia juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizando a ação e as decisões políticas ao envolver cidadãos e buscar através dos espaços deliberativos, construir formas efetivas de “participação igual” ou “mais igual”. Trata-se, conforme Genro, de um novo espaço público, onde a população

⁵ Como já informado a participação nos espaços do OP Campinas diferencia-se bastante da forma de participação dos Conselhos e nas Conferências dos ramos da saúde e da assistência, ou no SUS e no SUAS. Na maioria dos espaços do OP o Governo não participa e, quando participa, como no caso do Conselho Municipal do OP, participa com direito a voz, mas sem direito a voto. Ainda, no OP a lógica de composição ou de representação da sociedade civil não segue as dos Conselhos de saúde e da assistência.

estabelece, de maneira autônoma, suas prioridades e elege seus representantes para compor, como já vimos, o que o autor chamou de “esfera pública não estatal”.

Em relação às experiências de OP que se multiplicaram pelo país e pelo mundo, embora muitas delas reivindiquem similaridade com a porto-alegrense, e, mesmo realçando suas importâncias para fortalecerem as democracias locais, Avritzer (2003) adverte que promover a expansão da experiência porto-alegrense ou repeti-la em outros ambientes não é tarefa simples de se realizar. Para efeito de estudos, o autor propõe a definição do OP como uma forma de “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (p. 14) com base em quatro elementos: 1) cessão de soberania por quem detém o poder representativo local; 2) reintrodução de elementos de participação local (assembleias regionais, conselhos, etc.), combinando-se aí métodos de democracia participativa; 3) autorregulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e 4) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes. O autor apresenta, também, quatro categorias que se mostrariam necessárias ao desenvolvimento e à existência de OP: 1) vontade política do Governo; 2) a densidade associativa que corresponde aos graus de coesão e de organização da sociedade e da comunidade; 3) os elementos do desenho institucional; e 4) a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.

1.1.1.1) O contexto em que a participação se desenvolve

Para problematizar o desenvolvimento destes diferentes espaços de participação e depois analisar as relações entre eles, vejamos algumas análises de Dagnino (1994, 2002, 2004, 2006) quanto à origem e ao desenvolvimento dos referidos espaços.

De acordo com Dagnino (2002) a reinstituição da democracia formal básica no Brasil – nos anos de 1980, com o fim da ditadura militar – não teria sido capaz de fazer o Estado enfrentar adequadamente os problemas de exclusão e desigualdades sociais nas suas diferentes expressões. E esta situação teria provocado a ampliação e a radicalização da noção de democracia e a necessidade de controle do Estado por parte da sociedade civil. É, portanto, no bojo do processo de constituição da democracia brasileira que se observam inovações institucionais que apontam para a democratização da relação do Estado com a sociedade civil. Inovações que construíram os espaços de participação dos quais fazem parte o SUS, o SUAS, as experiências de OP e o Estatuto da Cidade com o ideário dos Planos Diretores Participativos. Contudo, e ainda de acordo com Dagnino, os processos de construções democráticas não são

lineares nem homogêneos; ao contrário, são crivados de aspectos contraditórios, fragmentados e oscilantes nos quais tanto o Estado quanto a sociedade civil reproduzem concepções e interesses plurais e, por vezes, antagônicos. Além disso, “as relações que se estabelecem entre ambos nos vários tipos de encontros pesquisados são sempre tensas, permeadas pelo conflito” (p. 280), e, “quando examinamos a natureza dos conflitos relatados nos estudos de casos é possível afirmar que o seu foco mais generalizado é *a partilha efetiva de poder*” (p. 282).

Outra dimensão dos desafios da participação refere-se ao debate político e cultural expresso na crítica liberal ao caráter setorial e fragmentado das políticas sociais formuladas nos espaços de participação. De acordo com Dagnino (2002), o suposto da crítica relaciona-se ao fato de que as políticas que resultam dos encontros entre o Estado e a Sociedade civil se limitariam a atender alguns temas e/ou segmentos sociais específicos, não se generalizando, portanto, à população como um todo. Outro aspecto da crítica – e que se relaciona diretamente com o problema da intersectorialização dos espaços de participação – refere-se ao fato de a aplicação das políticas formuladas nos espaços de participação ficar restrita ao âmbito em que foi formulada, ou não conseguir se articular com outros espaços ou temas de políticas públicas. Ainda, as políticas teriam caráter paliativo e compensatório na medida em que não conseguiriam eliminar as desigualdades sociais. Tomando como pressuposto que “vários dos espaços de formulação de políticas são definidos e desenhados para funcionar como produtores de políticas setorializadas e/ou pontuais” (p. 298), a autora chama a atenção para a necessidade de se aprofundar o debate de outros pressupostos implícitos à referida crítica. E, de acordo com Dagnino um primeiro pressuposto que pode estar implícito na crítica refere-se à ideia de que algum nível de centralização nacional das políticas públicas seria necessário para evitar sua fragmentação e assegurar a sua implantação em todo o território nacional. Segundo a autora, a pergunta que se coloca a esse pressuposto é se um modelo centralizado, amplamente utilizado pelo Estado brasileiro no passado, “é compatível com a democratização do processo de elaboração de políticas públicas através da participação da sociedade civil?” (p. 298).

Para avançar no debate sobre as questões levantadas acima, Dagnino (2004) sugere que, desde a aprovação da Constituição de 1988, estaríamos vivendo uma *confluência perversa* na disputa entre, de um lado, o projeto político participativo e democratizante e, de outro, o projeto que hegemonizou o país até meados da primeira década do século XXI, e que é denominado como neoliberal. De acordo com Dagnino, a *confluência* marcaria o cenário da luta

política pelo aprofundamento da democracia brasileira e se apresentaria como *perversa* pelo fato de que, “apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (p. 97). Essa aparente identidade de propósitos, de verdade, encobriria a disputa em torno de distintos significados para referências aparentemente comuns, tais como, a noção de sociedade civil e as de participação, cidadania e de democracia. Por “perverso”, entende “um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar” (p. 96).

As noções de sociedade civil, participação e cidadania foram selecionadas pela autora porque, além de manterem uma estreita relação entre si, são elementos centrais tanto no deslocamento de sentidos, quanto na origem e na consolidação do projeto participativo.

Como vimos com Gramsci a sociedade civil não é algo homogêneo, “encarnação do bem”, como sugere parte da literatura e que no projeto neoliberal aparece como sendo capaz de assumir as atividades do Estado – “encarnação do mal” – e realizar o que este não teria sido, ou mesmo seria capaz de fazer. Diferentemente disto, a sociedade civil é o âmbito onde se formam os interesses de classe e onde se formam as vontades coletivas que são projetadas como ações hegemônicas e que, portanto, pretendem hegemonizar a forma como a sociedade civil entende as racionalidades propostas.

No que se refere à noção de *participação*, no projeto neoliberal, esta é confundida com a ideia de “solidariedade” ou de “participação solidária”; noções que dão ênfase ao trabalho voluntário que a sociedade civil deveria desenvolver, nos termos da eficiência do mercado e em substituição à “ineficiência” do Estado. Formulação política e ideológica que se articula e reforça a proposição da noção neoliberal de cidadania, fundada também na perspectiva do mercado, ou seja, os cidadãos seriam aqueles capacitados a ter acesso às demandas de produção e consumo colocadas pelos mercados.

Segundo Dagnino, o projeto democrático participativo trabalha com as noções de *cidadania* e de *participação* que foram construídas nas lutas dos movimentos sociais e populares organizados a partir dos anos de 1970. Movimentos que, além de reivindicar demandas sociais básicas, tensionaram a estrutura política e cultural brasileira ao incorporar temas e sujeitos que ajudaram a redefinir tanto a noção de cidadania, quanto a de direitos. A nova noção de cidadania, ou a cidadania ampliada não se esgota na atenção aos direitos já reconhecidos, ela inclui a formulação de novos direitos, que se desenvolvem a partir das realidades concretas

vividas. Esta noção de cidadania, diferentemente da ideia de inclusão ao mercado, requer uma sociedade civil constituída de cidadãos politicamente ativos, lutando pelo reconhecimento dos seus direitos, do seu *direito a ter direito*. Mais ainda, o que os movimentos sociais colocaram com a nova noção de cidadania, foi o próprio direito a participar do sistema de definição de direitos (Dagnino, 1994); daí a própria noção de participação política direta e democrática nos espaços de cogestão para ajudar a decidir o que é direito e de como os direitos devem ser efetivados.

Tendo em vista a complexidade da análise do referido processo, Dagnino (2002, 2004, 2006) confere relevância à noção de *projeto político*, entendendo-o como um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, noções que orientam a ação política dos diferentes sujeitos da sociedade. E a relevância é estabelecida tanto no nível teórico, quanto no nível do empírico, ou como forma de investigar e analisar os distintos projetos em disputa, ou ainda como forma de desvendar, através da explicitação dos deslocamentos de sentidos, a crescente opacidade que sofrem os conceitos de participação, sociedade civil, cidadania; supostamente iguais, nas suas formas e conteúdos, nos distintos projetos políticos, mas no concreto apontando para direções opostas, quando não antagônicas.

1.1.1.2) Uma tipologia dos espaços de participação

Leonardo Avritzer (2009), analisando o desenvolvimento dos diferentes espaços de participação nas cidades de São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, em primeiro lugar sugere o conceito de *instituições participativas*, entendendo-as como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil nos processos de deliberação sobre políticas públicas. E, ao analisar as diferentes *instituições* o autor ajuda a localizar o problema que anima este trabalho debatendo quatro características que animariam os processos participativos. Da mesma forma, Avritzer ajuda a localizar meu objeto ao sugerir – a partir do desenho institucional ou da forma de participação em cada uma das diferentes *instituições participativas* – uma tipologia que diferencia as *instituições* em três tipos de arranjos participativos e que ele conceitua como sendo: *instituições participativas de baixo para cima*, onde o autor inscreve o OP; *instituição participativa de partilha de poder*, onde se encontrariam os Conselhos gestores ou os espaços de cogestão; e as *instituições participativas de ratificação*,

onde se encontram os processos de revisão dos Planos Diretores Participativos. Vejamos em primeiro lugar as quatro características e como elas permitem problematizar o objeto deste trabalho e, depois como o autor conceitua cada um dos três tipos.

A primeira das características apontadas por Avritzer é a das *instituições participativas* serem espaços políticos híbridos, pois operam simultaneamente sobre os princípios da participação e da representação (p. 9). Isto porque, embora os atores estatais ainda mantenham a soberania formal sobre os processos de tomada de decisões, atores da sociedade civil vão se juntar a eles em um espaço ampliado, estabelecendo um tipo de poder dual ou um híbrido entre os princípios da representação e da participação. Este espaço híbrido em si, nos permite, em cada *instituição participativa*, perceber elementos do debate, sugerido por Santos e Avritzer (2002) e que se referem à relação entre a democracia participativa e a democracia representativa; mas, mais do que isso, qualifica a análise de elementos que animam as relações entre os diferentes tipos de *instituições participativas*.

A segunda característica apontada por Avritzer (2007) se refere ao fato de que, com as *instituições participativas* a sociedade civil transformaria suas práticas anteriores de organização social em uma forma permanente de organização política como forma de ação e interação com o Estado (p. 9); ou seja, a sociedade civil ao incorporar razões do sistema político perde autonomia frente ao Estado, ou, em termos habermasianos, Avritzer sugere que a ação instrumental vai invadindo os espaços do mundo vivido fazendo com que a ação comunicativa se fragilize em relação às racionalidades sistêmicas.

A terceira característica destacada por Avritzer (2009) se refere ao “novo papel da sociedade política”, ou o papel que os partidos políticos desempenham no seio das *instituições participativas*. Para o autor, “os partidos políticos desempenham um papel chave no desenvolvimento das *instituições participativas*”, pois “a forma como eles interagem com estas instituições é muito específica e ultrapassa o que a maioria da literatura pressupõe ser o papel da sociedade política” – agregar opiniões políticas e concorrer nas eleições (p. 10).

Importante ressaltar que o autor está falando de atores da sociedade política, mais especificamente, do Partido dos Trabalhadores, que, mesmo sendo, no geral favorável ao projeto participativo, apresenta diferenças nas formas de se relacionar com a participação

quando é Governo; portanto, Avritzer está analisando o papel do partido no Governo e também a questão das diferentes composições de Governo, ainda que hegemônicas pelo PT. E aqui temos outra questão importante para a análise do objeto deste trabalho. Importante, em primeiro lugar porque são raras as intervenções que trazem para o debate da participação uma análise do papel do partido no Governo e, menos ainda, as diferenças internas aos partidos e ao Governo, como faz o autor para analisar as diferenças dos processos participativos desenvolvidos nas cidades analisadas. O que, do meu ponto de vista permite avançar na análise dos diferentes papéis que exercem o partido ou os partidos no Governo, e os papéis do Estado e dos diferentes setores da sociedade civil nos processos participativos, questões que também animarão as análises deste trabalho. Apenas para aquecer, uma coisa é a relação que o Estado, ou a burocracia, estabelece com um Governo local que leva a cabo políticas subordinadas às razões hegemônicas e que, por isso, são apoiadas por ela e por setores da sociedade civil, como a imprensa ou os aparelhos ideológicos. Tomemos a participação como exemplo, se a noção hegemônica no Governo for a do projeto neoliberal, ele trabalhará com as noções de cidadania e de sociedade civil do projeto e usará as racionalidades técnicas e burocráticas para construir sua forma de participação; e nesta perspectiva buscará interagir com os setores da sociedade civil e receberá o apoio dos aparelhos ideológicos defensores do projeto hegemônico. Outra coisa é a relação que a burocracia e os aparelhos ideológicos apoiadores do projeto hegemônico estabelecem com um Governo que, por maioria eleitoral assume o aparelho de Estado propondo políticas que se contraponham às racionalidades hegemônicas. Ou seja, quanto mais o Governo tiver unidade para tratar a participação como sugere o projeto democrático participativo (e aqui a importância da vontade política do Governo para implantar o OP, como sugere Avritzer (2003)), mais o Governo terá que trabalhar para fazer a burocracia incorporar as demandas formuladas desde a razão comunicacional e que se contraponham à colonização do mundo da vida; a começar pelo próprio direito de a sociedade civil participar das decisões e, por certo, enfrentará oposição tanto da própria burocracia quanto dos setores da sociedade civil favoráveis às racionalidades hegemônicas.

Ainda no papel da sociedade política, outras questões se colocam para analisarmos os desafios da intersectorialização da participação como, por exemplo, porque em um mesmo Governo determinada *instituição*, organizada junto a um setor, está mais próxima da proposta do projeto participativo e outras, em outros setores, nem tanto? Discutirei esta questão a partir da conceituação do Estado, ou da forma como este atua e que será apresentada a seguir

Contudo desde já é possível dizer que Campinas, com a mudança, em 2005, do Governo do PT para o do PDT, alterou significativamente os processos participativos.⁶ Entre os motivos uma composição de Governo que envolveu partidos com diferentes perspectivas em relação ao papel da participação, entre eles o próprio PT.

Retomando as características das *instituições participativas* sugeridas por Avritzer (2009), a quarta e última se refere aos desenhos institucionais de participação. E aqui vale destacar a relevância que o autor confere a ela, e o faz porque os desenhos ou as formas de participação, segundo Avritzer, podem desencadear avanços institucionais e nas relações políticas horizontais. Ou seja, os diferentes desenhos trazem distintas consequências como, por exemplo, a de reforçar a horizontalização na formulação das políticas já existente na sociedade civil ou, ao contrário, bloqueá-las, ao reproduzir as estruturas hierárquicas do Estado, o que mais uma vez pode influenciar nas relações entre participação e representação e as relações entre as diferentes *instituições participativas*. Segundo o autor, além do desenho, os avanços dependem também do contexto da sociedade civil e da sociedade política no local em que as instituições são implantadas (p.11). Ou seja, além da importância dos diferentes desenhos dos espaços de participação, sua efetivação, sua capacidade deliberativa e mesmo sua capacidade de inovação se relacionam, como já informado por Dagnino (2002), com a disposição do Governo em abrir mão do seu monopólico poder de decisão. Da mesma forma, os avanços em relação aos processos participativos dependem, conforme sugerido por Avritzer (2003), de a sociedade civil estar organizada para ocupar as trincheiras e nelas se contrapor aos setores da própria sociedade civil e da burocracia refratários ao aprofundamento da democracia.

Ainda no que se refere aos desenhos institucionais de participação, Avritzer (2007), na mesma linha de Dagnino (2002), chama a atenção para o que conceituou como sendo inovações institucionais decorrentes do processo brasileiro de democratização e que teria gerado os três tipos de desenhos ou formas de participação anunciadas acima. O primeiro deles, o autor conceitua como *instituição participativa de baixo para cima* e o faz a partir de características, ou das regras das *instituições* que possibilitam, ou mesmo induzem a um processo de participação de baixo para cima; ou seja, a *instituição participativa de baixo para cima* é uma forma aberta e de livre entrada à participação de atores sociais, tais como são os

⁶ No capítulo três, um dos movimentos analisados é o do desenvolvimento do OP no Governo do PDT que sucedeu o do PT que instituiu o OP.

desenhos do OP, onde as pessoas são convidadas a participar dos espaços abertos pela *instituição* e neles decidir suas prioridades, ou suas demandas prioritárias e eleger seus representantes.

Esta formulação sobre o OP, como instituição participativa de baixo para cima, é particularmente importante porque permite dar mais um passo na formulação que animará a análise da relação do OP com os ramos da saúde e da assistência e nela, com ela analisar os desafios para intersectorializar a participação. Ou seja, a proposta de o OP ser uma instituição participativa de baixo para cima, de livre entrada à participação dos atores, aproxima os espaços de entrada do OP das “microesferas públicas associadas à vida cotidiana”. Espaços onde caberia aos atores da sociedade civil canalizar “os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública”, conforme vimos acima com Avritzer e Costa (2004). E, esta perspectiva permitirá, em primeiro lugar conceituar os espaços de formulação das demandas regionais e os espaços intermediários da temática da cidadania, ambos do OP, como do tipo dos espaços públicos alternativos propostos por Fraser (1995). E, ela permite também diferenciar os espaços alternativos do OP dos espaços intermediários de formulação das demandas das assembleias temáticas do OP (saúde, assistência, habitação, educação e cultura e esporte). Isto porque nos espaços temáticos a participação não se restringia aos “iguais”, ou “mais iguais” na condição vivida como nos espaços alternativos. Ao contrário, os espaços temáticos contavam com a participação dos trabalhadores dos respectivos ramos e do Governo, o que faz os espaços temáticos serem conceitualmente diferentes dos alternativos. E é esta diferenciação dos espaços de formulação de demandas e as análises da forma como as demandas eram formuladas nestes diferentes espaços e da forma com que os ramos se relacionavam com as demandas dos diferentes espaços que permitirão analisar os desafios da participação intersectorializada. Isto porque o movimento de intersectorialização deve ser capaz de incorporar demandas dos diferentes espaços, e a forma como isto era feito, ou as dificuldades para se fazê-lo, expressam desafios para a intersectorialização da participação.

O segundo desenho de participação, ou tipo de *instituição participativa*, Avritzer conceitua como sendo de *partilha de poder*. Entre as *instituições de partilha de poder* o autor inscreve os chamados Conselhos Gestores de políticas públicas, ou os espaços institucionais de cogestão que animam as formulações dos ramos do Estado como o da saúde e o da assistência

social, entre outros. Avritzer conceitua estes espaços como de *partilha de poder* porque, como já informado, estes espaços são compostos por uma representação mista entre atores da sociedade civil e estatais. Como espaços de participação incorporados à estrutura do Estado, se o Governo não cumprir o que determina a Lei, a sociedade civil pode, por exemplo, acionar o Judiciário para poder ter seu direito a participar garantido. Coisa que não acontece com o OP porque este tem se desenvolvido como política de Governo, não como conquista da sociedade civil incorporada à estrutura do Estado, portanto, os Governos não são obrigados, por força da Lei a executar o programa do OP.

O terceiro tipo de espaço de participação é conceituado por Avritzer como *instituição participativa de ratificação*. Nestes espaços as políticas são formuladas no âmbito do Estado, ou do Governo e são ratificadas pela sociedade civil através de audiências públicas, que por serem abertas possibilitam a participação da sociedade civil onde esta pode sugerir alterações ou ratificar as propostas apresentadas pelo Governo. É neste desenho que o autor insere a proposta dos Planos Diretores Participativos que, metodologicamente formulado no âmbito federal, colocaram para as cidades a obrigatoriedade de os fazerem, como o nome sugere, de forma participativa.

Como já informado, as características e a tipologia das *instituições participativas* sugeridas por Avritzer (2009) trazem elementos que permitem localizar as diferentes dinâmicas de participação e, com isso, analisar como estas diferenças atuam nos movimentos de intersectorialização. Contudo, outros elementos que animam as análises deste trabalho demandam outras formulações teóricas em torno do Estado e do território e suas dinâmicas. O último item deste capítulo tratara da disputa pelo uso do território entre os projetos neoliberal e o participativo. Antes, porém se faz necessário conceituar o Estado e suas dinâmicas ou suas diferentes formas de agir a partir dos seus diferentes ramos e nas diferentes escalas espaciais, ou nos espaços públicos territorializados. Os objetivos desta conceituação são, em primeiro lugar, trazer elementos para as análises da relação entre as diferentes *instituições participativas* e também o de aproximar o debate da participação do debate da economia política do território.

1.2) O Estado capitalista e suas racionalidades burocráticas

Para localizar o debate sobre o Estado e as categorias que animarão as análises deste trabalho, uma primeira dimensão teórica a ser percebida – porque se relaciona diretamente à noção de espaço público e nela a relação entre o Estado e a sociedade civil – se refere à formulação habermasiana. Segundo Avritzer e Costa (2004), Habermas em trabalhos subsequentes à *Mudança Estrutural na Esfera Pública* teria ampliado sua percepção inicial procurando detalhar o papel da esfera pública, dentro de sua concepção teórico-discursiva da democracia, “como órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro” (p. 708). Isto porque, segundo os autores, para Habermas, na antiga Europa teria ocorrido também – ou reforçando a constituição da esfera pública –, uma mudança na relação da burguesia com o poder, ou seja, a burguesia fora a primeira classe dominante cuja fonte de poder seria independente do controle direto do aparelho de Estado. Ou seja, segundo Habermas a burguesia foi a primeira classe dominante a renunciar ao exercício direto do Governo, reivindicando, contudo, o direito de ter conhecimento do que faz o Estado e, como forma de conhecer e controlar as ações do Estado, a burguesia reivindicaria uma prestação de contas feita de forma pública. Tal demanda teria servido para conferir um caráter público às relações entre Estado e sociedade civil. Veremos mais à frente que esta separação também aparece na crítica marxista, mas, contudo, a partir de outras causas e com outras consequências para as dinâmicas da política e do Estado. De volta a Habermas, da separação entre a burguesia e o Estado, teria emergido uma esfera constituída por indivíduos que buscariam submeter as decisões das autoridades estatais à críticas racionais. O argumento de Habermas estaria relacionado à ideia da forma como se tematizaria a separação entre o público e o privado. Ou seja, com o desenvolvimento da modernidade, tal separação teria sido substituída, de um lado, por uma influência progressiva da sociedade sobre o Estado e, do outro, por uma estatização crescente da sociedade civil. Dinâmica contraditória onde, a força sociointegrativa da solidariedade, assentada nos impulsos comunicativos do mundo da vida, contrabalancearia os outros dois recursos de integração sistêmica – o dinheiro e o poder.

Para avançar na análise da relação entre o Estado e a sociedade civil, ou do papel do primeiro nos espaços públicos, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) sugerem que seja introduzida à análise a questão da “democraticidade do Estado” e, para tais estudos, segundo os autores,

seria “preciso investigar a própria heterogeneidade do Estado”; em especial o Estado na América Latina, entendendo sua heterogeneidade “como um processo histórico e como uma condição que compõe o cenário em que se trava a disputa pela construção democrática” (p. 19).

Entre as dimensões a serem analisadas, os autores propõem questões como a da sua arqueologia – ou “o modo como as instituições estatais se formaram em diferentes ciclos ou períodos políticos” (p. 34); sua horizontalidade – ou, a relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – e sua verticalidade. Além das questões referentes às coalizões de Governo e à sociedade política, que envolveria “os partidos no Governo, os partidos no parlamento e nos governos locais e regionais” (p. 36).

A questão da sociedade política e suas diferenciações, em especial as decorrentes da estrutura vertical, ou a participação de diferentes partidos e, conseqüentemente, de diferentes projetos políticos em diferentes espaços da estrutura verticais do Estado nacional é particularmente importante para este trabalho porque, como dizem os autores, essa heterogeneidade do Estado tem permitido uma heterogeneidade política dentro do aparelho e que é derivada – tomando como exemplo as diversas experiências de OPs – “do fato de que distintos projetos políticos podem acender aos diferentes níveis de Governo e, inclusive, chegar a transformar as estruturas de operação estatal em um sentido mais democrático” (p. 34) nos níveis em que o projeto político participativo é hegemônico.

Em meio a esta já identificada heterogeneidade em que se desenvolvem as ações do Estado e da sociedade política, Nico Poulantzas contribui e permite avançar na análise ao propor o conceito de “autonomia relativa” dos espaços ou instâncias e dos ramos do Estado. Antes, porém, vejamos alguns elementos estruturais da tradição marxista sobre o Estado. E, este debate é importante porque, como já disse, penso ser necessária a superação das relações de produção capitalista; contudo, e de acordo com Poulantzas (1985), na medida em que não temos uma teoria da passagem do Estado capitalista para o Estado socialista, uma teoria do primeiro, ou o entendimento de parte de suas ações nos permite analisar algumas das contradições que ele estabelece com o projeto participativo e, nesta perspectiva pensar alguns dos desafios da participação. Mais do que isso, a análise destes movimentos contraditórios permitiria avançar na formulação do que Poulantzas (1985, p. 26) chamou de “*noções teórico-estratégicas no estado prático*” que funcionariam como guias para a ação dos que buscam a referida transição.

Importante registrar que ao localizar a forma como o Estado e sua burocracia atuam, na perspectiva da heterogeneidade do aparelho e da sociedade política, pretendo, em primeiro lugar separar o Governo da estrutura do Estado e analisar algumas das razões que limitam o potencial da participação como política de Estado. Depois a partir das diferenciações e suas consequências, defender que a participação deve ser entendida pelo projeto democrático como estratégia de Partido para governar e um direito da sociedade civil de controlar as ações do Estado, como sugerido por Habermas. Para debater com esta proposta, parto de dois subconjuntos conceituais, o primeiro localiza o Estado e sua forma mais geral de atuação para, na segunda parte, localizar as formas como os ramos e os territórios subnacionais atuam, ou podem atuar na relação Estado e sociedade civil. Com essas questões pretendo contribuir com o debate da democraticidade do Estado, tanto a partir da sua heterogeneidade estrutural, quanto em relação aos problemas das coalizões de Governo cada vez mais amplas e presentes no cotidiano brasileiro, e, ainda, aproximar o debate da participação do debate da economia política do território.

De acordo com Décio Saes (1982), o Estado nas obras de Marx, Engels e Lênin apresentaria dois aspectos distintos. O primeiro, e mais geral, estaria relacionado à produção de um conceito de Estado aplicável a todas as sociedades divididas em classe, seja a escravista, feudal ou a capitalista. Neste conceito geral, o Estado seria “a própria organização da dominação de classe” (p. 7), ou o conjunto de instituições mais ou menos diferenciadas ou especializadas “que conservam a dominação de uma sobre a outra” (p. 8).

O segundo aspecto localizado por Saes refere-se a uma das proposições de Marx e Engels, e consiste na problemática teórica dos tipos de Estado correspondentes aos tipos diversos de relações de produção. O conceito geral de Estado, mais a proposição da correspondência entre as relações de produção e as formas políticas, constituiriam a base para o desenvolvimento da problemática teórica dos tipos de Estado correspondentes a tipos diversos de relações de produção (p. 7/8). Neste debate, para Poulantzas (1972), o Estado capitalista seria aquele que torna possível a reprodução das relações de produção capitalista. Não obstante, Saes (1982) adverte que “a correspondência entre o Estado burguês e as relações de produção capitalista não consiste numa relação causal e unívoca: a determinação do Estado pelas relações de produção” (p.11), assim, o Estado burguês seria aquele que torna possível a reprodução das relações de produção capitalista. Portanto, o Estado só pode ser qualificado

capitalista quando cria as condições ideológicas necessárias à reprodução das relações de produção capitalista.

De acordo com Poulantzas (1972),⁷ o que diferenciaria um modo de produção de outro e o que lhe conferiria matriz teórica própria seria a forma particular de articulação entre as diferentes instâncias do econômico, do político, do ideológico e do teórico. E, segundo Poulantzas, a articulação entre as referidas instâncias “se trata de um tipo de relação em cujo interior a estrutura determinante do todo exige a constituição mesma – a natureza – das estruturas regionais, assinalando-lhes e distribuindo-lhes funções” (p. 5). Nesta perspectiva, a construção de uma teoria sobre o nível do político só seria possível quando esse passa a ser analisado enquanto instância regional do modo de produção. Com esta formulação, Poulantzas territorializa a discussão da política e do político. Esta construção é particularmente importante para este trabalho porque a questão do território faz parte do meu objeto de análise. Como veremos os territórios subnacionais, ou mais precisamente as cidades, além de assumirem relevância no projeto político neoliberal, fazem parte também das estratégias da construção democrática e é desde esta confluência de interesses pelo uso do território que analisarei as relações entre as instituições participativas e o projeto de cidade mercadoria.

De acordo com Saes (1998), a teoria regional do político sugerida por Nico Poulantzas em *Poder Político e Classes Sociais* conteria dois pontos altos. O primeiro é a caracterização da relação que se estabelece entre o Estado e as classes dominantes, ou o papel simultaneamente organizador e unificador que ele desempenha junto às classes dominantes, de onde resultaria o conceito de “*bloco no poder*”. A ideia central do conceito de “*bloco no poder*” é a de que, dentro de um projeto hegemônico, a unificação política das classes proprietárias contra as classes trabalhadoras não excluiria a subordinação política ou econômica de certas frações das classes dominantes à fração da classe dominante mais poderosa. O segundo ponto é a conceituação da estrutura jurídico-política capitalista, ou a delimitação do seu lugar, da sua função e do seu conteúdo na totalidade social capitalista (Saes, 1998, p. 47). Ou seja, Poulantzas (1972) concebe o político – ou o Estado – como o lugar da estrutura jurídico-política no Modo de Produção Capitalista (MPC); e, segundo Saes (p. 48), a estrutura jurídico-política capitalista consiste em um conjunto de valores que devem ser classificados em espécies diferentes e

⁷ Trabalho, segundo Saes (1998) filiado à corrente estruturalista althusseriana.

conforme a dimensão da prática política que seria por eles regulada e enquadrada. Nesta perspectiva, o primeiro grupo de valores seria aquele que se articula com o nível do econômico ou com as práticas econômicas e as relações sociais por elas condicionadas: ou seja, são os valores jurídicos capitalistas, ou o direito capitalista. O aspecto central do direito capitalista consiste no fato de se atribuir aos agentes da produção – sejam eles produtores diretos ou proprietários dos meios de produção – a condição de sujeitos individuais aos quais se atribuem direitos e capacidade de defender vontades subjetivas; fixando-os todos nos jogos do mercado como indivíduos “livres” e “iguais”. Nesta formulação, os valores jurídicos capitalistas conjugam-se com a estrutura econômica capitalista onde os trabalhadores estão separados dos meios de produção e isolados uns dos outros em função da divisão especificamente capitalista do trabalho (p. 274). A ação desses valores jurídicos, em primeiro lugar, suscita a prática econômica da venda “livre” da força de trabalho, através do contrato individual que confere troca desigual entre o valor produzido no uso da força de trabalho e o salário pago na sua compra; ou seja, o produtor direto, por vontade própria e de forma individualizada busca vender sua força de trabalho no mercado e o faz por um valor inferior ao que produz. Em segundo lugar, tendo em vista o caráter privado decorrente da individualização dos contratos de trabalho, os valores jurídicos neutralizam a tendência de ação coletiva dos produtores diretos.

Um segundo grupo de valores é formado por aqueles que regulam e enquadram as relações entre os agentes funcionalmente encarregados de regular e enquadrar as práticas econômicas e as relações sociais por elas condicionadas: são os valores burocráticos capitalistas, ou o burocratismo. Diferentemente do efeito de isolamento dos valores jurídicos, o burocratismo produz o efeito de unidade. E o faz na medida em que os valores burocráticos, em primeiro lugar determinam que “todos os agentes da produção, independentemente de seu lugar no processo de produção, tenham formalmente a possibilidade de vir a participar das práticas funcionais que regulam e enquadram as práticas econômicas e as relações sociais por elas condicionadas” (SAES, 1998, p. 49). Isto quer dizer que, nenhum dos agentes do processo produtivo – convertidos, pela ação do direito, em sujeitos livres e iguais, portadores, pois, de direitos – pode ser constrangido ou impedido de participar do corpo burocrático que constitui o aparelho de Estado. Ou seja, de acordo com Saes (p. 60/61), a particularidade do Estado de tipo capitalista assinalada por Poulantzas (1972) – a não coincidência dos membros do aparelho estatal (a burocracia) com os proprietários dos meios de produção – não é um mero acaso. Ela fundamenta-se, justamente, na liberdade jurídica concedida ao produtor direto no nível da

produção, o que o iguala, formalmente, ao proprietário dos meios de produção no que se refere à condição de ser parte do aparelho de Estado.

São os valores do burocratismo que, ao buscarem converter os agentes do Estado em uma burocracia “universalista” e “competente”, permitiriam a esse grupo promover a unificação ideológica de todos os agentes da produção através da constituição de uma comunidade simbólica: o “povo-nação”. Ou seja, os valores burocráticos transformam os produtores diretos e os proprietários dos meios de produção em um único coletivo, com interesses comuns dentro de um espaço geográfico delimitado. Esse segundo efeito é qualificado por Poulantzas como efeito de representação da unidade. Sob este efeito, a reconstrução da unidade que garante a coesão das relações sociais se daria em um plano imaginário e só seria possível através da ação do aparato burocrático moderno e no interior do próprio aparelho de Estado. Esse aparato, diz Poulantzas (1972, p. 277) “não se apresenta diretamente como aparato de predomínio de classe, mas como a unidade, o princípio de organização e a encarnação do *interesse geral* da sociedade”.

Para Poulantzas

a legitimação deste Estado está agora baseada, não na vontade direta implicada no princípio monárquico, mas no conjunto de indivíduos-cidadãos formalmente livres e iguais, na soberania popular e na responsabilidade laica do Estado para com o povo. O próprio “povo” é erigido em princípio de determinação do Estado, não enquanto composto por agentes da produção distribuídos em classes sociais, mas enquanto massa de indivíduos-cidadãos, cujo modo de participação em sua comunidade política nacional se manifesta no sufrágio universal, expressão da “vontade geral” (p. 149).

É desde esta formulação estruturalista da representação burocrática que, como já disse parto para analisar a relação entre representação e participação, ou a primeira das questões levantadas por Santos e Avritzer (2002) no que se refere ao debate da democracia retomado na final do Século XX; e o faço ainda com Saes (1982). De acordo com o autor, ao nível das formações sociais concretas, “o desenvolvimento da luta de classes pode determinar a organização, no seio do Estado burguês, de outras formas de representação popular”, ou de “representação propriamente política” que não a burocrática; formas de representação políticas que se apoiariam em mecanismos de consulta/expressão da vontade popular. Este desenvolvimento seria consequência do fato de que, em uma formação social específica, “os efeitos ideológicos produzidos pelo burocratismo são insuficientes para desorganizar uma ou mais classes populares” na medida em que eles não se apoiam em nenhuma mediação para se apresentar como representante do *Povo-Nação*. É a sua própria estrutura burocrática, não a presença de mecanismos de consulta à vontade popular que o define como tal, portanto, “para

derrotar tais classes sociais em luta e conservar a dominação, a classe dominante deve constituir novos mecanismos ideológicos de desorganização das classes populares” (p.30). É só em resposta, portanto, à pressão popular que “surge alguma forma de representação popular apoiada na mediação entre Estado e classes populares desorganizadas/reorganizadas em indivíduos – Povo”. Entretanto, há que se registrar que, de acordo com Saes, a organização de formas de representação política não seria capaz de produzir a desagregação do burocratismo; “ela determina, antes, o desenvolvimento, no seio do Estado burguês, de uma contradição entre as duas formas de representação popular, a política e a burocrática” (p.31); e aqui temos uma primeira aproximação do debate marxista estruturalista com o da participação, vejamos.

Por certo, Saes não está discorrendo sobre as instituições participativas objeto de análise deste trabalho, contudo sua formulação autoriza entender as instituições participativas como sínteses das disputadas política e cultural que animam as relações entre as classes e suas frações; não como dádivas (SALES, 1994) ou estrutura de dominação de classe em si, mas como inovações institucionais resultantes das disputas pelo aprofundamento da participação como forma de aperfeiçoamento da convivência humana e de democratização das relações sociais e das relações entre Estado e sociedade civil (SANTOS & AVRITZER, 2002) instituindo espaços onde esta última pode decidir sobre as ações que o Estado deve efetivar. E, esta formulação permite analisar dois movimentos que se relacionam com os processos participativos. O primeiro é o da desorganização/organização das frações de classes e dos segmentos sociais subordinados, ou as formas como estes segmentos se desorganizam – individualizando – ou se organizam coletivamente para participar das decisões políticas e de Estado a partir das instituições participativas. O segundo movimento, que deriva do primeiro, é a possibilidade de perceber, a partir das racionalidades hegemônicas nas diferentes instituições participativas, contradições entre a participação direta nas decisões e a participação através da representação. Mais do que isso, e na medida em que, para cada um dos tipos de instituição participativa são diferentes as racionalidades hegemônicas, estas diferentes racionalidades produzem diferentes sínteses; sínteses que expressam, portanto, as diferentes racionalidades que animam a participação nos diferentes tipos de instituição participativa e que, suponho, ao serem confrontadas permitirão analisar algumas das contradições que animam as relações entre as diferentes instituições participativas objeto deste trabalho.

Ainda na perspectiva estruturalista, outra contribuição de Poulantzas (1972) se refere ao problema da burocracia, ou do pessoal do Estado e localiza-se no fato de que estes se constituem como uma categoria social específica; categoria social que, como tal seria distinta das classes, frações e camadas de classe por ser principalmente delimitada por sua pertinência ao aparelho de Estado, ou seja,

aquilo que a especifica como categoria, não é diretamente determinado pela sua atribuição de classe, pelo funcionamento político das classes ou frações de que saiu: depende, antes, do funcionamento concreto do aparelho do Estado, a saber do lugar do Estado no conjunto de uma formação e das suas relações complexas com as diversas classes e frações. É o que, precisamente, permite à burocracia possuir, como categoria social, uma unidade e uma coerência própria, a despeito da diversidade de recrutamento e da atribuição de classe das suas diversas camadas (p. 439).

Em *O Poder, o Estado, o Socialismo* – se afastando da perspectiva estruturalista – Poulantzas (1985) entende o Estado “como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classe e frações de classe” (p. 147). Nesta perspectiva relacional – ainda que o funcionamento da burocracia ou do pessoal do Estado esteja vinculado aos interesses políticos da classe ou da fração de classe hegemônica, ou ao “*bloco no poder*” – a pertinência ao aparelho de Estado conferiria ao seu pessoal uma autonomia de ação relativa; assim como uma unidade interna, a despeito da sua origem social e da pertinência de classes, em geral, muito diversas. Nesta perspectiva relacional, a depender da conjuntura e do papel que exerce o Estado, seus trabalhadores podem se transformar em força social.

Como força social e com relativa autonomia de ação, a forma como os trabalhadores do Estado se relacionam com a participação dos subordinados é aqui analisada como podendo ser ou não promotora de dificuldades para a ampliação da participação e para a democratização do aparelho. Isto porque, para Poulantzas (1985), na perspectiva do burocratismo, os trabalhadores do Estado interpretariam a participação das massas populares nas decisões estatais “não como uma intervenção popular nos negócios públicos, mas como uma restauração de seu próprio papel de árbitro das classes”. Nesta perspectiva, os trabalhadores do Estado reivindicariam uma maior participação das massas populares não para ampliar a capacidade das razões do mundo da vida se contrapor às racionalidades sistêmicas – em termos habermasianos –, mas sim como “uma descolonização do Estado em relação aos grandes interesses econômicos” (POULANTZAS, 1985, p. 180). Ou seja, para Poulantzas os trabalhadores do Estado tenderiam às massas populares “apenas sob a condição de uma determinada continuidade que sustente o Estado” (p. 181); o que nos remete, segundo o autor, aos problemas das formas, dos meios e dos ritmos de transformação do aparelho nas suas relações com as massas

populares. Esta formulação é importante para este trabalho porque ele busca analisar a relação entre diferentes instituições participativas, e a análise se desenvolverá a partir da ideia de que as instituições são compostas, ainda que de forma diferenciada, por representantes do Estado – trabalhadores dos ramos e do Governo – e da sociedade civil. Ou seja, a relação entre o Estado e a sociedade civil se desenvolve a partir das razões do Governo para com a participação e da disposição dos trabalhadores dos ramos aos quais as instituições são vinculadas em abrirem mão das suas razões técnicas e culturais hegemônicas em favor das razões do mundo da vida. Ou seja, além da vontade política do Governo e da organização da sociedade civil, a participação é animada também pela forma como os trabalhadores do Estado, em cada um dos ramos, participam dos processos.

Não por acaso, portanto, para Poulantzas (1985, p. 228) a única condição possível para controlar o estatismo⁸ consistiria em fazer com que o Estado fosse controlado de fora pelas massas populares e pelos dispositivos de democracia direta na base. Ou seja, na perspectiva do Estado como relação, o autor propõe franquear o aparelho por “contrapoderes autogestores” construídos como forma de organizar os interesses e as demandas dos setores sociais subordinados para, eu entendo, junto com Governos comprometidos com a democratização das relações econômicas, políticas e culturais, fazer com que as razões técnicas e burocráticas sejam controladas pelas massas populares. Em um Estado participativo e democrático “as massas propõem, o Estado dispõe”, afirma Poulantzas; contudo até chegarmos a este Estado participativo e democrático, muito há a se conhecer sobre o Estado capitalista e o mundo da vida e as possibilidades desta dimensão influenciar ou mesmo determinar a democratização dela e daquele.

A perspectiva do Estado como relação, formulada por Poulantzas, busca responder ao que o autor chamou de uma urgência teórica em “compreender a inscrição da luta de classe, muito particularmente da luta e da dominação política, na ossatura institucional do Estado” (1985, p. 144); de tal maneira que a teoria deve conseguir explicar suas formas diferenciadas, assim como suas transformações ou o desenvolvimento institucional do aparelho. Esta perspectiva de transformações dinâmicas da ossatura do Estado será aqui analisada como sendo animada, também pela noção de democracia que Santos e Avritzer (2002) chamaram de “contra-hegemônica”. Formulação que sugere o entendimento da democracia como uma forma de aperfeiçoamento da convivência humana em função da sua pluralidade; onde os processos

⁸ Poulantzas utiliza o termo “estatismo” para indicar um movimento crescente de controle do Estado sobre as esferas da vida socioeconômica combinado com um declínio das instituições da democracia política e com restrições às liberdades formais.

democratizantes devem ser capazes de avançar na construção de uma nova gramática social e cultural, articulados a processos de inovações institucionais em meio a sua estrutura que, como vimos já é heterogênea. A análise das transformações do Estado será animada ainda pela contribuição de Décio Saes (1982) referente às contradições que se desenvolvem no seio do aparelho de Estado desde a relação entre as formas de representação burocrática e as formas de representação popular, ou de consulta à vontade popular. Contradições que podem, e, neste caso devem fazer avançar os processos de inovações democratizantes; ainda que, como advertiu Saes, estas inovações não sejam capazes de provocar a desagregação do burocratismo, contudo tais inovações permitiriam dinamizar as relações entre as forças sociais que as animam e alterar a forma como a luta de classe e a dominação política estão inscritas no aparelho de Estado.

A partir das formulações até aqui apresentadas, as *instituições participativas* são aqui entendidas como inovações institucionais que condensam os aperfeiçoamentos da convivência humana e expressam as correlações entre as forças que as instituíram e entre as forças que as constituem, ou as forças que lhes dão movimentos. Ou seja, elas são materializações e se desenvolvem em meio às disputas econômicas, políticas e ideológicas que atravessam o Estado e a sociedade civil e em meio às relações que se desenvolvem no âmbito de cada uma das três referidas dimensões. Ainda, as instituições participativas são fruto e se desenvolvem, também, a partir das relações que cada uma das três referidas dimensões estabelece com as demais nos cotidianos vividos.

1.2.1) A diversidade dos espaços e das formas de ação do político

Para podermos analisar as dinâmicas intersetorial e interescalar decorrentes da heterogeneidade hierárquica do Estado de que nos falam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), adentrar no debate da sua democraticidade, conforme proposto pelos autores, e, nele analisar as relações que o Estado estabelece com algumas das racionalidades presentes na sociedade civil e, ainda, trazer a contribuição marxista para o debate da participação, vejamos, agora, como Poulantzas (1985) concebe a relação do Estado com as classes. No que se refere às classes dominantes, seu papel principal é organizar a classe ou as classes dominantes que compõem o projeto hegemônico. Ou seja, o Estado representa e organiza o interesse político de

longo prazo do *bloco no poder*, e o faz sob a hegemonia de uma das frações da burguesia. Ou seja, sua função fundamental consiste na organização “da unidade conflitiva da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, neste bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica” (p. 145). Segundo o autor, o Estado pode exercer esta função de unificação e organização do *bloco no poder* porque detém uma *autonomia relativa* em relação às frações que compõem o *bloco*. E, é exatamente esta *autonomia relativa* que assegura a organização do interesse geral da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações (p. 146, 147).

Esta *autonomia relativa*, segundo Poulantzas é resultado do que se passa dentro do Estado. Relações que se manifestariam “concretamente pelas diversas medidas contraditórias que cada uma dessas classes ou frações, pela estratégia específica de sua presença no Estado e pelo jogo de contradições que resulta disso, conseguem introduzir na política estatal” (156). Dessa afirmação derivam-se dois movimentos que interessam a este trabalho. O primeiro refere-se ao estabelecimento da política do Estado como “resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado”. Ou seja, as contradições de classe presentes no seio do *bloco no poder* “assumem no seio do Estado a forma de contradições entre os diversos ramos e aparelhos do Estado, e no seio de cada um deles conforme as linhas e direções ao mesmo tempo horizontais e verticais” (p. 152).

Aqui é importante fazer um destaque para informar que a questão da autonomia relativa proposta por Poulantzas, em primeiro lugar, será usada para pensar os desafios da participação intersectorializada. Considerando que as intervenções setorializadas – como no caso aqui analisado – já são formuladas com a participação da sociedade civil e que a disputa entre os ramos não foi animada por contradições de classe, mas por disputas entre as frações do Partido no Governo. Ainda, a autonomia será utilizada para pensar que papel o território pode ou deve cumprir no desenvolvimento do projeto político participativo e democrático, e aqui sim a análise será desenvolvida buscando identificar contradições de classe que se expressam nas diferentes condições de uso do território e que são derivadas das ações burocratizadas dos diferentes ramos do Estado. Portanto o desafio é identificar estas contradições e pensar como elas podem ser usadas para fortalecer e intersectorializar os espaços de participação, de tal forma que as contradições possam ser debatidas publicamente e com a participação dos subordinados.

Sob o ponto de vista da formulação poulantziana da autonomia, cada aparelho, ramo, face ou patamar se constituiria, muitas vezes, em sede do poder e representaria frações do *bloco no poder* ou mesmo alianças conflitivas de algumas frações contra outras. Para Poulantzas os diferentes aparelhos (parlamento, executivo, aparelhos regionais), setores e mesmo os aparelhos ideológicos “divididos em circuitos, redes e trincheiras diferentes, representam com frequência, conforme as diversas formações sociais, interesses absolutamente divergentes de cada um ou de alguns componentes do bloco no poder” (p. 153). Com isso, a política estatal seria “a resultante dessa contradição interestatal entre setores e aparelhos de Estado e no seio de cada um deles” (p. 154).

Nesta perspectiva a estrutura do Estado – como condensação de relações de classe e suas contradições – materializar-se-ia em um emaranhado de relações sociais contraditórias que se desagregariam em instâncias relativamente autônomas e que competem entre si. Aqui os distintos aparelhos estatais ou ramos estabelecem suas próprias relações sociais. Relações permeadas por uma diferenciada capacidade de impor interesses através de um complexo aparelho de tomada de decisões burocráticas. Burocracias que operam de forma relativamente autônoma nas suas competências, na constituição de suas clientelas e suas próprias percepções dos problemas; o que impediria uma tematização articulada das relações sociais fundamentais e o faria colocando para a sociedade civil a necessidade de separar seus problemas em conformidade à lógica setorial do Estado para que eles sejam encaminhados aos respectivos ramos responsáveis pelos problemas específicos.

O segundo movimento decorrente da *autonomia relativa* diz respeito à forma como ela se relaciona com as classes dominadas. Para Poulantzas (1985), o funcionamento concreto da autonomia e o estabelecimento da política do Estado dependem também do seu papel frente às classes dominadas, que seria o de “desorganizar-dividir continuamente”. Contudo, esse papel “não deriva de uma racionalidade intrínseca como entidade exterior às classes dominadas” (p. 161), mas estaria inscrito na sua ossatura como condensação material de uma relação de forças entre as frações do *bloco no poder* e entre estas e as classes dominadas (p. 162). Nesta perspectiva as lutas políticas atravessariam o Estado e estariam inscritas na sua trama, mesmo as lutas populares o atravessariam de lado a lado na medida em que é o Estado que está imerso nas lutas. Com isso, e na medida em que, entre seus objetivos está o de manter e reproduzir no seio do Estado a relação de subordinação das classes dominadas, a estrutura material do

Estado, de acordo com Poulantzas, traduziria a presença das classes dominadas e suas lutas. Não obstante, a estrutura material, ou a organização concreta deste ou daquele aparelho ou ramo, “dependem não apenas da relação de força interna no *bloco no poder*, mas igualmente da relação de forças entre este e as massas populares, logo da função que eles devem exercer diante das classes dominadas” (p. 163).

Na formulação poulantziana, portanto, a presença das classes dominadas não se consubstanciaria no Estado mediante aparelhos que concentrariam um poder próprio, “mas, no essencial sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes” (p. 164). Ou seja, “as lutas populares estão constitutivamente presentes nas divisões do Estado sob as formas mais ou menos diretas da contradição classes dominantes–classes dominadas”. Não obstante, “elas estão sob uma forma mediatizada” (p. 165). Ou seja, as diversas frações do *bloco no poder*, dadas suas diferentes representações de interesses e presentes no Estado, não teriam necessariamente as mesmas contradições com os interesses das classes ou segmentos sociais, conseqüentemente suas respectivas relações políticas não teriam as mesmas identidades. A partir das diferentes representações de interesses das frações do *bloco no poder*, decorreriam diferentes táticas e mesmo estratégias políticas frente às massas populares. Sob esta ótica, “as diversas frações do *bloco no poder* procuram muitas vezes, segundo suas próprias contradições com as massas populares, assegurar-se, por suas próprias políticas, de seu apoio contra outras frações do bloco”. Tais estratégias se consubstanciariam em correlações de forças diferenciadas entre as frações do *bloco no poder*, “com o fim de impor soluções mais vantajosas para si, quer de resistir mais eficazmente a soluções que a prejudicam em relação a outras frações” (p. 166). Dito isto, dois outros movimentos referentes à intersectorialização da participação precisam ser precisados.

O primeiro se refere à questão da mediação entre o Estado e as lutas populares e o papel dos trabalhadores do Estado nesta mediação. Na formulação poulantziana a burocracia, ou os trabalhadores do Estado – dado suas características de *categoria social específica*, com *autonomia relativa* e com a possibilidade de atuar como força social – também atuaria na mediação entre as frações do *bloco no poder* e as massas populares. Ou seja, as relações que o Estado estabelece, a partir de seus ramos, com as massas populares não se limitam aos interesses das frações dominantes à frente dos ramos, mas se relacionaria, também, às características de organização dos trabalhadores dos respectivos ramos, o que coloca este setor

como elemento determinante nas análises dos desafios da participação e da democratização do Estado.

O segundo movimento refere-se ao fato de que os Governos objeto deste trabalho não serem parte do bloco neoliberal no poder e, mais do que isso, e na perspectiva da autonomia relativa da instância regional de um Estado heterogêneo e hierarquizado, os referidos Governos podem mesmo ser pensados como *trincheiras* na disputa com o projeto hegemônico ou mesmo com as frações de classe dominantes. Não obstante os Governos, no que se refere à política de participação, terem adotado perspectivas distintas ou mesmo antagônicas.⁹ Com isso, quero aqui localizar como a dinâmica de relações autônomas – dos setores do Governo e dos ramos e as consequentes relações que cada uma dos grupos do Governo e os ramos estabelecem com as frações de classe e com os segmentos sociais – alimentarão as análises dos desafios da participação intersectorializada. Ou seja, a autonomia dos setores dos Governos e dos ramos e, consequentemente, das *instituições participativas* em relação ao partido hegemônico no Governo, é aqui categoria que anima as análises dos desafios da participação intersectorializada. Seja porque a autonomia em si traz elementos que permitem identificar e analisar alguns dos desafios da participação intersectorializada, ou seja, quanto maior for o grau de autonomia dos ramos, maiores serão as dificuldades para se criar espaços de participação intersectorializados. Questão que se agrava dada a heterogeneidade da sociedade política e as diferentes composições de Governo que permite a participação de diferentes projetos políticos dentro de um Governo. Nesta dinâmica, uma coisa é um partido que tem na participação elemento estratégico, mas que, para ganhar as eleições, ou mesmo para Governar faz alianças com setores da sociedade política, que podem representar distintas frações de classe e que, inclusive, por isso têm perspectivas diferentes em relação à participação, e à representação e que são responsáveis por ramos do aparelho. Inversamente, mas tão difícil quanto para a intersectorialização da participação, outro cenário é o de um partido defensor da participação se responsabilizar por um ou mais ramos do aparelho em Governos onde a participação não tem centralidade. Em ambos os cenários a noção de autonomia permite avançar na análise dos desafios da participação intersectorializada.

⁹ Há que se registrar que, além das diferenças em relação à política de participação, existem outras diferenças importantes em relação aos Governos do PT e do PDT; ao ponto de existirem dúvidas quanto à aproximação do segundo, o do PDT na sua relação com o projeto hegemônico ou com o conservadorismo político cultural. Contudo, em relação ao primeiro, o do PT não há dúvidas. Seja porque quando ele iniciou, em 2001 o projeto neoliberal ainda governava o Brasil, seja porque a própria política de participação, entre outras políticas públicas, como veremos, o diferencia da política de participação do projeto do *bloco no poder*. Entretanto as dúvidas em relação ao Governo do PDT não comprometem o objeto analisado neste trabalho, a participação, até porque, como já disse, neste aspecto os governos se diferenciam e mesmo se contrapõem.

Com isso penso que a ideia de autonomia dos ramos, dos setores e das instâncias territoriais do Estado, articulada à ideia de seus trabalhadores poderem atuar como categoria social específica e também com relativa autonomia, permitem analisar e entender o porquê alguns ramos se desenvolvem incorporando racionalidades do mundo da vida e se democratizando – como no caso da saúde e da assistência –, enquanto outros ramos, como os responsáveis pelo saneamento e pela organização do uso das terras municipais,¹⁰ têm mais dificuldades para se desenvolver incorporando racionalidades do mundo da vida. Por hora, para localizar a importância da formulação para as análises dos desafios da participação intersectorializada e da democraticidade do Estado e avançar no debate do objeto deste trabalho, vejamos como as referidas questões se relacionam com o ramo da saúde.

A saúde, com a implantação e o desenvolvimento do SUS – enquanto política de Estado – formou sua estrutura jurídico-política e um *bloco de atores sociais* que envolvem desde os trabalhadores do ramo, setores da sociedade política e setores da sociedade civil. Ou seja, o projeto político do SUS extrapola o aparelho e envolve diferentes atores da sociedade civil, conferindo a este conjunto de atores um grau importante de *unidade interna* e, como consequência desta unidade, o ramo apresenta, também, um grau importante de *autonomia* em relação ao conjunto do aparelho. Não por acaso, no Brasil, todos que participaram ou que participam de Governos, conhecem ou ouviram falar do “*Partido do SUS*” ou do “*PSUS*”. Expressão que, neste trabalho tem outro significado, ou é entendido como “*Pessoal do SUS*” porque sua atuação não se limita à ideia de agregar opiniões políticas e disputar eleições, funções em geral entendidas como que de responsabilidades dos Partidos Políticos. Ou seja, o objetivo do PSUS é o de levar a cabo um projeto político formulado a partir de um ramo do Estado que se desenvolve com relativa autonomia e a partir da participação da sociedade civil.

Um segundo debate que permite perceber a importância da ideia de autonomia dos ramos e dos trabalhadores do Estado para a análise da democraticidade do aparelho e para a intersectorialização da participação, é o proposto por Gastão Wagner de Souza Campos (2007). E a proposta é importante porque ela avança em relação ao atual nível de autonomia do ramo da saúde ao propor a sua independência; o que faria aumentar os desafios para a construção da participação intersectorializada, senão vejamos. Ao debater a sustentabilidade do sistema de saúde, Gastão defende reformar a gestão dos hospitais e organizações do SUS para dotá-las de

¹⁰ Para limitar os exemplos ao escopo da análise proposta por este trabalho e que poderei retomar à frente.

"maior autonomia e integração ao sistema mediante contratos de gestão". Para reforçar a autonomia das estruturas dos serviços de saúde, Gastão propõe uma "direção executiva composta mediante critérios técnicos e seleção pública, com mandatos e não cargos de confiança". Mais sintomático ainda é a ideia de que "esta reforma do modelo de gestão deveria diminuir o peso do Governo (poder executivo) na gestão do SUS". Em contrapartida, para poder manter e mesmo aprofundar o diálogo do SUS com a sociedade civil e legitimar sua proposta e o próprio sistema, aprofundando o controle público sobre as ações do ramo, Gastão sugere a "valorização e ampliação dos espaços de gestão compartilhada" (p. 306), ou de participação da sociedade civil nos processos de cogestão. No que se refere à incorporação dos trabalhadores do ramo ao projeto político, Gastão propõe uma nova política de pessoal com "contratação do tipo emprego público", todavia, "com remuneração mista".

É determinante registrar que Gastão (2005) concebe o sistema público de saúde de forma inversa ao burocratismo, e é inversa porque sua proposta não se fundamenta na representação burocrática e, menos ainda no "dividir para nos governar". Ao contrário, Gastão trabalha com a ideia de que, no sistema público de saúde, "durante o processo de produção de bens e serviços (com um certo valor de uso) ocorre, de modo simultâneo, a coprodução de Sujeitos e de Instituições"; e, como decorrência desse processo de produção sugere "montar um sistema de gestão objetivando tanto a produção de bens e serviços quanto dos Sujeitos e dos Coletivos Organizados para a Produção". Sistema de gestão que se desenvolveria compondo três "conceitos clássicos: o valor de uso; o de constituição do Sujeito; e o de democracia em organizações" (p. 13). É a partir desta perspectiva de coprodução de Serviços, Sujeitos e Instituição que analisarei a relação que o OP estabeleceu com o ramo da saúde em Campinas, ou as repercussões desta autonomia para a construção de espaços de participação intersectorializados.

No que se refere ao território, parto da ideia de que a organização política de base territorial permite contrapor as razões do mundo da vida às racionalidades sistêmicas e aos interesses das classes dominantes. Isto porque, nos espaços opacos,¹¹ a crítica racional à

¹¹ "À cidade informada e às vias de transporte e comunicação, aos espaços inteligentes que sustentam as atividades exigentes de infraestruturas e sequiosas de rápida mobilização, opõe-se a maior parte da aglomeração onde os tempos são lentos, adaptados às infraestruturas incompletas ou herdadas do passado, os espaços opacos que, também, aparecem como zonas de resistência. É nestes espaços constituídos por formas não atualizadas que a economia não hegemônica e as classes sociais hegemônicas encontram as condições de sobrevivência. Os espaços opacos estão no interstício dessas redes, onde as modernizações e as políticas públicas não chegam, apesar de seus habitantes participarem da lógica que move a cidade enquanto trabalhadores de baixa qualificação, desempregados ou marginais" (SANTOS, 1994, p.39).

condição vivida permite, em primeiro lugar denunciar as condições diferenciadas de uso do território. E, em segundo lugar permite formular e legitimar demandas que serão reclamadas nos espaços públicos como fermento da oposição (HARVEY, 2000) entre a opacidade dos espaços excluídos com as luminosidades dos espaços articulados às racionalidades sistêmicas e aos interesses das classes dominantes. Ainda nesse movimento, a territorialização da organização crítica às irracionalidades vividas permite, também, que a crítica se contraponha à colonização do mundo da vida. É a partir desta formulação teórica que pretendo aproximar o debate da participação das questões que animam as análises da economia política do território.

1.2.2) Uma aproximação entre o político, o econômico e as escalas espaciais

Para avançar no debate da relação entre participação e território vejamos mais alguns elementos, entre eles os sugeridos por Bob Jessop. As questões que o autor sugere são importantes porque avançam na perspectiva poulantziana no que se refere ao papel do político nos espaços territoriais subnacionais e porque suas formulações, desde uma perspectiva gramsciana, assim como as de Dagnino (2002, 2004, 2006), conferem relevância ao papel do projeto hegemônico; e também porque permitem analisar alguns dos movimentos que se desenvolvem no campo da disputa hegemônica e que se relacionam com o objeto deste trabalho, entre eles os das relações entre as dimensões do econômico e do político. Vejamos primeiro a questão da disputa em torno do projeto hegemônico e depois a questão da dinâmica do Estado e das escalas espacial subnacionais.

Como anunciado Jessop (2007) dá sentido dinâmico às disputas políticas e econômicas hegemônicas e o faz ao sugerir que dentro de um *projeto hegemônico* pode existir diferentes propostas ou mesmo projetos econômicos em disputa. Ao desenvolver seu argumento, o autor sugere o conceito de “estratégia de acumulação”, e a define como “um modelo de crescimento econômico específico completo, com suas diversas precondições extraeconômicas e que delineia a estratégia apropriada para a sua realização” (p. 104).

Segundo Jessop, para que uma *estratégia de acumulação* tenha sucesso, o movimento deve “unificar os diferentes momentos do circuito do capital (dinheiro ou capital bancário, capital industrial, capital comercial) sobre a hegemonia de uma fração” (p. 105), ou constituir o que o autor chamou de “hegemonia econômica”. E a *hegemonia econômica* “provém da liderança econômica conquistada por meio da aceitação geral de uma estratégia de

acumulação". Desta forma, a *hegemonia econômica* deve se desenvolver promovendo e integrando os interesses dos diferentes capitais envolvidos com a *estratégia de acumulação* e, ao mesmo tempo, "assegurar os interesses de logo prazo da fração hegemônica em controlar a alocação do capital dinheiro para diversas áreas de investimentos vantajosas a esta fração" (p. 107).

Contudo, segundo o autor, seriam varias as *estratégias de acumulação* que poderiam ser seguidas e que guardariam "implicações contrastantes para diferentes frações e classes dominadas" (p. 109). Por isso, uma *estratégia de acumulação* para ser hegemônica deve levar em conta as relações complexas entre diferentes frações do capital, "mas também considerar o equilíbrio das forças entre as classes dominantes e subalternas" (p. 110). Não obstante, e na perspectiva da disputa hegemônica, mesmo havendo uma *estratégia de acumulação* dominante, "é possível esperar encontrar a existência de estratégias suplementares ou contra-operantes"; da mesma forma "é importante reconhecer que diversas táticas estarão à disposição para a perseguição de uma dada estratégia" (p. 115). Com isso, a efetividade de uma estratégia de acumulação dependerá da sua adaptação às margens de manobra nas estruturas vigentes e, é por meio da exploração destas margens que o equilíbrio entre as razões do mundo da vida e as estruturas pode ser alterado no tempo. Com esta formulação o autor avança em relação ao economicismo na medida em que, para a análise das diferentes *estratégias de acumulação*, seria necessário considerar não apenas a forma-valor ou as forças econômicas, "mas também as estruturas, forças e estratégias políticas e ideológicas" (p. 117).

Localizado alguns dos primeiros movimentos em torno do projeto hegemônico, vejamos agora como Jessop analisa a relação entre as *estratégias de acumulação* e a forma estatal, ou a contradição entre "acumulação" e "legitimação". Para discutir a relação entre o econômico e o político, ou entre a forma valor e a forma estatal, parte Jessop da formulação poulantziana do Estado como relação e deste ponto deriva para a análise do que chamou de *aspectos substantivos* do Estado. Quais sejam: "as bases sociais de apoio e oposição ao Estado e a natureza do projeto hegemônico ao redor do qual o exercício do poder estatal está concentrado". Como base social do Estado o autor entende a "configuração específica das forças sociais, identificadas como sujeitos e (des)organizadas como atores políticos de qualquer maneira, que apoiam a estrutura básica do sistema estatal, seu modo de operação e seus objetivos" (p. 119). Há que se registrar que autor chama atenção para o fato de a base social do Estado, além de ser heterogênea, sofrer variações seja em função de conflitos políticos

internos à estrutura estatal ou em função de concessões materiais necessárias ao equilíbrio de compromisso que sustente seu apoio.

De acordo com Jessop, as variações da base social do Estado estão normalmente vinculadas ao segundo aspecto substantivo destacado pelo autor, ou ao *projeto hegemônico*. E, estão relacionadas na medida em que a alteração da base de sustentação do Estado traz consequências tanto para a forma quanto para o conteúdo da política. Esta relação entre forma e conteúdo se estabelece em função de que a hegemonia é entendida como a capacidade de organizar diferentes forças sociais relevantes sob uma “liderança política, intelectual e moral” de uma classe social, ou fração, sobre outras classes e frações. Neste sentido, a função da liderança hegemônica seria resolver conflitos de interesses particulares e geral por meios de práticas políticas, intelectuais e morais. Assim como tratar os interesses inconsistentes com o projeto “como imorais e/ou irracionais e, na medida em que ainda são perseguidos por grupos não pertencentes ao consenso”, sancioná-los. Segundo o autor, “a chave para o exercício de uma liderança como esta é o desenvolvimento de um *projeto hegemônico*” (p. 120) que seja capaz de resolver problemas de conflitos entre interesses particulares e o interesse geral.

Desta forma, Jessop sugere que a contradição entre *acumulação* e *legitimação* poderia ser resolvida com a elaboração de um *projeto hegemônico* capaz de assegurar o interesse geral da acumulação, mas que seja capaz também de avançar na atenção dos interesses das forças sociais subalternas. Isto seria possível porque “os projetos hegemônicos normalmente se orientam para questões mais amplas fundamentadas não apenas nas relações econômicas, mas também no campo da sociedade civil e do Estado” (p. 121). Não obstante, dadas as diferenças de escopo entre as estratégias de acumulação e os projetos hegemônicos, existiriam espaços para a dissociação ou inconsistência entre as estratégias. Da mesma forma, seria possível a formulação e o desenvolvimento de projetos hegemônicos alternativos formulados pelas classes ou segmentos sociais subordinados. Ainda, não existiria nada que fizesse ser obrigatória a formulação de projetos hegemônicos sob a perspectiva da acumulação ou que dessem prioridade aos objetivos econômicos. Contudo, dada a necessidade de atender as demandas materiais das forças sociais subalternas, os projetos que se pretendem hegemônicos demandam estratégias de acumulação capazes de atender as necessidades dos setores sócias a eles subordinados.

No que se refere à questão da territorialidade, partindo aqui também da proposição poulantziana do Estado como relação, Jessop (1998) se propõe a contribuir com o debate da forma e das funções que o Estado-nação assume depois da crise do “Estado de-bem-estar keynesiano”. O autor volta sua atenção “ao complexo e emaranhado jogo interativo envolvendo as diversas escalas espaciais em que a acumulação pode acontecer” (p. 27); sejam elas espaços supranacionais, inter-regionais ou – e o que mais interessa a este trabalho – os espaços locais e regionais situados abaixo do nível nacional. Em meio à dinâmica das escalas espaciais, Jessop trabalha “a divisão entre *público* e *privado* na organização e nas operações do Estado assim como as suas implicações para as redes de poder paralelo” (p. 28). Parte o autor da ideia de que no último período ter-se-ia processado uma rearticulação dos espaços econômicos e político na reprodução ampliada do capitalismo. Esta transformação poderia ser resumida em termos de uma “transição tendencial de um Estado de-bem-estar (welfare State) keynesiano nacional para um emergente regime pró-trabalho schumpeteriano pós-nacional” (p. 29). O emergente regime envolveria atividades estatais bem diferentes das do período anterior, bem como um deslocamento nas localizações, escalas e modalidades de sua implantação. Assim, economicamente o novo regime trabalharia no sentido de promover a flexibilização e a permanente inovação em economias abertas através da intervenção no campo da oferta e no reforço da competitividade dos espaços econômicos. Sob esta orientação política, a competitividade dependeria não apenas de uma extensa lista de fatores econômicos, mas, sobretudo de um amplo leque de fatores extraeconômicos, onde a ênfase recairia sobre a mobilização de fatores como os sociais, de flexibilidade e de difusão de um espírito empresarial empreendedor. Desta forma, “o processo e o ritmo da rearticulação do econômico e do extraeconômico se intensificaram, e as estratégias econômicas se tornaram mais envolvidas com as implicações sociais e culturais da inovação e da competitividade” (p. 31). Tais mudanças, segundo Jessop, teriam

importantes implicações para o papel dos governos local e regional bem como para os mecanismos de governança, na medida em que as políticas implementadas no terreno da oferta são supostamente manejadas de modo mais efetivo nesses níveis e através de parcerias “público-privado” que no nível nacional, através de técnicas legislativas, burocráticas e administrativas tradicionais (p. 31).

Ainda segundo Jessop, à luz da rearticulação dos espaços do econômico e do político europeus, haveria três tendências emergentes na organização do Estado. A primeira seria “uma tendência geral à desnacionalização” (p. 33) da condição estatal que se refletiria no “esvaziamento” do aparelho de Estado nacional; ou em um movimento contínuo do poder de

Estado para cima, para baixo e para os lados, onde as velhas e novas capacidades estatais se reorganizam territorialmente e funcionalmente nos níveis subnacional, nacional, supranacional e translocal. Nestes movimentos, a desnacionalização envolveria além da delegação de poderes a corpos supranacionais, “a delegação de autoridade a níveis subordinados de organização territorial e/ou o desenvolvimento dos regimes decisórios chamados *intermésticos* (ou interlocais, porém transnacionalizados)” (p. 34).

A segunda tendência seria a desestatização do sistema político, ou seja, um deslocamento do Governo para a governança, quer dizer, na direção do favorecimento a parcerias entre organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais. Parcerias onde o Estado é frequentemente apenas o primeiro entre os pares. O que requereria agências, instituições e sistemas que seriam ao mesmo tempo operacionalmente autônomos com relação aos demais e estruturalmente ligados através de várias formas de dependência recíproca.

A terceira tendência que Jessop apresenta seria uma internacionalização dos regimes de formulação de políticas. Ou seja, no atual contexto internacional a ação estatal doméstica teria incorporado fatores e processos extraterritoriais ou transnacionais que teriam se tornado estrategicamente relevantes para a sua tomada de decisões. Este movimento se materializaria através de políticas econômicas e sociais voltadas à competitividade internacional e no desenvolvimento de conexões inter-regionais e suprafronteiras que relacionariam as autoridades locais com os regimes de governança nas diferentes formações nacionais.

Das sugestões apresentadas por Jessop, não obstante o Estado nacional continuar a ser um fator político decisivo, suas funções dispersou-se por vários níveis institucionais de organização territorial. Neste contexto o autor sugere uma linha de pensamento de inspiração gramsciana onde o Estado, no seu sentido integral, seria apenas um dentre vários conjuntos institucionalmente separados existentes ao nível das formações sociais concretas, “reproduzido em e através de contínuas mudanças na articulação do governo e da governança” (p. 39). Nessa perspectiva, o Estado precisaria olhar continuamente para além das suas próprias e limitadas capacidades estratégicas, para poder garantir a integração institucional e a coesão social da sociedade que ele pertence. Segundo Jessop, este paradoxo geraria “um dilema estratégico: se partilhar o poder faz tendencialmente diminuir a unidade e a identidade próprias ao Estado, não partilhar o poder contribui para minar a sua efetividade” (p. 40). Com isso, a forma que o Estado desempenhará seu papel vai depender da matriz institucional e de

deslocamentos na correlação de forças. E são estes movimentos das correlações de forças e suas implicações para o desenvolvimento da estratégia de acumulação e da sua matriz institucional que será o objeto de análise da relação entre participação e território. Ou, mais precisamente, como a revisão participativa do Plano Diretor de Campinas se relacionou com a estratégia de acumulação hegemônica e se o desenvolvimento institucional aponta para o aperfeiçoamento da convivência humana e, portanto, para a democratização do uso do território; ou se, subordinado à estratégia de acumulação hegemônica, reforçou as condições institucionais para o seu desenvolvimento.

Como já informado, a análise parte da disputa entre os distintos *projetos políticos* (DAGNINO, 2002, 2004, 2006) e nela a confluência de interesses pelo uso dos territórios subnacionais. Tomando estes como espaços de organização política e econômica com relativa autonomia (POULANTZAS, 1985) em relação às tendências europeias (JESSOP, 1998) e ao projeto que hegemoniza o país, mas que se apresentavam para os territórios subordinados como condição para o seu desenvolvimento. Sem cair na banalização do localismo (BRANDÃO, 2002) a análise pretende externar algumas das razões da relação dialética entre a totalidade e o lugar (SANTOS, 2005); ou algumas das contradições entre as racionalidades sistêmicas e a ação comunicativa que disputa o uso do território e descoloniza o mundo da vida e, com isso, aproximar a participação da economia política do território.

1.3) O território, seus usos e a disputa entre as racionalidades sistêmicas e a razão comunicativa

De acordo com Milton Santos (1994), com as transformações das formas de produção e apropriação capitalista dos espaços, na medida em que as circulações dos produtos, das mercadorias e dos homens ganham expressão, ganha relevância, também, o papel das cidades. Ganha relevância porque “quanto mais os territórios são cortados por estradas, tanto mais a produção e os homens se concentram em poucos lugares”. Estes lugares se transformaram em meios de produção “material e imaterial, lugar de consumo, nó de comunicação” (p. 118). Neste movimento, para Santos, “a urbanização passou a ser um dado fundamental na compreensão da economia” (p. 117). E o “o entendimento do processo global de produção não se contenta com a mera economia política, nem se basta com a Economia Política da Urbanização, exigindo uma Economia Política da Cidade” (p. 228). A Economia Política da Cidade seria “a forma como

a cidade, ela própria se organiza em face da sua produção e como os diversos atores da vida urbana encontram seu lugar, em cada momento, dentro da cidade” (p. 118).

A formulação de onde parto para pensar a relação entre participação e território é a de que a Economia Política da Cidade, sugerida por Santos (1994), ou a economia política do território desenvolve-se desde um *projeto hegemônico* (DAGNINO, 2202, 2004, 2006) que tem a ele articulado uma *estratégia de acumulação* (JESSOP, 2007). Este *projeto hegemônico* organiza os lugares políticos e geográficos destinados ao uso das frações de classes hegemônicas e os dos grupos sociais subordinados (POULANTZAS, 1985). Sob esta perspectiva, as formas de uso do território são subordinadas às racionalidades do *projeto hegemônico* e sua *estratégia de acumulação*; de tal forma que os valores econômicos excedentes são realizados na forma de investimentos para garantir os objetivos da *estratégia de acumulação* e atender às demandas materiais dos grupos sociais subordinados e, com isso garantir o consentimento ativo das massas populares ou, a base social de apoio ao *projeto hegemônico* e ao Estado.

A análise parte, com Milton Santos (1999), do entendimento do território como um

conjunto de sistemas naturais mais os acréscimos históricos materiais impostos pelo Homem. Ele seria formado pelo conjunto indissociável do substrato físico, natural ou artificial, e mais o seu uso, ou, em outras palavras, a base técnica e mais as práticas sociais, isto é, uma combinação de técnica e de política (p. 5).

Ainda em relação ao território, sua formação, segundo Milton Santos (2003) “é uma totalidade” (p. 202) e “diz respeito à evolução diferencial das sociedades, no seu quadro próprio e em relação com as forças externas de onde provém o impulso” (SANTOS, 1979, p. 10); assim, “quando sua evolução é governada de fora, sem a participação do povo envolvido”, as formas introduzidas “servem ao modo de produção dominante em vez de servir à formação socioeconômica local e às suas necessidades específicas” (Santos, 2003, p. 202).

Nesta formulação, portanto, as formas têm relevância estratégica. E as formas para Santos (2003) “são uma figura de matéria que comporta uma finalidade a ser cumprida”. Todas as formas “são dotadas de uma estrutura técnica que compromete o futuro” (p.200), ou, “toda forma tem uma função que tanto pode cooperar com a estrutura como contradizê-la. Trata-se aqui de uma forma com um conteúdo, de uma forma-conteúdo” (p. 199). Nesta perspectiva, as novas formas de uso do território, em razão da sua natureza técnica, não são mais meros suportes da estrutura, mas são também geradoras de novas funções que lhes são específicas; substituindo funções já existentes por outras novas e mais funcionais, possibilitando que a

formulação e a execução dos projetos de planejamento urbano busquem acelerar a modernização capitalista.

John Holloway (2003) ajuda a avançar na construção teórica deste trabalho recolocando o potencial interpretativo da fetichização. E o faz, em primeiro lugar ao lembrar que a mercadoria, como produto produzido para a troca, “é o ponto de fratura do fluxo social do fazer” (p. 76). Depois, o autor avança ao propor que “a separação do feito em relação ao fazer é o núcleo de uma fratura múltipla de todos os aspectos da vida” (p. 71). De acordo com Holloway, o movimento de separação do fluxo do fazer em relação ao feito, do sujeito em relação ao objeto e a consequente subordinação da sociabilidade ao mercado “significa que a ruptura do fazer em relação ao feito não se limita de forma alguma ao processo imediato de exploração, mas se estende a toda sociedade” e que, portanto, “o fetichismo impregna toda a sociedade”, pois “todo o capitalismo é mundo encantado, invertido e de cabeça para baixo” onde “a subjetivação do objeto e a objetivação do sujeito são características de cada aspecto da vida” (p. 86). Ou seja, no capitalismo há “uma inversão da relação entre as pessoas e as coisas, entre o sujeito e o objeto; há uma objetivação do sujeito e uma subjetivação do objeto: as coisas (o dinheiro, o capital, as máquinas) [e suas *racionalidades instrumentais em termos habermasianos*] se convertem em sujeitos da sociedade; e as pessoas (os trabalhadores) se convertem em objetos” (p. 83). Nesse sentido “essa separação não só separa os capitalistas das trabalhadoras e dos trabalhadores, mas explode em nosso interior, dando forma a cada aspecto do que fazemos e pensamos” (p.90). E aqui localizo mais um dos desafios da participação que é o de desfetichizar as relações sociais no sentido de criar espaços onde a crítica racional à condição vivida possa ser o elemento catalisador do fazer comunicacional que reaproxima o feito do fazedor. Ou seja, o desafio é o de reaproximar o feito do fazedor direto através do fazer comunicativo a partir da crítica racional à irracionalidade vivida; e, do ponto de vista do uso do território e da participação, o desafio é o de reaproximar as cidades dos cidadãos que a constroem no cotidiano através da sua participação direta em espaços onde as decisões são mediadas pela razão comunicacional; ainda, o desafio da participação territorializada é o de aproximar as decisões dos investimentos públicos que constroem as condições de uso do território dos segmentos sociais subordinados que vivem a realidade de exclusão, dando a esses cidadãos e ao seu fazer comunicacional a condição de decidir onde os recursos públicos serão investidos.

Dentre os múltiplos movimentos de separação do fluxo do fazer em relação ao feito; do sujeito em relação ao objeto ou, ainda, das racionalidades instrumentais sistêmicas em relação à ação comunicativa do mundo da vida em termos habermasianos, Milton Santos (1994a) inscreve o território, ou territorializa a separação quando propõe o entendimento do território como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de ações; sistemas que, segundo o autor, cada vez mais tenderia a fins estranhos ao lugar. Lugar onde os objetos são coisas fabricadas pelos homens para serem a fábrica das ações e, as ações aparecem como ações racionais, e, naturalmente em conformidade com os fins e os meios, fetichizadas, portanto. Pior, o sistema ao recusar o debate das categorias determinantes do processo de formação social, em primeiro lugar tornaria todos os atores ignorantes frente às novas inovações; e, desta forma, permitiria que os objetos e as ações governadas desde fora estabeleçam “novas dinâmicas regionais, criando, sobretudo, nos países onde as desigualdades sociais são grandes, aquelas áreas que são apenas regiões do fazer, do fazer sem o reger” (p. 92).

Portanto, em termos de participação, para que as razões do mundo da vida possam influenciar as racionalidades instrumentais ou se contrapor à fetichização do uso do território, há a necessidade de termos espaços de organização política onde as racionalidades críticas sejam parte dos sujeitos do fazer coletivo. Espaços que, como afirmou Gramsci (1984), no “complexo de associações da vida civil constituem para a arte da política o mesmo que as *trincheiras* para a guerra de posições” (p. 92). É a partir desta perspectiva que analisarei a relação entre a participação e as formas de uso do território: para as razões da vida ou para as racionalidades dos mercados.

Em conformidade à formulação da disputa entre *o projeto participativo* e *o projeto neoliberal* sugerida por Dagnino (2004), de acordo com Vainer (2003), no Brasil, ao longo dos anos 1990 teria se iniciado um embate entre duas grandes utopias urbanas. De um lado, teríamos a utopia da *cidade democrática*, dirigida pela política, onde os conflitos seriam vistos como elementos fundamentais da sua transformação. Nela os cidadãos seriam vistos como atores políticos, cidadãos que, ao se construírem, construiriam também a cidade; não seriam, portanto, entendidos como meros espectadores de um prefeito iluminado, menos ainda, como simples consumidores das mercadorias urbanas. Do outro lado teríamos a utopia da *cidade mercadoria*.

É na perspectiva da construção do *projeto político participativo* que tem sede a *utopia das cidades democráticas* e é buscando incorporar atores e razões do mundo da vida que se desenvolveriam diversos movimentos sociais urbanos, de expressões culturais a reivindicatórios e as experiências de participação nas decisões políticas. Sejam as chamadas experiências de cogestão como as que, neste trabalho, são entendidas como instâncias de compartilhamento de poder; as experiências de *participação de baixo para cima*, como os denominados Orçamentos Participativos – OP. Ou ainda, o ideário dos Planos Diretores Participativos que aqui são entendidos como espaços de ratificação e que foram instituídos desde a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade propôs abrir espaços para ações de ordem políticas locais voltadas para atender a interesses do mundo da vida ao delegar ao poder público local a responsabilidade de definir a “função social da propriedade”, ou da terra; para tanto sugere a implantação de diversos instrumentos jurídicos incorporados à Lei. Nesta perspectiva delegou aos poderes municipais, ou às cidades, a atribuição de estabelecer as alíquotas dos tributos locais através da implantação da outorga onerosa, do direito de construir e das operações urbanas consorciadas, entre outras. Por mais promissoras que possam ter sido as experiências de participação nas esferas de Governo subnacionais animadas pelo Estatuto da Cidade, há que se ter claro que não havia garantias de que a implantação da ordem jurídica preconizada pelo Estatuto seria efetivada. Não por acaso, ao contrário o que se percebe é o desenvolvimento de disputas jurídico-política entre os interessados na manutenção da velha ordem hegemônica nucleada no direito absoluto de propriedade da terra e os defensores de outra ordem que busca garantir a função social da cidade e da terra. Apenas a título de exemplo da disputa política e ideológica entre os referidos setores da sociedade civil e seus representantes, dois instrumentos: o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, aplicável a solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado que penalizaria a prática da retenção de terrenos urbanos para fins especulativos. Veremos mais à frente que uma das características de Campinas é o grande número de clarões urbanos, ou terras não edificadas em meio a bairros e edificações estruturados há décadas, ou seja, terras no espaço urbano esperando o melhor momento para serem revalorizadas na forma de capitais e edificadas para produzirem novos, ou renovados valores de uso e de troca. Outro exemplo é o direito de preempção que confere ao poder público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano para finalidades sociais e

que, portanto, pode contrariar as racionalidades do mercado a favor de razões do mundo da vida.

Isto posto, as análises da participação na revisão dos Planos Diretores devem, em primeiro lugar, buscar perceber a incorporação dos referidos instrumentos jurídicos de gestão do uso da terra, mas devem também buscar perceber o desenvolvimento de outras razões determinadas pelas condições de vida no território. Entre elas, se a participação repercutiu na *estratégia de acumulação* local e – enquanto processos de *inovações sociais e institucionais* – se os espaços de participação foram colocados em condições que possibilitassem fazer deles instrumentos de disputa com as racionalidades do projeto neoliberal hegemônico. Nesta segunda perspectiva, o movimento a ser analisado é se as inovações institucionais derivadas da revisão do Plano Diretor apontam para a construção de leituras do território como espaço intersectorializado de participação e formulação de políticas públicas impulsionadas pelas razões do mundo da vida; ou se continuaram predominando as racionalidades sistêmicas e as dos ramos do Estado. Perspectiva que, como vimos, reproduz a lógica de organização burocrática que fraciona a ação dos grupos sociais subordinados no projeto hegemônico.

Em trabalho anterior (BRAGA, 2007) argumentei que o “Novo” Plano Diretor de Campinas (NPDC), formulado na perspectiva participativa de ratificação, reproduziu o modelo da cidade mercadoria ao reforçar a *estratégia de acumulação* do projeto neoliberal. E argumentei, em primeiro, que a Lei Complementar nº 15 de 27/12/2006 – que da forma jurídica ao NPDC –, apesar de incorporar os instrumentos de gestão urbana propostos pelo Estatuto da Cidade, remeteu sua regulamentação aos Planos Locais de Gestão (PLG). Estes Planos Locais, contudo, estão sendo formulados na mesma perspectiva de ratificação ou, como diz a própria Lei, sob a “responsabilidade do Executivo” e, até o final deste (2012), apenas um, dos nove Planos previstos, foi concluído.

Outro elemento é o fato de o “Novo” Plano Diretor ter criado a figura dos Conselhos Locais de Gestão Urbana para cada uma das nove macrorregiões estabelecidas pelo “Novo” Plano, subjugadamente, contudo caberá a estes Conselhos apenas “acompanhar a implantação dos Planos Locais podendo *recomendar* medidas” e, pior, “para assegurar que os objetivos, diretrizes e metas da Lei sejam atendidos, o Executivo estabelecerá mecanismos de gestão do Plano Diretor, com o *acompanhamento* do Conselho da Cidade e demais conselhos afins”. Ou seja, apesar de o “Novo” Plano Diretor ter sido ratificado pelos espaços de participação e

mesmo ter incorporado ao Estado novos espaços de participação, sua implantação está sob a responsabilidade do executivo e a participação da sociedade civil se limitará a “acompanhar” e “sugerir medidas” como diz a própria Lei.

A crítica que fiz fundamenta-se também nos três eixos da *estratégia de acumulação local* que animam o “Novo” Plano e que pretendem “vender a cidade”¹², além de onerar o poder público e reproduzir a exclusão socioespacial. Os três eixos são: a revitalização do centro histórico, a ampliação dos Parques Tecnológicos (subespaços locais reservados para o desenvolvimento econômico social desde a perspectiva da ampliação dos investimentos industriais em alta tecnologia) e a ampliação do Aeroporto Internacional de Viracopos.

A ideia de revitalização de centros históricos é conceituada pela literatura crítica às propostas dos “Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano” (GPDU) como uma reestruturação urbana de fomento às atividades de comércio e serviços que buscam vender e revender propriedades e seus valores de uso para que os mesmos aparelhos técnicos instalados no território gerem valor adicional quando forem trocados.

Há que se registrar que a ideia dos Polos Tecnológicos já estava presente no Plano Diretor de 1996; e, pior do que a incerteza quanto à efetivação dos investimentos privados e necessários à efetivação do Plano (mesmo com incentivos fiscais, as Parcerias Público Privado e/ou outras formas de fomento) é a reserva de terras numa “Área de Urbanização Controlada”. Território que conforme o próprio Caderno de Subsídios ao Plano informa, já é um “local privilegiado para a instalação de institutos de pesquisa e indústrias de alta tecnologia e serviços a elas articulados, ao mesmo tempo em que tende a consolidar os bairros de padrão médio e alto” (p. 22).¹³

O terceiro eixo – uma intervenção desde fora ou determinada por investimentos do Governo federal com o objetivo de atender a demanda por fluidez dos capitais circulantes – onerará fortemente o poder público local. Tal constatação é retirada da própria caracterização da região e das diretrizes que alimentaram a formulação do “Novo” Plano Diretor para a região. Segundo o Art. 31 da Lei Complementar nº. 15 de 2006 (Plano Diretor de Campinas), o Plano Local de Gestão deverá considerar

¹² Em maio de 2007 o governo de Campinas publicou a Lei Municipal nº 12.928/07 que o próprio governo denominou de Lei Compre Campinas http://www.campinas.sp.gov.br/financas/incentivo_fiscal/lei_compre/, acessado em 30/09/2009. No dia 13 de março de 2009, o Jornal da cidade Correio Popular estampa a manchete “**Mallmann vai aos EUA para ‘vender’ Campinas**”.

¹³ Termos de Referência, CARACTERIZAÇÃO URBANA <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/plano-diretor-2006/doc/tr_ccturb.pdf> Acessado em 20 de janeiro de 2012.

as demandas sociais existentes e o Aeroporto como indutor do desenvolvimento local; priorizar os problemas de saneamento já existentes; implantar sistema viário de forma a integrar a região à cidade; preservar os mananciais, matas e cerrados; adequar à infraestrutura dos bairros aliando o atendimento das necessidades básicas ao controle da expansão e do adensamento (Art. 31, Lei Complementar nº 15/06).

Estas críticas são agravadas ao considerarmos a implantação do Trem de Alta Velocidade (TAV) que ligará as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas. Intervenção que ampliará o uso comercial do território e fomentará a produção de valores de troca. Pior ainda, a meta era a de que o trecho entre Campinas e São Paulo estivesse pronto até 2014, quando o Brasil sediará a Copa do Mundo de futebol. Ou seja, trata-se de uma intervenção que, no curto prazo, demandará grandes investimentos públicos para viabilizar o uso comercial da região. Região que do ponto de vista das razões do mundo da vida, demanda também fortes investimentos para a produção de valores de uso e que, mais uma vez, se subordinarão às racionalidades sistêmicas. O objetivo de apresentar estas críticas neste momento da discussão teórica é localizar Campinas como integrada ao *projeto hegemônico* e sua *estratégia de acumulação*; desta forma avançar na percepção do território como espaço de disputa pela implantação do *projeto democrático participativo* em meio ao desenvolvimento do *projeto hegemônico* onde tem sede a utopia da *cidade mercadoria*, da cidade empresa, da cidade dirigida pelo mercado.

1.3.1) As cidades como mercadorias

A adoção da perspectiva estratégica da *cidade mercadoria* que alimenta o “Novo” Plano Diretor de Campinas fundamenta-se na ideia de que as cidades, tanto quanto as empresas, encontrar-se-iam situadas em um mercado mundial de alocação de capitais. Em decorrência, estas deveriam ser tratadas como mercadorias a serem vendidas no mercado globalizado. Com base nesta formulação, cidades e regiões vêm se organizando espacialmente para disputar a alocação de capitais em meio uma verdadeira guerra de lugares (SANTOS; 1999); e é daí que emerge um conjunto de prescrições que, independentemente das identidades ou peculiaridades locais, são tomadas como modelos a serem seguidos pelas diversas localidades. Na verdade, a concepção hoje hegemônica é um aprofundamento dos princípios clássicos do planejamento regional e urbano, que sempre tomou as terras como receptáculos inertes, ou o território como mero espelho da sociedade. O que se propõe é um retorno, com maior sofisticação, à velha visão reificada do território que, com vontade própria e capaz de criar desenvolvimento endógeno oferece sua plataforma vantajosa aos capitais internacionais e, o próprio desenvolvimento local passa a depender do desempenho econômico, ou da subordinação do

território à estratégia de acumulação hegemônica. Neste ambiente, como sugerido por Jessop (1998), caberia ao Estado apenas animar os fatores extraeconômicos tais como o espírito empresarial empreendedor. Ou seja, às instituições políticas restaria a função de instigar atitudes e as capacidades de iniciativas privadas.

O modelo de *cidade mercadoria* foi difundido no Brasil e na América Latina como único caminho a ser seguido e o foi através da ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e seus consultores internacionais,¹⁴ cujo marketing aciona de maneira sistemática o suposto sucesso obtido por Barcelona; contudo, na prática a proposta revela a subordinação dos territórios subordinados da periferia do capitalismo às razões das tendências europeias apresentadas por Bob Jessop (1998).

Na defesa deste modelo Borja e Forn (1996) são categóricos, segundo os autores, “a mercadotécnica da cidade, vender a cidade, converteu-se em uma das funções básicas dos Governos locais e em um dos principais campos de negociação público-privada” (p. 33).

Nesse novo modelo, Borja e Castells (1996) apontam que as cidades devem passar a ser protagonistas, assumindo a centralidade na criação e dinamização de bens simbólicos e do bem-estar de sua população. Para os autores são múltiplos os fatores que dariam eficácia aos projetos ou ao que chamaram de Plano Estratégico de Cidade. Em primeiro lugar, seria necessária a definição de um Projeto de Futuro de Cidade capaz de mobilizar, desde seu momento inicial, “atores urbanos públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato”. Tais medidas devem ser capazes de evidenciar a viabilidade do plano e gerar confiança nos atores de forma a “construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade” (p. 158).

Em segundo lugar, na medida em que o Projeto de Cidade é um empreendimento de comunicação e de mobilização dos cidadãos e de promoção interna e externa da urbe, “o plano estratégico deve construir e/ou modificar a imagem que a cidade tem de si mesma e projetá-la no exterior” (p. 158).

O terceiro fator levantado por Borja e Castells (1996) refere-se ao próprio papel do Estado, pois na medida em que “o plano estratégico questiona o governo local, suas competências e sua organização, seus mecanismos de relacionamento com outras administrações e com os cidadãos”, seria necessária “uma reforma política radical” (p. 158);

¹⁴ Vainer (2008) destaca no grupo de consultores autores como Manuel de Forn e Jordi Borja que, seja no exercício de consultoria, seja na produção de textos, vêm propagando as virtudes do novo modelo desde a experiência de Barcelona. Inclui-se neste grupo Manuel Castells, que tem produzido vários trabalhos em coautoria com Jordi Borja.

uma reforma política que ampliaria o campo de atuação e das competências do Governo da cidade. Isto porque os autores entendem que a promoção econômica da cidade requereria a colaboração com outros atores públicos e privados, porém com iniciativas próprias, sejam elas no desenvolvimento de zonas de atividades empresariais, campanhas internacionais que atrairiam investidores e visitantes; sejam em oficinas de informações ou assessorias a empresários e investidores; etc. Mais uma vez, Borja e Forn (1996) são diretos:

defendemos uma política de cidade muito intervencionista, entendendo que a articulação público-privado, o planejamento flexível, a desregulamentação e/ou privatização de alguns setores que haviam se convertido em selvas normativas e burocráticas, e uma organização mais empresarial do setor público (p. 46).

Neste modelo empresarial de gestão do Estado, a competência das funções do Governo local seria qualificada não por ações que buscassem, no limite, padrões universalistas de justiça social, mas sim a de buscar integrar a organização do espaço urbano e os investimentos públicos aos circuitos de realização dos capitais internacionais. Com isso, reproduzindo o que Jessop (1988) sugere ser uma tendência europeia, Borja e Castells (1996) defendem uma gestão pública associada com a noção de competitividade global que atingiria status de um bom senso, de boa governança. Para os autores "as formas de gestão e de contratação devem assegurar a agilidade e a transparência e responder a critérios de eficiência econômica e eficácia social¹⁵ e não de controle político ou burocrático" (p. 159). Nessa direção, o planejamento estratégico tende a transformar a gestão pública em uma atividade meramente técnica e administrativa voltada para a construção, nas cidades, de atributos de competitividade e atratividade para os capitais internacionalizados.

Como já apontado acima, na perspectiva da cidade mercadoria, a lógica de ordenamento das políticas que regulam os aglomerados urbanos é legitimada por uma estratégia discursiva que busca produzir um "consenso" em torno da ideia de que a única via de qualificação e sobrevivência das cidades seria a adoção da estratégia de acumulação competitiva. Neste sentido, o plano estratégico deve enfrentar os problemas sociais prevendo moradia popular e urbanização básica; saúde e ensino não universitário; programas de geração de emprego; oferta cultural; além de "extensão da cidade à periferia (o que inclui monumentalização, comunicação, centralidades urbanas e descentralização administrativa)". Ressalte-se, ainda, o fato de que, segundo Borja e Castells, os processos participativos seriam prioritários na definição dos

¹⁵ A ideia de eficácia social sugerida pelos autores relaciona-se à obtenção do maior retorno possível ou a maximização do uso dos investimentos públicos para legitimar as ações do governo e os investimentos perante a sociedade, garantindo, no tempo, a reprodução do modelo.

conteúdos do Projeto de cidade na medida em que o plano estratégico suporia, exigiria e dependeria de a cidade estar unificada, toda, sem brechas, em torno do projeto. Na verdade, esta condição está como que pressuposta desde o início, pois o discurso, a todo tempo, tratou a cidade como uma unidade: a cidade compete, a cidade deseja, a cidade necessita.

Nas palavras de Borja e Castells,

em todas as cidades o projeto de transformação urbana é a somatória de três fatores: a) a sensação de crise aguda pela conscientização da globalização da economia; b) a negociação entre os atores urbanos, públicos e privados, e a geração de liderança local (política e cívica); c) a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural (p. 156).

Mais à frente os autores afirmam que

cabe ainda ao governo local a promoção interna à cidade para dotar seus habitantes de 'patriotismo cívico', de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e crença no futuro da urbe. Esta promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm um caráter monumental e simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população (p. 160).

Contudo, os significados aqui colocados para a participação se contrapõem ao conteúdo propriamente político, tal como concebido no interior do *projeto democrático participativo*. Neste projeto a participação objetiva a "partilha efetiva do poder" entre Estado e sociedade civil por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos (DAGNINO, 2002). Em contrapartida, no projeto hegemônico apresentado por Borja e Castells (1996) a "participação dos cidadãos [*dar-se-ia*] mediante programas negociados baseados na cooperação do usuário" (p. 165). Na linha das noções neoliberais de participação e de sociedade civil, apontadas por Dagnino (2004), a participação de que tratam Borja e Castells (1996) está, portanto, muito mais relacionada à ideia de a sociedade civil assumir funções e responsabilidades referentes à execução de serviços até então de responsabilidade do Estado; estabelecendo, segundo Borja e Forn (1996), "contrato-programa, ou outros sistemas de cofinanciamento para a gestão das grandes infraestruturas e transporte, culturais, de serviços públicos em geral" (p. 44).

Ainda no que se refere à reforma política, não é sem sentido, portanto, a proposição de Borja e Castells (1996) de assegurar a continuidade da gestão municipal defendendo a "personalização de lideranças" e mesmo uma "supressão dos impedimentos à reeleição e/ou prolongamento dos mandatos de quatro para seis anos" (p. 164). O banimento dos confrontos político-partidários e a personificação na política encontram aqui a seguinte justificativa:

"difícilmente encontraremos uma resposta positiva se não há uma liderança personalizada e, em muitos casos, a figura dos prefeitos é decisiva" (p. 156).

Ainda, a viabilização do *modelo cidade mercadoria* e as parcerias público-privadas, são justificadas, muitas vezes, como necessárias. E as chamadas formatações inovadoras das parcerias buscariam: (i) implementar meios de obter financiamento para as obras, frente à crise fiscal e à escassez de recursos públicos; (ii) escapar dos regulamentos e/ou impedimentos (burocrático-administrativos e temporais, por exemplo) da máquina pública, e, (iii) facilitar a confecção de novas formatações jurídico e burocrático-administrativas e financeiras para a execução dos projetos. Trata-se, portanto, de criar uma imagem de cidade que se apresente como portadora de um conjunto de circunstâncias vantajosas à dinâmica da estratégia de acumulação hegemônica, transformando ela mesma em uma verdadeira mercadoria.

A denominada colaboração público-privada encobre, contudo (como o faz, por exemplo, e como veremos à frente, a ampliação do aeroporto de Campinas), o fato de que os Governos continuarem investindo grandes somas de recursos públicos nas localidades; só que agora a partir de uma lógica empresarial e especulativa, cujos custos são compartilhados pelos contribuintes e os benefícios são apropriados privadamente e de forma diferenciada pelas diferentes classes sociais.

1.3.2) A participação e a economia política do território

Para a aproximação do debate da participação do debate da econômica política do território, Harvey (2000) oferece elemento importante ao interpretar a forma como as transformações mercadológicas na organização do espaço urbano se articulam com as transformações da produção e do trabalho, ou ao que Jessop (1998, p. 29) chamou de um emergente regime pró-trabalho schumpeteriano pós-nacional. Fundamentalmente, para Harvey, o incremento de mais-valia se relacionaria a uma compressão espaço-tempo, de modo a "encurtar" o ciclo de realização da acumulação capitalista, intensificando as escalas de produção, maximizando o uso da força de trabalho e otimizando os usos dos territórios.

Contudo, segundo Deák (2001), a formação do espaço urbano guardaria especificidades em relação à generalização da forma-mercadoria. Para o autor, "o espaço não pode ser produzido como valor de uso individualizado metamorfoseado em valor de troca, isto é, ele não pode ser produzido como mercadoria" (p. 125); ainda que um *quantum* da capacidade produtiva

da sociedade, ou de trabalho abstrato, seja destinado à produção e às transformações das estruturas necessárias para adaptar o território aos requisitos da produção e reprodução capitalista. Isto porque, segundo o autor, qualquer intervenção em um subespaço geográfico resultaria na transformação do espaço como um todo e, em última instância, de todas as localizações nele contidas. Portanto, para o capital, o valor de uso do território seria representado pela sua capacidade de interligar – através de um sistema de infraestrutura urbana, construído e mantido pelo trabalho socialmente necessário – a totalidade das localizações que atendem à estratégia de acumulação hegemônica. São essas características que tornariam úteis as localizações dos recursos, isto é, lhes confeririam valor de uso ao processo produtivo. Deste modo, o planejamento urbano, ou a intervenção estatal através dos investimentos públicos, não viria para aumentar a eficiência ou a taxa de acumulação capitalista, mas sim por pura necessidade imposta pelos limites à mercadorização da economia. Em outras palavras, a intervenção estatal não tornaria a produção de mercadorias mais eficiente – ela a tornaria possível (p. 124). E aqui se localiza a perversidade da confluência pelo interesse no uso do território pelos distintos projetos políticos. Ou seja, no projeto neoliberal os investimentos públicos são demandados desde a necessidade de se construir territórios subnacionais voltados à produção de valores de uso que permitam a produção de valores de troca que é a razão da estratégia de acumulação mercantil que faz do próprio território mercadoria a ser vendida no mercado global. Do outro lado – na medida em que são os investimentos públicos que efetivam os direitos reclamados pela razão comunicativa –, o projeto democrático participativo demanda a descentralização das decisões políticas para espaços subnacionais com o objetivo de fazer com que as racionalidades das ações comunicacionais se aproximem dos poderes políticos locais para que, nestes espaços o fazer comunicativo possa fazer com que as razões do mundo da vida determinem os investimentos.

David Harvey (1980) e Milton Santos (1994) oferecem elementos que permitem perceber os diferentes movimentos que se desenvolvem dentro do projeto mercantil hegemônico e o papel da participação para o fortalecimento das ações comunicativas; ou elementos que permitem empiricamente perceber a relação entre a participação e a economia política do território. Segundo Harvey o espaço urbano hoje se apresentaria como um sistema que contém uma distribuição geográfica de recursos naturais e outros criados pelos homens. Recursos que influenciam a distribuição da renda real dos indivíduos conforme sua disposição ou

acessibilidade. Ou seja, na medida em que o custo local de um recurso é função da sua acessibilidade, a disposição das atividades em uma dada forma espacial acarretaria custos diferenciados para o seu uso; assim sendo, alterações na distribuição geográfica dos recursos ou nas condições de acessibilidade determinadas pelos investimentos públicos – como o OP tem demonstrado ser capaz – mudariam o custo do acesso ao recurso e consequentemente o comprometimento e a própria renda real das classes sociais usuárias.

Na mesma linha, para Santos (1994), o desenvolvimento da vida urbana exigiria a criação de meios coletivos – ou “capitais comuns” – à disposição do processo produtivo, e sua localização geográfica implica em áreas diferentemente ocupadas e valorizadas a partir dos investimentos mais recentes até os que restam do passado mais remoto. Estes instrumentos técnicos produzidos pelos investimentos, por sua vez, são utilizados de forma diferenciada pelos capitais e pelas classes sociais. Essa seletividade no uso dos recursos técnicos e, portanto, do território, implica no agravamento das desigualdades socioespaciais originais, ou, mais concentração em benefício de algumas classes e em detrimento de outras. Sob esta perspectiva, e do ponto de vista do uso do território, o projeto hegemônico que racionaliza os investimentos públicos, tem feito do Estado um motor propulsor das desigualdades sócio-espaciais. E o faz na medida em que as racionalidades hegemônicas direcionam parcelas dos recursos públicos – produzidos pelos trabalhadores diretos – para a produção de equipamentos de interesse das frações de classe dominantes e que atendem às razões dos capitais que se desenvolvem com a estratégia de acumulação hegemônica. E, “tudo isso é feito em nome de ideologias como a do progresso, do crescimento, do desenvolvimento, da modernização e da competitividade” (SANTOS, 1994, p. 140).

Ainda nessa perspectiva, para Deák (2001), a combinação dos meios de regulação espacial utilizados em uma época – como o Estatuto da Cidade, por exemplo – seria “determinada pelo antagonismo entre a produção de valores de uso enquanto valores de troca (isto é, a produção de mercadorias) e a produção direta de valores de uso” (p. 117). Na mesma linha, para Harvey (1980), as decisões relativas à alocação de atividades e recursos do solo seriam tomadas “naqueles momentos catalíticos do processo de decisão sobre o uso do solo urbano, quando o valor de uso e o valor de troca colidem para tornar o solo e as benfeitorias mercadorias” (p. 173). Esta referência é importante em primeiro lugar porque o investimento público é o objeto do OP; segundo porque, em função deste seu objeto, uma das críticas que se faz ao OP refere-se ao fato de que este delibera sobre uma pequena parte do orçamento, não

discutindo nem as receitas, nem o custo de reprodução do aparelho e, menos ainda suas dívidas financeiras. Contudo, a crítica permite debater varias razões que se relacionam com o OP, entre elas, como já vimos, o fato de o OP intervir na relação dinâmica entre valor de uso X valor de troca, buscando valorizar as razões de uso em relação às racionalidades maximizadoras das trocas. Um segundo movimento deriva-se do fato de os investimentos criarem as condições de produção e uso do território, e aqui trabalho com a formulação kaleckiana¹⁶ de demanda efetiva. Ou seja, o investimento público é razão determinante na reprodução ampliada dos capitais porque, além de permitir a realização da produção (BRAGA, 1998), com a instalação dos aparelhos técnicos ele determina as condições de uso do território e a valorização das terras da região onde os aparelhos serão instalados (HARVEY, 1980 e SANTOS, 1994). Portanto, mesmo o OP não deliberando sobre a totalidade do orçamento, submeter a dicotomia valor de uso X valor de troca e a determinação econômica da reprodução ampliada dos capitais ao debate público e à deliberação dos subordinados, me parece ser uma forma política que aproxima a participação da economia política do território.

Tudo isso me leva a entender que é a subordinação dos *valores de uso* em relação aos *valores de troca* produzidos nos territórios subnacionais que faz com os setores sociais subordinados se encontrem cada vez mais vivenciando um espaço de dominação. Dominação que, em geral, acaba não sendo percebida enquanto tal porque é vista como algo natural, fetichizado, portanto. Desta forma, a aproximação do feito em relação ao fazer, ou a apropriação do feito em relação ao fazedor direito, ou ainda, a apropriação da cidade pelos cidadãos subordinados a partir de espaços onde predominem as razões comunicativas do mundo da vida, está ligada à valorização dos valores de uso produzidos no território. Trata-se de aprimorar formas de participação já existentes e desenvolver novas formas de atuação dos subordinados que permitam contrapor os direitos formulados a partir do fazer comunicacional às racionalidades sistêmicas hegemônicas. Formas que possibilitem avançar, a um só tempo, em duas linhas: diminuir o papel do fomento ao desenvolvimento territorial mercantil a partir da formulação de outras medidas de desenvolvimento que valorizem a produção e a realização de valores de uso; e, entre as medidas, ampliar as garantias de direitos sociais a partir de investimentos que atendam as demandas dos setores sociais subordinados e acumuladas historicamente, tais como infraestrutura urbana e aparelhos, ou ramos, promotores de políticas

¹⁶ Michael Kalecki, economista polonês, filiado à tradição marxista e que tem entre suas contribuições a formulação da *demande efetiva*, ou o papel dos investimentos na determinação dos ciclos econômicos.

sociais em territórios e para segmentos sociais excluídos e/ou territorialmente fixados à margem dos fluxos das mercadorias e dos capitais.

Para esta análise parto da ideia de que as contradições entre as razões da participação na determinação dos investimentos públicos em relação às racionalidades hegemônicas de uso do território nos possibilitam aproximar a participação do debate da economia política do território. E, esta aproximação é possível na medida em que o investimento é parte da riqueza socialmente produzida que se materializa em determinados subespaços em detrimento de outros, alterando ou reproduzindo a condição hegemônica de uso do território pelas diferentes classes e segmentos sociais. Desta forma, o território aqui se apresenta como espaço de análise, interpretação e de ações, ou de disputas hegemônica. E, mais do que isso, a ação comunicativa que anima a participação dos subordinados na definição dos investimentos públicos e, conseqüentemente na determinação das formas de uso do território, deve viabilizar o desafio colocado por Veltz (2001): dar aos cidadãos a possibilidade de organizar seu poder e suas ações a partir dos fluxos econômicos.

Com esta perspectiva, este trabalho buscará analisar, de um lado, as repercussões nas dinâmicas de uso do território determinadas pelos investimentos efetuados desde as racionalidades ambientais regionais hegemônicas e que animaram os investimentos do ramo responsável pelo tratamento de esgoto na cidade. Do outro lado, as repercussões dos investimentos definidos a partir das determinações do mundo da vida que animam as decisões do OP. Ou seja, buscará descrever e entender em que medida cada uma das duas formas reproduziu, ou se distanciou das racionalidades hegemônicas de uso do território. Também buscará perceber o quanto o uso do território tem animado as formulações dos ramos e suas *instituições participativas* e quais as razões que animaram a revisão do Plano Diretor Participativo de Campinas. E, ainda, se as inovações institucionais contidas no Plano revisado apontam para a democratização das condições de uso do território ou se permitem a reprodução da forma mercantil hegemônica em Campinas.

2) O Governo Democrático e Popular e as relações do OP com o SUS e o SUAS

O orçamento do município deve ser objeto do mais amplo debate e deliberação da população. Não será apenas um debate sobre a pequena fatia destinada a investimentos, mas à politização do debate sobre a arrecadação, a política tributária, o custeio da máquina, a folha de pagamentos e as prioridades sociais do Governo... A participação popular não é só no Orçamento Participativo. Queremos avançar mais, instituir conselhos locais em todos os equipamentos públicos e unidades da administração direta, das autarquias e das empresas públicas.

Programa de Governo Democrático e Popular de Campinas Partido dos Trabalhadores. 2001/04

A implantação em Campinas do Programa Democrático e Popular, apresentado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e vitorioso nas eleições de 2000, especialmente no que se refere à política de participação e ao OP, inscreve a experiência de Governo entre as que buscaram estimular a participação dos subordinados como forma de enfrentar os entraves colocados pela formação brasileira. Da mesma forma permite entender o Governo como ator na disputa política e ideológica desenvolvida contra o projeto neoliberal hegemônico no Brasil naquele momento.

O Governo foi marcado pelo assassinato do Prefeito Antonio da Costa Santos, o Toninho do PT, eleito com as bandeiras da democratização do uso do território e a do fim da história de mau uso do dinheiro público, com a abertura da “caixa preta”¹⁷ e a implantação do OP. O desafio de governar Campinas, após o seu assassinato, em 10 de setembro de 2001, ficou para sua Vice Izalene Tienne, que foi também, como Vice, a primeira Coordenadora do OP.

O assassinato e a consequente ascensão de Izalene à função de Prefeita determinaram uma contradição política de difícil síntese. A síntese mostrar-se-ia difícil porque, como revemos à frente, parte dos interesses que animaram o “Grupo Toninho”,¹⁸ hegemônico nos primeiros meses de Governo (ou, até o assassinato), era derrotar o Fórum Socialista – fração do Partido da qual fazia parte a Vice-Prefeita Izalene Tienne – que, acabou ocupando, no Estado, o espaço que era, e que em geral é reservado à fração hegemônica no Governo. Essa contradição política, por sua vez determinou um ambiente onde a disputa político-partidária se intensificou e esta, ao atravessar o Governo, potencializou a dinâmica autônoma dos ramos do Estado. E é exatamente esta dinâmica autônoma que permite analisar os desafios da participação

¹⁷ Expressão utilizada por Toninho ao se referir à forma hegemônica de se decidir às portas fechadas o uso do dinheiro público.

¹⁸ Designo como “Grupo Toninho” o coletivo que desde as prévias partidárias se articulou para fazê-lo candidato do Partido e que com ele iniciou o Governo ocupando as principais posições dentro do aparelho de Estado local.

intersectorializada, isto porque, não obstante o desenvolvimento autônomo dos setores do Governo e, conseqüentemente, de todos os ramos do Estado, os ramos formularam suas intervenções valorizando os seus respectivos espaços de participação. E foi em meio a esta dinâmica de participação autônoma que o OP se desenvolveu e se relacionou com as formulações dos ramos e com seus espaços de participação, produzindo os resultados que serão analisados e que permite analisar alguns dos desafios para a intersectorialização da participação.

As análises partem da ideia de que a intersectorialização da participação depende do envolvimento dos diferentes ramos do Estado e dos setores da sociedade civil que se relacionam com os respectivos ramos. E depende, também, da capacidade de cada um auscultar a argumentação do outro, para que, em um processo dialógico, a formulação seja composta pelos diferentes objetivos e responsabilidades de cada um dos ramos do Estado e pelos anseios dos setores da sociedade civil participante. Nesta perspectiva, a intersectorialização participativa coloca como pressuposto a vontade política dos múltiplos atores em incorporar a argumentação do outro, mediando-as com as suas. Ou seja, enfrentando as contradições entre os seus objetivos específicos e os dos outros e, no limite da sua capacidade de convencimento, cada um deve incorporar a argumentação do outro para que a síntese seja representativa dos diferentes argumentos. Dada esta complexidade e a necessidade do envolvimento dos diferentes atores do Estado, do Governo e da sociedade civil, a intersectorialização participativa deve ser tratada como política de Governo.

Para poder analisar esta complexa dinâmica, tomo como objeto análogo o OP. E o faço em primeiro lugar porque, como vimos com Avritzer (2003) ele depende, assim como a intersectorialização, da vontade política do Governo. Segundo porque o OP é um espaço de participação da sociedade civil que, aos moldes da intersectorialização, se relaciona com todos os ramos do Estado. Ou seja, o OP depende do envolvimento de todos os atores do Estado, do envolvimento da sociedade civil e da vontade política do Governo em fazê-lo. Em terceiro lugar, porque no OP, como vimos com Avritzer (2007), os atores da sociedade civil apresentam as suas demandas independentemente da vontade do Governo; assim como os setores do Governo aqui analisado que, a partir das suas autonomias e objetos específicos, formularam as suas demandas estratégicas sem se relacionarem com as estratégias da fração dominante no Governo e com o OP, que definia onde os recursos deveriam investidos.

Desta realidade de autonomias, para que o processo do OP se transformasse em intervenção intersectorializada do aparelho de Estado, a sua dinâmica teria que ser capaz de

incorporar tanto demandas da sociedade civil, quanto demandas dos ramos do Estado. Neste sentido, a intersectorialização dependia da vontade política dos gestores dos ramos em incorporar as argumentações dos representantes da sociedade civil e da capacidade destes defenderem as suas demandas. Assim como da capacidade dos gestores defenderem suas demandas juntos aos representantes da sociedade civil. Nesta dinâmica o que se estabelecia era um processo dialógico entre Governo e sociedade civil, de tal forma que o seu produto seria mais participativo, ou intersectorializado quanto mais os diferentes atores conseguissem incorporar argumentos dos outros e fazer os seus argumentos serem incorporados pelos demais. E, é esta dinâmica argumentativa e deliberativa do OP e que envolve diferentes atores do Governo, do Estado e da sociedade civil que tomo como objeto para analisar os desafios da participação intersectorializada. Este objeto será analisado a partir da relação que os ramos da saúde e da assistência estabeleceram com o OP. Uso estes ramos porque eles formulam suas intervenções com a participação da sociedade civil e porque as noções de territorialidade e de intersectorialidade são elementos que estão contidos, ao menos nos discursos, na maioria dos seus representantes. Ou seja, ambos defendem a intersectorialização.

As análises se iniciam com uma leitura do Governo do PT que objetiva demonstrar a dinâmica autônoma em que se desenvolveram as estratégias específicas de cada uma das suas frações e, conseqüentemente dos ramos do Estado e suas instituições participativas. Também o papel do Programa do Partido para o desenvolvimento do OP no Governo.

Caracterizado as dinâmicas do OP e do Governo, três diferentes dimensões das relações do OP com os ramos da saúde e da assistência serão analisadas. A primeira refere-se às formas de participação da sociedade civil, dos trabalhadores do Estado e do Governo nas três instituições participativas. A segunda dimensão objetiva descrever e analisar como os ramos da saúde e da assistência se relacionaram com o OP. A análise engloba desde os espaços de formulação das demandas, até os trabalhos do COP que materializava no seu Plano de Investimentos o conjunto destas relações.

Por último, serão analisados alguns dos desafios da intersectorialização da participação que se manifestaram a partir da dinâmica orçamentária decorrente da proposta de o OP decidir a totalidade da capacidade de investimento do Estado. Por fim, serão analisados alguns elementos que também interferem na intersectorialização da participação e que se manifestaram na forma como a saúde executou diferentes demandas do OP.

2.1) O Governo Democrático e Popular e a autonomia dos seus setores

As análises das relações entre as frações do Partido no Governo, suas ações setoriais fragmentadas e as implicações destas dinâmicas para a participação não podem ser devidamente apreendidas sem se considerar alguns elementos anteriores e que determinaram a dinâmica política do Partido no Governo. Ou seja, elementos da disputa política em que se desenvolveu a tática eleitoral e as candidaturas de Toninho (prefeito) e Izalene (vice), ambos do PT, e que determinaram as condições em que o PT Governou Campinas. Para tanto, começarei pelas prévias partidárias que definiram Toninho como candidato do PT ao Governo municipal, após derrotar Renato Simões do Fórum Socialista.

A prévia partidária é importante porque marca o fim de uma era em que o Fórum, sozinho, tinha maioria no PT e, como tal determinava suas táticas. O fim desta hegemonia está ligado, em primeiro lugar a questões internas à própria corrente e que se alimentam das disputas por espaços políticos dentro e fora do Partido. Condição que vinha se alterando a favor da estrutura do gabinete do Deputado Renato Simões na medida em que esta se voltou, também, para os embates internos à corrente, diminuindo os espaços antes ocupados por representantes dos movimentos sociais e populares; com destaque aos movimentos eclesiais de base (onde tem origem a corrente em Campinas) e o Sindicato dos Metalúrgicos de Campinas e Região, maior aparelho sindical local e sob o controle – até então – do Fórum.

Tais embates manifestavam-se na forma de diferentes formulações táticas que envolviam desde questões referentes a disputas por espaços no aparelho partidário (chegando a ter disputas no voto, dentro da corrente para se definir quem seria o melhor candidato dela à presidência do Partido); táticas junto à organização dos movimentos sociais e mesmo táticas eleitorais. Sendo que as divergências em relação a esta última culminaram numa cisão dentro da organização. O fato é que membros importantes da direção da corrente optaram pela tática de lançar o Toninho como pré-candidato ao Partido antes mesmo que a corrente tivesse uma posição sobre sua tática eleitoral. Entre os articuladores da tática encontram-se um dos dois vereadores do Fórum¹⁹, o Presidente do Partido e a maioria dos diretores do Sindicato dos Metalúrgicos. Contudo, o Fórum definiu como tática lançar o Deputado Renato Simões como pré-candidato. A falta de acordo em torno da tática eleitoral, dentro do Fórum e no Partido, resolver-se-ia com as prévias que legitimaram a candidatura do Toninho ao construir uma posição majoritária no Partido.

¹⁹ Os dois Vereadores do PT, Carlos Signorelli e Sebastião Arcanjo eram do Fórum Socialista.

Importante ressaltar que Toninho nunca se organizou em correntes, nem era ligado a estruturas ou a instâncias partidárias. Sua pré-candidatura foi articulada, como já dito, por militantes do Fórum, por outras frações menores na cidade e por militantes não organizados em correntes internas. Não obstante a condição pouco orgânica junto às correntes e às estruturas partidárias, após um primeiro turno das prévias com quatro pré-candidatos, Toninho saiu vencedor no segundo turno com 35 votos a mais que os 500 obtidos por Renato Simões.

Para melhor apreender a dinâmica política que perpassou o Partido e o Fórum, um primeiro dado refere-se ao fato de que, no primeiro turno, votaram 977 filiados; no segundo 1.044, um crescimento de 9,4%. Este dado é importante porque é consequência do ambiente de polarização dentro do Fórum e no Partido. Ambiente que abriu possibilidades para os grupos subordinados construírem uma candidatura de fora da corrente hegemônica; assim como possibilitou às frações subordinadas disputarem politicamente as bases do Partido e mesmo as do Fórum, e, desta forma, tanto enfraquecê-lo quanto se fortalecerem relativamente em relação à fração até então hegemônica. Condição pouco provável se o Fórum estivesse unido em torno de uma tática eleitoral. Este ambiente ajuda explicar o crescimento do número de votantes no segundo turno e, mesmo a quantidade de candidatos que disputaram o primeiro turno das prévias, que contou também com a participação de Luciano Zica²⁰ e Ari Fernandes²¹.

É importante destacar que, mesmo com a disputa interna ao Fórum, Renato foi o mais votado no primeiro turno com 373 votos (38%); Toninho obteve 279 (28,5); Luciano Zica, 221 ou 22,6% e Ari Fernandes 101 votos ou 10,3%. Com este resultado, na eminência do segundo turno entre Renato e Toninho, o vereador Sebastião Arcanjo – um dos expoentes do Fórum Socialista que apoiou o Toninho – inquirido pela imprensa, afirmou que o “o cenário no Partido está tranquilo. Há uma certa resistência a Renato Simões dos dois grupos que perderam. Esperamos apoio de ambos para o Toninho” (FSP, 10/04/2000). Contudo, para o segundo turno, Luciano Zica e a Articulação de Esquerda (AE) apoiaram Renato, o que significaria um potencial de 594 votos, 94 mais do que os 500 recebidos no segundo turno. Este resultado significa que parte dos votos do Zica não foi para o Renato, e que a avaliação do vereador Arcanjo, em relação ao nome do Renato, mostrou-se correta.

²⁰ Membro da corrente denominada Articulação de Esquerda (AE).

²¹ Militante do campo partidário então conhecido como Articulação (hoje CNB – Construindo um Novo Brasil), do qual faz parte as lideranças nacionais mais conhecidas tais como o próprio Lula.

Ari Fernandes e seu grupo declararam apoio a Toninho, que já tinha o apoio do presidente do PT Campinas, Durval de Carvalho – outro militante do Fórum Socialista. Osmar Lopes, membro da Executiva Estadual do PT e da Coordenação Estadual do Fórum, após o resultado final das prévias, declarou à imprensa que acreditava em uma atuação determinante do membro do Fórum e Presidente do PT Campinas, Durval de Carvalho, na vitória de Toninho. E que, para ele, “Carvalho descumpriu a política definida pelo Fórum Socialista” (FSP, 18/04/2000) que era fazer Renato Simões o candidato do Partido.

Outro fato ainda marcaria a disputa dentro do Fórum e a composição da chapa majoritária. O Fórum e a AE, derrotadas nas prévias, com o argumento da união partidária para enfrentar as eleições, apresentaram ao campo vencedor uma lista que continha três nomes como sugestões para a escolha da Vice: Renato Simões, Luciano Zica e Izalene Tiene. No mesmo documento, informaram que não participariam de outra disputa partidária, agora em torno do nome da Vice, e que caberia ao campo vencedor das prévias fazer a escolha. A tática foi bastante criticada pelo grupo vencedor e, o Toninho acabou optando por Izalene. A tática do Fórum e da AE ainda frustrou a perspectiva do Durval de Carvalho de ser o Vice, inclusive, ainda, como representante do Fórum.

Ainda do ponto de vista partidário, as divergências táticas dentro do Fórum culminaram, logo após as eleições de 2000, em uma separação dos subgrupos e o Partido deixou de ter uma fração hegemônica e passou a conviver com uma pluralidade de subgrupos se movimentando em torno do aparelho de Estado. Ou seja, em termos gramsciano, o Partido deixou de viver uma guerra de movimentos, onde as frações se digladiavam na disputa pelo Estado e – enquanto sociedade política²² – passou a movimentar-se como que em uma guerra de posições, onde as posições dentro do Estado passaram quase que determinar as disputas dentro do Partido e a sua relação com a sociedade civil.

Outra questão importante porque tem implicações na organização do Governo, refere-se ao fato do Grupo Toninho ter hegemonizado a construção do Programa Democrático e Popular, a coordenação da campanha e a composição inicial do Governo. Em princípio, algo natural, se não fossem as contradições decorrentes do assassinato do Prefeito que inverteu a condição política construída pelas prévias ao elevar uma fração subordinada à função de dominante. Esta

²² De 2001 a 2005, governou a cidade. De 2006 a 2008, parte do partido participou do Governo PDT/DEM. E de 2009 a 2010 o partido foi vice do PDT.

inversão da condição política das frações que compunham o Governo reforçou o Programa de Governo como instrumento de apoio para a disputa política programática, ao menos no que se refere à participação popular e, em especial ao OP. E o fez porque desde o início do Governo, o Programa foi base para a formulação da metodologia que orientou o programa do OP e para as formulações das táticas da política da sua Coordenadoria, tanto para atuar junto ao Governo quanto junto às frações subordinadas da sociedade civil. A ascensão de Izalene, até então Coordenadora da Participação Popular e do OP, à função de líder da fração hegemônica dentro do aparelho de Estado colocou a proposta de OP descrita no Programa como algo difícil de ser questionado. Não que não o tenha sido, inclusive pelo Secretário de Governo da Prefeita, Lauro Câmara Marcondes,²³ que o fazia fundamentalmente no que se refere à discussão, no OP, de toda a capacidade de investimento do aparelho. Característica que, como veremos mais à frente, determinou um conjunto de contradições com as racionalidades que hegemonizam a organização burocrática do Estado capitalista.

Uma última questão antes de partirmos para a análise da dinâmica do Governo se refere à cena político-eleitoral de 2000, quando Campinas teve onze candidatos a prefeito²⁴ sendo que os maiores Partidos (PT, PP, PSDB, PDT, PSB, PPS, PMDB, PFL) tiveram candidaturas próprias. Esta questão é importante porque também ajuda a entender a composição do Governo. Ou seja, mesmo com o apoio do PCdoB e do PPS no segundo turno, o Governo foi composto quase que exclusivamente por quadros do PT. Esta composição é função de duas condições complementares. Em primeiro lugar, uma tática derivada do quadro político-partidário descrito acima e que tinha por objetivo incorporar, para hegemonizar, as diferentes frações do Partido a partir do Governo. Estratégia de hegemonização possibilitada, também, pelo fracionamento da sociedade civil local que produziu seus onze candidatos e pela restrita aliança político-eleitoral do PT com o PSTU – que não fez questão de compor o Governo.

A composição do Governo deu-se ainda animada por três outras dimensões. A primeira foi colocada pelo próprio Toninho que, como arquiteto e urbanista tinha, entre suas principais preocupações, o desenvolvimento econômico e urbano regional planejado de modo a transformar a infraestrutura existente e corrigir as distorções da ocupação e no uso do território, objetivando redistribuir no território a localização e o funcionamento da produção, do comércio e dos serviços (TONINHO, 2001). Desta forma “reservou” para si a indicação dos Secretários de

²³ Que assumiu a Secretaria de Governo após a ascensão de Izalene como Prefeita e a convite dela.

²⁴ Nenhuma candidata.

Cultura, Cooperação Internacional, Obras e o de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

A segunda dimensão é o fato de o Grupo Toninho ocupar os principais espaços do aparelho de Estado, sendo que: Durval de Carvalho assumiu a Secretaria de Governo, Gerardo Mendes de Melo a criada Secretaria de Gabinete e Sebastião Arcanjo, reeleito vereador, assumiu a liderança do Governo na Câmara. Estes três são dissidentes do Fórum e ajudaram a construir a candidatura do Toninho. Além deles, Vicente Andreu Guillo – não organizado em corrente – assumiu a Presidência da SANASA.²⁵ A fração hegemônica ainda assumiria as Secretarias de Assuntos Jurídicos e a de Administração.

A Secretaria de Habitação com Ari Fernandes ficou sob a responsabilidade da Articulação que no segundo turno das prévias apoiou Toninho. Ronaldo Hipólito, da Articulação de Esquerda – representada nas prévias pelo pré-candidato Luciano Zica e que apoiou Renato Simões no segundo turno – assumiu a Coordenadoria das Administrações Regionais. Coordenadoria que depois, com Izalene Prefeita, se transformaria na Secretaria de Serviços públicos.

As indicações das Professoras Corinta Maria Grisólia Geraldi e Maria Soares de Camargo, respectivamente para as Secretarias de Educação e de Assistência Social, assim como a de Gastão Wagner de Sousa Campos para a Saúde, compõem a terceira dimensão das determinações do secretariado, qual seja: suas proximidades profissionais com os objetos dos respectivos ramos do Estado, não obstante serem militantes do Partido. Merece destaque, contudo a indicação de Gastão, pois além das variáveis já citadas, diferentemente das outras indicações, esta foi determinada por um grupo de cidadãos e cidadãos que extrapolou os limites do Partido. Grupo que tinha em comum a militância em torno dos princípios do SUS e que se organizavam em conformidade ao que chamei de “P-SUS”.

O Fórum Socialista não indicou nenhum nome para o primeiro escalão do Governo. Não obstante, sugeriu ao Partido e ao Governo que se fizesse uma reforma administrativa e com ela se criassem Coordenadorias responsáveis por políticas transversais. Entre as Coordenadorias foi proposta a de Direitos Humanos, para a qual indicou Lise Roy e a Coordenadoria de Participação Popular e Orçamento Participativo, para a qual indicou a Vice-Prefeita Izalene Tiene. A discussão da reforma administrativa não foi encampada pelo grupo hegemônico, contudo, Lise Roy

²⁵ Empresa pública municipal responsável pela gestão da água e do esgoto produzido pelo uso do território local.

assumiu uma Diretoria Junto à Secretaria de Assistência Social e o economista Eduardo Marques Vaqueiro – também do Fórum – a assessoria de planejamento econômico financeiro da Secretaria. Toninho, assumindo uma posição contrária à do seu Grupo que pleiteava a Coordenação do OP,²⁶ decidiu que Izalene seria a Coordenadora do programa e Izalene, como Vice-Prefeita e Coordenadora do OP, propôs ao Governo a criação da Coordenadoria Especial de Participação Popular e Orçamento Participativo ligada ao Gabinete do Prefeito. Aqui duas questões são importantes para a análise da relação da Coordenadoria com a fração hegemônica no Governo, ou com o Grupo Toninho e, da mesma forma com o conjunto dos ramos do Estado.

A primeira questão se refere ao debate do lugar da Coordenadoria na estrutura política e administrativa do Governo e do Estado. Como já informado o OP se desenvolveu como uma proposta do Partido para governar e nesta perspectiva não estava, em princípio vinculado a nenhuma estrutura do aparelho, o que se efetivaria em função das suas perspectivas, ou das perspectivas que o Governo conferiria ao programa. No debate da estruturação do Governo alguns setores defenderam que a Coordenadoria deveria se desenvolver junto à Secretaria de Governo, outros setores entendiam que ela deveria estar junto à recém-criada Secretaria de Gabinete. As duas proposições foram contrapostas e superadas pelos argumentos da Coordenadoria de que a Vice-Prefeita – então Coordenadora da Coordenadoria de Participação Popular e do Orçamento Participativo – não poderia ficar subordinada a uma Secretaria ou a um Secretário e que, se a Coordenadoria estivesse ligada ao Prefeito, a política de participação teria melhores condições de envolver o conjunto do Governo.

A segunda questão está diretamente relacionada à relação entre a Coordenadoria e a Secretaria de Governo; tornada pública em consequência das divergências entre a proposta de organização do OP formulada pela Coordenadoria e a reação da Secretaria de Governo. Fundamentalmente, o Secretário Durval de Carvalho apresentou ao conjunto do secretariado uma proposta alternativa à proposta da Coordenadoria em relação ao OP, e o fez antes mesmo que a Coordenadoria apresentasse a sua proposta ao conjunto do Governo. Fato que, segundo o Secretário teria ocorrido porque, supostamente, o mesmo teria entendido que o conjunto dos secretários teria recebido a proposta da Coordenadoria sem que a Secretaria de Governo pudesse conhecê-la e debatê-la. Diferentemente, contudo do que argumentara o Secretário, o

²⁶ Importante registrar que o Grupo Toninho era também composto pela Democracia Socialista (DS), fração do partido que tem reivindicado ser patrona da experiência criada em Porto Alegre e que também reivindicara a coordenação do OP Campinas após escrever o item do Programa inspirando-se em umas das versões do texto de Ubiratan de Souza (da DS e um dos responsáveis pela implantação do OP em Porto Alegre e no Estado do Rio Grande do Sul): **"Orçamento Participativo: A experiência do Rio Grande do Sul"** <http://www.partehartuz.org/textos_programas_03-04/ubiratan.pdf> Em dezembro/2011.

evento só foi possível, ou a Secretaria de Governo só pôde se contrapor à proposta formulada pela Coordenadoria porque esta encaminhou sua proposta à Secretaria de Governo e ao Prefeito antes de apresentá-la ao secretariado. Este evento é importante porque explicita a forma como o Secretario de Governo (oriundo do Fórum Socialista, mas compondo e atuando no Governo como membro do Grupo Toninho, hegemônico naquele momento), tratara a Coordenadoria e mesmo a Vice-Prefeita e o Fórum Socialista que naquele momento era subordinado.

A reunião de secretários onde as duas propostas foram apresentadas sugeriu que a Secretaria e a Coordenadoria compilassem as divergências e delas formassem uma única proposta. Entre as divergências que animaram o debate a única que não foi incorporada ou sintetizada na totalidade referia-se à matriz geográfica do OP. A Secretaria de Governo propôs que se chamassem os movimentos sociais para que eles definissem critérios, e mesmo uma divisão geográfica independente dos recortes territoriais estatais para evitar o risco de o Governo impor uma leitura burocrática do território. A equipe da Coordenadoria mesmo incorporando a crítica manteve, contudo, dada a exiguidade de tempo, a proposta de trabalhar com a divisão administrativa da cidade²⁷ mas externou dois elementos estratégicos: valorizar a atuação dos Administradores Regionais e Subprefeitos na construção das atividades regionais do OP (o que já fazia parte da proposta inicial) e, a partir da experiência vivida pelo Governo e pelas organizações da sociedade civil desenhar, em conjunto, outro recorte territorial tanto para o OP quanto para a organização do aparelho de Estado local, considerando inclusive que, em função do Estatuto das Cidades o Plano Diretor de Campinas teria que ser revisto, momento em que, necessariamente o debate da territorialidade seria feito.

Importante registrar que nenhuma das outras políticas setoriais ou dos ramos fora apresentada e debatida pelo secretariado. Na saúde, por exemplo, como afirma Gastão, a política ou o projeto político que orientou as ações do ramo, que se sintetizou no codinome “Paidéia”, foi “apresentado ao Colegiado de Gestão da Secretaria (...) e ao Conselho Municipal de Saúde em março de 2001, sendo aprovado com uma série de emendas que o enriqueceram, mas que não alteraram suas diretrizes fundamentais” (CAMPOS, G. W. S 2003, p. 153).²⁸

As condições de autonomia das frações do Partido no Governo e dos ramos do Estado foram transformadas e potencializadas após o assassinato de Toninho, em especial porque

²⁷ Divisão que, como veremos no próximo capítulo é diferente das respectivas divisões geográficas feitas e usadas pelos diferentes ramos do Estado.

²⁸ Este é um dos elementos que me faz entender a macropolítica do ramo como sendo da instituição participava de partilha de poder, ou seja, apesar de ela ter sido inicialmente formulada no âmbito do Governo, ela foi aprovada pela instância de participação do ramo e passou a hegemonizar as racionalidades do Sistema de Saúde local – SUS Campinas.

Izalene assumiu o aparelho sem mexer – exceto na Secretaria de Governo – na composição política do Governo. A não alteração inicial, por parte da Prefeita, objetivava sinalizar, para dentro e para fora do Partido, que o projeto era o mesmo e que o Governo e o Partido deveriam caminhar unidos. Contudo, os elementos que vinham animando a dinâmica política do Partido e do Governo impossibilitaram que as frações se compusessem em uma nova síntese. Ao contrário, as disputas se intensificaram e as alterações no secretariado se desenvolveram lentamente até 2003. Neste intervalo de tempo, no Governo os aparelhos que as frações do Partido controlavam acabaram por virar trincheiras nas disputas de posições internas ao aparelho, no Partido e junto à sociedade civil, a partir das relações que os ramos tinham, ou vieram a ter com as suas organizações. Nestas condições, o desenvolvimento político do Governo foi marcado por uma verdadeira guerra onde, o Grupo Toninho, que até então controlava as principais posições no aparelho e que ao perder o principal posto passou a movimentar-se no sentido de não permitir que o Fórum Socialista viesse a hegemonizar o Governo, o aparelho e retomasse o controle do Partido.

Um exemplo da disputa política entre as frações do Partido no Governo e que só seria possível de ser resolvida se fosse produzida uma síntese que envolvesse o conjunto das frações, se refere à construção de uma liderança pública em substituição à figura do Toninho. Dada a posição de visibilidade dos atores, o nome da Prefeita aparecia como a principal candidata. Contudo, a primeira dificuldade a ser enfrentada era a possibilidade de o Fórum ocupar tal posição e, por isso o que se observou, ao contrário, foi movimentos constantes de deslegitimação que envolviam tanto a capacidade política da Prefeita quanto sua legitimidade para Governar. Nesta conjuntura, as frações do Partido no Governo buscaram legitimar suas estratégias e seus programas (como fez a própria Coordenadoria do OP, após as críticas do Secretário de Governo da Prefeita, Lauro Câmara Marcondes em relação ao debate da totalidade da capacidade de investimentos da administração direta) junto às organizações da sociedade civil com as quais mantinham ou que vieram a estabelecer relações; sejam relações com usuários dos respectivos programas, ou como atores na disputa política e ideológica dentro e fora do Partido e do Governo.

Entre os atores da sociedade civil há que se destacar o único matutino da cidade que desde sempre externou suas críticas ao Programa Democrático e Popular e, desde o início do

Governo, sua posição contrária ao OP.²⁹ Não obstante, como veremos à frente, as frações do Partido mantiveram formas distintas de se relacionar com o matutino. Cabe registrar que esta observação é importante porque permite contrapor a ideia de sociedade civil como “encarnação do bem” e, em si, favorável ao aprofundamento da participação e da democratização. Para tal percepção, ao externar alguns elementos da disputa política que atravessara o Governo, a proposta é demonstrar como o Jornal Correio Popular repercutia tais aspectos de forma a fazer deles elementos da disputa ideológica dos setores conservadores da sociedade civil e da sociedade política com o Programa Democrático e Popular. Ou seja, além de analisarmos as formas como os setores subordinados da sociedade civil se organizam para participar de decisões políticas, há que se perceber também as formas como os setores conservadores da mesma sociedade civil se organizam para não permitir o desenvolvimento e o aprofundamento da participação dos subordinados nas decisões políticas.

2.1.1) A dinâmica do Governo Democrático e Popular

São vários os eventos que permitiriam constatar a dinâmica autônoma ou fracionada dos setores do Governo. Para externá-la e analisar suas dinâmicas e suas razões trabalharei com três cadernos de Teses do PT Campinas publicados em 2001, 2004 e 2005. Material onde as frações do partidário descrevem suas percepções sobre o Governo e sua dinâmica. É certo que as Teses tratam de outras questões importantes e que ajudam a entender o Governo na sua totalidade o que, contudo extrapolam o objeto deste trabalho.³⁰ Desta forma a análise se limitará a perceber causas e estratégias das frações do Partido e do Governo que se relacionam com a questão da autonomia relativa dos ramos do Estado para fundamentar a análise das relações entre as instituições participativas e os desafios da participação.

O primeiro material produzido pelo PT e aqui utilizado é o Caderno de Teses do “1º Seminário de Avaliação do Governo Democrático e Popular”, realizado em 09 de dezembro de 2001, ao final do primeiro ano de Governo e três meses após o assassinato do Prefeito. Desde

²⁹ Ver Garcia, Wanderlei “Organização da Informação no Centro de Documentação da RAC: O Orçamento Participativo no Correio Popular”. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da PUC Campina, 2007.

³⁰ Em relação ao OP, por exemplo, a crítica do Grupo Toninho contida no caderno de 2005 diz o seguinte: “No OP houve um grande esforço de elevar a participação no controle da máquina pública (no entanto, erros de condução política e administrativa, como o aparelhamento dos Fóruns e a não realização de muitas demandas comprometidas com a população, impediram e comprometeram os resultados que poderiam ser bem melhores).” A questão execução das demandas será discutida neste capítulo. Em relação ao aparelhamento, apenas para informar: Dos 686 candidatos a vereador em Campinas nas eleições de 2008, 29 eram ou já tinham sido Conselheiros do OP. Dentre eles, existiam dois do DEM e um do PSDB, um do PSTU e um do PSOL. Dos 29 candidatos, três foram eleitos, Miguel (PSC), Élcio (PSB) e Canário (PT). Há que se destacar que o Canário não era do Fórum Socialista, ao contrário fazia parte do grupo Toninho.

logo, registre-se que o Grupo Toninho que hegemonizou os nove primeiros meses de Governo não tem Tese transcrita neste caderno. Contudo, outras contribuições trazem elementos importantes para a análise da dinâmica autônoma dos setores do Governo. Começamos com a afirmação do Núcleo de Educação do PT, instância de base do Partido e que, como base da sociedade política (ou seja, sem ter poder para decidir como direção partidária ou de Governo na disputa que o atravessava) sentia as repercussões da dinâmica do Governo a partir da realidade vivida nos respectivos locais de trabalho ou mesmo como usuários do sistema.

Segundo o Núcleo

o diálogo das secretarias (exceto Cultura) com a população tem sido boa [sic] e o OP ajudou bastante nesse processo, **no entanto, a articulação de projetos entre as Secretarias, se existe, não é visibilizada.** ... É preciso que haja **integração entre as Secretarias afins**, de forma que **grandes projetos existam e sejam articulados** (p. 35, grifos do autor).

Outra intervenção importante é a da Força Socialista em conjunto com o Coletivo Florestan Fernandes³¹, que tinham um Vereador – Paulo Búfalo – e compuseram o Governo desde o seu início respondendo pela SETEC³² na pessoa do economista João Daniel Silva. A Tese deste coletivo, ao analisar as ações desenvolvidas pelas Secretarias, chama a atenção para a necessidade de um planejamento articulado entre os setores do Governo ao afirmarem que as ações das Secretarias “são isoladas e não fazem parte de iniciativas planejadas politicamente” (p. 9). Naquele momento os autores afirmavam ser “necessário que identifiquemos os principais eixos e prioridades de Governo de forma a compormos um planejamento mais estruturado” (p. 10). Mais à frente, após sugerirem algumas diretrizes para o Governo, afirmam que “a consolidação substantiva e progressiva dos objetivos do nosso Governo (...) devem ser expressos nas marcas do Governo” (p. 11).

No mesmo seminário de análise do Governo, realizado em 2001, a questão das marcas aparece também na Tese que o Fórum Socialista e a Articulação de Esquerda (frações que coordenariam o campo que se compôs no Partido e no Governo após o assassinato do Toninho) apresentaram conjuntamente; segundo estas frações do Partido

o principal problema que detectamos, neste primeiro ano de Governo, foi a ausência de uma marca, de um plano estratégico claro, com metas e linhas de ação definidas, que envolvessem o conjunto do Governo... Este problema que já era detectado anteriormente, ficou evidente após a morte do nosso companheiro Toninho, que em certa medida supria com sua própria presença e movimentação, a ausência de uma estratégia explícita e (re)conhecida por todo o Partido (p. 21).

³¹ Que depois se fundiram na Ação Popular Socialista – APS e, que hoje fazem parte do P-Sol.

³² Autarquia Municipal responsável pela fiscalização de uso do solo para fins de exercício do comércio, pela administração do Mercado Municipal e dos Serviços Funerário Municipal.

Destaco o debate das marcas de Governo, em primeiro lugar porque é lugar comum na literatura sobre organizações de Governos a definição de seus objetivos estratégicos ou os pilares políticos que devem orientar sua organização. Também porque o debate é reflexo e reflete o caráter segmentado, ou fracionado em que se desenvolveu o Governo. Como é possível perceber, o debate das marcas foi tratado pelo Grupo Izalene que assumiu a direção do Governo após o assassinato do Prefeito, como espaço ou instrumento de articulação entre os ramos em contraposição à dinâmica fracionada que animava o Governo, conforme a citação acima, desde os seus primeiros meses. Em contraposição, como veremos a seguir, a forma como as diferentes frações do Partido perceberam o debate, se movimentaram nele e o avaliaram posteriormente, além de explicitar o caráter fragmentado do Governo, demonstra como as frações se organizaram para se contraporem ao que entenderam ser uma estratégia de centralização do Grupo Izalene.

Apenas como exemplo da importância do debate das marcas, adiantando a posição do Grupo Toninho expressa no Caderno de Tese do Processo de Eleições Diretas (PED) realizado em 2005,³³ ou seja, depois de encerrado o Governo. De acordo com o Grupo Toninho, o debate das marcas seria parte de uma estratégia de disputa pelo controle do aparelho; estratégia que teria sido desenvolvida pelas frações do Partido que com a morte do Toninho assumiram a direção do bloco no poder com a posse de Izalene. Como estratégia de disputa pelo aparelho levada a cabo pelo grupo que ascendeu com Izalene, a estratégia teria seus resultados determinados pelo seu conteúdo e pela forma como os setores do Governo, do Partido e da própria sociedade campineira teriam reagido a ela, ou seria consequência da forma como os referidos setores teriam reagido ao que os autores da Tese chamaram “de descaracterização das prioridades do Governo eleito” (2005, p. 43). A afirmação do Grupo Toninho de que a discussão das marcas descaracterizaria o “Governo eleito”, além de refletir a disputa ideológica interna ao Partido e ao Governo, é mais um dos elementos que alimentava a disputa também ideológica levada a cabo pelas frações das sociedades civil e política que se movimentavam como oposição ao Governo e que se expressavam através do seu aparelho ideológico local, o Jornal Correio Popular. Campanha que tinha no seu conteúdo a ideia de que “o projeto do Toninho morreu com ele”.

A construção ideológica que animou a estratégia das frações oposicionistas partia do pressuposto de que Toninho era um personagem, ou um filho da cidade e, ao contrário do que

³³ Tese que apresentava Gerardo Mello como candidato e Presidente do PT local e que foi assinada, entre outros petistas, por Durval de Carvalho, Sebastião Arcanjo e Vicente Andreu.

fazia o matutino até o seu assassinato, o “santificaram” como tal, não o tratando mais como uma liderança do Programa Democrático e Popular apresentado e implantado na cidade pelo PT. Da mesma forma, o Grupo Toninho se apropriou da imagem do Prefeito como sendo sua, não do Partido e, desta forma o discurso era de que “só eles poderiam levar adiante o projeto” do Toninho; e, nesta perspectiva, qualquer coisa que a Izalene e seu grupo quisesse fazer só poderiam fazê-lo se o Grupo Toninho referendasse. Qualquer coisa que fosse feita e que fosse avaliada positivamente, para o Grupo Toninho, “com o Toninho seria melhor” e qualquer coisa negativa, feita por outro que não pelo Grupo Toninho, ou sem a anuência dele, “Toninho não o faria”.

Como exemplo de como a disputa política que atravessou o Governo alimentou a disputa ideológica promovida pelos setores da sociedade civil contrários ao Programa Democrático e Popular e que tinham no matutino local um de seus interlocutores, o aparelho ideológico local em matéria de capa publicada vinte dias após o assassinato do Prefeito (em 30 de setembro) tratou a disputa simbólica em torno da figura do Toninho com uma manchete que afirmava: “ALAS DO PT FAZEM DISPUTA POR PODER EM CAMPINAS”. O olho da manchete adiantava o conteúdo ao afirmar que: “Moderados e radicais visam influência na prefeitura”. Na matéria o jornalista Mario Tonocchi diz que a “A morte do prefeito Antonio da Costa Santos, o Toninho, desencadeou uma disputa interna entre as duas alas de maior peso do PT de Campinas para definir qual comandará a gestão da cidade”. Nesta disputa teríamos, “de um lado, a ala que apoiou Toninho desde as prévias anteriores às eleições de 2000, formada pela Democracia Socialista e por um grupo que se autodenomina ex-Fóruns. Na ala de apoio a Toninho, há partidários mais moderados, que têm investido no bom relacionamento com as classes empresariais”. Do outro lado, segundo o jornalista, “o Fórum Socialista, ala de esquerda radical do Partido, formado em Campinas na década de 80, com apoio das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), sempre criticou a falta de participação nas decisões da prefeitura. Para o grupo, o PT deve voltar às raízes, com aplicação rígida dos preceitos que originaram o Partido, em uma perspectiva combativa nos aspectos sociais e políticos”. Ou seja, vinte dias após o assassinato do Toninho o matutino apresentava sua estratégia de santificação dos mortos e de crucificação dos vivos.

Retomando o debate da dinâmica do Governo vejamos como as principais forças do Partido perceberam a questões das marcas, a questão do planejamento de Governo e o papel ou a forma como a Prefeita e seu Grupo atuaram e como foram avaliados pelas forças partidárias, para em seguida voltar às afirmações feitas pelo Grupo Toninho em 2005. As Teses

do Caderno “Balanço de Governo – 2001/2004” publicado em dezembro de 2004, após as eleições daquele ano, permitem aprofundar a percepção de como as frações do Partido entenderam e mesmo se relacionaram com a autonomia relativa dos setores do Governo. A plenária para a qual as Teses foram escritas teve como objetivo avaliar os quatro anos de Governo. Neste caderno todas as frações do Partido se posicionaram sobre o tema proposto. Contudo, a Tese da Articulação não faz referência a questões que possam ser usadas para alimentar a análise do objeto aqui tratado.

O Grupo Toninho em 2004, ao avaliar o resultado das eleições daquele ano e o papel do Governo no processo, deixa transparecer sua avaliação sobre o debate das marcas e sua estratégia de atuação a partir dos ramos do Estado que controlava. Segundo o Grupo

evidentemente que em algumas áreas o PT deixa sua marca, em especial a Sanasa, com o aumento substancial do número de residências com água encanada, com o impressionante aumento do índice de tratamento de esgoto e a credibilidade da empresa em Campinas e no País. Também devemos deixar marcas com o programa médico da família, de segurança alimentar e de outros projetos pontuais, muito pouco deve ficar como marca geral do nosso Governo (p. 36).

Ou seja, as marcas que o Governo do PT deixaria à cidade derivariam dos programas desenvolvidos pelos ramos que eles controlaram não as do programa do Partido. Em meio às disputas pelas marcas do Governo, a disputa ideológica que animava as frações do Governo e do Governo com os setores oposicionistas da cidade, aparece na avaliação do Grupo Toninho quando (além da recusa em debater a implantação do programa) afirma que o Governo fora marcado por duas formas distintas de governar: uma primeira fundada na pessoa do Toninho que era uma liderança que “tinha um perfil solidário e democrático” e a outra que “no geral, era autoritária e unilateral”. Não por acaso, portanto, o Grupo Toninho se recusou a debater na Tese de dezembro de 2004 a implantação, ou não, do Programa Democrático e Popular, e limitou-se a afirmar que “as principais questões que devemos debater, não são que pontos do programa não tenham sido aplicados, mas, a forma de sua aplicação” (p. 36). A questão que se evidencia na proposição do debate sugerida pelo Grupo Toninho é a estratégia discursiva que permeou a disputa ideológica em torno da legitimidade da prefeita Izalene e do Fórum Socialista: levar à frente ou empunhar o estandarte do Prefeito assassinado e transformado, por eles e pelos setores conservadores da cidade em ícone da história política campineira e, com o estandarte em punho, disputar o PT, o Governo e Campinas. Não se trata aqui de concordar ou criticar a estratégia, menos ainda de não reconhecer o papel do Toninho e mesmo a perda derivada do seu assassinato, o fato é destacado, em primeiro lugar, porque ajuda a localizar a forma como o Governo se desenvolveu e porque permite analisar a atuação dos setores da

sociedade civil que se movimentam no sentido de criar dificuldades ao aprofundamento da participação.

No debate das marcas, outra contribuição importante e que se encontra no caderno de 2004 foi feita por um grupo de Secretários e atores de Governo que tiveram papel de destaque no período que Izalene foi Prefeita. Entre os propositores da Tese encontram-se o Secretário de Governo, Lauro Câmara Marcondes, o assessor de Gabinete da Prefeita, Marcos Francisco Martins e o presidente da SANASA, que assumiu em 2003. Segundo esta contribuição, o Governo “realmente careceu de um planejamento estratégico, tendo sido a marca de suas ações uma fragmentação geral” e uma das alternativas tentadas para enfrentar o problema da fragmentação “foi a de se definir as marcas do Governo, isto é, suas ações e projetos prioritários, estruturais.” (p. 63) Entretanto,

uma das dificuldades em se implementar esse norte no Governo era a resistência oferecida por parte do próprio secretariado a qualquer definição neste sentido. Esse sentimento foi muito estimulado e fortalecido, entre outros motivos, pelo assassinato do companheiro Toninho. Com sua morte, o time – conforme ele explicitamente tratava o secretariado – viu-se sem técnico, ou melhor, sem o atacante para fazer o gol. E a partir disso e do afã de tentar sobreviver sozinho, decorreu o erro coletivo de todos os jogadores do time – o secretariado –, que tentaram ao mesmo tempo fazer o gol... Alguns até que conseguiram marcar os seus tentos; alguns mais outros menos. (p. 63)

Quando a questão a ser percebida é o papel das marcas do Governo, observa-se que as posições do “Grupo de Governo” e as do Grupo Toninho são antagônicas; contudo quando o objeto a ser percebido é o da realidade de autonomia e da fragmentação das políticas dos ramos e dos setores do Governo, ainda que derivadas de causas distintas, elas se complementam. A realidade da autonomia é também analisada pelas demais contribuições de 2004.

A Ação Popular Socialista, que, como vimos, em 2001 já apontava a necessidade de um planejamento estratégico, volta à carga em 2004 ao afirmar que uma das dificuldades

foi a falta de diretrizes políticas do Governo. Devido a falta de planejamento político e estratégico, as secretarias e empresas municipais, sem exceção, caminhavam como se cada um [sic] fosse uma prefeitura própria, sem solidariedade e uma desenvoltura de Governo unificado. Isso além de acarretar problemas administrativos, fez com que a imagem da Prefeita e do Governo ficassem enfraquecidas (p. 29).

Esta passagem é importante porque além de externar o caráter autônomo dos setores do Governo, se aproxima do debate da disputa ideológica que atravessou o Governo e que, animada pelo aparelho ideológico local alimentou a relação do Governo com a cidade. Debate que o “Grupo do Governo” também apontou, de acordo com eles, o que se viu em Campinas entre 2001 e 2004

não foi simplesmente uma campanha difamatória da imagem da prefeita. Foi algo muito mais danoso política e ideologicamente... uma reação virulenta das elites econômicas e dos setores conservadores... à implementação de um Governo efetivamente democrático e popular que conseguiu a duras penas inverter as prioridades no que se refere aos investimentos públicos.

Ainda segundo o “Grupo do Governo”, todo e qualquer programa e projeto implantado “enfrentava uma resistência muito grande, que ganhava força na medida em que encontravam ressonância e interlocutores dentro e fora do PT-Campinas” (p. 62).

O Fórum Socialista entra no debate quando, ao tratar da reforma administrativa que sugerira após o resultado eleitoral de 2001, afirma que ela “não foi feita nem com Toninho nem depois sem o Toninho, quando se acirraram as disputas internas no Partido e no Governo e apareceu a questão da legitimidade da Prefeita, colocado em questão pela mídia local e por setores do Partido”. De acordo com o Fórum

a necessidade de se construir um planejamento de Governo, sentido anteriormente, levou a Prefeita a elaborar um projeto de marcas... Contudo, não obteve um resultado satisfatório, tendo repercussão somente em algumas poucas áreas isoladas do Governo, o que fez com que o Governo continuasse a se movimentar como uma **República Autônoma das Secretarias** tal qual fora montado (p. 46, grifos do autor).

No debate de 2004 cabe ainda registrar as posições da Articulação de Esquerda (AE) que, ao tratar da questão do planejamento, ou das ações fragmentadas dos setores do Governo, também as relaciona às disputas ideológicas que atravessaram o Governo. De acordo com a AE, “a ausência de planejamento talvez pudesse ser parcialmente contornada, se Toninho estivesse presente. Mas com a Izalene no comando, tendo sua legitimidade questionada de maneira permanente, o planejamento estratégico tornou-se essencial”, e

a inexistência de planejamento fez o Governo ser tencionado [sic], de maneira permanente, por três lógicas: **a)** lógica do OP, que pretendia que o Governo fosse organizado por uma meta central – cumprir as demandas das assembleias do orçamento participativo; **b)** lógicas das secretarias, que pressionava [sic] o conjunto do Governo para que se transformasse em suas, as metas particulares de cada secretaria (o que foi mais forte no caso das secretarias com mais recursos, como a saúde e a educação); **c)** lógica do funcionalismo, que reduzia o ato de governar a ampliar salários e vantagens do corpo de servidores. (p. 17)

O diagnóstico da AE é importante porque, além de articular a dinâmica institucional e a disputa ideológica que atravessou o Governo em uma mesma perspectiva analítica, ele traz para o debate a disputa que a Coordenadoria do OP desenvolveu para ver o programa ser efetivado. A formulação da AE explicita a tentativa dos setores de imprimirem seus programas particulares como marcas do conjunto do Governo e o porquê eles percebiam o OP como um compromisso externo às suas racionalidades; além de indicar os motivos da execução das demandas do OP sempre constarem da proposta de prioridades sugeridas pelo núcleo do Governo ao conjunto. O

discurso dos setores para resistir às marcas do Governo, em relação ao OP, por exemplo, era o de que parte das demandas não constava dos seus planejamentos e estratégias setoriais e que se somadas às ações cotidianas dos setores, acarretaria um volume muito grande para que os ramos pudessem responder no tempo desejado. A conclusão desse raciocínio, que por motivos outros (como a dificuldade de compor com outras demandas de dentro e de fora do Governo) era apoiada pelo Secretário de Governo da Prefeita, indicava que o OP deveria deixar de debater toda a capacidade de investimentos da administração direta. Neste debate, mais de uma vez, o Presidente da SANASA, Vicente Andreu, disse que na empresa era diferente e, nas reuniões de Governo ou do Partido, explicava suas orientações aos técnicos que acompanhavam o OP: “se der para fazer, põe no OP, se não der não põe”. E aqui mais um exemplo de como a autonomia do ramo, ou da forma como a administração indireta se relacionava com o OP.

Como já sugerido, em meio a este debate, o Programa Democrático e Popular tornou-se ainda mais relevante para o programa do OP, em especial porque foi o próprio Grupo Toninho que o redigiu e, no que se refere ao debate sobre a totalidade do orçamento, o fez de forma mais avançada do que o Governo executou, mesmo enquanto Toninho estava vivo. Em contrapartida, o Fórum e as frações que com ele compuseram o núcleo de Governo, teriam dificuldades para rebaixar a formulação de se debater a totalidade da capacidade de investimento da administração direta, e teriam porque o Fórum ao assumir a Coordenação do OP o desenvolveu baseando-se na formulação do Partido, expressa no Programa de Governo. E, se tentasse revê-la, teria que rever também sua formulação inicial e se contrapor à formulação partidária e à desenvolvida junto aos setores da sociedade civil que já haviam incorporado a proposição inicial, o que, no mínimo seria mais um fator de desgaste na disputa ideológica onde, o Governo Izalene atuaria na “descaracterização das prioridades do Governo eleito” como defendia o Grupo Toninho. Não por acaso, ou apostando nesta contradição política a Coordenadoria adotou a tática de debater menos com o Secretariado, alimentar a executiva do Partido sobre o debate e de informações sobre o OP e, impulsionada pela campanha ideológica contrária e sistemática desenvolvida pelo Correio Popular, fortaleceu o COP colocando-o para discutir com a Prefeita e o secretariado.

Outras duas intervenções no terceiro caderno de teses publicado pelo PT em 2005 são importantes para consolidarmos a percepção da dinâmica autônoma e a disputa ideológica que animaram as ações dos ramos do Estado e dos setores do Governo.

Quando da publicação do Caderno de Tese do Processo de Eleições Diretas (PED) de 2005, a Articulação, que no Caderno de Tese de 2004 não externou nenhum elemento referente à dinâmica dos setores ou que pudesse animar a análise do objeto aqui tratado, em 2005 ofereceu uma interpretação fundamental. Fundamental não apenas em função do seu conteúdo, mas também porque a fração, desde o segundo turno das prévias partidárias, apoiava Toninho e o seu Grupo contra Renato Simões e o Fórum Socialista da Prefeita Izalene Contudo, diferentemente do Grupo Toninho, a fração ficou no Governo até o final, mesmo se contrapondo a várias posições do Fórum e da Prefeita e é nesta condição de ser Governo e assumir a autonomia dos ramos que controlava que torna sua formulação duplamente importante.

Não por acaso, portanto, a Articulação ao analisar o papel do Governo na derrota eleitoral de 2004 avança em uma posição política importante para a apreensão da dinâmica do Governo, ao afirmar que “um dos principais motivos foi a disputa interna, onde as lideranças do Partido, sempre tentando se fortalecer, colocando o Governo e a cidade em segundo plano, atrás de seus projetos pessoais ou dos seus grupos”. No que se refere ao debate das marcas, a Articulação produz uma formulação que deve ser usada nas análises das contradições e dos desafios para a participação e deve ser usada porque ela explicita dois elementos importantes para a análise ao afirmar, em primeiro lugar, que “a característica de total *independência* ou *democratização* da gestão das áreas do Governo nos impossibilitou de termos uma marca de Governo” (p. 68). Depois, ao pensar os desafios de um novo Governo os proponentes da Tese afirmam que são “contrários à centralização total das ações do Governo. Nosso primeiro desafio é, portanto, construir uma situação intermediária entre estes dois extremos”. Com isso a tese, além de explicitar a contradição entre centralização e democratização ou autonomização dos setores do Governo e dos ramos do aparelho, é importante também porque afirma que parte dos problemas que devem ser enfrentados para “melhorar e potencializar a participação popular” se refere “as dificuldades para a execução das demandas do OP” (p. 68). A questão da execução das demandas será tratada ainda neste capítulo; contudo desde já é possível afirmar que em um Governo onde a *autonomia* dos ramos é impulsionada pela disputa dentro do Governo, a capacidade administrativa, de que nos fala Avritzer (2003) e que aparece na avaliação acima, deixa de ser um problema de gestão eficiente dos recursos escassos. Nesta dinâmica de Governo, a questão da capacidade administrativa passa a ser também reveladora de contradições entre as razões que animam as frações do Governo, contradições que se

expressam nas relações entre os ramos e nas relações que os ramos estabelecem com as razões que animam o mundo da vida.

Cabe ainda olharmos para a avaliação do Grupo Toninho que está impressa no Caderno de Teses de 2005, fundamentalmente, no que se refere ao debate das marcas do Governo. Conforme já antecipado, o Grupo apresenta uma formulação diferente das demais frações do Partido. Segundo o Grupo, com a posse de Izalene iniciava-se “um lento processo de descaracterização das prioridades do Governo eleito, percebido por toda a cidade de Campinas. Era a busca da construção de um novo Governo, com marcas próprias, dando ao assassinato de Toninho a dimensão de um novo processo eleitoral” (p. 43). Além da divergência em relação à necessidade do planejamento, como já anunciado, para o Grupo Toninho o que estava em disputa era a própria imagem do Toninho, e estava na exata medida em que, se alguma outra marca que não a do próprio Prefeito fosse emplacada, ele, o Prefeito, perderia espaço no imaginário coletivo e, com isso o seu autodenominado Grupo perderia espaço na disputa simbólica. Esta variável ajuda a explicar a dificuldade de uma síntese que permitisse ao Governo e ao Partido apresentarem ações conjuntas que pudessem credenciá-los a continuar governando Campinas. Em contradição com esta hipótese, o que se viu foi um processo de deslegitimação da prefeita e a ampliação das autonomias dos ramos e a própria dificuldade de planejamento. Tal dificuldade aqui é explicitamente tratada como uma reação política à busca da centralização das ações do Governo proposta pela fração que ascendeu à função de hegemônica. Contudo, a conclusão emblemática da Tese do Grupo aponta precisamente a característica que é premissa para a forma como serão analisados os elementos contraditórios que perpassaram e animaram as relações que estabeleceram as instituições participativas. Ou seja, o Grupo Toninho, em 2005, em relação ao debate das marcas e em tom de vitória ideológica, sentencia: “o tempo demonstrou que tais decisões não tiveram qualquer impacto real na administração, tanto que nenhum militante ou membro do Governo é capaz de lembrar quais foram essas *novas marcas*” (p. 44).

Foi neste ambiente em disputa, portanto, que o OP se desenvolveu e estabeleceu suas relações com as frações do PT e com os demais Partidos no Governo; com os trabalhadores dos ramos e com as organizações da sociedade civil, com as demais instituições participativas e, conseqüentemente, com as estratégias específicas dos ramos. E, é deste esta perspectiva de relações autônomas entre as diferentes estratégias dos ramos e formuladas nas respectivas instituições participativas que se desenvolve a análise da relação do OP com o SUS e o SUAS.

2.2) Campinas e os desafios da participação intersectorializada

Caracterizado o caráter de autônomo que se desenvolveu os setores do Governo e, conseqüentemente, a formulação das intervenções do ramos do Estado e, ainda, a forma como o OP se estruturou em meio a esta dinâmica, o objetivo agora será o de analisar a relação que os ramos da saúde e o da assistência estabeleceram com o OP. E, deste esta relação analisar os desafios para o desenvolvimento da participação intersectorializada.

A análise se inicia localizando a dinâmica de participação das Conferências Municipais da saúde e da assistência e as leituras que elas fizeram do OP. Depois serão pesquisados elementos destas leituras que animaram a relação que os ramos estabeleceram com o OP.

Para poder fazer as análises propostas e depois de visto as Conferências, será analisada a dinâmica de participação no OP. E nela, elementos que se relacionam com a capacidade de o Governo, ou mais especificamente, os gestores dos ramos – dado a autonomia de cada um deles – influenciar nos resultados, ou nas sínteses produzidas nos diferentes espaços do OP. Ou seja, primeiro a capacidade dos gestores dos ramos influenciar nas demandas formuladas nos respectivos espaços intermediários da saúde e da assistência e nos espaços que serão tratados como alternativos. Depois a capacidade dos gestores influenciarem nos trabalhos do COP. Esta análise buscará perceber o quanto os ramos da assistência e o da saúde incorporaram das demandas formuladas nos respectivos espaços temáticos e o quanto incorporaram das demandas formuladas nos espaços alternativos.

O último item buscará analisar algumas das conseqüências para a autonomia dos ramos que decorrem da proposta de o OP decidir sobre a totalidade dos investimentos do Estado. Ainda, neste último item, será analisado como o ramo da saúde encaminhou a execução de demandas formuladas nos dois diferentes espaços do OP.

2.2.1) Os espaços de participação e suas dinâmicas

Para iniciar a análise das relações do OP com os ramos a saúde e da assistência se faz necessário, em primeiro lugar retomar a conceituação de Avritzer (2007) sobre as instituições participativas. E, segundo Avritzer as *instituições participativas* da saúde e da assistência se caracterizariam como *instituições participativas de partilha de poder*. Ou seja, são espaços de participação da sociedade civil incorporadas ao Estado onde este se senta à mesa com as representações da sociedade civil para coformular as políticas dos respectivos ramos e para que a sociedade civil possa acompanhar a execução das mesmas.

O OP é conceituado por Avritzer (2007) como uma *instituição participativa de baixo para cima* porque nesta *instituição* a população é convidada a participar dos seus espaços e neles decidir suas prioridades, ou seja, esta instituição se fundamentaria na consulta direta à vontade popular. E, é desde esta caracterização de o OP ser uma instituição participativa de livre entrada à participação dos atores que parto para diferenciar os espaços de entrada do OP e nestes espaços analisar a capacidade de os gestores dos ramos interferirem nos resultados. Ou seja, um tipo de espaços de entrada será os organizados pelos ramos que já contavam com instituições participativas, como o da saúde e o da assistência. Isto porque estes espaços eram animados também pela participação dos gestores dos respectivos ramos. O outro tipo de espaço será conceituado como espaços públicos alternativos porque, como veremos, destes espaços participam atores “mais iguais” nas condições de diálogo.

Além desta diferenciação conceitual dos espaços de participação, para analisar a relação entre a saúde e a assistência com o OP e nela os desafios da participação intersectorializada será necessário entender, também, as diferentes dinâmicas de participação dos espaços das Conferências Municipais e do OP. E, conhecer as leituras que as Conferências da saúde e da assistência fizeram do OP. Isto porque, o entendimento em relação ao OP deve orientar as ações dos trabalhadores dos respectivos ramos e das organizações da sociedade civil que com os ramos se relacionam. Estas leituras sobre o OP são importantes, também, porque elas são animadas pelas posições defendidas pelos respectivos gestores dos ramos em relação ao OP.

Em relação ao OP, a descrição da sua dinâmica permitirá mostrar as diferenças entre os dois espaços do OP anunciados acima e como esta diferenciação dos espaços animará a análise da relação dos ramos da saúde e da assistência com o OP e nela os desafios da participação intersectorializada.

2.2.1.1) A participação nas Conferências de saúde e de assistência e suas leituras sobre o OP

Importante retomar que as Conferências Municipais são o maior e mais importante espaço de participação no âmbito local da saúde e da assistência. Realizadas periodicamente, elas definem as estratégias que orientarão as intervenções dos ramos no próximo período. É um espaço que objetiva, partilhando o poder, coformular as ações estratégicas dos ramos. e o faz primeiro submetendo suas formulações ao debate público. Segundo, e como consequência do debate nos espaços públicos, incorporando elementos que animam setores da sociedade civil,

menos burocráticos que os do Estado. E, em terceiro lugar, objetiva permitir o controle das ações do Estado por parte da sociedade civil na medida em que esta participa da formulação das ações estratégicas e, portanto, sabe o que deve acontecer e pode acompanhar as realizações.

2.2.1.1.1) A Conferencia da Saúde e sua leitura sobre o OP

Começamos pela saúde, ou pelos dados da participação na 6ª Conferência Municipal de Saúde realizada em 2002. Nas Conferências – que devem ser realizadas a cada dois anos – a participação segue a proporcionalidade estabelecida para as instâncias de representação do SUS que é subdividida de forma paritária entre gestores e usuários. Ou seja, o público participante é subdividido proporcionalmente de tal forma que 50% dos participantes das instâncias do SUS devem representar os usuários do sistema de saúde e os outros 50% serão subdivididos em: trabalhadores do ramo (25%) e gestores públicos e prestadores de serviços (25%). Importante destacar que os representantes dos usuários e os dos trabalhadores são eleitos para participarem das Conferências e dos Conselhos de Saúde, enquanto que os representantes dos gestores e dos prestadores de serviços são indicados pelos seus respectivos pares.

Para localizar a formulação política que orientou a relação da saúde com o OP, em primeiro lugar, a 6ª Conferência faz referência ao OP em uma linha e entre as suas recomendações finais: “4. Estimular maior participação da população nas questões relacionadas ao Orçamento Participativo”. Interessante destacar que a frase não é explícita em relação à forma como o ramo deveria se relacionar com o OP. Ou seja, a formulação fala em estimular a participação “nas questões relacionadas ao” OP, como se elas se desenvolvessem em paralelo às estratégias do ramo; ou como se as estratégias do ramo não se relacionassem com as questões do OP. O que reforça o caráter autônomo que, como vimos, marca a relação do ramo como aparelho. Autonomia que foi potencializada no Governo em análise e que aqui se relaciona com ao menos uma das políticas do Governo e do Partido, o OP. Esta análise do caráter autônomo da saúde se fundamenta, também, no fato de que, nos diferentes materiais da 6ª Conferência da Saúde não se encontra nenhuma avaliação do OP que pudesse dar algum sentido à frase e à estratégia do ramo para se relacionar com ele. Ao contrário o que se observa são formulações que aprofundam o caráter autônomo do ramo em relação à sua condição de autonomia junto ao Estado (CAMPOS, G. W. S, 2007).

Outra dimensão da relação da saúde com o OP refere-se ao fato de que, na sua grande maioria, os usuários participantes das assembleias temáticas de saúde do OP já apresentavam relação com a dinâmica de participação do ramo. Ou seja, faziam ou já tinham feito parte de algum Conselho do ramo, seja no âmbito municipal, distrital ou ainda de alguns dos Conselhos Locais de Saúde. Todos os Conselheiros que foram eleitos para representar o tema no COP já tinham sido ou eram Conselheiro do Sistema Municipal de Saúde, portanto, conheciam a instituição e a política que orientava as ações do ramo.

Ainda parece-me importante incorporar à análise algumas das informações da pesquisa sobre o SUS Campinas coordenada pela Profª Drª Rosana Onocko Campos do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp.³⁴ Quando se refere ao papel dos Conselheiros, a conclusão do relatório informa que “a participação é de específicos usuários, geralmente Conselheiros que não compartilham informações com o restante da população. Os conselhos locais de saúde que poderiam ser fortes espaços democráticos ainda aparecem burocratizados, com baixa participação popular, mantendo a centralização do poder na unidade” (p. 162), ou nos gestores dos aparelhos de Estado ligado ao ramo e instalados nas localidades.

Estas informações são relevantes porque, em primeiro lugar reforçam o caráter autônomo da saúde. Segundo porque a saúde, como já anunciado na discussão do “PSUS”, forjou um conjunto de atores sociais participantes das suas instâncias, e estes atores, segundo o relatório, ainda atuam de forma “burocratizada”, ou reproduzindo as formulações dos gestores do ramo, o que reforça o papel dos gestores para a intersectorialização. E, a hipótese de que os atores participantes dos espaços de participação da saúde e que representariam o ramo em outros espaços de participação, como no caso do OP, o fazem defendendo as estratégias formuladas nos seus espaços de cogestão. Esta hipótese será ainda analisada à frente a partir de quatro perspectivas: o quanto a participação nas assembleias da saúde dialogou com setores externos à sua estrutura de participação; a relação das demandas temáticas com a política do ramo; a incorporação pelo ramo de demandas formuladas fora dos espaços da temática e como o ramo encaminhou a execução das demandas formuladas nos diferentes espaços do OP – temáticos e alternativos.

³⁴ Programa Pesquisa para o SUS – PP - SUS 2006/2007. Convênio FAPESP – CNPq – SUS: Processo No 06/61411-4. “**ESTUDO AVALIATIVO DE ARRANJOS E ESTRATÉGIAS INOVADORAS NA ORGANIZAÇÃO DA ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE**” – Relatório científico – 2ª fase

2.2.1.1.2) A Conferência de Assistência e sua leitura sobre o OP

Vejamos agora as formulações da assistência ou da V Conferência Municipal da Assistência Social, realizada em 2003 (e que também se realiza a cada dois anos, ou um ano sim, outro não). A Conferência, assim como a da saúde, tem uma estratificação pré-estabelecida para a participação dos diferentes setores sociais no referido espaço público. Nesta perspectiva ela teve uma participação total de 172 delegados, sendo que, deste total: 29 delegados, ou 17% representavam o Governo, ou o *poder público* como está na ata; 40 ou 23% dos delegados representavam as Entidades Prestadoras de Serviços; 50, ou 29% dos delegados representavam os trabalhadores do ramo e 53, ou 31% dos delegados representavam o segmento de usuários da assistência social.

No que se refere à relação da assistência com o OP, a IV Conferência Municipal da Assistência Social, realizada em 2001 – ano de lançamento do OP – avaliou o OP como um importante instrumento de diálogo e aproximação do ramo com setores da sociedade civil que não eram participantes dos seus espaços de partilha de poder. Ou seja, os gestores do ramo e suas as trabalhadoras em conjunto com a maioria dos representantes da sociedade civil participantes da Conferência, avaliaram o OP “como canal importante de escuta da população para a elaboração de planos, programas e projetos. Realimentando e estimulando o processo já principiante em segmentos da Assistência Social”, conforme registrado na Ata da IV Conferência (PMC, 2001). Uma primeira consequência desta formulação sobre o OP foi o envolvimento das trabalhadoras do ramo, o que fez o Fórum de Representantes da temática da assistência ser o que mais realizou assembleias intermediárias. Como mostra o QUADRO I, enquanto as outras temáticas realizaram números reduzidos de assembleias intermediárias – uma ou duas –, os representantes da assistência chegaram a realizar assembleias intermediárias nas 18 regiões do OP. O que explica a participação de 1.647 pessoas nas assembleias intermediárias do ramo; ou uma participação 3,5 vezes maior que a da saúde com 475 pessoas, ficando atrás da habitação que teve a participação de 1.801 pessoas.

Para poder analisar os desafios da participação intersetorializada em suas relações com as dinâmicas da sociedade civil é importante registrar uma perspectiva diferente da majoritária da IV Conferência da Assistência. Desenvolvida pelas entidades assistenciais e os Conselheiros da assistência, organizados desde a Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC), este setor da sociedade se recusou a participar do OP. Mais do que isso, nas audiências públicas

na Câmara de Vereadores para debater a proposta orçamentária e mesmo nos momentos de votação da Lei Orçamentária, as referidas entidades e seus representantes no Conselho se organizavam e mobilizavam atores da sociedade civil e vereadores da oposição para emendarem a proposta orçamentária, de tal forma que suas demandas fossem incorporadas ao orçamento sem passarem pelo OP. Esta referência é importante porque permite perceber, em primeiro lugar, o enraizamento em setores da sociedade civil da forma burocrática de participação, ao ponto de não se abrirem e mesmo se contraporem ao OP e, conseqüentemente, ampliar – para além das decorrentes das autonomias dos ramos – as dificuldades para intersectorialização da participação. Isto porque o movimento explicita contradições no âmbito da organização da sociedade civil a serem enfrentadas para que seja possível construir espaços de participação intersectoriais.

A questão permite também perceber a importância do Governo na disputa pela implantação do projeto proposto pelo movimento de reconceitualização do serviço social (FALEIROS, 2005). E permite porque as ações das trabalhadoras da assistência na sua relação com o OP foi consequência de uma aliança entre elas e o Governo e com setores da sociedade civil que se contrapunham a outros setores da mesma sociedade civil defensores das racionalidades burocráticas. Aliança essa que acabou sendo minoritária nos espaços da assistência e nos do OP.

2.2.1.2) O OP e a incorporação de temas e segmentos sociais

No que se refere à dinâmica de participação no OP, uma primeira dimensão a ser destacada é a do seu próprio desenvolvimento, ou o que Avritzer (2003) chamou de autorregulação soberana e que se desenvolveria a partir da autodefinição das regras e procedimentos a serem adotados pelos participantes. Outra dimensão é o da sua capacidade de incorporação de atores ou de organizações da sociedade civil, seja ao programa ou mesmo à suas instâncias, como a do seu Conselho Municipal. E a diferença entre a incorporação ao OP e ao COP é importante porque das assembleias do OP todos podem participar, ou seja, qualquer cidadão ou grupo de cidadãos, maiores de dezesseis anos podiam participar das assembleias e nelas propor e defender demandas de seu interesse. Já a participação no Conselho Municipal dependeria da regra, ou da metodologia que organizava o processo e que definia qual a composição do COP, ou quais as regiões, segmentos sociais ou temas que teriam representação

direta no COP. Regras que – conforme propôs o Governo ao apresentar o programa à cidade – eram definidas pelo próprio Conselho e porque, na medida em que se tratava de um programa de Governo – não de uma instituição incorporada ao Estado – as alterações da metodologia e da composição do COP não demandavam nenhum tipo de norma que envolvesse o poder Legislativo ou o poder Judiciário.

Nesta perspectiva, a primeira incorporação ao COP foi o movimento dos homossexuais que aconteceu logo no primeiro ano, em 2001, antes ainda da primeira rodada de Assembleias Populares, quando os movimentos dos homossexuais e do *HIP HOP* pleitearam representação direta no COP. Nas discussões entre o Governo e os representantes dos referidos movimentos – na medida em que ainda não se tinha um Conselho eleito e a proposta estava sendo formulada no âmbito do Governo e em discussão com representantes das organizações da sociedade civil e dos Conselhos Municipais existentes – prevaleceu o entendimento sugerido pelo Governo de que os homossexuais se caracterizariam como um segmento social transversal no debate com o Estado e as políticas públicas, ou seja, ele poderia apresentar demandas para todos os ramos do aparelho, com este entendimento o movimento homossexual foi incorporado ao COP e à assembleia da cidadania. O movimento *HIP HOP*, contudo, por caracterizar-se como um movimento cultural, não foi incorporado com representação direta no COP; coube ao mesmo buscar discutir suas demandas nos espaços até então existentes. Contudo, o debate com o movimento *HIP HOP* deu início ao debate que culminou, agora já como definição do COP, com a criação da Temática de Cultura que, seguindo a estrutura da Secretaria Municipal de Cultura e Esporte, envolveria outros movimentos culturais e organizações ligadas aos esportivos.

Outras três assembleias temáticas foram incorporadas à dinâmica do OP Campinas – Habitação, Gestão e a do Desenvolvimento Econômico – com representantes no COP e que foram fruto da avaliação do próprio Conselho. A Temática de Habitação foi consequência do debate feito no COP em relação ao tema que considerou a complexidade de apontar demandas para as diferentes realidades regionais ou as específicas de cada uma dos locais da cidade; daí a necessidade de um espaço temático específico. A Temática de Gestão foi proposta pelo Governo e debatida com o Conselho com o objetivo de permitir às organizações da sociedade civil debater com os trabalhadores do Estado quais os investimentos necessários à reconstrução do aparelho, dadas, inclusive, as dificuldades de informações sistematizadas para a análise técnica das demandas vindas dos espaços alternativos. Há que se registrar a herança de desmonte do

Estado promovido pelo projeto neoliberal e que, para ser revertida, demandaria investimentos que envolviam desde instituir capacidade tecnológica ao aparelho, construir condições de saúde no ambiente de trabalho como as referentes à ergonomia, ou mesmo enfrentar os riscos de incêndios ou de desabamentos tendo em vista as péssimas condições de conservação dos prédios públicos.

O debate da Temática de Desenvolvimento Econômico foi provocado por críticas externadas por setores das sociedades civil e política e feitas de forma articulada com o aparelho ideológico local. Movimento que, de verdade, tinha como objetivo deslegitimar o programa do OP, pois, mesmo depois de superado o impasse e criada a temática que incorporou, além de representantes do setor empresarial, os trabalhadores da economia informal e o movimento sindical, o aparelho ideológico continuou com a campanha contra o OP.³⁵ Não obstante, a temática se desenvolveu e na sua primeira avaliação, feita pelo COP, e após os produtores rurais reivindicarem sua participação, eles foram também incorporados à assembleia com representação direta no Conselho.

2.2.1.2.1) A dimensão quantitativa da participação no OP

No que se refere à dimensão quantitativa da participação nos espaços do OP, conforme mostra o QUADRO I, da primeira fase, ou da primeira rodada de assembleias do OP – quando eram eleitos os representantes regionais e temáticos – participaram nos três primeiros anos (2001, 2002 e 2003), 22.822 pessoas. O que corresponde a uma média anual de 7.607. Nesta primeira fase, seguindo os critérios de eleição de um representante para cada dez pessoas participantes das assembleias, no total foram eleitos 2.445 representantes regionais e temáticos. Cidadãos que eram lideranças regionais, de segmentos sociais ou que já tinham experiências de participação nos espaços dos ramos ou mesmo cidadãos que participavam das assembleias e se dispunham a fazer o que era de responsabilidade dos representantes – ajudar a organizar as assembleias intermediárias. Ou seja, em média, foram eleitos anualmente 815 representantes, lideranças ou não, que tinham como função ajudar a organizar os espaços de definição das demandas do OP.

³⁵ Wanderlei F. Garcia, Op. citada.

QUADRO I

Participação da População nas Assembleias do Orçamento Participativo de Campinas

Regiões e Temáticas	Encontro lideranças	1ª. Rodada			Representantes			Intermediárias			2ª. Rodada			Totais	%
	2001	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003		
REGIONAL 01	19	93	57	116	9	6	7	n/d	31	162	21	27	41	548	0,76
REGIONAL 02	27	528	466	512	53	46	54	n/d	547	655	505	304	368	3.885	5,36
REGIONAL 03	18	751	220	119	64	26	16	n/d	390	387	471	211	166	2.715	3,74
REGIONAL 04	35	180	269	72	18	30	6	n/d	391	163	170	68	49	1.362	1,88
REGIONAL 05	47	162	96	112	20	10	10	n/d	225	299	85	58	92	1.129	1,56
REGIONAL 06	60	1.025	540	341	103	54	39	n/d	1.902	1.477	1.243	1643	449	8.620	11,88
REGIONAL 07	57	718	288	284	77	38	29	n/d	738	674	433	226	369	3.730	5,14
REGIONAL 08	23	117	109	103	12	12	15	n/d	263	182	178	87	52	1.091	1,5
REGIONAL 09	84	321	253	118	32	30	15	n/d	465	337	230	156	85	1.965	2,71
REGIONAL 10	59	128	260	259	13	26	26	n/d	290	415	230	159	239	1.980	2,73
REGIONAL 11	94	334	145	182	41	18	22	n/d	446	500	346	345	294	2.592	3,57
REGIONAL 12	88	622	894	635	63	94	70	n/d	2.214	1.894	574	571	544	7.948	10,96
REGIONAL 13	83	757	486	292	77	55	33	n/d	1.620	1.689	340	249	255	5.688	7,84
REGIONAL 14	33	366	94	66	37	12	6	n/d	175	174	287	114	52	1.328	1,83
BR GERALDO	120	205	454	224	22	49	27	n/d	730	494	125	152	152	2.536	3,5
SOUSAS	49	230	253	135	23	27	16	n/d	123	211	110	123	129	1.314	1,81
JOAQUIM EGÍDIO	30	66	51	35	7	10	9	n/d	119	107	76	54	30	538	0,74
NV APARECIDA	74	577	364	159	58	43	15	n/d	670	357	277	309	42	2.755	3,8
SAÚDE		93	164	328	10	17	33	n/d	279	196	103	102	90	1.355	1,87
ASSISTÊNCIA		274	221	405	28	23	42	n/d	1.016	631	92	135	153	2.927	4,04
CIDADANIA		492	282	330	49	53	45	n/d	1.784	1.921	286	260	400	5.755	7,93
CULTURA E ESPORTE			604	586		61	59	n/d	61	282		387	381	2.301	3,17
DES. ECONÔMICO			436	901		42	91	n/d	596	248		564	361	3.106	4,28
EDUCAÇÃO		191	156	279	19	17	28	n/d	54	107	291	50	67	1.195	1,65
GESTÃO				119	7	n/d	11	n/d		161			68	348	0,48
HABITAÇÃO			244	474		26	52	n/d	1.016	785		648	652	3.819	5,27
CONS ASSISTÊNCIA	22							n/d						0	0
CONS SAÚDE	59							n/d						0	0
TOTAL	1.081	8.230	7.406	7.186	840	827	778	0	16.145	14.508	6.473	7.002	5.580	72.530	100

Fonte: Coordenadoria Especial da Participação Popular e do Orçamento Participativo – PMC

Da segunda rodada de assembleias, quando eram eleitos os Conselheiros que comporiam o COP, nos mesmos três primeiros anos, participaram 19.055 pessoas, perfazendo uma média anual de 6.352 pessoas.

Uma terceira dimensão da participação no OP é a dos espaços territorializados e para analisar esta dimensão vejamos as regiões 06, 12 e 13 (MAPAS IV e X).

Das assembleias da Região 06 participaram 8.620 pessoas, ou 11,9% do total. Ou seja, esta foi a região que teve maior participação, e assim o foi seja em função dos níveis de exclusão social presentes em toda a sua grande extensão geográfica, que acompanha a Rodovia Santos Dumont, desde seu início junto à Rodovia Anhanguera próximo à região central, até os bairros que se localizam à frente e à esquerda do Aeroporto Internacional de Viracopos, no extremo sul da cidade. Também porque a Região contém as principais ocupações da cidade – Parque Oziel, Monte Cristo e Gleba B³⁶ – e ainda porque contém bairros antigos como o Jardim do Lago e o São Bernardo, próximos ao centro do território, e, no seu extremo sul, o Jardim Fernanda, o Jardim São Domingos e os Jardins Campo Belo I, II e III. Bairros que, apesar do tempo de existência, alguns com mais de 40 anos, ainda se encontravam – e se encontram – semiestruturados e, portanto, com importantes demandas para se garantir padrões adequados de vida.

Parece-me importante informar que as lideranças das ocupações denominadas de Parque Oziel, Monte Cristo e Gleba B, para participarem da primeira assembleia do OP em 2001, organizaram uma caminhada do local onde as pessoas residem até o Teatro Castro Mendes – aproximadamente dez quilômetros – onde se realizou a assembleia. Na assembleia, como moradores da localidade, foram credenciadas 297 pessoas e foram eleitos 30 Representantes. Entre os objetivos das lideranças estava o de garantir maioria no Fórum de Representantes regional que fora eleito naquela assembleia.

A Região 12, também conhecida como Região do Ouro Verde, abrange, por exemplo, os conjuntos imobiliários populares conhecidos como DICs (I, II, III, IV, V e VI); situada ao sudoeste do território municipal, inicia-se ao fundo do Aeroporto Internacional de Viracopos e se estende até encontrar a Região 13, conhecida como Região do Campo Grande e que fica no noroeste. Das assembleias das regiões 12 e 13, participaram, respectivamente, 7.948 e 5.688

³⁶ Ocupações que se localizam a margem da Rodovia Santos Dumont, entre o centro da cidade e o Aeroporto de Viracopos.

pessoas. As três regiões (6, 12 e 13) juntas foram responsáveis pela participação de 22.256 pessoas, o que corresponde a 31% do total de participantes do OP.

Uma quarta dimensão da participação que merece destaque refere-se à temática da Cidadania. Desta assembleia participaram no total, 5.755 pessoas, ou 7,93% do total de participantes do OP, ficando atrás apenas das do corredor Santos Dumont (Região 06), com 11,88% e da Região do Ouro Verde (Região 12) com 10,96% do total.

E este destaque é importante porque, além da questão quantitativa, da assembleia da Cidadania participavam as organizações da comunidade negra, dos homossexuais, dos idosos, da juventude, das mulheres e das pessoas com deficiência. Movimentos sociais que ajudaram a construir a noção de cidadania ativa, onde a luta por direitos envolve tanto a igualdade de direitos quanto o direito de ser diferente, além e talvez ainda mais importante, a ideia de que a nova cidadania envolve o direito de participar da própria definição do sistema que define os direitos a serem respeitados (DAGNINO, 1994). Ainda esta questão é importante por ela ajuda a localizar a complexidade das relações que o Governo estabelecia com a sociedade civil quando da discussão das demandas do OP.

Uma quinta dimensão da participação no OP refere-se à variação ou à queda na participação na primeira rodada de assembleias informada pelo QUADRO I, e esta questão é importante porque, ainda na perspectiva da autorregulação soberana, ela permite externar mais um elemento da complexa dinâmica do OP. Ou seja, em 2001 participaram da primeira rodada de assembleias populares do OP 8.230 pessoas; em 2002 participaram 7.406 e em 2003, 7.186. A diminuição da participação na primeira rodada está relacionada ao fato de as lideranças construírem a forma política, ou a metodologia do OP que organizaria os trabalhos das suas instâncias; forma política na qual a questão quantitativa, ou a quantidade de representantes era apenas uma das variáveis que animavam a definição das prioridades, pois a forma política que organiza o processo do OP era uma composição de variáveis políticas e quantitativas. Explico. De acordo com a metodologia a definição das demandas e mesmo sua ordem de prioridade não se resumia a uma questão quantitativa de maiorias ou de minorias política. Nas regiões, por exemplo, competia aos Fóruns – além de ajudar a organizar os espaços alternativos – recolher as prioridades formuladas nas assembleias intermediárias, agrupá-las conforme os temas de políticas públicas previstos na metodologia (saúde, assistência, educação, habitação, transporte, pavimentação, saneamento, etc.), para, com isso calcular, a partir das demandas, quais os temas priorizados.

Esta hierarquização era consequência da somatória das diferentes demandas aprovadas pelos subespaços regionais que fizeram suas assembleias; ou seja, se a maioria das assembleias intermediárias aprovasse demandas relacionadas à educação, por exemplo, o tema educação seria o prioritário da região e as demandas de educação seriam as primeiras da região, não podendo o Fórum alterar a somatória das opiniões vindas das assembleias intermediárias. O que competia aos Fóruns era definir quantas demandas seriam encaminhadas em cada um dos temas³⁷ e, conseqüentemente, quantos temas seriam encaminhados ao COP, isto porque cada região poderia indicar até dez demandas. Portanto, na perspectiva metodológica regional, a definição das prioridades dependia da articulação política das lideranças locais em conformidade ao desenho de participação do OP e não da questão de se ter maiorias nos Fóruns de Representantes. Por isso não adiantava apenas, por exemplo, ao Parque Oziel, Monte Cristo e Gleba B organizar seus pares para irem à assembleia da Região 06 e eleger o maior número possível de representantes, como o fez em 2001.³⁸ Ou seja, após a definição da regra por parte dos ou com os participantes, era comum aos Representantes se organizarem de forma a sugerir que as intermediárias aprovassem como segunda ou terceira prioridades temas ou demandas de bairros vizinhos para que no computo geral os temas priorizados pudessem ser os de interesse comum aos Fóruns, ou às localidades representadas.

Uma última informação quantitativa a ser destacada refere-se à participação nas assembleias intermediárias. Os dados do QUADRO I informam que entre 2002 e 2003³⁹ participaram deste importante momento do OP um total de 30.653 pessoas. Deste total, mais de 82%, ou 25.221 pessoas participaram das assembleias intermediárias regionais ou decorrentes da temática da cidadania, espaços aqui conceituados alternativos. As demais 5.432 pessoas participaram de assembleias intermediárias organizadas pelos representantes eleitos nas cinco assembleias temáticas articuladas aos ramos que já se desenvolviam com instituições participativas próprias (saúde, assistência, cultura e esporte, educação, habitação) e das temáticas de gestão e de desenvolvimento econômico.

Importante destacar aqui duas questões fundamentais para as análises deste trabalho. A primeira é o fato de este momento ser importante na caracterização do OP como uma

³⁷ Os Fóruns de Representantes Regionais tinham a prerrogativa de decidir se indicariam as demandas da região em um único tema, ou as 10 demandas dentro do tema prioritário da região; ou se indicariam dez temas, cada um com uma demanda; contudo, em qualquer uma das hipóteses, o primeiro tema e a correspondente demanda não poderia mudar de posição.

³⁸ O representante da Região 06 e morador do Parque Oziel (hoje Vereador "Canário") externou por diversas vezes esta percepção, nos debates do COP sobre a metodologia que orientaria os trabalhos em 2002. Tanto que a participação quantitativa da região caiu de 1.025 em 2001 para 540 em 2002.

³⁹ A participação nas assembleias intermediárias de 2001 não foi formalmente registrada, contudo apresentou, no mínimo, a mesma intensidade.

instituição participativa de baixo para cima. Isto porque as assembleias intermédias era o momento em que as pessoas eram convidadas para se reunir e decidir suas prioridades, ou suas demandas prioritárias e que seriam encaminhadas ao COP, ou seja, estes espaços determinavam a pauta de discussão do COP e, portanto, o escopo dos investimentos do aparelho de Estado. Em segundo lugar porque as assembleias intermediárias, conforme subdividido acima, serão conceituadas como de dois tipos: os espaços intermediários temáticos – ou derivados das assembleias temáticas – e os espaços alternativos regionais e os dos temas da cidadania. E é esta subdivisão que animará a análise da relação dos ramos com o OP, ou a relação entre a autonomia dos ramos e a política de Governo.

Dois fatores contribuíram para esta expressiva participação nas assembleias intermediárias. O primeiro se refere à relação entre espaço e tempo, ou as localizações e os horários em que as reuniões aconteciam. Ou seja, como as assembleias ocorriam no bairro, nas sedes das associações ou em outros locais de encontro das comunidades como os salões paroquiais, a participação era facilitada dada a baixa necessidade de locomoção dos interessados ou mesmo a presença na localidade em função de uma agenda ou discussão que aconteceria antes da discussão das demandas da região ou do segmento social que se reuniria – mulheres, idosos, grupos culturais, étnicos, etc.. O outro fator é o de que os espaços eram percebidos como relevantes, não apenas por parte das lideranças ou dos representantes que os organizavam, mas por todos, porque era sabido que aquele momento era onde se definia o escopo de demandas a serem debatidas nos momentos seguintes do OP e que se o bairro, ou segmentos social não se reunisse para discutir suas prioridades, não existiria a possibilidade de suas demandas serem efetivadas.

2.2.1.2.2) A participação nas assembleias do OP

Antes de adentrar no debate que confere relevância estratégica às assembleias intermediárias do OP, vejamos a metodologia de registro das pessoas que participavam das assembleias. Registro que permite perceber as diferentes composições dos Fóruns de Representantes e localizar o porquê, algumas das assembleias intermediárias são conceituadas como espaços temáticos, enquanto que a maioria das assembleias intermediárias é conceituada como espaços alternativos do OP.

A metodologia de registro das pessoas tinha por objetivo identificar os atores participantes a partir da sua relação com o aparelho de Estado para que, desta forma, cada

subgrupo participante das assembleias pudesse eleger seus representantes e, assim, participar dos processos de formulação das suas demandas a partir da organização das suas respectivas assembleias intermediárias. Nesta perspectiva, na Temática da Cidadania os participantes se credenciavam de acordo com o movimento ou setor social que reivindicava estar contido o seu cotidiano vivido, como já vimos: comunidade negra, homossexuais, idosos, juventude, mulheres e pessoas com deficiência. Decorre daí que os Fóruns de Representantes eleitos nestas assembleias eram compostos por pessoas que, em alguma mediada viviam a mesma realidade, daí a sua característica de espaço alternativo. Ou seja, estes espaços (apesar de serem criados pelo Estado, através de política do Governo, e por isso são tratados como um tipo de espaço público, não como organizações da sociedade civil) eram constituídos por “iguais”, ou “mais iguais” na condição vivida e sem a participação do Governo. Neste sentido a sua organização era autônoma em relação ao Governo, seja no que se refere ao *como, onde, quando* e *quantas* assembleias realizaria cada Fórum, assim como no que se refere ao *o que* as assembleias intermediárias alternativas decidiriam como prioridades dos respectivos segmentos sociais. Ao Governo cabia ajudar na convocação através da impressão de materiais de divulgação, carro de som e através da internet.

Nas assembleias regionais os participantes eram registrados de acordo com o local onde residiam – bairro, ocupação, etc. – ou estruturavam suas vidas, e só poderiam participar destas assembleias os moradores da região onde a assembleia acontecia. Inclusive, para ser Conselheiro representando a região, o candidato deveria apresentar comprovante de endereço de moradia na região. Isto significa dizer que os Fóruns de Representantes Regionais eram compostos apenas por moradores da região e que eles se organizam, portanto, de acordo com os interesses dos moradores das respectivas regiões; ou ainda sem a interferência do Governo.

Nas assembleias temáticas da saúde, da assistência, educação, cultura e esporte e a da habitação que já tinham espaços de participação da sociedade civil, as categorias de credenciamento das pessoas foram as mesmas que as instituições participativas dos ramos usavam como categorias para organizar os seus respectivos espaços, a saber: trabalhadores dos respectivos ramos (onde se enquadravam os gestores), prestadores de serviços, usuários e interessados no tema. Exceto a temática da saúde que não tinha a categoria “interessados no tema” porque o entendimento do SUS é o de que todas as pessoas, em algum nível, são usuárias ou são potenciais usuários do SUS. Ou seja, nas assembleias temáticas, o critério que orientou o credenciamento das pessoas foi o da relação dos cidadãos, ou da organização que

eles representavam, com o Estado em geral e com o ramo em específico. E desde estas características de credenciamento, e a partir da participação dos credenciados eram eleitos os respectivos representantes – um a cada dez participantes – que compunham os Fóruns de Representantes temáticos. E aqui temos o primeiro elemento que permite diferenciar estes espaços temáticos dos espaços alternativos do OP. Ou seja, dos Fóruns temáticos, aos moldes dos espaços de partilha de poder dos ramos, eram compostos por representantes do Estado e da sociedade civil. Sendo que os Representantes da sociedade civil se subdividiam entre usuários e prestadores de serviço e os representantes do Estado se subdividiam em trabalhadores e Governo.

Antes de discutirmos as consequências em termos de formulação de demandas nos diferentes espaços intermediários do OP e de incorporação pelo COP das demandas formuladas nos diferentes espaços; ou a incorporação pelo COP das demandas formuladas nos espaços das intermediárias temáticas e as formuladas nos espaços alternativos, vejamos como as questões formuladas acima se quantificam ou se materializam em termos de composição da participação nos diferentes espaços do OP. E estes dados são importantes porque, no que se referem à participação nas assembleias temáticas, eles são a primeira expressão do envolvimento dos ramos com o OP e mesmo do papel dos gestores na formulação das demandas temáticas.

No QUADRO II, abaixo, somando os dados das primeiras rodadas nos anos de 2001, 2002 e 2003, percebemos que, em termos absolutos, a participação na assembleia da assistência, com 900 pessoas, foi 54% maior do que a da saúde, com 585 pessoas. E que a participação na saúde é menor que na educação que contou com 626 pessoas. E é menor que a participação na temática da habitação que aconteceu em 2002 e 2003 e que contou com a participação de 718 pessoas. Ou seja, os dados demonstram que a saúde foi o ramo que menos mobilizou atores sociais para participar da sua assembleia temática no OP.

Quando observamos os subconjuntos das categorias de credenciamento das pessoas presentes nas assembleias da primeira rodada da saúde e da assistência, vemos que, na saúde 44% das 585 pessoas que participaram da assembleia eram trabalhadores ou gestores do ramo. Na assistência, a participação dos trabalhadores e dos gestores do ramo foi igual a 26% de um total de 900 participantes. Isto não significa dizer que os trabalhadores e os gestores da saúde (44%) tiveram um envolvimento ou uma participação no OP maior do que as trabalhadoras da assistência (26%), ao contrário. E isto é quantitativamente possível de ser percebido quando, em primeiro lugar olhamos para os totais de participantes na primeira rodada de assembleias

nos três anos (2001, 2002 e 2003), onde a saúde contou com a participação de 258 pessoas e a assistência com 233.

QUADRO – II

Participação por segmentos nas Assembleias Temáticas

Temas	Categorias de Credenciamento	Periodização / 1ª Rodada Participantes e <i>representantes eleitos</i>			Totais de participantes	% de participantes por categoria
		2001	2002	2003		
Saúde	<i>Pessoal do Estado</i>	41 <i>Rep.</i> 4	96 <i>Rep.</i> 10	121 <i>Rep.</i> 12	258	44
	<i>Prestadores de Serviços</i>	4 1	7 1	17 2	28	5
	<i>Usuários</i>	48 5	61 6	190 19	299	51
	Total	93 10	164 17	328 33	585	100
Assistência Social	<i>Pessoal do Estado</i>	98 10	60 6	75 8	233	26
	<i>Prestadores de Serviços</i>	27 3	16 2	15 2	58	6
	<i>Usuários</i>	77 8	69 7	185 19	331	37
	<i>Interessados no tema</i>	72 7	76 8	130 13	278	31
	Totais	274 28	221 23	405 42	900	100

No que se refere à participação dos prestadores de serviços aos ramos da saúde e da assistência, os números são mais próximos, 5% na saúde e 6% na assistência.

Os outros dois subconjuntos de participantes das assembleias temáticas registrados no QUADRO II referem-se aos usuários e os interessados no tema; estes subconjuntos merecem uma melhor observação fundamentalmente porque aqui estão os atores da sociedade civil que se relacionam com os respectivos ramos na condição de usuários diretos ou indiretos das respectivas políticas públicas. Quantitativamente observa-se que na assistência a participação dos usuários foi igual a 609 pessoas, o que corresponde a 68% do total de participantes.

Na saúde a participação dos usuários foi igual a 299, o que equivale a 51% do total dos participantes da temática; o que demonstra uma participação equivalente – assim como é nos espaços públicos do ramo – entre as representações da sociedade civil e as do Estado, tanto nas

assembleias da saúde quanto na composição do seu Fórum de Representantes que organiza as assembleias intermediárias e que definiam as prioridades temáticas.

Estes dados já permitem afirmar que a saúde foi o ramo que menos mobilizou atores para participar da sua assembleia temática e que os atores que ela mobilizou apresentam o mesmo recorte dos participantes do seu espaço de participação. Falta ainda checar a relação das demandas dos seus espaços intermediários com a política do ramo para poder analisar o quanto o ramo se abriu para demandas de outra forma de participação diferente da sua estrutura de cogestão. E ainda, na execução das demandas que ele incorporou analisar como a saúde se relacionou com execução das demandas dos espaços alternativos do OP. Questão determinante para analisar os desafios da intersectorialização da participação.

Para poder fazer estas análises e confrontá-las com o envolvimento de outros ramos, e ainda analisar os desafios da intersectorialização da participação, vemos qual a dinâmica dos diferentes espaços do OP.

2.2.1.2.3) Os diferentes espaços do OP e suas dinâmicas

Descrito o processo de registro das pessoas e identificada a participação das categorias de credenciamento das assembleias do OP e, como decorrência as composições dos diferentes Fóruns de Representantes, é possível agora avançar na conceituação dos dois diferentes espaços de formuladores das demandas do OP. Ou seja, dois diferentes grupos de espaços dentro de uma mesma instituição participativa e que são diferentes porque se diferenciam no que se refere à participação de setores da sociedade civil e à participação de representantes do Estado e do Governo. E é desde esta perspectiva que as demandas do OP são também divididas em dois subgrupos: um primeiro que era composto por demandas formuladas e legitimadas nos espaços intermediários temáticos do OP, de onde participavam representantes do Governo, dos trabalhadores do Estado e representantes da sociedade civil. O segundo subgrupo de demandas são oriundas das assembleias regionais e das assembleias dos segmentos sociais que participavam da temática da cidadania.

Há que lembrar que os espaços das assembleias intermediárias eram organizados pelos respectivos Fóruns de Representantes. Portanto, sua forma de atuação e mesmo a quantidade de assembleias intermediárias regionais e/ou temáticas que seriam realizadas por cada um dos

Fóruns eram determinadas pelos participantes de cada um dos Fóruns. Dito isto vejamos agora como cada espaço é conceituado.

2.2.1.2.3.1.) Os Espaços alternativos do OP

Como vimos acima os Fóruns de Representantes eleitos nas assembleias regionais e na dos temas da cidadania contavam apenas com a participação da representação das realidades vividas nas regiões onde moravam, ou das realidades dos segmentos sociais que compunham a assembleia, desta forma não contavam com a participação de representantes do Governo. Portanto, com esta composição a organização destes Fóruns e suas assembleias intermediárias respondiam aos desejos dos cidadãos interessados em debater os problemas derivados das realidades vividas nas regiões onde moram ou a partir da condição de subordinação e/ou discriminatória que o seu segmento social enfrenta nos seus cotidianos vividos. Ou ainda, são espaços que se organizavam para permitir a contraposição às condições de subordinação, exclusão ou de discriminação vivenciadas pelos territórios ou segmentos sociais subordinados e que deles participavam. Por estes motivos estes espaços são aqui entendidos como “contra públicos” ou “públicos alternativos”. E o são na medida em que neles os cidadãos, autonomamente, ou a partir dos impulsos derivados das condições vividas – sem se subordinarem *ex-ante* aos interesses do Governo ou às possibilidades de efetivação das suas demandas – se reuniam para, junto com seus “iguais”, ou “mais iguais” formular seus direitos ou demandas. Direitos que depois seriam encaminhados para a análise do COP, onde eles seriam confrontados com as demais demandas formuladas nos outros espaços alternativos do OP e com as demandas formuladas nas intermediárias temáticas. Assim como com os custos e com as possibilidades de efetivação decorrentes da estrutura legal ou burocrática do Estado.

Os resultados dos trabalhos do COP nos permitiram perceber o quando das demandas dos espaços alternativos foram incorporadas pelos ramos, ou o quanto a sociedade civil através do OP interferiu nos planejamentos dos ramos que, como vimos se desenvolviam de forma autônoma em relação ao Governo. E ao analisar estes dados – que expressam a incorporação de demandas formuladas fora dos espaços dos ramos – será possível perceber alguns dos desafios da participação intersectorializada. Antes vejamos a dinâmica e as demandas das intermediárias temáticas.

2.2.1.2.3.2) As intermediárias temáticas e as suas demandas

A partir das categorias de credenciamento das assembleias do OP e da identificação dos públicos participantes dela, é possível diferenciar as assembleias alternativas do OP (de onde participava apenas os atores que viviam aquela realidade territorial e do segmento social) das assembleias intermediárias temáticas de onde participavam tanto pessoas interessadas nos temas, quanto trabalhadores e gestores dos respectivos ramos e ainda, em menor quantidade, prestadores de serviços aos ramos.

Daí decorre a ideia de diferenciar os espaços e analisar como o COP – na sua relação com o Governo, como veremos, representado pelos gestores dos ramos – incorporou demandas deste diferentes espaços. Para tanto vejamos agora como estes espaços temáticos se organizavam e quais as demandas que eles indicaram e, ainda qual a relação destas demandas com as políticas dos respectivos ramos.

Dada a composição dos Fóruns de Representantes temáticos, sua organização era influenciada, senão determinada pela forma como os gestores e os trabalhadores dos ramos atuavam nos respectivos Fóruns. E o eram, seja no que se refere à quantidade de assembleias intermediárias a serem realizadas; seja em relação à abertura de espaços para a discussão de demandas específicas ou derivadas de diferentes origens espaciais ou de segmentos sociais.

Como já vimos os ramos da saúde e o da assistência adotaram distintas estratégias para se relacionarem com o OP. A Conferência Municipal da Assistência decidiu por uma aproximação; já a Conferência da Saúde decidiu por “estimular maior participação da população nas questões relacionadas ao Orçamento Participativo”, entendendo o OP como mais um espaço de participação e que pouco interferiria nas políticas do ramo.

Para analisar a relação entre autonomia e intersetorialidade e nela o papel do Governo, à resolução da Conferência de Saúde acrescentemos as diretrizes pactuadas pelo Colegiado de Gestão do ramo. Ou seja, os gestores da política definiram a “meta de instalar uma rede de Equipes Locais de Referência suficiente para garantir atenção básica aos 70% da população considerados dependentes do SUS”.⁴⁰ A estratégia formulada em 2001 pela equipe gestora do ramo foi referendada pelo Conselho Municipal de Saúde e passou a orientar as ações do ramo e do PSUS. A nova estratégia fundamentava-se numa perspectiva crítica em relação à estratégia

⁴⁰ Colegiado de Gestão da SMS/Campinas ***Diretrizes para Atenção Básica à Saúde 3ª versão***
www.campinas.sp.gov.br/saude/o_sus_cps.htm 6/2005 - outubro/2010.

que vinha orientando as ações do ramo e apontava para uma política de investimento articulada à estratégia a ser adotada. Ou seja, a crítica ao modelo anterior se fundamenta no fato de ele ter investido em

Pronto Atendimento, que nem fazem clínica ampliada, nem prevenção, nem cumprem plenamente com a função de atender urgências e emergências. A mudança do modelo de atenção implicaria, portanto, em inversão dessa tendência. Transformar, gradualmente, os Pronto Atendimento existentes em Pronto Socorro e ampliar a capacidade das Equipes Locais de atender intercorrências clínicas.⁴¹

Isto significa dizer que a política de saúde que passou a vigorar desde 2001 em Campinas não se baseava na construção de novos aparelhos, mais sim no fortalecimento e na ampliação de equipes multiprofissionais. Dito isto, analisemos algumas das demandas das formuladas nas assembleias intermediárias da saúde e da assistência para sabermos o quanto elas expressam as estratégias planejadas pelos respectivos ramos e suas instituições participativas, fazendo dos espaços intermediários temáticos Fóruns de legitimação das demandas dos ramos ou se as intermediárias temáticas incorporaram demandas de fora das suas ações planejadas.

Começamos analisando as demandas das intermediárias da saúde e o quanto elas se relacionam com a nova estratégia dos gestores do ramo e que foram incorporadas PSUS.

Em 2001⁴² as intermediárias da saúde aprovaram como primeira prioridade da temática a ampliação da capacidade de atendimento da rede básica e, entre os itens demandados, na sequência priorizada pelo Fórum de Representantes desde as assembleias intermediárias do tema: contratação de equipes multiprofissionais; ampliação do período de atendimento ao público; aquisição de novos equipamentos médicos hospitalares; aquisição de mobiliários com condições ergonômicas; reforma e ampliação de unidades de saúde; e implantação de novos serviços de saúde mental.

Em 2002, as seis primeiras prioridades demandadas pelas intermediárias da temática da saúde foram: verba para recursos humanos; sistema de urgência e emergência; manutenção predial e de equipamentos; especialidades – ampliar e descentralizar; medicamentos. Em 2003, as seis primeiras foram: completar equipes de rede básica; ampliar oferta de medicamentos;

⁴¹ Idem.

⁴² Em 2001 a metodologia dizia apenas que cada assembleia, regional ou temática, deveria aprovar e hierarquizar em ordem de prioridade quatro demandas, desta forma os Fóruns de Representantes criaram subtemas para cada uma das prioridades; ou seja, no caso da saúde, por exemplo, o item um foi a rede básica de saúde e, como subtema os tópicos descritos acima. Nas regiões os Representantes colocaram como item demandando os temas (saúde, meio ambiente, educação, etc.) e para cada um destes itens elencaram as demandas específicas. Para 2002 o COP decidiu que cada temática ou região – e aqui independentemente do tema – apresentaria de forma objetiva dez demandas.

manutenção predial e de equipamentos; especialidade – melhorar e ampliar; descentralizar serviços de urgência e emergência; e saúde mental. Em 2004, a prioridade um relacionava-se a medicamentos e insumos e a segunda objetivava, mais uma vez ampliar o quadro de profissionais, com ênfase na saúde mental.

Na assistência o quadro não é diferente do da saúde. Em 2001 as quatro prioridades indicadas pelas intermediárias, subdivididas em itens ou programas, foram: criança e adolescente; trabalho e renda; assistência à família; e assistência às deficiências. Em 2002: ampliação do Programa Renda Mínima; recursos para ações junto às comunidades; construção de espaço multiuso. Em 2003, a primeira demanda foi a ampliação dos programas de geração de trabalho e renda e as prioridades dois, três e quatro, em conformidade à política do ramo e à implantação do SUAS: construção de núcleos regionalizados de criança e adolescente.

Este conjunto de demandas formuladas nas assembleias intermediárias da saúde e da assistência são ações ou programas que envolvem o conjunto da cidade, por isso, no geral são demandas de um sistema de atenção às necessidades sociais sem nenhum recorte específico de gênero, raça ou regional – não que as demandas temáticas não possam responder às necessidades destes recortes. O que se está querendo explicitar aqui é que são demandas formuladas nos respectivos espaços dos ramos e que, em havendo recursos, elas seriam realizadas independentemente da existência do OP, cabendo a decisão de se fazer ou não ao seu espaço de cogestão. Ou ainda, não se trata de demandas formuladas por grupos sociais específicos e que deveriam ocupar os espaços do OP e, como um espaço de livre entrada ampliar o diálogo dos ramos para setores ou demandas de segmentos sociais excluídos ou não participantes dos espaços de partilha de poder dos ramos e dos espaços dominantes de decisão do Estado.

Em contrapartida, as formulações dos espaços alternativos como os dos temas da cidadania são bastante objetivas no que se refere à incorporação de demandas específicas dos segmentos sociais. Apenas como exemplo: a prioridade um da comunidade negra em 2001: “programa de saúde específico à comunidade negra”. Ou, no mesmo ano, a das pessoas com deficiência: “espaço físico para a instalação da associação dos deficientes”. Ou das mulheres: “Criação e implantação da Coordenadoria da Mulher junto ao gabinete do Prefeito”. Ou ainda dos homossexuais: “segurança nos locais de concentração”.

A observação das demandas das assembleias temáticas somada à participação dos representantes do Governo autoriza afirmar que as assembleias intermediárias temáticas eram, no mínimo, fortemente influenciadas pelos planejamentos dos gestores do ramo e que tinham repercussão positiva junto ao pessoal que já atuavam nos seus espaços de participação. Ou seja, as demandas das intermediárias temáticas buscaram garantir investimentos para a efetivação das ações coformuladas pelos ramos nos seus respectivos espaços de participação. O que já é um desafio para a participação intersectorializada, e o é na medida em que é um primeiro elemento que expressa uma baixa disposição dos ramos em se abrirem para participar de um outro espaço de participação e nele permitir que demandas formuladas fora dos seus respectivos espaços pudessem influenciar as suas ações previamente planejadas. Ainda que, o ramo da assistência, diferentemente da saúde, tenha ampliado os atores que discutiram as suas ações. E também tenha feito mais assembleias intermediárias temáticas do que a saúde, o que possibilitaria ampliar a pauta em discussão ou os elementos que fundamentariam a formulação de demandas para além dos que já animam a sua estrutura de participação.

Falta ainda analisar como estas diferentes capacidades de incorporação de atores e de demandas se manifestam nos resultados do COP. Para tanto, antes vejamos como o COP se organizava para se relacionar com os ramos e formular o Plano de Investimentos (PI).

2.2.1.2.3.4) O Conselho Municipal do OP – COP

O COP, em 2004, foi composto por 102 Conselheiros – 51 titulares e 51 suplentes. Entre titulares e suplentes, cada região elegia 04 Conselheiros. As Assembleias Temáticas elegiam 02, exceto na temática denominada de Desenvolvimento Econômico que elegia seis Conselheiros – representando os produtores rurais (02), as micro e pequenas empresas, a indústria e o comércio (02) e os setores da economia informal, cooperativas e o movimento sindical (02). A Temática da Cidadania elegia 12 Conselheiros, representando a comunidade negra, os homossexuais, os idosos, a juventude, as mulheres e as pessoas com deficiência.

A eleição dos Conselheiros era feita de forma direta, ou seja, todas as pessoas credenciadas nas Assembleias tinham direito ao voto; e a eleição era realizada através de chapas, seguindo o critério da proporcionalidade direta, quer dizer: cada chapa elegia a quantidade de Conselheiros correspondente à quantidade de votos que recebia. Todas as vezes que as assembleias contaram com mais de uma chapa, nenhuma sozinha conseguiu eleger todos os Conselheiros. Em algumas regiões, como as do Campo Grande e do Ouro Verde, era

comum ter três chapas disputando as eleições para Conselheiros. E isto é importante porque, além da pluralidade decorrente da própria composição do Conselho, a representação no Conselho também era plural.

Importante destacar, em primeiro lugar que diferentemente dos outros Conselhos Municipais, o Governo não compunha o COP. Primeiro porque não estava contido na sua composição, segundo porque era vetada a possibilidade de membros do Governo compor as chapas que disputariam as eleições.

Uma segunda característica a ser destacada é o fato de o COP ser majoritariamente composto por representantes dos espaços alternativos do OP, ou seja, de um total de 51 membros titulares, apenas 05, menos de 10% dos Conselheiros representavam os espaços temáticos da saúde, assistência, educação, habitação e cultura e esporte. Os outros 46 Conselheiros representavam demandas formuladas por seguimentos específicos.

É nessa composição de um Conselho onde o Governo não tem direito a voto que será analisada a capacidade dos ramos, em especial os da saúde e da assistência interferiam nos resultados dos trabalhos do Conselho. Ou seja, estamos falando aqui de um espaço que é diferente dos espaços e cogestão dos ramos, até porque, como vimos, todos os ramos estão envolvidos com as discussões do COP e, diferentemente dos espaços de cogestão, aqui o Governo não se senta à mesa com a representação de todos os ramos, ou de forma e representar todos os ramos para, através desta representação coformular o PI. Ao contrário, e dada a autonomia em que os ramos se desenvolviam, cada um dos ramos atuava autonomamente junto aos Conselheiros quando da definição do que cada ramo incorporaria do conjunto de demandas formuladas nos diferentes espaços intermediários do OP.

Diferenciado os espaços do OP, a análise dos desafios da intersectorialização da participação será feita considerando uma pluralidade de ações e de métodos que nos permitirão perceber, em primeiro lugar os níveis de incorporação das diferentes demandas do OP por parte dos ramos. E, em segundo lugar, e a partir dos níveis de incorporação de demandas dos diferentes espaços do OP, os próprios desafios da intersectorialização da participação, isto porque, ela depende da capacidade de os ramos incorporarem demandas de fora dos seus respectivos espaços de participação.

Vejamos a seguir a forma como o COP se relacionava com os ramos e os resultados desta dinâmica.

2.2.2) Os trabalhos do Conselho Municipal do OP – COP

Já vimos que das cinco assembleias temáticas, a da saúde foi a que menos mobilizou pessoas (1355 – QUADRO I) e que a assistência (com 2927 pessoas) foi a segunda, perdendo apenas para a habitação (com 3819). Vimos também que as demandas formuladas nas assembleias intermediárias da saúde e da assistência são demandas que os ramos, em tendo recursos, efetivariam com ou sem a existência do OP. Ou seja, as demandas das intermediárias temáticas são demandas de investimentos decorrentes das políticas dos ramos. O que demonstra uma alta capacidade de influência dos gestores dos ramos e mesmo uma incorporação, por parte dos trabalhadores dos ramos e dos atores da sociedade civil, das respectivas políticas, até porque elas foram coformuladas nos seus respectivos espaços de cogestão.

Como o propósito aqui é o de analisar os desafios da intersetorialização da participação, se o processo do OP acabasse aqui, a intersetorialização através do OP não teria acontecido, e o que teríamos seria um processo onde o OP seria uma instituição participativa de ratificação das demandas dos ramos. Determinante registrar que isto não significa nenhum demérito, ao contrário, seja porque as demandas dos ramos foram formuladas nos seus espaços de cogestão, ou porque elas foram acolhidas por outros atores não participantes do espaço de cogestão, o que reforça a importância da cogestão e mesmo das demandas formuladas por estes espaços. Contudo o objetivo aqui é o de analisar os desafios da intersetorialização da participação, não o quando as demandas dos espaços de cogestão são importantes. E, com este objetivo vejamos como o COP se organizou para dialogar com os ramos e buscar fazer estes incorporarem demandas formuladas dos seus espaços alternativos, intersetorializando os espaços de participação.

Para desenvolver seus trabalhos de priorização das demandas advindas dos seus diferentes espaços – os temáticos e os alternativos –, o COP se subdividia em Grupos de Trabalhos (GTs) em conformidade à estrutura setorial do Estado – saúde, educação, assistência, saneamento, habitação, etc.. E o era na medida em que cada GT deveria se responsabilizar pela análise de um subconjunto de demandas agrupadas em função das responsabilidades técnicas e políticas dos respectivos ramos do Estado que seriam responsáveis pela sua execução e que, nesta perspectiva de responsabilização, as analisaria em conjunto com os Conselheiros do GT.

Os Conselheiros decidiam autonomamente de qual GT participariam; ou seja, cada Conselheiro optava livremente por participar de um ou mais GTs de acordo com as suas demandas ou em conformidade às prioridades definidas pelos espaços que os elegeram. Para a análise das demandas os Conselheiros, subdivididos em GTs, se reuniam com os respectivos ramos responsáveis pelas mesmas ou pela execução das demandas, caso fossem aprovadas. Em conjunto, portanto, Conselheiros, Governo e trabalhadores do ramo formulavam a proposta do tema que era apresentada pelo GT e submetida à apreciação do COP. Neste sentido, o espaço do GT, era animado tanto pelas demandas dos espaços alternativos do OP quanto pelas dos espaços temáticos, ainda pelas competências técnicas e pelas formulações políticas dos gestores e dos espaços de cogestão. E o era na medida em que nestes espaços o pessoal do Estado – trabalhadores e gestores – apresentava suas opiniões sobre as dificuldades, possibilidades, custos e consequências da incorporação das demandas originadas nos diferentes espaços do OP. Não por acaso, portanto, era o principal espaço de ação dos setores do Governo e onde as políticas formuladas nos espaços de cogestão, através das ações dos gestores se confrontavam diretamente com as demandas dos espaços alternativos. E, assim o era porque, como já informado, o Governo não tinha voto no espaço do COP. Restava, portanto, aos atores do Governo, ou os gestores dos ramos atuar – além dos espaços temáticos, quando da formulação das suas demandas – nos espaços dos GTs para poder influenciar as decisões do COP.

2.2.2.1) As origens das demandas e as suas incorporações pelos ramos

Vejamos agora como os ramos se relacionaram com as demandas oriundas dos dois diferentes espaços do OP quando da definição do PI. Importante informar que o ramo da educação comporá o escopo analisado e comporá, em primeiro lugar, porque o ramo é um dos que mais recebe demandas dos espaços alternativos. Segundo porque o ramo também possui espaços de cogestão, seja no âmbito municipal ou nas escolas, ainda que estes espaços não sejam parte de um sistema nacional de participação que determina encontros periódicos e com distribuição de responsabilidades entre as instâncias, como os da saúde e da assistência.

Neste sentido o QUADRO V, abaixo, informa que as três assembleias temáticas (saúde, educação e assistência) indicaram 34 demandas cada; os números são idênticos porque todas as assembleias temáticas do OP aprovavam a mesma quantidade de demandas.

QUADRO V
Origens e índices de incorporação e de participação de demandas

Saúde	Demandas	Total		Índice de Incorporação	%		Índice de Participação
		Apresentada	Aprovada		Apresentada	Aprovada	
		(A)	(B)	(B / A)	(C)	(D)	(D / C)
	Regional	146	34	0,23	81,11	55,74	0,69
Educação	Temática	34	27	0,79	18,89	44,26	2,34
	Total	180	61	0,34	100	100	
Educação	Demandas	Total		Índice de Incorporação	%		Índice de Participação
		Apresentada	Aprovada		Apresentada	Aprovada	
		190	32	0,17	84,82	66,67	0,79
	Temática	34	16	0,47	15,18	33,33	2,20
Assistência Social	Total	224	48	0,21	100	100	
Assistência Social	Demandas	Total		Índice de Incorporação	%		Índice de Participação
		Apresentada	Aprovada		Apresentada	Aprovada	
		44	18	0,41	56,41	42,86	0,76
	Temática	34	24	0,71	43,59	57,14	1,31
Assistência Social	Total	78	42	0,54	100	100	

Uma informação implícita no QUADRO V é que merece ser externada é o fato de os espaços alternativos territorializados invariavelmente apresentarem demandas para os ramos da educação e da saúde, ou seja, praticamente todos os anos as regiões apresentavam demandas aos referidos ramos, daí o grande número de demandas regionais. Para o ramo da assistência, além das demandas regionais (quantitativamente inferior se comparado aos ramos da saúde e educação), os espaços alternativos da cidadania eram uma importante fonte geradora de demandas, e eram em função dos segmentos sociais que participavam da assembleia da cidadania manter relações diretas com o SUAS, ou são objetos do Sistema, alguns inclusive, têm Conselhos Municipais ligados aos ramos, como os idosos e as pessoas com deficiência.

Voltemos ao QUADRO V e às relações entre as origens das demandas e seus níveis de incorporação pelos ramos. Na saúde, das 146 demandas regionais apresentadas para a análise, apenas 34 foram indicadas pelo GT da saúde e aprovadas pelo COP. Isto equivale a dizer que

apenas 23%⁴³ das demandas que se originaram nos espaços alternativos regionais foram aprovadas pelo ramo e apresentadas como ao COP, ou que 67% das demandas formuladas nos espaços alternativos territorializados foram recusadas pelo ramo. Ou ainda, que os espaços alternativos territorializados formularam 81% das demandas analisadas pelos gestores do ramo com os Conselheiros do OP que compunham o GT Saúde, contudo 56%, pouco mais da metade das demandas aprovadas e incorporadas ao PI originaram-se nos espaços alternativos territorializados do OP. Em contrapartida, quando olhamos para as demandas formuladas nos espaços intermediários temáticos do ramo, os números se invertem. As intermediárias temáticas da saúde indicaram 19% das demandas analisadas pelos Conselheiros em conjunto com os gestores do ramo, contudo 44% das demandas aprovadas pelo COP foram formuladas nos espaços intermediários temáticos da saúde.

Isto significa dizer que as intermediárias da temática da saúde indicaram 34 demandas ou, como já informado, 19% do total das demandas analisadas pelos gestores com os Conselheiros, e que das 34 demandas formuladas nos espaços intermediárias da saúde, 27 foram indicadas pelo GT, aprovadas pelo COP e incorporadas ao PI. Isto corresponde a um índice de incorporação das demandas dos espaços temáticos da saúde pelo COP da ordem de 0.79, contra um índice de incorporação das demandas dos espaços alternativos territorializados pelo ramo da saúde ordem de 0.23.

Como já informado, as ações do ramo da assistência guardam estreita relação com as demandas dos segmentos sociais que participavam da temática da cidadania, portanto, aqui são considerados três espaços de origens de demandas para o ramo da assistência. Sendo que dois são considerados como espaços alternativos, os das regiões e os dos segmentos sociais organizados desde a temática da cidadania. Nesta perspectiva temos 32 demandas apresentadas pelos espaços alternativos da temática da cidadania, o que corresponderia a 41% do total das 78 demandas do OP apresentadas ao ramo da assistência, somadas às demandas dos espaços alternativos territorializados, que são 12, temos um total de 44. Ou seja, 56% das demandas indicadas para análise dos gestores da assistência junto com os Conselheiros do OP vieram de espaços alternativos. Destas 44 demandas dos espaços alternativos, 18 foram incorporadas à proposta do GT e depois pelo COP. O que corresponde a um índice de incorporação das demandas dos espaços alternativos pelo ramo da assistência da ordem de 0.4,

⁴³ Os dados no texto são tratados de forma arredondada para mais ou para menos conforme as casas decimais.

contra um índice de incorporação das demandas dos espaços temáticos da assistência da ordem de 0.7, isto porque 24 das 34 demandas formuladas nos espaços intermediários temáticos foram incorporadas ao PI do OP.

Ao compararmos os índices de incorporação das demandas dos espaços alternativos pelos ramos da assistência e de saúde, vemos que o índice de incorporação da assistência, que é de 0.4, é o dobro do índice de incorporação da saúde, que é de 0.2. Já em relação à incorporação das demandas das intermediárias temáticas assistência e da saúde pelo COP, os índices de incorporação são próximos, mas o da saúde (0.79) é maior em relação ao da assistência, que é de 0.71. Isto significa dizer que o ramo da assistência se abriu mais para as demandas dos espaços alternativos do OP que o da saúde. Contudo ambos priorizaram as demandas dos seus espaços temáticos.

Outra informação importante do QUADRO V é que permite perceber a relação dinâmica entre as demandas dos espaços alternativos e as dos espaços temáticos da assistência e da saúde, refere-se à participação de cada uma delas na fase inicial dos trabalhos do COP e ao seu final. Ou seja, quanto representava cada subconjunto de demandas para cada um dos ramos no total de demandas apresentadas para a análise do COP e qual a participação das diferentes demandas no PI do COP, ou quanto representava cada subconjunto de demandas final do trabalho de análise e priorização feito pelos Conselheiros em conjunto com os gestores.

Começamos pelo exemplo da educação. O percentual de demandas formuladas nos espaços alternativos regionalizados correspondia a 85% do total das demandas analisadas pelos gestores do ramo com os Conselheiros do OP, contudo as demandas dos espaços alternativos aprovadas pelo COP e incorporadas ao PI corresponde a 67% do total. Isto significa um índice de participação das demandas dos espaços alternativos territorializados no PI da educação da ordem de 0.79, ou um decréscimo de participação da ordem de 20% em relação à participação no total de demandas apresentadas ao ramo. Já o índice de participação das demandas formuladas nos espaços temáticos da educação é de 2.2, o que significa dizer que a participação das demandas construídas nos espaços temáticos da educação mais do que dobrou no resultado final dos trabalhos do COP. Ou seja, as demandas dos espaços intermediários temáticos da educação animaram 15% do total de 224 demandas encaminhadas para análise do ramo da educação, contudo a participação das demandas dos espaços temáticos no total das demandas

aprovadas pelo COP para a educação é de 33%, o que corresponde a um índice de participação de 2.2. Significa ainda que a participação das demandas temáticas mais do que dobrou depois das análises desenvolvidas pelos Conselheiros junto com os gestores. Fato que reforça a importância dos gestores para a intersetorialidade, e reforça porque as intermediárias da temática da educação – com 161 pessoas – foram a de menor participação quando comparadas às outras temáticas. A saúde contou com a participação de 465 pessoas e a assistência com 1647 pessoas.

Na saúde, o índice de participação das demandas dos espaços alternativos é de 0.69, o que corresponde a uma perda de participação dessas demandas da ordem de 30%. Em contrapartida, a variação da participação das demandas das intermediárias temáticas da saúde passou de 19% do total de demandas apresentadas para avaliação do COP para 44% das demandas aprovadas pelo COP. Ou seja, a participação das demandas formuladas nas intermediárias temáticas da saúde, assim como na educação, mais do que dobrou, atingindo um índice de participação da ordem de 2.34; o que demonstra um elevado índice de incorporação das demandas temáticas da saúde pelos Conselheiros representantes dos espaços alternativos que somavam, ou representavam mais de 90% do Conselho.

Na assistência, o índice de participação das demandas formuladas nos espaços intermediários temáticos e que foram incorporadas pelo COP é de 1.31. O que corresponde a um crescimento da participação das demandas temáticas da ordem de 30%, bem inferior à ampliação da participação das demandas temáticas da saúde (2.34) e da educação (2.2) que mais do que duplicaram. Já o índice de participação das demandas dos espaços alternativos é de 0.76, o que corresponde a uma perda de participação da ordem de 25%. Ou seja, as demandas dos espaços alternativos representavam 56% do total de demandas apresentadas para a análise dos Conselheiros junto com os gestores do ramo da assistência, contudo, no PI da assistência elas representam 43% do total de demandas aprovadas pelo COP.

Se comparado os índices de participação das demandas formuladas nos espaços alternativos entre os ramos da saúde (0.69) e da assistência (0.76), percebe-se que as demandas dos espaços alternativos do OP perderam mais participação na saúde (0.69) do que na assistência (0.76). Inversamente, contudo, se comparados os índices de participação das temáticas dos ramos, percebe-se que o da saúde (2.34) e o da educação (2.2), mais do que dobraram sua participação enquanto o da assistência cresceu pouco mais de 30%, com um índice de 1.34.

Um primeiro elemento importante para se entender os resultados do ramo da assistência, como já sugerido, se refere ao fato de os membros do Governo e as trabalhadoras do ramo, entenderem o OP como um espaço estratégico tanto para a ampliação e a articulação dos atores sociais envolvidos com o ramo, quanto para o fortalecimento das suas ações estratégicas. Um segundo elemento é o fato de o ramo ter que se relacionar com uma grande pluralidade de atores e de demandas formuladas a partir dos diversos espaços alternativos, situação que aumentava a capacidade de argumentação dos Conselheiros frente aos representantes do ramo na medida em que cada segmento argumentava no sentido de ter suas demandas, ou parte delas incorporadas. O que fez o ramo incorporar mais demandas dos espaços alternativos ou estabelecer um maior índice de intersecção entre os espaços de participação do ramo com o do OP.

Mais importante do que isso, se analisados os totais de demandas da assistência, independentemente dos seus espaços de origem, observa-se que mais da metade das demandas apresentadas – 42 de um total de 78 – foram incorporadas perfazendo um índice de incorporação total da assistência de 0.54. Há que se destacar que o índice de incorporação total da assistência é significativamente maior do que o da saúde (0.34) e mais que o dobro do índice de incorporação total da educação que é de 0.21.

Do exposto até agora podemos perceber que os distintos espaços de formulação das demandas se diferenciam no que se refere à capacidade de influência dos gestores dos ramos; capacidade que é maior nos espaços temáticos e menor, ou inexistente nos espaços alternativos. Estas diferentes capacidades de influência dos gestores dos ramos se manifestam, também na sua relação com o COP, ou no momento de definição do que de fato os ramos incorporariam de demandas dos espaços alternativos do OP. E é importante perceber o quanto destas demandas foi incorporado pelos ramos por dois motivos. Primeiro porque as demandas temáticas já seriam executadas pelos ramos se estes tivessem recursos para fazê-las. Segundo porque as demandas dos espaços alternativos, inversamente à dos espaços temáticos, não constavam dos planejamentos dos ramos. E é esta característica das demandas dos espaços alternativos que permite perceber os desafios da intersectorialização da participação, ou o desafio para fazer os ramos incorporarem demandas legitimadas em outra instituição participativa que não a sua. Portanto, refazer o seu planejamento incorporando elementos, ou demandas que não estavam contidas nos seus respectivos planos de ação, mas que se apresentam como prioritárias para os setores sociais participantes dos espaços alternativos e

que são demandas legítimas porque seguiram as regras de legitimação pactuadas com o próprio Governo. Mais do que isto, as regras gerais foram propostas pelo Partido no Governo e nesta perspectiva seria difícil para setores do Governo não encaminharem o programa do Partido. Contudo, o grau de autonomia em que os setores do Governo se desenvolveram repercutiu na forma como cada ramo se relacionou com o OP e no quanto cada ramo incorporaria de demandas dos espaços alternativos. Em contrapartida à autonomia dos ramos, a centralidade que o OP tinha para o Partido no Governo e a forma como os representantes das demandas dos espaços alternativos atuam na relação com os gestores do ramo, também influenciou nos índices de incorporação das demandas. Que coloca a importância de a intersectorialização ser tratada como política de Governo e mesmo parte do programa participativo e democrático.

Vejamos agora algumas dos desafios para a intersectorialização da participação e que são decorrentes da forma como se desenvolveu a gestão orçamentária, forma que foi determinada pela proposição de o OP deliberar sobre a totalidade da capacidade de investimentos da administração direta. Por último, ainda buscando identificar desafios para a intersectorialização da participação, será analisada a forma como o ramo da saúde executou algumas das demandas formuladas nos espaços alternativo do OP e outras formuladas nos seus espaços temáticos.

2.2.3) O OP e sua dinâmica orçamentária: algumas contradições com as autonomias dos ramos

Como demonstrado, as demandas formuladas nos espaços alternativo do OP têm um índice de incorporação por parte da saúde (0.23) e da assistência (0.41) bem menor do que o índice de incorporação das demandas dos espaços temáticos da saúde (0.79) e da assistência (0.71) pelos Conselheiros eleitos nos espaços alternativos e que eram mais de 90% do COP. O objetivo agora será perceber como as demandas dos diferentes espaços do OP foram tratadas pelos ramos no momento da sua execução. Antes, porém, um aspecto a ser analisado se refere à dinâmica orçamentária determinada pela característica de o COP deliberar sobre toda a capacidade de investimento da administração direta e suas repercussões para a dinâmica autônoma dos ramos.

No que se refere à dinâmica mais geral da gestão orçamentária, logo no início do Governo uma das primeiras definições foi a de congelar o custo de funcionamento do aparelho – ou o custeio. Primeiro o objetivo primeiro de criar capacidade de investimento, mas também

gerar uma nova racionalidade na gestão dos recursos públicos, pois o aparelho vinha reproduzindo rotinas que reproduziam interesses privatistas de pequenos grupos internos e externos ao aparelho. A manutenção no tempo desta estratégia, somada às baixas taxas de crescimento econômico – resultado da estratégia de acumulação neoliberal então hegemônica e o consequente baixo crescimento orçamentário e da capacidade de investimentos para atender as demandas dos setores do Governo na sua relação com seus pares da sociedade civil – trouxeram um conjunto de implicações políticas para o Governo. Questões que se relacionavam com a autonomia dos ramos e suas consequências para as suas relações com o OP e para as relações dos ramos para com os seus usuários.

Antes de avançarmos no debate da dinâmica orçamentária decorrente do OP e sua relação com as autônomas dinâmicas dos ramos, se faz necessário, primeiro, informar que nas autarquias e nas empresas públicas municipais e que tinham orçamento próprio, como na SANASA, não era o OP quem decidia *no que* ou *onde* a empresa deveria investir. Ao contrário, e em conformidade à autonomia dos ramos, apenas uma parte do orçamento de investimento da empresa – definido pela própria empresa – era debatido com o COP e apenas as demandas em condição de execução e em conformidade às diretrizes da empresa, eram incorporadas ao PI do OP Saneamento. E, aqui adianto uma das causas das diferentes repercussões para o uso do território e que são derivados dos investimentos definidos pelo ramo do saneamento em comparação aos investimentos definidos pelo OP – objeto do próximo capítulo.

Adentrando no debate das repercussões de o OP deliberar a totalidade da capacidade de investimento direto, aqui já temos uma primeira e importante implicação que é o fato de os orçamentos de investimentos dos ramos dependerem das decisões do OP. Ou seja, na forma como o OP se desenvolveu em Campinas, todos os ramos da administração direta, para terem capacidade de investimento tinham que participar dos espaços do OP. Espaços que decidiam *no que* e *onde* os investimentos seriam efetivados, sob pena de os ramos não terem seus orçamentos ampliados e, portanto, suas capacidades de ampliar suas ações. Contudo, mesmo quando um ramo tinha ampliação na sua capacidade de investimento, esta nova capacidade de investir estava, ao menos em parte, direcionada a demandas formuladas nos espaços alternativos do OP e que, por vezes não constavam do plano do ramo.

Outro exemplo da relação do OP com a autonomia dos ramos e que permite analisar alguns dos desafios para a intersectorialização da participação vem da educação. A Constituição Federal determina que o poder público invista 25% das suas receitas correntes em educação. Contudo, Campinas não vinha cumprindo este preceito constitucional e ao projetar o orçamento 2002, atendendo o que diz a Constituição, o orçamento teve um acréscimo superior a R\$ 12 milhões. Estes novos recursos, por serem novos não tinham nenhuma pré-destinação, portanto, foram entendidos como investimento. Quando a informação foi transmitida pela Secretaria de Finanças aos Conselheiros, o COP – utilizando-se da metodologia que dizia ser responsabilidade dele deliberar sobre a totalidade da capacidade de investimento – reivindicou que o recurso destinado à educação fosse objeto de deliberação do Conselho. A incorporação da crítica, não obstante o receio inicial dos gestores do ramo, fez com que o total de investimento para 2002, que até então seria pouco mais de R\$ 38 milhões, passasse a ser de R\$ 51 milhões, e isto permitiu que as demandas para o ramo fossem incorporadas ao plano de investimento da educação dentro dos 25% do ramo. Ou seja, as demandas que foram incorporadas ao PI da educação comprometeram apenas os R\$ 12 milhões que o ramo receberia e que ele, em princípio, decidiria sozinho onde investir. Ainda, isto significa dizer que o crescimento do orçamento da educação que objetivava atender um preceito constitucional, ao submetido à discussão no COP, em primeiro lugar fez com que os recursos totais de investimentos decididos pelo Conselho crescerem de R\$38mil para R\$51mil. Em segundo lugar, fez com que o crescimento do orçamento do ramo fosse feito incorporando demandas dos espaços alternativos do OP e demandas formuladas pelos gestores do ramo. Isto significa dizer ainda, que a estratégia do Governo de debater no OP a totalidade da capacidade de investimento fez o ramo mesclar seu planejamento inicial incorporando demandas que não constavam dele – e que foram formuladas nos espaços alternativos do OP – com demandas de investimentos que o ramo faria com o atendimento do preceito constitucional.

2.2.3.1) O OP e o planejamento orçamentário

Avançando no debate, outra dimensão que permite analisar os desafios da participação intersectorializada refere-se à execução das demandas do OP. Ou seja, como já informado competia aos ramos realizarem as demandas do OP que eles incorporaram, sejam elas oriundas dos espaços temáticos ou dos espaços alternativos. E são varias as consequências para a execução das demandas formuladas nos espaços alternativos. A primeira, e a mais importante

questão é o fato de o OP possibilitar trazer para o centro das determinações das ações do Estado, demandas que podem, e em muitos casos eram diferentes do planejado pelos ramos ou mesmo contraditórias com a estrutura legal do Estado e com a cultura hegemonia. Isto é igual a dizer que algumas das demandas dos espaços alternativos apresentam maiores dificuldades para serem executadas do que outras. Dificuldades que extrapolam a questão financeira ou mesmo a capacidade administrativa. Vejamos dois exemplos.

O primeiro refere-se à demanda formulada em um espaço alternativo regional, a pavimentação do bairro Jardim Fernanda. Contido na Região 06 (MAPAS IV e X), o bairro se localiza no extremo sul da cidade, à frente e à esquerda do Aeroporto Internacional de Viracopos e existe há mais de trinta anos. Desde a sua formação, os moradores vinham tentando, sem sucesso, ver reconhecido o direito de ter suas ruas pavimentadas. A atenção à reivindicação dos moradores esbarrava no fato de o loteador não ter realizado as galerias de águas pluviais previstas para a regularização do empreendimento imobiliário. O que inviabilizava a regularização do bairro junto à prefeitura que, por consequência e do ponto de vista legal, tinha a gleba – ou a terra – como de propriedade particular, não como loteamento. Esta realidade, por consequência impossibilitava o poder público de fazer as galerias de águas pluviais e pavimentar o bairro. E o impedia porque o poder público – dado a estrutura legal, para evitar promiscuidades entre este e os interesses privados – não pode realizar investimento em áreas particulares. Não obstante, em 2002 o Fórum de Representantes da região, composto por Representantes de diversos bairros sem pavimentação, decidiram que iriam trabalhar para que o tema pavimentação fosse o priorizado pela região; para tanto a proposta era a de que mesmo os bairros que já eram pavimentados colocassem a questão da pavimentação da região como prioridade local. Os moradores do Jardim Fernanda mesmo cientes do impedimento jurídico se reuniram no seu espaço alternativo e definiram a pavimentação do bairro como demanda prioritária. O Fórum de Representes, ao analisar o conjunto das demandas aprovadas nas assembleias intermediárias constatou que, em 2002, a pavimentação fora o tema mais demandado pelos espaços alternativos da Região 06.

Em conformidade à determinação vinda dos referidos espaços alternativos, o Fórum ao organizar as demandas da região o fez de tal forma que a pavimentação do Jardim Fernanda ficou como a primeira das prioridades da região; seguida pelas pavimentações do Jardim Santa Maria II, do itinerário de ônibus no Campo Belo I, do Jardim Nossa Senhora de Lourdes e do Parque das Camélias. O COP – também ciente das dificuldades expostas pelo Governo em

relação à execução da demanda, mas atento à argumentação dos moradores que viviam na localidade e as do Conselheiro da região – incorporou a pavimentação do Jardim Fernanda ao Plano de Investimento de 2003. A pavimentação, contudo, só teve início em 2012, antes, porém, em 31 de março de 2010 o portal da Prefeitura informava que

o prefeito, Hélio de Oliveira Santos, e o Arcebispo Metropolitano de Campinas e presidente da SCEI,⁴⁴ D. Bruno Gamberini, assinaram o Termo de Acordo que transfere para o Município a parte do terreno ocupado pelo Jardim Fernanda I que era de propriedade da PUC. Com a cessão da área, agora a Prefeitura poderá realizar obras de infraestrutura no bairro.⁴⁵

O segundo exemplo se relaciona com a dimensão cultural que anima a sociedade civil e permite perceber a importância de dar voz a segmentos sociais tradicionalmente discriminados e mantidos à margem dos espaços públicos dominantes e vem do movimento dos homossexuais. No primeiro ano do OP (2001), um dos temas priorizado na Região 01 (região central da cidade) foi segurança. A demanda por segurança objetivava coibir a ação dos homossexuais profissionais do sexo e se justificava na insegurança gerada pela movimentação de diferentes pessoas – clientes – no local. Os homossexuais, por sua vez, também reivindicaram segurança, desdobrando a demandas em cursos de capacitação para a Guarda Municipal e a criação do Disque Denúncia. O COP, após um longo debate sobre o significado do tema segurança, aprovou a demanda do Disque Denúncia, o que, por outro lado, gerou um conjunto ainda maior de discussões entre o Governo, os interessados diretos e outros cidadãos envolvidos. Ou seja, os trabalhadores do Estado e mesmo o Governo nunca tinham enfrentado nenhum debate público parecido e quando foram obrigados a fazê-lo, não o fizeram sem ter que enfrentar contradições conceituais, culturais e mesmo de ordem jurídica como as relacionadas ao aluguel do imóvel para sediar o Disque Denúncia, que fora encaminhado na forma de um Centro de Referência de Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais (CR-GLTTB).

A efetivação da demanda só foi possível quando, após várias tentativas a Secretaria de Assuntos Jurídicos da Prefeitura assumiu a responsabilidade legal pelo espaço e, após acordar com o proprietário do imóvel, que no espaço não haveria nenhuma identificação externa dos serviços que ali se desenvolveriam.

Este debate é importante porque em si ele demonstra um aspecto da realidade vivida pelos profissionais do sexo e pela homoafetividade nas suas relações com setores da sociedade civil que reproduzem a cultura da criminalização e a homofobia. Demonstra também a dificuldade que a estrutura do Estado enfrenta para atender demandas formuladas nos espaços

⁴⁴ Proprietária da gleba.

⁴⁵ < <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=1120>>, 31/03/2010 – 15h 31m.

alternativos e da sua estrutura legal e em contradição à cultura hegemônica, dificuldades que extrapolam a capacidade administrativa e mesmo financeira do Estado porque se relacionam também com a cultura homofóbica ainda hegemônica na sociedade civil.

Não obstante as dificuldades enfrentadas para a efetivação da demanda, o enfrentamento dos homossexuais fez com que o Governo e o Estado se movessem e, em novembro de 2007 o CR-GLTTB apresentou para Campinas e o mundo o “Mapa da Violência e Discriminação Praticada contra Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais do município de Campinas”. Com isso, hoje temos informações – dados quantitativos – sobre a realidade cotidiana de cidadãos e cidadãs que vivem do sexo e sobre a homoafetividade e que possibilitam ao mesmo Estado formular políticas públicas para atender as necessidades específicas deste setor da sociedade e combater a violência e a homofobia.

Outra dimensão que influencia a relação do OP com os ramos e a intersetorialização, incorporando as ações das áreas meio, ou que dão suporte às ações dos ramos responsáveis pelas políticas sociais, refere-se à desestruturação técnica e de gestão do aparelho de Estado como consequência da implantação do projeto neoliberal. Para localizar o problema, o aparelho local não tinha trabalhadores com especialidades fundamentais e estrutura técnica para conceber, desenvolver ou precificar os projetos de reforma ou de construção de prédios, obrigando o Governo a terceirizar a realização dos mesmos. O que, em si, coloca a necessidade de mais de um ramo se envolver com as ações necessárias à efetivação das demandas do OP porque envolve, por exemplo, um processo licitatório – que era feito pela Secretaria de Administração – para a contratação de terceiros para a execução dos respectivos projetos. Fato que pressupõe a formulação de um memorial descritivo, que no geral envolvia, no mínimo, as Secretarias de Obras, Assuntos Jurídicos, Finanças, Administração e a Secretaria responsável pela demanda. Contratadas as empresas que fariam os projetos e, depois, feitos os projetos, uma nova licitação – que demandaria o envolvimento das mesmas Secretarias – deveria ser realizada para contratar a empresa que executaria o projeto.

Para citar apenas um exemplo da desestruturação do aparelho de Estado, tomemos o baixo controle do uso do solo, que em muitos casos dificultou saber a destinação das terras – inclusive se eram públicos, ou não –, para só em seguida se iniciar os procedimentos em relação aos projetos demandados pelo OP. Ainda, tínhamos o fato de Campinas ser, à época, uma cidade ilegal: em 2001, aproximadamente 75% dos seus imóveis apresentavam alguma

irregularidade. Pior ainda era quando se tratava de demandas formuladas nos espaços alternativos das ocupações ou em bairros que, mesmo tendo suas plantas registradas na Prefeitura, a forma real de uso do espaço em nada correspondia às informações registradas na Prefeitura. Com isso, a quase totalidade das plantas topográficas teve que, no mínimo, ser revista; muitas foram refeitas, desde novos arruamentos até a remoção de casas para que a partir daí pudessem ser contratadas as empresas que desenvolveriam os projetos de pavimentação, por exemplo.

As destinações de recursos feitas pelo COP aos ramos é outra questão que explicita as relações do OP com os ramos e permite analisar os desafios da intersetorialização. A partir de 2002, primeiro ano de execução das demandas do OP, o Conselho, além de se preocupar com os orçamentos necessários à incorporação de novas demandas, teve que se preocupar, também em reservar orçamento para as demandas já aprovadas nos anos anteriores, mas que ainda não estavam concluídas. Um conjunto de demandas se encaixa nesta situação, desde, por exemplo, obras de pavimentação que são aprovadas para serem realizadas em dois ou três anos, e outras obras ou demandas que poderiam ser executadas em menos de um ano, mas que não foram por diferentes motivos. Com esta preocupação o COP, a partir de 2002, decidiu como método de trabalho que ele deveria ter em mãos, antes de decidir novos investimentos, informações que demonstrassem, além do valor total demandado, o quanto cada demanda comprometeria, ano a ano, os orçamentos futuros. Inclusive, quando a construção de novas unidades envolvesse a contratação de pessoal, este custo também deveria constar das planilhas para que o COP pudesse reservar orçamento de custeio. Com isso, os trabalhos do COP, a partir de 2002, se iniciavam debatendo as demandas já aprovadas e não concluídas, ou a execução das demandas do OP e os problemas a serem enfrentados e seus respectivos encaminhamentos e custos. Esta situação, se por um lado é um dado de transparência no trato das questões de interesse público, por outro demanda o envolvimento de outros setores como, por exemplo, a Secretaria de Recursos Humanos. E, do ponto de vista orçamentário, a não realização das demandas implica em comprometimento da capacidade de investimento futuro.

Para avançar nas análises das implicações do problema da não realização das demandas do OP e o da destinação de orçamentos aos ramos, começamos pelo tema obras – e os valores dos QUADROS VI e VII –, onde a quase totalidade das demandas se refere a pavimentações e que foram aprovadas para serem executadas em dois ou três anos. Para esse tema foram

destinados nos orçamentos de 2002 a 2005, mais de R\$ 77 mil, ou 28% do conjunto dos recursos do OP. Contudo, quando observamos apenas os recursos destinados à incorporação de novas demandas, no mesmo período, o valor corresponde a R\$ 25.7 mil, isto quer dizer que 33% do orçamento foram destinados à incorporação de novas demandas de pavimentação. Os outros 67% se distribuíam em orçamento para demandas em execução e outras não iniciadas e que continuavam comprometendo o orçamento.

QUADRO – VI

Conjunto dos recursos orçados conforme decisão do COP					
Temas	Período				TOTAL
	2002	2003	2004	2005	
Assistência Social	R\$ 4.097.400,00	R\$ 2.552.000,00	R\$ 4.767.435,76	R\$ 5.229.808,00	R\$ 16.646.643,76
Educação	R\$ 12.925.000,00	R\$ 9.342.120,00	R\$ 14.690.000,00	R\$ 13.071.605,56	R\$ 50.028.725,56
Habitação	R\$ 3.300.000,00	R\$ 7.528.863,00	R\$ 8.452.133,00	R\$ 16.630.000,00	R\$ 35.910.996,00
Obras (pavimentação)	R\$ 9.135.480,00	R\$ 16.434.317,11	R\$ 26.451.872,00	R\$ 25.585.970,15	R\$ 77.607.639,26
Saúde	R\$ 6.390.000,00	R\$ 8.640.000,00	R\$ 12.115.850,00	R\$ 9.749.861,00	R\$ 36.895.711,00
TOTAL Anual	R\$ 59.975.880,00	R\$ 59.408.089,11	R\$ 86.296.138,92	R\$ 95.407.480,66	R\$ 301.087.588,69

QUADRO – VII

Distribuição de recursos por tema em novos investimentos - COP					
Temas	Período				TOTAL
	2002	2003	2004	2005	
Assistência Social	R\$ 4.097.400,00	R\$ 2.552.000,00	R\$ 1.640.800,00	R\$ 2.656.697,00	R\$ 10.946.897,00
Educação	R\$ 12.925.000,00	R\$ 9.347.100,00	R\$ 2.800.000,00	R\$ 3.929.400,00	R\$ 29.001.500,00
Habitação	R\$ 3.300.000,00	R\$ 7.528.863,00	R\$ 4.048.270,00	R\$ 16.630.000,00	R\$ 31.507.133,00
Obras (pavimentação)	R\$ 9.135.480,00	R\$ 5.434.317,11	R\$ 6.457.000,00	R\$ 4.698.308,61	R\$ 25.725.105,72
Saúde	R\$ 6.390.000,00	R\$ 8.640.000,00	R\$ 825.000,00	R\$ 3.872.000,00	R\$ 19.727.000,00
TOTAL Anual	R\$ 59.975.880,00	R\$ 48.412.069,11	R\$ 27.024.070,00	R\$ 51.289.205,61	R\$ 186.701.224,72

Na educação, o montante geral de investimento destinado pelo COP foi de R\$ 50 mil, contudo para a incorporação de novas demandas o valor correspondeu a R\$ 29 mil ou 58% do total destinado ao ramo foram para a incorporação de novas demandas.

Na assistência, o valor total destinado pelo COP foi de R\$ 16.6 mil e o recurso para novas demandas foi de quase R\$ 11 mil, ou 69% do orçamento destinado ao ramo foi para a incorporação de novas demandas. Um dos melhores índices e um dos motivos que ajuda a

explicar o elevado índice de incorporação geral de demandas pelo ramo que, como vimos, foi de 0.54, contra 0.34 na saúde e 0.21 na educação.

Na saúde, o orçamento total do período 2002-2005 foi de R\$ 36.895 mil, e o valor para novas demandas foi de para R\$ 19.7 mil, o que corresponde a 53% do total. Praticamente a metade do orçamento destinado à saúde foi para realizar demandas já aprovadas e que ainda não tinham sido executadas. Há que se destacar que o orçamento para a saúde incorporar novas demandas em 2003, para serem executada em 2004, foi de R\$ 825.000,00 (oitocentos e vinte e cinco mil reais), ou 7% do valor total destinado ao ramo que foi, no total, R\$ 12 mil. Ou seja, em 2004, 93% do orçamento do OP para o ramo da saúde foi para dar continuidade a demandas aprovadas em anos anteriores. Cabe destacar que o ramo foi um dos que menos concretizou demandas aprovadas pelo Conselho. Das 41 demandas aprovadas entre 2001 e 2003, em agosto de 2004, 12 – ou 29% das demandas –, não tinham ultrapassado a fase da licitação.

Estas informações nos permitem, em primeiro lugar, perceber que a execução das demandas do OP envolve elementos que extrapolam a questão orçamentária e a da capacidade administrativa. Em segundo que, e para a intersectorialização, as questões explicitam a necessidade de se aproximar as áreas meio do aparelho de Estado dos espaços de formulação das políticas sociais, ou das ações fim, de tal forma que, as condições de execução destas sejam parte dos problemas a serem enfrentados na própria formulação das políticas intersectoriais. Por último, os dados informam que os ramos se relacionaram de forma diferenciada com a execução das demandas do OP, ou alguns executaram mais demandas do que outros, não obstante todos terem que enfrentar o desmonte do aparelho. Ainda a necessidade da corresponsabilização de todos os ramos do Estado para com as intervenções intersectorializadas, sobpena de os ramos se diferenciarem ainda mais nas suas respectivas capacidades de intervenção e, como consequência, a própria autonomia ser recolocada como forma para se fazer cada um ser melhor naquilo que faz.

2.2.3.2) A saúde e a execução das demandas do OP

Para avançarmos na análise da relação entre autonomia e intersectorialidade, vejamos agora como o ramo da saúde encaminhou a execução de três diferentes conjuntos de demandas do OP. Ou seja, analisemos a execução de três tipos diferentes demandas do OP e que são diferentes porque foram formuladas em diferentes momentos ou espaços do OP.

Começamos por duas demandas aprovadas em 2001 para serem executadas em 2002 e que foram entregues em 2003. Ambas foram apresentadas pelos gestores do ramo e discutidas – para além das suas importâncias para a região – em função de serem decorrentes de emendas parlamentares. Como sabemos, é prática que deputados federais ou estaduais façam emendas aos orçamentos da união ou do estado destinando recursos para serem investidos nos municípios. Estas emendas, em alguns casos são articuladas previamente com o Governo local, em outros casos não; às vezes as demandas são reivindicações de setores da sociedade civil encaminhadas diretamente com os seus representantes parlamentares. Contudo, e mesmo neste caso, para que os recursos estaduais ou federais sejam liberados, o município necessita entrar com uma “contrapartida”,⁴⁶ ou destinar recursos que complementarão os necessários à efetivação da obra e assumir posteriormente os custos – quando for o caso – de funcionamento do novo aparelho público, como, por exemplo, os serviços de saúde.

Em 2001 duas emendas parlamentares – uma para a construção do Pronto Atendimento (PA) do Jardim São José e outra para a construção do Centro de Saúde (CS) do Jardim Itajaí – se encontravam liberadas no orçamento federal, mas o município não tinha feito ainda a sua destinação de recursos de contrapartida. A demanda de recursos de contrapartida do PA São José foi apresentada pelos gestores e aprovada em assembleia intermediária da temática da saúde, portanto, entrou para ser discutida no COP como uma demanda da temática. A contrapartida do CS Itajaí também foi apresentada pelos gestores, contudo, durante os trabalhos do GT da saúde, e o GT incorporou a demanda e o COP referendou mesmo ela não tendo sido debatida anteriormente em nenhuma assembleia intermediária, e o fez porque a região, além de bastante carente, tinha apontado o tema saúde entre suas prioridades. É importante destacar que as demandas foram apresentadas pelos gestores porque já estavam contidas no planejamento do ramo. Como consequência, ambas foram executadas rapidamente e entregues à população em 2003. O que é importante destacar aqui é que, apesar de serem emendas parlamentares, portanto, não necessariamente formuladas nos espaços do ramo, ambas estavam incorporadas ao planejamento do ramo que pretendia efetivá-las e o faria mesmo se não fosse o OP e se houvesse recursos para a contrapartida. A condição de já incorporada ao planejamento do ramo facilitou o seu encaminhamento e permitiu que elas fossem entregues em um curto intervalo de tempo.

⁴⁶ Em geral as emendas parlamentares cobrem parte – entre 60% e 70% – do investimento necessário à construção, por exemplo, de um Centro de Saúde, o restante necessário fica a cargo da municipalidade.

Duas outras demandas são importantes para se perceber a relação do OP com a saúde e mesmo a importância de o Governo abrir espaços que propiciem o desenvolvimento da intersectorialização da participação. Estas duas demandas foram formuladas em espaços alternativos territorializados do OP animados, também, por Conselheiros do Conselho Local de Saúde. E foram estes Conselheiros que primeiro defenderam a necessidade de a localidade priorizar a construção de um Centro de Saúde, com o objetivo de ampliar o espaço físico destinado para a atenção à saúde na localidade. Ou seja, nos dois casos já existiam espaços para a atenção à saúde na localidade, contudo, parte dos Conselheiros Locais de Saúde julgavam os espaços insuficientes, pois, tratavam-se de casas alugadas onde eram realizados os atendimentos dos serviços de saúde para as regiões do Bairro *31 de Março* e do Distrito de Joaquim Egídio. Como os dois Conselhos Locais de Saúde julgavam os espaços insuficientes, os Conselheiros se organizaram para participar do espaço alternativo territorializado local do OP e lá propuseram demandar a construção de novos e ampliados espaços de saúde para garantir melhores condições de atenção à saúde dos moradores que vivem nas localidades. Ou seja, os cidadãos participantes dos espaços públicos da saúde procuraram o espaço alternativo do OP para nele poder legitimar uma demanda que se contrapunha à política municipal de saúde, que, como vimos, apontava para a constituição de equipes multiprofissionais, não a construção de novos aparelhos.

O Centro de Saúde do Bairro *31 de Março*, aprovado em 2001 para ser construído em 2002, foi inaugurado em julho de 2005 e o CS de Joaquim Egídio foi inaugurado apenas em dezembro de 2007. Não sem antes o Conselho do OP – ou o que restou dele – ter que cobrar do Governo do PDT do Dr. Hélio, eleito em 2005, o compromisso assumido em 2004 de executar as demandas do OP aprovadas em anos anteriores.

Estes dois casos são importantes para se ampliar as análises dos desafios da participação intersectorializada. E ampliam na medida em que permitem analisar a questão da execução das demandas dos espaços alternativos, ou seja, para além da análise do quanto de demandas dos espaços alternativos foram incorporadas aos ramos, há que ser analisado, também, como estas demandas foram executadas. Ou se as demandas dos espaços alternativos receberam o mesmo grau de prioridade que as dos espaços temáticos. Neste caso o que se observa é que não. O que é uma dificuldade a ser enfrentada no desenvolvimento da participação intersectorializada, porque, tão importante quanto incorporar demandas de fora do seu escopo inicial, é realizar estas demandas, sob pena de o planejamento intersectorializado ficar capenga.

Outra questão que dificulta a intersectorialização da participação decorre da própria existência de diferentes espaços de participação. Ou seja, os dois exemplos de demandas demonstram que com o OP e com a ampliação dos espaços alternativos, demandas que não foram incorporadas aos espaços de cogestão do ramo que a efetivariam, podem ser legitimadas nos espaços alternativos do outro espaço de participação, neste caso o do OP, criando contradições nas relações que os dois espaços estabelecem. Daí decorre que a participação intersectorializada não ser apenas um problema de Governo – ainda que dependa dele – mas também dos atores da sociedade civil que devem juntos coformular as intersectorialidade.

Tomemos agora outro caso que reflete a situação na qual o ramo tinha posição contrária à demanda formulada no espaço alternativo territorializado do OP. Ou seja, por três vezes (2001, 2002 e 2004), a região conhecida como Campo Grande – ou Região 13 MAPAS IV e X – apresentou como demanda a construção de um Pronto Socorro (PS). A demanda do espaço alternativo local apresentava contradição com a política do ramo que valorizava a prevenção em detrimento da construção de Pronto Atendimento. Por isso os gestores não permitiram que a demanda fosse incorporada às propostas que o GT Saúde apresentava ao COP. Em 2004, quando da definição do PI de 2005, houve inclusive uma intervenção na reunião do COP por parte da Conselheira do OP eleita na temática de saúde que externou posição contrária à demanda, e para tanto utilizou os argumentos formulados na instância da Conferência Municipal que optou por priorizar investimentos em prevenção, não na construção de Pronto Socorro. Mais uma vez, para externar a necessidade de territorializar e intersectorializar a participação, cabe registrar que a Conselheira do OP que se posicionou contra a demanda regional era moradora da região que legitimou a demanda no espaço alternativo; mas era também Conselheira Distrital da Saúde e fora eleita para o COP pela temática de saúde e, portanto, para representar as demandas temáticas da saúde, não as demandas dos espaços alternativos do OP, mesmo que, como nesse caso, a Conselheira fosse moradora da localidade que formulou e reivindicou a demanda.

Contudo, a persistência na luta dos moradores da região não foi em vão: ainda que não tenham conseguido a garantia da implantação do PS, o COP destinou R\$ 400.000,00 para a compra do terreno e a elaboração do projeto. Uma observação adicional me parece importante para percebermos as relações dinâmicas entre as sociedades política e civil e as determinações das ações do Governo para a participação e entender a decisão do COP. Além das já mencionadas articulações dos moradores do Campo Grande, no debate eleitoral de 2004 tanto o

candidato do PDT, Dr. Hélio (que venceu as eleições) quanto o do PT, Luciano Zica, se comprometeram com a construção do Pronto Socorro na região. O que trouxe dificuldades para que os gestores do ramo, do mesmo PT de Luciano Zica, continuassem se posicionando contra a construção do PS. Este contexto, que extrapolou a relação entre o COP e os gestores do ramo, possibilitou que o GT Saúde incorporasse a demanda e reservasse orçamento para a compra do terreno e a realização do projeto do PS. Com a alteração da equipe gestora em 2005, o PS foi inaugurado em junho de 2008, antes de demandas aprovadas nos primeiros anos de OP.

Do exposto até o momento podemos perceber a importância do Governo e de um programa partidário para a construção de espaços intersetoriais de participação. Isto em função da forma autônoma em que os ramos do Estado tendem a se desenvolver. Esta forma autônoma e suas contradições para a intersectorialização da participação foram refletidas nas relações entre as coformulações dos ramos e as demandas dos espaços alternativos do OP. Não obstante, o OP possibilitou a formulação e a incorporação de direitos reclamados por setores sociais que viviam ou que vivem de forma subordinada. O que nos permite perceber a importância da participação direta destes setores para a construção participativa da democracia, para o aperfeiçoamento da convivência humana e para o combate à autonomia burocrática do Estado. Neste embate há que se considerar também a importância dos trabalhadores do Estado que podem atuar de forma a fortalecer o projeto hegemônico ou ajudar na implantação de outro projeto, participativo e democrático.

Veremos no próximo capítulo mais alguns elementos contraditórios entre a forma política representativa e a participativa para percebermos alguns dos desafios para se construir formas políticas participativas intersectorializadas e territorialmente referenciadas.

3) Campinas e os desafios da participação intersetorialmente territorializada

Meu objetivo neste capítulo é analisar algumas das racionalidades que animam a participação e o projeto hegemônico no que se refere ao uso do território. Início a análise localizando a política de participação no Governo do PDT do Dr. Hélio que, em 2005 sucedeu o do PT, e o faço, em primeiro lugar porque foi o Governo do PDT do Dr. Hélio quem fez a revisão participativa do Plano Diretor da cidade, e porque a análise da participação neste Governo permite avançar no debate do papel do Governo, dos trabalhadores do Estado e da sociedade civil na participação.

Importante registrar que aqui a autonomia relativa proposta por Poulantzas será usada para pensar como cada ramo percebe o território e o como esta percepção se relaciona com os interesses do capital e, portanto, se manifesta como contradições de classe segregando a cidade e as possibilidades de uso dos valores produzidos nela. Esta questão é importante para pensar que papel o território pode cumprir na intersetorialização da participação e para externar e analisar os desafios da participação territorializada.

Cabe registrar ainda que a participação no Governo do PDT do Dr. Hélio, assim como a própria autonomia dos ramos, têm contornos bastante diferentes das do Governo do PT que o antecedeu. Portanto são duas realidades distintas, mas que se somam quando o objetivo é entender Campinas e os desafios da participação intersetorializada.

Para acostar o debate da participação ao da economia política do território, o primeiro passo será caracterizar a estrutura espacial da cidade. Para tanto, com Toninho (2002) retomo o desenvolvimento histórico estrutural do território, articulando seu desenvolvimento às estratégias de acumulação do passado e, nelas os usos reservados para os subespaços da cidade. O objetivo é identificar os subespaços reservados na forma de terras metamorfoseadas em capital e os subespaços reservados para as classes ganhadoras e para as classes subordinadas.

Depois serão comparados espacialmente os investimentos do OP com os definidos do ramo do saneamento no mesmo período (2001-2004). O objetivo é as repercussões para o uso do território decorrentes dos dois conjuntos de investimentos.

Por último, o objeto pesquisado será a relação entre participação e território. Isto será feito, em primeiro lugar, externando as razões que levam os ramos e suas instituições participativas a adotarem diferentes recortes espaciais. Depois analisarei o desenvolvimento

institucional decorrente da revisão participativa do Plano Diretor e sua relação com a estratégia de acumulação hegemônica, depois suas consequências para a intersetorialização territorializada da participação.

3.1) A participação no Governo do PDT do Dr. Hélio

Como informado, este trabalho busca contribuir com o debate dos desafios da participação, e o faz analisando algumas das razões determinantes para sua efetivação e que se desenvolveram em Campinas na primeira década do Século XXI. Período em que a cidade foi governada por dois diferentes partidos. Primeiro o PT que, eleito em aliança com o PSTU, governou a cidade nos quatro primeiros anos da década. Em 2005 o Governo do PT foi sucedido pelo PDT do Dr. Hélio, que governou Campinas tendo o DEM como Vice, e que foi eleito em aliança com o PMDB. O PT participou do Governo do PDT/DEM, inicialmente respondendo pela Secretaria de Transporte e, depois, durante um período, também pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. E a primeira década do Século XXI acabou com a cidade sendo governada pelo mesmo PDT do Dr. Hélio, tendo o PT como Vice em uma aliança que envolveu mais dez partidos (PMDB, DEM, PTB, PP, PPS, PR, PC do B, PSC, PMN e PRP). Contudo no final de 2011, tanto o Prefeito, Dr. Hélio quanto o seu Vice, Demétrio Vilagra do PT, foram cassados pela Câmara de Vereadores e esta, em um processo de eleição indireta, elegeu o então Presidente da Câmara, Vereador Pedro Serafim, também do PDT, a Prefeito de Campinas para cumprir mandato tampão até dezembro de 2012.

3.1.1) O OP no Governo do PDT do Dr. Hélio

Os Governos do PT e do PDT/DEM se diferenciam substancialmente quando comparadas as políticas de participação. No que se refere ao OP, por exemplo, o PT que o implantou em 2001 o fez da forma descrita no capítulo anterior. Dr. Hélio do PDT, apesar de se comprometer, nas eleições de 2004 com a manutenção do programa, na sua gestão o OP perdeu sua capacidade deliberativa. Importante registrar que o então candidato do PDT, assumiu tal compromisso em reunião com o COP, realizada em 21 de outubro de 2009; e o fez também na sua primeira pergunta, no primeiro debate do segundo turno (transmitido pela TV Bandeirante), quando questionou seu opositor, do PSDB, se ele manteria o OP. Após a negativa do candidato do PSDB, Dr. Hélio na sua réplica disse que tinha se reunido com o COP e que, se eleito, manteria o programa do OP.

Não obstante o compromisso público do então candidato, no segundo mês de seu Governo, em 04 de fevereiro de 2005, o matutino “Correio Popular” estampou a seguinte manchete: **HÉLIO SUSPENDE EXECUÇÃO DO OP ESTE ANO**. O olho da manchete destaca: “Ação administrativa, que é uma bandeira do PT, é renegada para priorizar obras de combate às enchentes e promessas de campanha”. No conteúdo, a matéria informa que o pedetista “ressaltou que vai manter o projeto do PT em Campinas e que as demandas do OP de 2005 serão atendidas ao longo de sua gestão. *Vamos continuar com o conceito do OP porque é bom e atende aos mais pobres*, disse” o Prefeito, para as Jornalistas Raquel Lima e Zezé de Lima da Agência Anhangüera, responsáveis pela matéria do Jornal.

Nesta nova perspectiva, o Conselho do OP foi renovado e em matéria publicada pelo mesmo matutino em 26 de junho de 2005, o Coordenador do OP informou que “a função dos conselheiros escolhidos esse ano [2005] será [e, nos anos subsequentes também o foi] de verificar a execução das demandas. As obras e serviços que não foram realizadas em 2005 serão incluídos na Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2006. *Os conselheiros irão **solicitar***⁴⁷ *a inclusão das demandas que não forem executadas neste ano no orçamento de 2006*”. Ou seja, os investimentos passaram a ser definidos pelo Governo, sem a participação direta da sociedade civil que, agora, através do COP **solicita** a execução das demandas já aprovadas em anos anteriores e que não foram executadas. Solicitações de obras ou serviços que, como transcrito acima, o Prefeito (ainda que, recuando do compromisso de manter o OP) reiterou o compromisso de executar.

Não por acaso, portanto, no terceiro ano do Governo do PDT/DEM, em 11 de dezembro de 2007, quando o orçamento de 2008 – último ano do Governo – já estava em discussão na Câmara de Vereadores, o matutino estampou outra matéria sobre o OP: **CONSELHO DO OP LISTA OBRAS “ESQUECIDAS” NA GESTÃO HÉLIO**. Esta matéria informa que, segundo o COP, se os vereadores aprovassem o orçamento (e o fizeram) o Prefeito de Campinas terminaria seus quatro anos de mandato, em 2008, com um passivo de 72 demandas do OP não executadas. Na matéria, o Coordenador de Comunicação do Governo e Secretário de Cultura, Francisco de Lagos, lembrou a Jornalista Maria Tereza Costa que

em 2005 existiam 252 demandas do OP para serem implementadas e que 72 delas foram cumpridas no primeiro ano de mandato. Em 2006 foram atendidas mais 27 e outras 20 em 2007. “Há 16 demandas que ficaram inviabilizadas e outras 38 estão em execução. Restam 72 que não foram iniciadas ou estão paralisadas”.

⁴⁷ Grifo meu.

Os números apresentados à imprensa pelo representante do Governo confirmam os do COP e demonstram uma decrescente realização das demandas do OP no Governo do PDT/DEM. Cabe retomar que, das 252 demandas que o Governo diz ter recebido, 109 foram aprovadas em 2004 (último do Governo do PT) para serem executadas a partir de 2005. Ou seja, das 252 demandas “herdadas”, 143 (de um total de 440) foram aprovadas entre 2001 e 2003 e deveriam ter sido realizadas, pelo Governo do PT, até 2004. Do total das 440 demandas aprovadas entre 2001 e 2003, 143, ou 32,5% não foram concluídas; 297, ou 67,5% foram entregues durante o Governo do PT. Das 143 que restaram, mais da metade, 72 demandas foram entregues no primeiro ano do Governo do PDT porque estavam praticamente prontas⁴⁸, muitas só aguardavam a inauguração e este é o fato que explica o decréscimo nas entregas de demandas do OP (72 em 2005, 27 em 2006, 20 em 2007). Ou seja, com raríssimas exceções – como, por exemplo, a pavimentação do Bairro Vida Nova que foi aprovada em 2004 para ser executada a partir de 2005 – o Governo do PDT do Dr. Hélio só fez concluir a execução das demandas já iniciadas pelo Governo do PT.

O objetivo aqui não é retomar o debate da execução das demandas do OP, apenas registrar algumas diferenças em relação à política de participação. Até porque, “apesar de se manter”, como informa a matéria de dezembro de 2007, “o Orçamento Participativo foi esvaziado no Governo do Prefeito Hélio de Oliveira Santos (PDT). O Conselho Municipal do OP não define mais onde os recursos do Orçamento serão aplicados”.

Não obstante o esvaziamento do OP feito pelo Governo do PDT/DEM, o COP continuou se renovando, e em 2010, após um ano sem mandato, tomou posse um novo Conselho. Este vácuo é consequência de decisão do próprio Conselho que se movimentava buscando reverter o esvaziamento do OP promovido pelo Governo do PDT/DEM, de tal forma que, em 2008 (após o anúncio público de que o candidato a Vice do Dr. Hélio, nas eleições daquele ano, seria do PT) o COP solicitou e se reuniu com representantes do PT. Da reunião, na sede do Partido, participaram o então candidato a Vice, Demétrio Vilagra, o Coordenador do Plano de Metas da coligação PDT-PT e Secretario de Transporte Gerson Bittencourt, e o Presidente do PT, Sebastião Arcanjo. Ainda que na reunião nada de concreto tenha sido acordado, a expectativa era de que, com o PT na Vice, algo poderia ser alterado.

⁴⁸ Se somadas as 297 demandas entregue até 2004 às 72 que foram entregues em 2005, no primeiro ano do Governo do Dr. Hélio do PDT porque estavam praticamente prontas, temos um total de 369 demandas entregues, o que corresponde a um índice de 0.84, o que corresponde a dizer que 84% das demandas do OP foram entregues em quatro anos.

Passadas as eleições de 2008, como parte das suas ações, em março de 2009 o COP convidou três ex-Conselheiros que, nas eleições de 2008 foram eleitos Vereadores para com eles debater a situação em que o OP se encontrava. Os três, Élcio Batista (PSB), Miguel Arcanjo (PSDC) e Jairson-Canário (PT) participaram da reunião e iniciaram algumas das ações acordadas com o COP. Entre elas o envio de requerimentos de informações referentes às execuções das demandas do OP.⁴⁹ Ainda como parte das ações formuladas pelo COP, a Coordenação do Conselho vinha reiterando solicitação junto ao Prefeito para que o COP pudesse discutir com ele ou com alguém designado por ele, como o OP se desenvolveria no Governo que se iniciava; contudo, sem obter resposta do Prefeito, a Coordenação do COP, em 05 de junho de 2009 recebeu do Coordenador do OP – representante do Governo – mensagem eletrônica informando o seguinte:

na reunião de quinta-feira, dia 04, que teve que ser cancelada em função da proibição de usar os espaços da Prefeitura depois das 17 horas⁵⁰ **pretendíamos apresentar as providências que tomamos para dar início ao processo do OP/2009**. Como isso não foi possível e por enquanto não podemos marcar nenhuma reunião noturna pelos motivos já citados **estamos encaminhando em anexo: Agenda das assembleias do OP/2009, Cartilha sobre a metodologia (as modificações em relação ao texto anterior se encontram apenas no item 4)**. Gostaríamos que vocês verificassem o material e nos dessem um retorno. Informamos ainda que já saiu o JORNAL DO OP. Está na nossa sala e vocês podem passar por aqui durante o dia para pegar alguns exemplares e distribuírem nas regiões (grifos meu).

Isto significa que, antes mesmo, portanto, que o COP e mesmo a sua Coordenação pudessem discutir com o Governo a metodologia que orientaria o programa do OP no Governo PDT/PT (o que é de sua responsabilidade, segundo a própria Cartilha feita pelo Governo PDT/PT), o Conselho, na reunião do dia 18 de junho de 2009, recebeu, já impressa, a Cartilha que definia como seriam os trabalhos e o papel que o Conselho teria no Governo PDT/PT – igual ao do Governo PDT/DEM. Na mesma reunião de 18 de junho, além da Cartilha que determinava como ele deveria proceder, o COP recebeu também a agenda de assembleias daquele ano, com os locais e os horários das assembleias já estabelecidos. Assembleias que deveriam eleger um novo Conselho que acompanharia o programa do OP no Governo que se iniciava. Em protesto ao feito sem diálogo por parte do Governo, o COP decidiu “não realizar as assembleias programadas pelo Governo” (súmula da reunião) e suspender as atividades programadas com o objetivo de continuar tentando abrir diálogo com o Governo. Um ano depois, em 2010 o Governo, mais uma vez, sozinho, decidiu retomar as assembleias e eleger um novo Conselho

⁴⁹ Requerimentos que, conforme informações dos Vereadores, consta que não foram respondidos pelo Executivo.

⁵⁰ Esta proibição é decorrência das condições que se desenvolvia o movimento grevista dos trabalhadores da Prefeitura.

que tomou posse em 30 de junho de 2010, sem que o debate sobre o OP no Governo do PDT/PT pudesse ser feito pelo COP, nem por ninguém além do núcleo do Governo.

Estes e outros movimentos são importantes para demonstrar a forma como os Governos do PDT/DEM e o do PDT/PT se relacionaram com o OP e como os Conselheiros do OP se movimentaram para tentar reverter o esvaziamento do OP. Cabe registrar que foi o Governo PDT/DEM que, em 2006, fez a revisão do Plano Diretor de Campinas, o que nos ajuda a entender parte do conteúdo do “Novo” Plano. Abaixo mais alguns movimentos do Governo do PDT/DEM em relação à participação que permitem localizar a política de participação no referido Governo e avançar nas análises dos seus desafios.

3.1.2) Os Conselhos Municipais no Governo do PDT do Dr. Hélio

Em 19 de abril de 2005, quatro meses após a posse do Governo PDT/DEM, o matutino traz matéria emblemática sobre o objeto analisado neste trabalho: **ADMINISTRAÇÃO HÉLIO TIRA PODER DOS CONSELHOS**. No conteúdo, a matéria da jornalista Zezé de Lima informa que o Prefeito

vai concentrar as decisões, postura que vem sendo demonstrada ao enfatizar que foi eleito Prefeito pelo voto, o que lhe confere o direito de governar. “E arcar com as consequências das minhas decisões”, disse, em entrevista no início do mês, referindo-se à sua opção de ficar com a palavra final. **“O Prefeito tem o dever de decidir”**, afirmou o diretor de Comunicação da Prefeitura, Francisco de Lagos (grifo meu).

Esta passagem é importante porque permite perceber que na cidade a sociedade civil conhece e exerce o seu direito de participar, não por acaso o Governo reivindica o seu “direito de decidir”.

Em meio a esta disputa, no final do primeiro ano de Governo do PDT/DEM, em 15 de dezembro de 2005, o matutino trouxe outra manchete emblemática: **CONSELHO REPUDIA FUNDO COM “GREVE”**. A matéria assinada pela Jornalista Rose Guglielminetti torna pública a reação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMSA) que, em reunião, resolveu

Suspender, por tempo indeterminado, todas as suas atividades institucionais até efetivo restabelecimento da ordem legal, reconhecendo a total inconstitucionalidade e ilegitimidade da proposta de criação do **“FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTO SOCIAL E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS”** que em seu mérito retrocede ao banido assistencialismo puro e inconcebível no município de Campinas (Diário Oficial de Campinas. Pag. 2; 13/12/2005).

Trata-se, como diz a resolução do CMAS, da constituição de um Fundo público a ser gerido de forma centralizada pela primeira-dama e Secretária-chefe de Gabinete, Rosely Nassim Jorge Santos. Na matéria a presidente do Conselho, Maria Therezinha Corrêa Marques afirma que “a Prefeitura e a Câmara ferem a democracia de um espaço conquistado. O mérito desse projeto retrocede ao assistencialismo puro que já foi banido do município”.

Outro movimento do Governo PDT/DEM que permite perceber a disputa com a cultura participativa da cidade materializa-se no programa que foi denominado de “Governo Itinerante”. De verdade, uma estratégia de caráter populista na medida em que o Prefeito se relacionaria de forma direta com a população, se sobrepondo a todas as formas e espaços de representação. Ou seja, o Gabinete do Prefeito agendava reuniões nas regiões da cidade com um conjunto pré-selecionado de cidadãos e cidadãs que viviam no território. As reuniões teriam como objetivo permitir às pessoas comunicarem ou reivindicarem diretamente ao Prefeito as ações necessárias à vida nas respectivas localidades, e o Prefeito assumia a responsabilidade de as efetivar sem que se estabelecesse nenhum mecanismo de controle da execução dos combinados.

Os movimentos relacionados até aqui, permitem localizar a participação no Governo PDT/DEM e demonstrar a importância da vontade política do Governo. Contudo ao olharmos para os movimentos da Coordenadoria do OP e do ramo da habitação – que formularam suas táticas para se relacionarem tanto com os seus respectivos usuários quanto para se legitimarem perante o grupo hegemônico no Governo – permitem avançar na percepção de razões que animam as relações dos ramos do Estado para com a participação e suas possibilidades e desafios em Governo não participativos.

3.1.3) A autonomia dos ramos e a participação no Governo do PDT do Dr. Hélio

No que se refere aos movimentos da Coordenadoria do OP, uma primeira questão importante de ser lembrada é o fato de a Coordenadoria ter sido criada em 2001, no Governo do PT, para estimular a organização e a participação dos diferentes segmentos sociais – com atenção especial aos subordinados – nas decisões políticas. Não obstante a política de participação do Governo do PDT/DEM, a Coordenadoria foi mantida, estruturalmente ligada ao gabinete do Prefeito, com praticamente a mesma equipe de trabalhadores (exceto os que se desligaram ao final de 2004) e, portanto, continuou hegemônica pelo PT. Para analisar seus

movimentos parto do entendimento de que a Coordenadoria está inscrita na ossatura do aparelho de Estado local como condensação material da relação de forças entre os grupos que compuseram e compõem os Governos e entre estes e os segmentos sociais e as frações de classe dominadas. Ou seja, Dr. Hélio do PDT em 2004 assumiu o compromisso de manter OP, desta forma não poderia no início do seu Governo, em 2005, desfazer-se do aparelho e nem do seu pessoal; e, na medida em que não investiria no programa do OP, não indicou ninguém para substituir ou coordenar o pessoal e a formulação da estratégia e a política específica do aparelho. Em meio a esta contradição, os trabalhadores da Coordenadoria – como parte subordinada no Governo – para se viabilizarem politicamente no Governo desenvolveram sua estratégia específica incorporando o discurso do Governo, segundo o qual ele teria herdado um conjunto de demandas não realizadas pelo Governo anterior e que, portanto, a aprovação de novas demandas no OP só seria possível quando aquelas fossem realizadas. Ou seja, como uma *categoria social específica* – o que lhe permitiu atuar com unidade interna e como força social – e dada sua *autonomia relativa* de ação, os trabalhadores da Coordenadoria montaram sua estratégia discursiva fundada em duas perspectivas: por um lado, a necessidade de garantir a execução das demandas do OP que “o Governo passado não executara” e, de outro, dado a perspectiva crítica em relação ao OP do PFT do Dr. Hélio, a expectativa de que o OP retornasse a ser algo que se aproximasse de uma instituição participativa.

Com esta estratégia, os trabalhadores da Coordenadoria se legitimaram perante o grupo hegemônico no Governo ao subordinar os segmentos sociais e as frações de classes que continuaram participando do OP. E o fizeram a partir do discurso de que os subordinados só teriam suas demandas executadas se não entrassem em confronto direto com o Governo, ao contrário, deveriam se aliar aos trabalhadores da Coordenadoria e se solidarizarem às “dificuldades herdadas do Governo anterior que não executou as demandas do OP”. Para se legitimar perante os participantes do OP, os trabalhadores da Coordenadoria usaram das prerrogativas de serem do Partido e da equipe que criou o OP e construíram o discurso de que a única forma de se disputar a existência do OP no Governo do PDT/DEM seria se aliando a eles ou fortalecê-los na disputa política no âmbito do Governo. Não por acaso, portanto, foram raras as vezes que o COP questionou publicamente o OP do PDT do Dr. Hélio, não obstante os Conselheiros e os trabalhadores da Coordenadoria terem posição crítica. Como, por exemplo, a registrada na súmula da reunião do dia 19 de fevereiro de 2009, quando externaram avaliação acordada entre os Conselheiros eleitos e os trabalhadores da Coordenadoria, segundo a qual: “o

Conselho Municipal do Orçamento Participativo/COP avaliou que (não obstante sua existência e insistência em cobrar do Prefeito reeleito seu compromisso de campanha) o processo que caracteriza o Orçamento Participativo/OP não existiu nos últimos quatro anos” – 2005-2008.

No que se refere aos movimentos do ramo da habitação em relação à participação, primeiro há que se registrar que no Governo do PT foram organizadas as duas primeiras Conferências Municipais do tema. A primeira Conferência Municipal de Habitação da história de Campinas foi realizada em 2002, com o ramo sob a responsabilidade do PT, e a segunda em 2004, com o ramo sob a responsabilidade do PCdoB. Acontece porém que o PCdoB manteve-se à frente do ramo até 2008, ou durante os quatro anos do Governo PDT/DEM (2005-2008) sem, contudo, realizar a terceira Conferência. Esta só foi acontecer em novembro de 2009, no primeiro ano do Governo do PDT/PT, quando o PPS já respondia pelo ramo. A questão é importante porque permite externar algumas das razões que fizeram os diferentes partidos à frente de um mesmo ramo, nos diferentes Governos, movimentarem-se para atingir seus objetivos estratégicos específicos. Ou seja, o PCdoB, na medida em que não foi tencionado por razões de Governo para realizar a terceira Conferência, ajustou sua tática frente ao ramo à política do Governo esvaziando os espaços de participação – inclusive os Conselhos ligados ao ramo – para manter outro tipo de diálogo, que não o da partilha de poder com os segmentos sociais e de classe que se relacionam com o aparelho e, na perspectiva da representação burocrática, garantiu seus objetivos específicos. O PPS, ao assumir o aparelho, para se aproximar dos mesmos segmentos sociais e de classe e ajustar as ações futuras do ramo aos seus objetivos específicos, realizou a terceira Conferência do tema no primeiro ano do Governo PDT/PT. Ou seja, mesmo que a fração hegemônica do Governo não tenha na participação elemento estratégico, a *autonomia* do ramo permitiu ao PPS, (de forma oposta à opção do PCdoB) através do espaço de partilha de poder, se aproximar dos segmentos sociais e mesmo auxiliar na organização das razões do mundo da vida para que ele, através dos espaços do fazer comunicacional possa reclamar seus direitos nos espaços públicos dominantes.

As razões para a participação analisadas até aqui me autorizam defender a participação como política de Partido para governar, pois, como é possível perceber, se o Partido tem razões para desenvolver sua gestão a partir de espaços de participação, ele o fará mesmo quando a política de participação não for hegemônica no Governo em que é parte, ou mesmo quando o Partido é subordinado em um Governo que não tem na participação razão estratégica, é possível desenvolver estratégias de participação específicas aos ramos e é isto que em parte ajuda a

entender o desenvolvimento participativo da saúde. Nesta perspectiva, portanto, a sociedade civil, mais do que exercer o direito à participação, deve tratar o espaço de participação como trincheiras na guerra de posições.

Vejamos a seguir como o uso território pode contribuir para a construção participativa da democracia. Para tanto primeiro retomo o processo histórico de formação e uso das terras e do território campineiro e que terá o objetivo demonstrar a sua relação com as estratégias de acumulação e, para cada uma delas, como as terras municipais foram tratadas. Com isso poderemos analisar a relação entre participação e território considerando as contradições entre a participação e os interesses das classes sociais. E segundo lugar, a reconstrução da formação do território campineiro permitirá entender a estrutura espacial de Campinas no início do Século XXI e nela os significados dos investimentos em saneamento e os do OP para a valorização das terras municipais e para o uso do território. E ainda o significado da ideia de inversão de prioridades expresso pelo OP e a reação dos setores sociais conservadores. Tudo isso para analisar os desafios da participação intersectorializada e inferir pistas sobre o papel das cidades na construção do projeto político participativo e democrático.

3.2) A economia política do território campineiro

Para acostar o debate da participação à economia política do território campineiro, nada melhor do que as contribuições registradas na Tese de Doutorado do Prefeito Antonio da Costa Santos, o Toninho do PT – assassinado em 10 de setembro de 2001. Na Tese intitulada **CAMPINAS, DAS ORIGENS AO FUTURO** (2002), Toninho registra o nascimento da cidade em 14 de julho de 1774, no marco de uma disputa política entre frações da classe dominante portuguesa. Como consequência desta disputa, de acordo com Toninho, o território, que já era um importante pouso bandeirante, passaria a ser peça estratégica de articulação do oeste paulista com o conjunto do território sul do Brasil para, em seguida, ser também parte importante do quadrilátero paulista do açúcar e ocupar espaço privilegiado no desenvolvimento da economia mercantil cafeeira.

Toninho (2002) destaca, também, a forma como o aparelho de Estado local se desenvolveu articulado às estratégias de acumulação local, ou seja, a forma como o Estado estruturava os seus instrumentos jurídicos e intervinha no espaço da cidade objetivando contribuir para a “resolução institucional da questão da terra urbana” de forma “conveniente à

uma sociedade capitalista emergente” (p. 216). Como exemplo, o autor destaca dois episódios que registrariam “rigorosamente o modo como se iniciou o parcelamento da fazenda estudada numa precisa etapa histórica do desenvolvimento urbano de Campinas” (p. 235). Duas solicitações de herdeiros de Antonio Manoel Proença⁵¹ encaminhadas à prefeitura no período de ampliação do aparato burocrático.

O primeiro requerimento, datado de 1827, solicita o prolongamento e o alinhamento das ruas Boaventura do Amaral e Irmã Serafina, e, em contrapartida à solicitação, o requerente entregaria os terrenos necessários para a intervenção planejada até então pela Prefeitura. Segundo Toninho, “o requerente, ao solicitar do Prefeito Orosimbo Maia que o respectivo alinhamento não prejudique os interesses em jogo, formalizou uma negociação” (p. 234) sobre um problema contido no projeto inicial e que previa a diminuição do tamanho de alguns dos lotes do proprietário requerente; ou seja, o projeto inicialmente proposto faria o proprietário perder mais terras do que as que ele doaria se o requerimento fosse aceito e que eram necessárias para a efetivação das alterações propostas pelo proprietário requerente. O acordo foi selado pelo Prefeito e teria sido publicado como resolução.

A segunda solicitação, datada de 1928 – de uma proprietária de terreno já dividido em lotes –, busca a dispensa de pagamento de impostos, visto que a Prefeitura não teria executado serviços de terraplanagem de acordo com a planta aprovada. Com parecer favorável do Prefeito, os vereadores aprovaram a isenção do pagamento dos encargos conforme solicitado pelo requerente.

Em conformidade com esta forma inicial de produção e apropriação dos valores produzidos no território campineiro, ainda de acordo com Toninho (2002), no momento em que o território brasileiro observava o início de seu processo de urbanização e de transição para uma sociedade de base urbano-industrial, a intervenção urbanística dos anos 30 do Século XX, com a implantação do PLANO DE MELHORAMENTOS URBANOS, marcaria o desenvolvimento desigual e contraditório da cidade. E isto porque o Plano carregava “conceitualmente um modelo de cidade assentado sobre uma ocupação ampliada do solo garantida pelo sistema viário radial-perimetral” que se reproduziria contiguamente, representando uma estrutura urbana idealizada “como suporte das condições gerais para a realização do conceito de uma grande cidade capitalista no Brasil” (p. 279). E a viabilização do PLANO DE MELHORAMENTOS teria se desenvolvido através da

⁵¹ Proprietário e capitalista, fora empossado juiz municipal suplente para o período de 1883-1886.

composição dos capitais público e privado, onde coube “ao primeiro remodelar o centro e ao último ampliar a cidade, loteando as fazendas mais próximas” (p. 288), fazendo “da terra, abandonada pelo uso pretérito, valor de troca capitalista, necessário aos negócios urbanos da época e do futuro da cidade” (p. 290).

Na primeira fase de implantação do PLANO DE MELHORAMENTOS, até meados da década de 50, e de acordo com Badaró (1996), o PLANO teria acompanhado a indústria de bens de consumo e a parceria público-privado teria sido virtuosa; contudo, a partir de 1956 – com a chegada o capital estrangeiro (que buscava desfrutar da proximidade de São Paulo, das redes de infraestrutura e dos incentivos fiscais fornecidos pelo Governo local) e a subordinação do território à nova estratégia de acumulação e hegemonizada por razões que vinham de fora –, segundo Badaró (1996), a legislação municipal e o Governo local não teriam sido capazes de conter a especulação imobiliária. Como consequência, ainda segundo Badaró, “todos os lotes edificáveis em Campinas somavam condições para abrigar, em 1953, uma população de 400.000 habitantes, ou seja, mais de três vezes a população urbana efetivamente existente” (p. 122).

Semeghini (1988) informa outras racionalidades que se desenvolveram em Campinas e que ajudaram determinar o que é o território campineiro hoje. De acordo com Semeghini, nos anos em que o Brasil percorria a estratégia de acumulação derivada da industrialização, ao final dos anos 1940 e início da década de 50, em Campinas

desencadeia-se um intenso surto especulativo imobiliário..., com a formação de inúmeros novos loteamentos. Estes localizam-se principalmente na zona sudoeste do município, próximos à Via Anhanguera e ao aeroporto de Viracopos, área de pequenas propriedades que naquela conjuntura sofriam declínio dos preços do algodão. Começou então a configuração da camada periferia da cidade (p. 136).

Em conformidade ao que se esperava (e se espera) de um Estado subordinado às razões da estratégia de acumulação hegemônica, segundo Semeghini (1988), no mesmo período em que se desencadeara o “intenso surto de especulação imobiliária”, coube ao aparelho de Estado local a pavimentação das ligações viárias e a garantia de investimentos futuros em infraestrutura junto aos novos loteamentos, o que teria viabilizado um padrão de utilização das terras campineiras que multiplicaria os espaços vazios no interior da malha urbana e uma expansão da cidade “não mais através da incorporação de terras contíguas ao núcleo já urbanizado, mas predominantemente com a inclusão de área distantes” (p. 167) do centro urbano.

Como consequência das razões informadas por Badaró (1996) e Semeghini (1988), Miranda (2002) registra que “entre 1945 e 1954 foram implantados 28 novos e grandes loteamentos fora dos limites da malha urbana consolidada” (p. 51). Segundo a autora, a mancha urbana, em 1945 era de 16,25 Km², atingindo, em 1954, 53 Km² e, 153 Km² em 1978. Como consequência desta perspectiva de uso do território, Miranda informa que em 1945, 70% do perímetro urbano eram efetivamente ocupados; em 1978 o índice baixa para 52% e, em 1996 o índice de 50% de uma área urbana que correspondia a 380 Km². A outra metade se caracterizaria como vazios urbanos ou estoques de terra à espera de valorização.

Na década de 1960, Campinas e região já começavam a se destacar como território usado pelas racionalidades da alta tecnologia, com a criação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e o Polo Petroquímico de Paulínia. Nesse período é criado também o Aeroporto Internacional de Viracopos, com o intuito de fazer fluir a produção da região. Na sua criação, o aeroporto voltou-se basicamente ao transporte de cargas, com ínfima porcentagem de passageiros. Não por acaso, portanto, a importância do atual projeto de ampliação e de alteração do seu papel inicial, assim como as consequências para o uso do território local e regional.

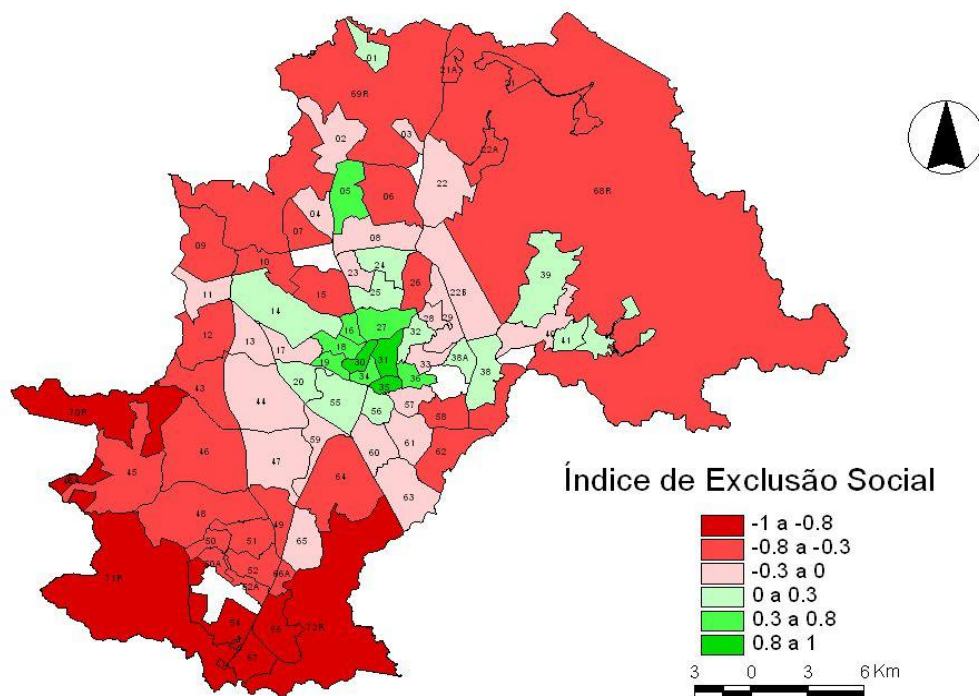
Nos anos 1970, com o processo de desconcentração industrial, Campinas é um território que tem terras com valor de uso do interesse da então estratégia de acumulação, desta forma inúmeras empresas se instalaram na cidade e na região. Junto com elas, vieram também um grande volume de força de trabalho simples ou de baixo valor agregado, muitos destes migrantes não foram absorvidos pelo circuito superior da economia (SANTOS; 1979) e acabaram se territorializando usando as terras periféricas da cidade, com baixa qualidade de vida ou onde o acesso aos bens públicos, até hoje, é reduzido.

Em 1978 é inaugurada a Rodovia dos Bandeirantes, mais uma via de ligação entre Campinas e São Paulo. E, é em torno das rodovias Anhanguera e Bandeirantes que vão se instalar tanto empreendimentos industriais e parte da população não incluída nos circuitos superiores da econômica. Nessa década a região sudoeste da cidade (MAPA VII) é a que mais cresce, influenciada fundamentalmente pela estratégia de acumulação fundada nas atrações promovidas pelas novas rodovias, pelo Aeroporto de Viracopos, na formação dos Distritos

Industriais de Campinas e pela política habitacional da Companhia de Habitação (COHAB). Importante lembrar, como podemos ver nos MAPAS I e IV, que a região do entorno do Aeroporto está, até hoje, entre as de maior vulnerabilidade social e é o espaço territorial mais contemplado com demandas do OP, assim como foi um dos que apresentou maior mobilização e organização do mundo da vida que animou o OP.

MAPA – I

Unidades Territoriais Básicas (UTB) Município de Campinas



(PMC, 2004)

Da mesma forma que o aeroporto e as rodovias, a implantação do Trem de Alta Velocidade (TAV) – previsto para interligar as cidades de São Paulo, Campinas, São José dos Campos e Rio de Janeiro – acarretará inúmeras transformações nas condições de uso dos valores produzidos no território campineiro e, conseqüentemente nas condições de distribuição, ou apropriação da riqueza produzida na cidade. Estas razões colocam o desafio de pensar o papel da participação para ajudar a construir um futuro diferente do presente; mais participativo e democrático e com menos desigualdades socioespaciais, onde o conjunto dos segmentos sociais e as frações de classe subordinadas, a partir dos lugares onde vivem, tenham condições

de participar da reversão do movimento de separação do fluxo do fazer em relação ao feito para que cada um possa se reconhecer no feito – talvez o principal desafio da participação.

Nos anos da década de 1990, ao final do Século XX, de acordo com Miranda (2002), com a implantação do projeto neoliberal e sua estratégia de acumulação que desconstituiu, ou como diz a autora, sucateou a capacidade de investimento do Estado, a cidade percebe uma inversão no seu padrão de urbanização; “inicia-se uma nova fase de expansão urbana e de valorização imobiliária centrada, de um lado, no adensamento da ocupação de áreas de urbanização abertas anteriormente e, de outro, na implantação dos chamados loteamentos e condomínios fechados” (p. 55/56). Voltados fundamentalmente para atender as demandas das classes média-alta e alta, os investimentos públicos e privados são majoritariamente efetivados nas regiões norte e leste da cidade (MAPA VII), onde também se encontram as principais universidades, os centros de pesquisas e as empresas de alta tecnologia instaladas a partir dos anos de 1960.

Em 2000 é sancionada a Lei que cria a Região Metropolitana de Campinas, constituída por 19 municípios, cujos critérios que justificariam a inclusão dos 19 municípios e a exclusão de outros, nunca foram muito claros e, menos ainda, debatidos publicamente. Albuquerque (2003) avança ainda mais, e denuncia o caráter ideológico da criação da Região Metropolitana de Campinas ao afirmar que ela “é uma unidade territorial representativa das grandes corporações capitalistas que nela se instalam, e não uma unidade territorial verdadeiramente representativa de seus cidadãos” (p. 547).

Como consequência das razões que animaram as estratégias de acumulação do Século XX, Campinas chega ao século XXI como sede de uma Região Metropolitana em desenvolvimento. A cidade tem uma área total de 796,4 Km² e um perímetro urbano de 388,9 Km². Com uma população, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2000, de 969.386,⁵² sendo que mais de 98% da população residiam na área urbana. Os dados apresentados pela Secretaria Municipal de Habitação, na 1ª Conferência Municipal do tema, revelam que, em 1999, a cidade tinha uma população de 157.648, ou 16% das pessoas, vivendo em áreas de sub-habitação. Deste total cerca de 60%, ou mais de 100.000 pessoas residiam nas regiões sul e sudoeste da cidade; 22% na região noroeste. 13% desta população estavam localizadas na

⁵² Em 2011, segundo os dados da Prefeitura < <http://www.campinas.sp.gov.br> >, a população é de 1.091.946.

região norte (onde se localiza a UNICAMP e o Shopping Parque Dom Pedro – à margem da Rodovia com o mesmo nome) e 11% na leste (MAPA VII).

Os dados do MAPA I, ou do MAPA DA VULNERABILIDADE SOCIAL DE CAMPINAS – MVSC –⁵³ (PMC, 2004) mostram que o padrão de apropriação espacial dos valores produzidos na cidade é marcadamente concentrador, desigual e excludente. Como consequência de um uso seletivo dos “capitais comuns” (SANTOS, 1994) instalados no território, hoje a cidade apresenta, de forma territorializada, o topo da sua pirâmide social vivendo em subespaços verticalmente articulados às razões da estratégia de acumulação e às racionalidades políticas hegemônicas e que, por isso, oferecem excelentes oportunidades e altos índices de desenvolvimento humano. Na base da pirâmide social de Campinas, outro conjunto de cidadãos, desta vez muito maior, vive em regiões formadas por bairros populares, distantes do centro e onde as oportunidades são escassas e as condições de vida vulneráveis. Espaços opacos⁵⁴ em contraposição aos espaços centrais iluminados pela articulação às razões e racionalidades hegemônicas.

Ao analisarmos o MAPA I (construído a partir das 83 Unidades Territoriais Básicas – UTB – do Plano Diretor da cidade) e a classificação da vulnerabilidade social das 83 UTBs, observa-se que a UTB que reuniu os melhores indicadores sociais – demonstrando ser o espaço geográfico de maior articulação com as racionalidades sistêmicas – foi a correspondente ao bairro Cambuí – ao centro do território. Já as UTBs onde os indicadores sociais demonstram os maiores índices de vulnerabilidade social são as que correspondem ao Residencial São Luis (que fica na região do Campo Grande no extremo noroeste da cidade) e a UTB 67, formada pelos bairros Jardim Fernanda,⁵⁵ Campituba e Itaguaçu, no extremo sul da cidade. Ou seja, o Residencial São Luis é o lugar de maior vulnerabilidade social, ou é o território onde as pessoas vivem com o menor índice de acesso aos direitos sociais básicos; seguidas pelas pessoas que vivem no extremo sul da cidade, ou nos bairros Jardim Fernanda, Campituba e Itaguaçu. Cabe lembrar que foi nesta região que se iniciou nos anos de 1940 o processo de urbanização que multiplicou os estoques

⁵³ O Mapa da Vulnerabilidade Social de Campinas foi uma demanda aprovada no Orçamento Participativo através da Plenária Temática da Assistência Social, e como tal foi debatido e utilizado pelo Conselho Municipal do OP para subsidiar suas deliberações.

⁵⁴ “A cidade informada e às vias de transporte e comunicação, aos espaços inteligentes que sustentam as atividades exigentes de infraestruturas e sequiosas de rápida mobilização, opõe-se a maior parte da aglomeração onde os tempos são lentos, adaptados às infraestruturas incompletas ou herdadas do passado, os espaços opacos que, também, aparecem como zonas de resistência. É nestes espaços constituídos por formas não atualizadas que a economia não hegemônica e as classes sociais hegemônicas encontram as condições de sobrevivência. Os espaços opacos estão no interstício dessas redes, onde as modernizações e as políticas públicas não chegam, apesar de seus habitantes participarem da lógica que move a cidade enquanto trabalhadores de baixa qualificação, desempregados ou marginais” (SANTOS, 1994, p.39).

⁵⁵ O mesmo Jardim Fernanda que foi usado para discutir parte das questões relacionadas às demandas do OP no capítulo anterior.

de terra no interior do perímetro urbano e que assim o foi porque na estratégia de acumulação de então a expansão urbana espalhou-se com o uso de terras distantes do centro urbano para a construção de moradias e bairros populares.

Nas regiões norte, leste e no centro da cidade, destacam-se o Bairro das Palmeiras e a Fazenda Chapadão, seguidos pela Cidade Universitária, Nova Campinas e Cambuí como as UTBs com índices de menor vulnerabilidade. Este quadro de segregação socioespacial se reproduz impulsionado por elevados Índices de Discrepâncias (ID) no uso do território municipal, “revelando uma distância social de 98 vezes entre o São Luiz e o Bairro das Palmeiras no indicador de responsáveis com renda entre um e dois salários mínimos e uma distância de 491 vezes entre o Jardim Fernanda e o mesmo Bairro das Palmeiras no indicador de responsáveis com renda superior a 20 salários mínimos”. (PMC, 2004, p 30)

Em 2004, o Grupo de Trabalho criado pelo executivo para iniciar a revisão do Plano Diretor caracterizou o território campineiro como um espaço da globalização, com enorme fluidez e profundas e crescentes desigualdades socioespaciais (GT-NPD, 2004). Ou seja, a cidade ao longo de sua história teria recebido ondas de investimentos e modernização que, governadas de fora – ou determinada por razões de fora do território campineiro –, teriam servido à reprodução da estratégia de acumulação hegemônica e permitido que apenas alguns setores apropriem os valores produzidos no território. Isso excluiu a maioria dos que vivem na cidade, do acesso aos valores de uso produzidos pela força de trabalho local e viabilizados pelos investimentos públicos, o que reproduz e acentua sua característica de ser um “chão de passagem” ou, um território da fluidez cortado que é pelas principais rodovias do país. Realidade que se agravará se considerarmos que as razões que orientam os projetos do Trem de Alta Velocidade (TVA) e o da ampliação do Aeroporto de Viracopos são também razões estranhas à vida no território, pois são determinadas pela estratégia de acumulação hegemônica. O que reforça a necessidade de aproximar o debate da participação da economia política do território e pensar noções e práticas teórico-estratégicas como guias para aproximar o feito do fazer e reverter o estado de exclusão socioespacial de Campinas.

3.3) Campinas entre o feito fetichizado e o fazer participativo

Feita a caracterização histórica estrutural do uso das terras e do território campineiro e localizados os espaços reservados para as suas classes. O objetivo a seguir será o de comparar, nesta estrutural territorial dois conjuntos de investimentos definidos durante o Governo Democrático e Popular de Campinas (2001-2004) e o objeto analisado será as consequências destes investimentos para o uso do território. Como já informado, a primeira intervenção foi animada por racionalidades ambientais que extrapolam os limites da cidade, ou seja, os investimentos foram animados por razões ambientais locais, ou da cidade, mas foram determinados por racionalidades ambientais da região onde a cidade está contida, que serão tratadas como racionalidades ambientais sistêmicas porque, como veremos, não permitiram que as razões do mundo da vida que se desenvolve na cidade pudessem influenciar sua formulação e o uso do território derivado dela. O segundo conjunto de investimentos é decorrente das racionalidades da ação comunicativa do mundo da vida que animaram o OP e que são decorrentes da forma segregada de uso do território, que além das contradições determinadas por ela, acaba determinando também a apropriação diferenciada dos valores produzidos no mesmo espaço geográfico pelas diferentes classes sociais, o que reproduz ou mesmo amplia a segregação socioespacial.

Meu ponto de partida para analisar a relação entre as racionalidades da razão comunicativa do mundo da vida e a economia política do território é o suposto de que, no ramo do saneamento, a territorialização das racionalidades sistêmicas são conhecidas. Entre os autores que trabalham o tema, Saiani & Junior (2008) são explícitos ao informarem que as causas do déficit de acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil estão “intimamente relacionado ao perfil de renda dos consumidores – capacidade de pagamento (tarifas) – e à existência de economias de escala e de densidade no setor – maior facilidade de ofertar os serviços em grandes concentrações populacionais”; e que “os investimentos realizados, ao longo do tempo, no saneamento básico brasileiro foram motivados mais pela possibilidade de retorno econômico do que pelo grande retorno social que tais serviços podem gerar” (p. 16/17). E aqui retomo e avanço na delimitação da hipótese colocada no início do trabalho para depois poder analisá-la, qual seja: ao territorializar as racionalidades que animaram os dois conjuntos de investimentos – os do OP e os do saneamento ambiental – será possível externar e analisar algumas das diferenças ou mesmo contradições existentes entre as racionalidades do mundo da

vida e as racionalidades ambientais sistêmicas que determinaram a localização geográfica dos investimentos em saneamento.

Para externar as racionalidades que animam o ramo do saneamento em Campinas e analisar o seu desenvolvimento a partir da economia política do território, se faz necessário retomar o seu desenvolvimento histórico conceitual e, mais uma vez se valendo das contribuições de Toninho (2002) e, desde logo, com o autor registrar que, no momento em que se formavam as empresas de água, luz, bondes e trens na cidade, montava-se também “um mecanismo de apropriação de valor, diretamente vinculado à alavancagem da propriedade da terra, objetivando sua transformação em capital imobiliário” (p. 163). Ainda, em meio a esta estratégia de acumulação, de acordo com Toninho, o debate sobre o sistema de saneamento da cidade nasce, nos anos de 1880, e se desenvolveu animado por “um duelo de posições opostas entre os adeptos de uma supermecanização da captação no rio Atibaia e ribeirão do Pinheiro”; e outra que teria defendido, sem sucesso, “uma captação inframecanizada, dentro dos limites do planalto da cidade, entre as bacias do ribeirão de Anhumas, a leste, e a do Piçarrão, a oeste” (p. 174). Desta forma o sistema de saneamento ambiental em Campinas nasce subordinado à estratégia de acumulação então hegemônica.

Não obstante a longevidade do debate, o modelo de saneamento se materializaria apenas na primeira metade dos anos 1920, com as obras de drenagem e canalização do que se denominou córrego do Saneamento – hoje Avenida Orosimbo Maia, que corta o centro urbano da cidade. Conforme Toninho (2002), uma construção perimetral, ou um canal de drenagem a céu aberto que, através da articulação das ruas transversais e paralelas à avenida, pretendia fazer circular a cultura urbana de sua época. Contudo, e ainda segundo Toninho, apenas no final da década de 1980 e início dos anos 1990, a cidade perceberia um conjunto de investimentos públicos em obras de saneamento, drenagem e articulação viárias previstas desde a década de 1930; com a interligação das Avenidas Suleste e Aquidaban e a urbanização do córrego Piçarrão que, ao receber o canal do saneamento construído nos anos 20 formaria o ribeirão Anhumas. Isto significa dizer que a cidade pensada a partir da estratégia de acumulação do início do Século XIX, só se materializaria ao final do Século XX, quando já se desenvolvia a estratégia de acumulação articulada ao projeto neoliberal. Contudo, e o que é mais emblemático do ponto de vista da economia política do território, as terras valorizadas

pelos investimentos públicos do final do Século XX são as mesmas que racionalizaram a formulação do sistema de saneamento do final do Século XIX.

Em 2005, segundo os dados da SANASA, o sistema de esgotamento sanitário atendia 88% da população urbana, com a coleta feita a partir de 200 mil ligações e que correspondia ao afastamento através de 3.037 quilômetros de redes, emissários e interceptores. Contudo, o tratamento do esgoto em 2000, ainda se apresentava como um grande desafio para a cidade, com apenas 5% do esgoto coletado sendo tratado em pequenas estações. A grande maioria da carga dos esgotos sanitários, mesmo aquela coletada e afastada pela rede, era lançados em córregos e ribeirões que atravessam a área urbana, comprometendo os demais usos da água disponíveis e a qualidade ambiental da cidade e da região. Como exemplo notório do desenvolvimento hídrico poluente da cidade temos o córrego Piçarrão, que, como nos informou Toninho (2002), ao receber o canal do saneamento da região central da cidade forma o Ribeirão Anhumas ao centro do território e que desaba no Rio Atibaia no extremo norte da cidade.

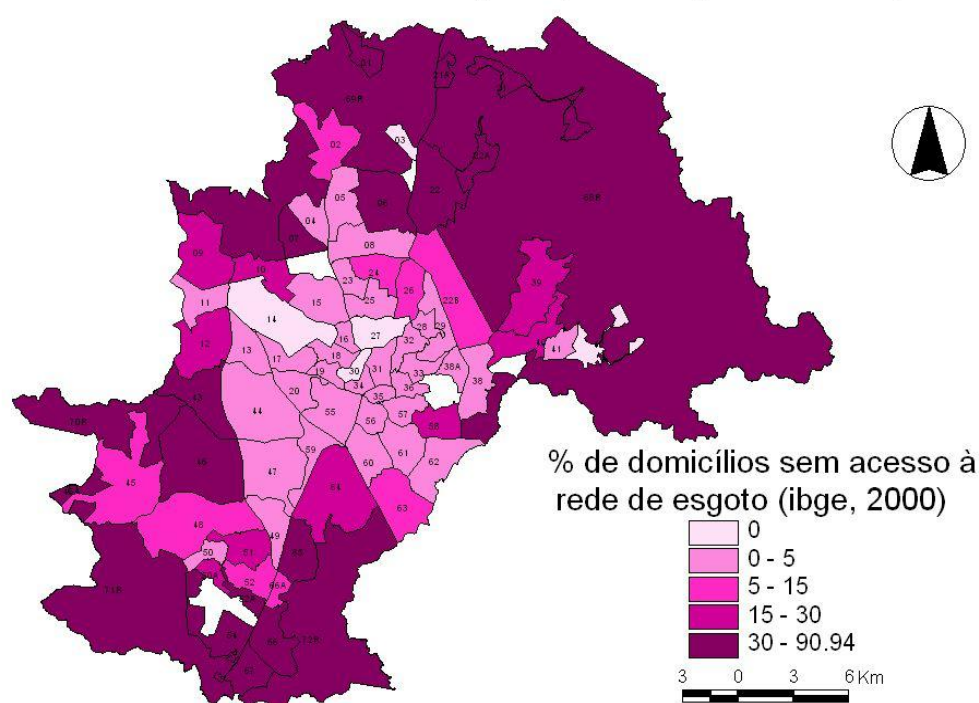
O MAPA II (também construído a partir das 83 Unidades Territoriais Básicas do Plano Diretor da cidade) permite visualizar que a rede de coleta e afastamento de esgoto está localizada no espaço ao centro do território campineiro. Território que, como vimos no MAPA I é também o espaço geográfico onde se desenvolvem as melhores condições de vida e de oportunidades e que contem, portanto, os menores índices de vulnerabilidade social. Já os territórios com os menores índices de domicílio com acesso à rede de esgoto concentram-se nas regiões periféricas da cidade, fundamentalmente nas extremidades das regiões sul, sudoeste e noroeste do MAPA VII e, na outra extremidade do território municipal, ou nas extremidades das regiões norte e leste do MAPA VII.

Nas regiões norte e sul, parte desta realidade se explica pelo fato de alguns dos subespaços não atendidos pela rede de esgoto se encontrar fora do perímetro urbano e que se localizam nos Distritos de Barão Geraldo, Sousas e Joaquim Egidio e que formam a Área Preservação Ambiental – APA. Região onde se localizam, também, mais ao centro, a UNICAMP, os centros de pesquisas e as empresas de alta tecnologia e que, como vimos com Miranda (2002), desde os anos de 1990 e com a implantação do projeto neoliberal vem se urbanizando desde a implantação dos chamados loteamentos e condomínios fechados, voltados fundamentalmente para atender as demandas por moradia das classes média-alta e alta; alguns

dos condomínios, inclusive, estão fora do perímetro urbano ou em plena área de preservação ambiental. Não foi sem razão, portanto, que o sistema de esgotamento sanitário concebido no início do Século XIX se efetivaria ao final do Século XX; ou seja, o modelo de uso e ocupação do território campineiro que se desenvolveu no Século XX estocou as terras que racionalizaram o modelo de saneamento ambiental formulado no início do Século XIX e que, ao final do Século XX, se revalorizaram a partir dos investimentos em saneamento, se reproduzindo como território usado pelas classes média-alta e alta.

MAPA – II

Unidades Territoriais Básicas (UTB) Município de Campinas



(PMC, 2004)

Na outra extremidade do território municipal, nas regiões sul, sudoeste e noroeste também se observam subespaços com baixos índices de domicílio com acesso à rede de esgoto. Não por acaso, como vimos no MAPA I, são as mesmas regiões que apresentam os piores índices de vulnerabilidade social, ou de acesso às externalidades dos investimentos públicos passados. São também as mesmas regiões que se urbanizaram desde a lógica dos anos de 1940 – neste caso, rompendo com a proposta de uso contíguo das terras da cidade – quando a

estratégia de acumulação hegemônica estocava terras dentro do perímetro urbano e ao centro do território, e empurrava os bairros populares para os extremos das regiões sul, sudoeste e noroeste; longe, portanto, da região central e distante também dos principais aparelhos técnicos e políticos onde se formulam e se desenvolvem as principais ações do aparelho de Estado local. Quadro estrutural que determina o uso segregado do território campineiro. E, é exatamente esta diferenciação nas condições de uso dos aparelhos instalados no território campineiro e, portanto, nas condições de uso e apropriação dos valores produzidos no mesmo espaço geográfico que ajuda a explicar a organização política das racionalidades comunicativas do mundo da vida nestas localidades para participar dos espaços do OP e neles reclamar seus direitos.

3.3.1) As determinações dos investimentos em saneamento e a reprodução do uso do território

Como consequência do baixo índice histórico de tratamento do esgoto produzido pela cidade, e, mais uma vez, não obstante a longevidade do debate, no final do Século XX, em 2000, o índice de tratamento de esgoto não passava de 5%. Em função desta realidade que reproduzia no tempo, o Ministério Público, em 1996 ingressou com uma ação judicial contra a Prefeitura de Campinas (PMC) e a SANASA.

Antes de avançar neste debate, há uma questão importante a ser destacada. Quando o sistema de esgotamento sanitário da cidade foi desenvolvido – no início do Século XX –, dado a racionalidade do sistema ambiental da época, não havia no horizonte proposto a ideia da construção de Estações de Tratamentos de Esgotos (ETEs) e é esta característica do modelo ambiental de então que determinou uma imensa rede de coletores e interceptores de esgoto espalhados pela cidade que deságuam nos córregos e afluentes. Tendo isso em vista, o Ministério Público, a PMC e a SANASA assinaram, em 1998, um Termo de Compromisso com o objetivo de estabelecer um cronograma de construção de ETEs.

O Termo de Compromisso determinava que o Estado – neste caso a Prefeitura e sua empresa, a SANASA – deveria aumentar, a cada sete anos, o tratamento de esgoto em uma proporção equivalente ao produzido por uma população de 400.000 habitantes, até que o município não mais despejasse esgotos *in natura* nos rios da cidade. O Termo de Compromisso, também estipulou a construção das ETEs Anhumas e Piçarrão (setores de esgotamento 04 e 08 do QUADRO VIII) como obras obrigatórias (JUSTO, 2004). Há que se observar que estas duas

ETEs – como pode ser constatado no QUADRO VIII e no MAPA III – atendem subespaços de urbanização ao centro do território, ou os de menor vulnerabilidade social, mas com elevados índices de produção de esgoto tendo em vista o alto nível de ocupação do solo, inclusive de forma verticalizada. E, em conformidade aos critérios de economias de escala e de densidade de estrutura no setor, sugeridos por Saiani & Junior (2008), a região já possuía redes coletoras e de afastamento de esgoto, o que maximizaria o retorno dos investimentos do poder público e, também valorizaria os capitais que se metamorfoseiam com o padrão de urbanização iniciado nos anos 1990 (que atendia os interesses das classes média-alta e alta) que usou os espaços geográficos ao leste e ao norte da cidade para onde eram escoados 35% do total de esgoto produzido pela cidade, lançados *in natura* nos córregos da região.

O não cumprimento do acordo, assinado em 1998 com o Ministério Público, foi a justificativa para que este entrasse com uma ordem de execução contra a Prefeitura e a SANASA, de modo que fossem cessados os despejos dos esgotos de Campinas no Rio Atibaia e no Ribeirão Quilombo. Em 2003 um novo acordo redefiniu os prazos para a conclusão das obras e, o acordo permitiria também viabilizar o financiamento com a Caixa Econômica Federal (CEF) e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) necessários à efetivação dos investimentos.

Antes do segundo acordo, porém – e, até por isso, a possibilidade do acordo feito em 2003 –, em 2001, a SANASA, em conformidade com o seu Plano Diretor de Tratamento de Esgoto (que, do ponto de vista geográfico, priorizava as mesmas regiões determinadas pelo Termo de Compromisso de 1996), já havia estabelecido a meta de elevar o índice de tratamento de esgoto de 5% para 70%, com investimentos da ordem de R\$ 182 milhões.

O plano de investimento que a SANASA acordara com o Ministério Público, já havia sido referendado, em janeiro de 2002, pelo CONDEMA⁵⁶ (Conselho Municipal de Meio Ambiente), o que o qualifica como em conformidade às razões ambientais locais e regionais e, também do ponto de vista da participação – ainda que na forma de ratificação, porque a SANASA apresentou o plano ao CONDEMA e este o ratificou, mesmo o Conselho sendo um espaço do tipo de partilha de poder.

O Plano Diretor de Tratamento de Esgoto da SANASA subdivide a cidade em três bacias naturais de drenagem – Atibaia, Quilombo e Capivari – subdividindo-a em 13 setores de esgotamento, conforme QUADRO VIII. Contudo, como já informado, a meta estabelecida foi a

⁵⁶ Em janeiro de 2002 o Plano de Obras foi apresentando e debatido pelo Conselho que o referendou. <http://antigo.campinas.sp.gov.br/comdema/>

de tratar 100% dos esgotos das bacias do Atibaia e Quilombo e, 30% da Bacia do Capivari.⁵⁷ Essa última bacia abrange as regiões sul, sudoeste e parte da noroeste onde estão localizados os setores de esgotamento 12 e 13, conforme o MAPA III e os territórios onde, de acordo com o MAPA I, a vida se desenvolve com os mais elevados índices de vulnerabilidade social da cidade. O acordo também previu que, para cada uma das três bacias seriam implantadas redes coletoras, emissários, interceptores, estações elevatórias e Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs), conforme mostram o MAPA III e no QUADRO VIII.

QUADRO VIII
QUADRO DOS SETORES DE ESGOTAMENTO POR BACIA E POPULAÇÃO CORRESPONDENTE

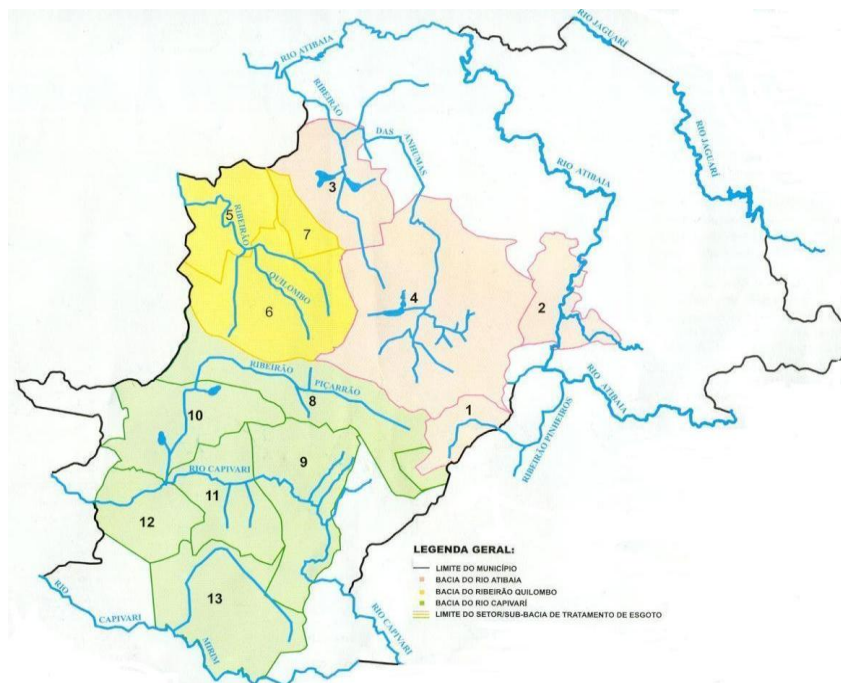
BACIA	SETOR DE ESGOTAMENTO		ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO	POP.(Hab.) Ano 2002	vazão média (l/s)	ESTÁGIO DO EMPREENDIMENTO 1º semestre 2005	População por Bacia	%	População Atendida	%	População NÃO Atendida	
											número	%
Atibaia	1	Samambaia	Samambaia	39.892	98	em operação	344.006	4,14	344.006	35,69	0	0
	2	Sousas / Joaquim Egídio	Sousas / Joaquim Egídio	10.478	72	em obras		1,09			0	0
			Arboreto dos Jequitibás	706	4	em operação		0,07			0	0
	3	Barão Geraldo	Barão Geraldo	45.585	168	em análise ambiental		4,73			0	0
	4	Anhumas	Anhumas	247.345	1044	em obras		25,66			0	0
Quilombo	5	San Martin	San Martin	4.219	17	em análise ambiental	66.347	0,44	66.347	6,88	0	0
	6	Santa Monica	Vó Pureza	25.401	63	em operação		2,64			0	0
	7	Boa Vista	CIATEC	36.727	158	em operação.		3,81			0	0
Capivari	8	Picarrão	Picarrão / Santa Bárbara	208.489	551	em operação	553.515	21,63	213.857	22,19	0	0
	9	Santa Lúcia	Santa Lúcia	132.322	219	projeto conceitual		13,73			132.322	13,73
			Bandeiras	20.316	67	projeto conceitual		2,11			20.316	2,11
			Nova América	4.266	11	projeto conceitual		0,44			4.266	0,44
			Icarai	1.114	3	em operação		0,12			0	0
			Mercedes	2.140	8	projeto conceitual		0,22			2.140	0,22
	10	Campo Grande	PUCC II	13.302	35	projeto conceitual		1,38			13.302	1,38
			Santa Rosa	4.254	13	em operação		0,44			0	0
			Florence	57.968	88	projeto conceitual		6,01			57.968	6,01
	11	Ouro Verde	Ouro Verde	64.417	256	projeto conceitual		6,68			64.417	6,68
	12	Friburgo	Marajó	6.847	35	projeto conceitual		0,71			6.847	0,71
			Itajaí	8.080	38	projeto conceitual		0,84			8.080	0,84
	13	Viracopos	Viracopos	30.000	35	projeto conceitual		3,11			30.000	3,11
TOTAL				963.868	2.983		963.868	100	624.210	64,76	339.658	35,24

Fonte: Os dados foram sistematizados desde as apresentações feitas pelo presidente da empresa ao CONDEMA e no I Workshop Internacional Brasil – Japão, na Unicamp em de 16 de Junho de 2003.

⁵⁷ Guillo, Vicente Andreu. Presidente da SANASA - Apresentação I Workshop Internacional Brasil – Japão. Evento ocorrido em 16 de Junho de 2003 Centro de Convenções da Unicamp – www.cori.unicamp.br/workshop.htm - 13k

MAPA – III

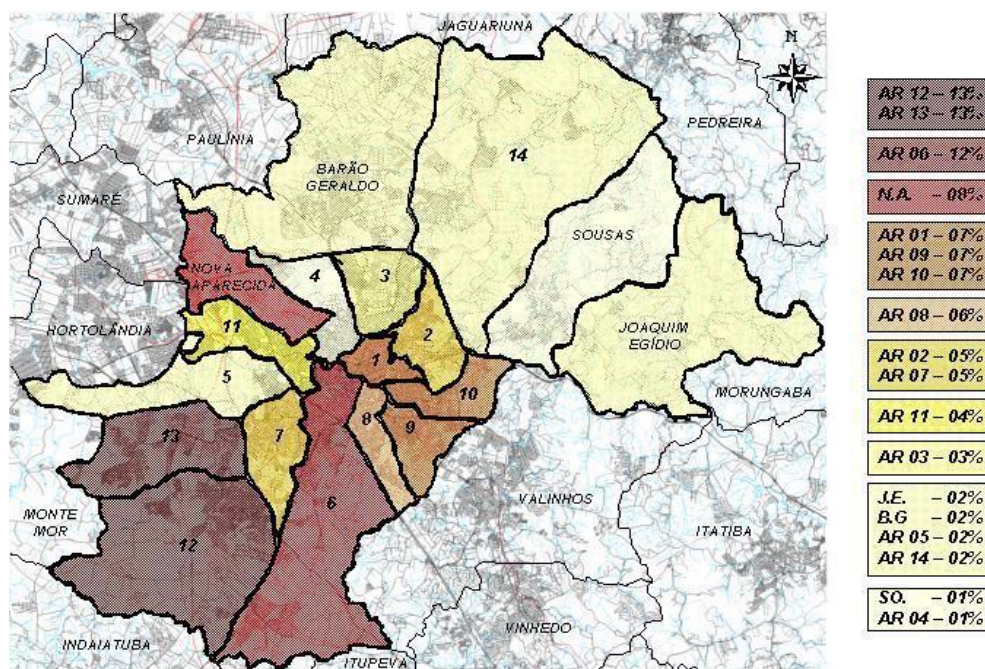
Bacias hidrográficas e setores de esgotamento sanitário



(PMC, 2006)

MAPA – IV

Distribuição dos recursos do OP



Fonte: Coordenadoria Especial da Participação Popular e do Orçamento Participativo – PMC

Os dados do QUADRO VIII demonstram que aproximadamente 65% da população seriam atendidas com a intervenção que objetivou tratar 70% do esgoto produzido pela cidade.

Também é possível perceber a partir do MAPA III, pela localização geográfica dos setores de esgotamento contemplados (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 – nas regiões central, leste e norte da cidade), que o plano de saneamento ambiental priorizou os subespaços onde se desenvolve o processo de urbanização dos anos 1990 – espaços onde a urbanização se caracteriza pela verticalização como no centro do território e nos condomínios fechados nas regiões norte e leste – e onde se observam as melhores condições de vida.

É fundamental frisar que os subespaços geográficos não contemplados pelos investimentos do plano de tratamento de esgoto estão na outra extremidade do território, nas regiões sul, sudoeste e noroeste da cidade (MAPA VII); região onde, de acordo com Mapa da Vulnerabilidade Social de Campinas (MAPA I), se observam os maiores índices de vulnerabilidade social, pois nelas se localizam as 08 UTBs com as piores condições de vida e sem acesso às externalidades decorrentes dos investimentos públicos; UTBs que se formaram desde a estratégia de acumulação da industrialização e que compõem a região do corredor às margens da Rodovia Santos Dumont (região 06 do OP), e as regiões do Ouro Verde e do Campo Grande, respectivamente regiões 12 e 13 do OP.

3.3.2) Os investimentos do OP e a democratização do uso do território

De forma inversa à distribuição espacial dos investimentos em saneamento, o MAPA IV acima, que localiza a distribuição geográfica dos investimentos do OP, demonstra que as racionalidades da ação comunicativa do mundo da vida que animavam os espaços do fazer participativo do OP, determinaram uma outra racionalidade para o uso do território. Racionalidade que esta também sintetizada no QUADRO III, que informa quantas demandas foram aprovadas para cada uma das regiões do OP, por tema e para cada segmento social, assim como os valores destinados aos ramos do Estado para executar as demandas.

QUADRO – III
Cruzamento das demandas aprovadas pelo COP por regiões, temas e valores – anos de 2001 – 2003

Temas	Regiões e Segmentos																						Total em qtd.	Total em R\$			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Distrito de Joaquim Egidio	Distrito de Sousas	Distrito de Barão Geraldo	Distrito de Nova Aparecida	Comunidade Negra	Portadores de Deficiência	Juventude	Homossexuais			Mulheres	Idosos	Toda Cidade
Assistência	6		1			1	1			1		1	2					2		2			1	1	22	41	11.416.835,76
Cidadania e Gabinete																			3		1	1	1			6	5.604.200,00
Cultura e Esporte	2	4	1		1	1	2	3	2	3					3		1	1	3		2	1	1	7	1	39	11.201.587,16
Desenvolvi/o Econômico	2																			1	2	1	2		8	16	4.146.000,00
Educação		3	3	2	3	8	3	1	6	6	5	6	5	1		1	2	3	1		1	3			29	92	36.957.120,00
Gestão																									13	13	7.385.600,00
Habitação		11	13	4	4	3	2	2	4	3	2	3	2	1		2	1	3							8	68	19.280.996,00
Meio Ambiente	1														1											2	2.666.000,00
Obras		2	2		1	5	10	4	3	2	1	5	4	2		1		2							2	46	52.021.669,11
Saneamento			2	2	3	4	2	1		1	6	6	1	6		4	7	2								47	18.123.000,00
Saúde		1			2	3	1	2		2	3	5	3		1	2	1	1		1		1	1	2	9	41	27.145.850,00
Segurança	2			1	1	1			1			1	1		1	1	1					2				13	4.476.250,00
Serviços Públicos							1				1		1	1	1										1	6	2.927.000,00
Transporte	1								3					1			3			2						10	2.496.000,00
Totais	14	21	22	9	15	26	22	13	19	18	18	27	19	12	7	11	16	14	7	6	6	9	6	10	93	440	205.848.108,03

Fonte: Coordenadoria Especial da Participação Popular e do Orçamento Participativo – PMC

Contudo, nos concentremos na dimensão geográfica. Nesta perspectiva, os dados do QUADRO III mostram que as regiões que mais tiveram demandas incorporadas foram as Regiões 12 e 06. Respectivamente, Ouro Verde ou região dos DICs e a região que engloba o Parque Oziel e vai até o Aeroporto Internacional de Viracopos, ou o corredor da Rodovia Santos Dumont (MAPA IV). As regiões 12 e 06, juntas, conquistaram 53 demandas, ou 12% do total de demandas do OP.

De acordo com os dados do QUADRO IV e do MAPA IV, as três regiões que mais perceberam investimentos foram as Regiões 13 (Campo Grande), 12 e 06. Juntas, as regiões foram contempladas com cerca de R\$ 50 mil, ou quase a metade dos recursos empenhados – 47%.⁵⁸

QUADRO – IV **Comprometimento dos recursos do OP por região**

Região	Valor Comprometido
AR 1	R\$ 3.390.811,26
AR 2	R\$ 1.610.835,47
AR 3	R\$ 1.654.058,05
AR 4	R\$ 1.423.578,63
AR 5	R\$ 2.079.417,21
AR 6	R\$ 15.333.571,24
AR 7	R\$ 5.958.817,63
AR 8	R\$ 4.283.165,48
AR 9	R\$ 3.025.347,67
AR 10	R\$ 8.131.156,37
AR 11	R\$ 2.799.999,26
AR 12	R\$ 12.839.200,60
AR 13	R\$ 21.816.826,13
AR 14	R\$ 2.959.552,70
Barão Geraldo	R\$ 4.833.372,69
Joaquim Egidio	R\$ 653.858,36
Nova Aparecida	R\$ 8.451.365,81
Sousas	R\$ 5.560.299,30
Total	R\$ 106.805.233,86 *

Fonte: Coordenadoria Especial da Participação Popular e do Orçamento Participativo – PMC; set/04
* Nestes montantes não estão contidos os investimentos direcionados para o ramo da habitação.

⁵⁸ O empenho é a penúltima fase do processo da execução orçamentária, a última é a liquidação ou o pagamento após os serviços terem sido executados. O empenho é a garantia de que os recursos serão usados para aquilo e, do ponto de vista dos contratados, a demonstração de que podem executar os serviços porque o recurso para o pagamento está empenhado.

As regiões 06, 12 e 13 são subespaços que, como vimos, não foram contemplados pelas racionalidades ambientais sistêmicas, ou pelo Plano Investimento que objetivava tratar 70% do esgoto produzido no uso do território. Contudo, inversamente, juntas as regiões foram contempladas com 38% dos recursos distribuídos pela racionalidade comunicacional do OP. Cabe registrar também que, juntos, os mesmo espaços priorizados pelo fazer participativo do OP, segundo os dados do Censo 2000, respondiam por 32% da população da cidade, ou 310.417 habitantes. Mais ainda, os três espaços opacos que foram iluminados pelos investimentos do OP mobilizaram 30,68% das pessoas que dele participaram e que, a partir das críticas às realidades vividas nas localidades, ajudaram a indicar e definir prioridades de investimentos para melhorar a vida em Campinas e democratizar o uso do território.

Os dados gerais do OP apresentados nos QUADROS III e IV demonstram que quando as definições de investimentos são animadas pelo fazer comunicativo do mundo da vida, as políticas sociais básicas e os espaços territoriais de maior vulnerabilidade social são priorizados. E isto é possível ser percebido se comparado o MAPA I e o MAPA IV. Ou seja, o que a comparação informa é que as 08 (oito) Unidades Territoriais Básicas (UTBs) com maiores índices de vulnerabilidade social estão localizadas nas três regiões que mais foram contempladas com demandas e recursos do OP. Isto significa que, do ponto de vista geográfico temos aqui um nítido processo do que se convencionou chamar de inversão de prioridades, movimento que leva os investimentos públicos para as regiões mais distantes e menos favorecidas.

Fundamentado pelas informações apresentadas aqui, posso afirmar que as razões que hegemonizaram a política de investimentos ambiental determinaram que parcela importante dos recursos públicos se dirigisse para a construção de equipamentos técnicos de uso seletivo, reproduzindo o processo de transferência de recursos produzidos pela força de trabalho local para frações de classe dominantes e para as regiões ganhadoras nos processos de urbanização e uso da terra desenvolvido desde o Século XIX. E, isso tudo foi feito em nome de ideologias como a do progresso e da sustentabilidade ambiental para a modernização e a competitividade do território; ou seja, sem que a forma concreta de uso seletivo do território aparecesse no pensamento coletivo como síntese das múltiplas razões que o construíram, e que agora o reproduzem como mais um exemplo de realidade de exclusão socioespacial local.

Estamos falando aqui de um acordo, ou de um feito que envolveu diferentes ramos e setores do Estado. Supostamente todos representantes do interesse geral da sociedade, mas que, ao se desenvolver sem se comunicar com as racionalidades críticas do mundo da vida que se desenvolvem na cidade, ou mesmo se apresentando como representante burocrático do povo que vive na região, ao atender as racionalidades ambientais sistêmicas, reproduziu o modelo de expansão urbana e de valorização da terra iniciado no Século XIX e efetivado nos anos de 1990, ou ao final do Século XX. O qual, como vimos, de um lado, buscou intensificar o uso das terras reservadas nas regiões mais valorizadas do território campineiro e, de outro, a implantação dos chamados loteamentos e condomínios fechados para as frações de classe dominantes. Em outros termos é a revalorização do papel do capital mercantil de que nos fala Wilson Cano (2010). Segundo Cano, forma de capital que, como o próprio nome indica, tem origem antes mesmo do capitalismo, mas que até hoje, dada sua capacidade de se metamorfosear, mantém forte relações com sistemas políticos e com as racionalidades do Estado. Forma de capital que, de acordo com Cano, já havia sido metamorfoseado e revalorizado pelo padrão de urbanização desenvolvido em Campinas, por exemplo, como vimos com Toninho (2002), desde a sua origem e que animou também o modelo de urbanização que se desenvolveu com a estratégia de acumulação dos anos 1940, onde as “terras antes precificadas por alqueire ou hectare, eram agora calculadas por metro quadrado!” (CANO, 2010, p. 19).⁵⁹

Mais ainda, a localização geográfica dos investimentos em saneamento explicita os limites colocados pela forma hegemônica de organização burocrática do Estado na medida em que a intervenção – formulada desde as racionalidades burocráticas, ou sem auscultar as razões do mundo da vida que se desenvolvem no território – não rompeu com as razões pretéritas de uso do território local. Mesmo assim, a intervenção foi e é percebida pelo conjunto dos usuários como uma consequência natural, ou um feito fetichizado na exata medida em que o feito oculta as racionalidades das relações sociais de produção do território – passada e presente – para, desta forma, se apresentar como um objeto externo, uma coisa que, por suas próprias propriedades, satisfaria necessidades humanas, independente de sua natureza ou origem.

⁵⁹ Em nota de rodapé 23 o autor comenta: “Lembro, por exemplo, como a boa ação representada pela doação de uma pequena parte da Fazenda Rio das Pedras (Campinas, São Paulo) para construção do Campus da Unicamp em fins da década de 1960, representou um ardil dos proprietários, parecido com esse, pois em parte do entorno restante, implantaram o bairro Cidade Universitária e alguns condomínios, que tiveram preços tão altos como os dos melhores bairros da cidade. Essa área está bem próxima de um assentamento do BNH (Vila Costa e Silva) feito na mesma época”.

Na outra forma, a do OP, observa-se uma intervenção de baixo para cima, que aproxima o feito do fazedor direto através do fazer comunicativo e que, por isso, permite desnudar as contradições que as racionalidades do mundo da vida estabelecem com o burocratismo e com as racionalidades dos sistemas econômicos e de poder. E o faz na medida em que a maioria das decisões que determinaram os investimentos do OP foi tomada sem a interferência *ex ante* das racionalidades burocráticas e sistêmicas. Ao contrário, as decisões foram animadas pelas críticas racionais do fazer participativo e em relação à realidade de subordinação e de carência de direitos nos territórios subordinados às estratégias de acumulação que determinaram a forma segregada de uso atual de Campinas. O que permitiu aos direitos reclamados serem legitimados em um processo de fazer comunicacional democrático e participativo que, em público explicita suas contradições com as razões que determinaram o feito que subordina os espaços geográficos, segmentos sociais e frações de classe. Ou permitiu ao fazedor deste feito se contrapor à colonização do mundo da vida pelas racionalidades sistêmicas.

Contudo, as duas formas de intervenção mexeram com as condições de uso presente e futuro do território campineiro, seja atendendo interesses de frações de sua classe dominante, valorizando suas terras e os diferentes capitais que a elas se agregam ou, ainda fazendo Campinas estar hoje entre as cidades com maiores índices de tratamento de esgoto. Na outra forma, os investimentos atenderam demandas da sua classe trabalhadora e de segmentos sociais subordinados, o que possibilitou alterar as condições de uso dos subespaços geográficos subordinados e preteridos pelas estratégias de acumulação e suas formas de uso e ocupação do território.

Não por acaso, portanto, no que se refere ao uso do território, o confronto entre as duas formas políticas e suas racionalidades explicitam contradições entre elas na medida em que a intervenção no saneamento – animada pelas racionalidades ambientais sistêmicas – foi, desde o início, elogiada pelo conjunto dos cidadãos e pelos aparelhos ideológicos locais. Já a forma OP enfrentou diferentes ataques por parte dos interesses que determinaram a formação territorial local e que buscavam evitar o deslocamento dos investimentos públicos para atender aos interesses das frações da classe trabalhadora e dos segmentos sociais subordinados, assim como priorizar o desenvolvimento da vida nos territórios subordinados. Estes movimentos que nos permitem perceber contradições e, a partir delas formular e desenvolver ações objetivando a superação da subordinação socioespacial às racionalidades sistêmicas e burocráticas.

3.4) Campinas como mercadoria

O objeto analisado a seguir será o desenvolvimento institucional decorrente da revisão participativa do Plano Diretor de Campinas, ou como ele se relaciona com o projeto participativo e democrático, que tem na participação e no uso do território elementos estratégicos. Parto, para introduzir o debate, das críticas feitas pelo Conselheiro do OP Campinas, Leonardo Freire de Mello em sua dissertação intitulada "Orçamento Participativo e Agenda 21 Local: Uma proposta para Campinas".⁶⁰ Dissertação que teve como "objeto de análise a possibilidade de junção dos processos de Orçamento Participativo e Agenda 21 Local objetivando uma metodologia mais eficiente através da utilização da organização de sistema de informação geográfica que privilegie a participação pública" (MELLO, 2003, p. 9, grifo meu). E o faço, em primeiro lugar porque, segundo Mello, "tanto a Agenda 21 Local quanto o Orçamento Participativo são instrumentos de gestão participativa do território. Enquanto o OP propõe ações de curto prazo, a Agenda 21 define diretrizes de médio e longo prazo" (p. 124).

Este primeiro aspecto da crítica é importante porque permite aproximar o debate das contradições entre as razões do mundo da vida com os das racionalidades burocráticas, nas palavras de Mello:

a abordagem e a ação devem passar de "conjunturais específicas" para "estruturais estratégicas", na qual problemas mais sérios e que comprometem a qualidade de vida de parcelas mais significativas da população local passam a ser enfrentados de uma maneira mais adequada. Também espera-se que isso provoque um aumento na efetividade dos investimentos públicos, gerando soluções adequadas para problemas estruturais de média e larga escala como, por exemplo, a ocorrência de inundações ou o déficit habitacional ao invés de apenas "apagar incêndios" localizados (p. 129).

Minha opinião é diferente da de Mello, que entende as demandas do OP como de "curto prazo" ou conjunturais e que apenas apagariam incêndios, tais como "a pavimentação de um determinado trecho de uma determinada rua [que beneficiaria] apenas os moradores daquele local" (p. 127), não produzindo "impactos e resultados positivos em todo o território e para toda a população que nele habita" (p. 128). E minha opinião é diferente – se limitando aqui à argumentação derivada do debate da economia política – porque, como vimos com David Harvey (1980) e Milton Santos (1994), do ponto de vista da economia política do território, qualquer intervenção em um subespaço resulta na transformação do espaço como um todo e, em última instância, na transformação de todas as localizações nele contidas. Mais ainda, na

⁶⁰ Dissertação apresentada à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Engenharia Civil da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Engenharia Civil, na área de concentração de Saneamento e Ambiente. Campinas, 2003.

medida em que o custo para a obtenção de um recurso ou um serviço é função da sua acessibilidade, alterações nas condições iniciais de acesso podem mudar – como muda, por exemplo, a pavimentação de uma rua ou um pequeno trecho de uma rua – os custos de acesso aos recursos e, conseqüentemente o comprometimento e a própria renda real das classes sociais. Contudo, em outro aspecto deste trabalho, Mello é taxativo quando avalia que no OP o “retorno em termos de qualidade de vida percebida ou de solução de um determinado problema que está comprometendo a qualidade de vida ou até mesmo expondo a população local a riscos de vida, é indiscutível” (p. 128). E, neste aspecto, a crítica feita por Mello é importante porque é um depoimento de quem viveu ser Conselheiro e pôde sentir a importância de o fazer participativo ser animado pelas razões do mundo da vida, como o foi no OP.

Não por acaso, portanto – e aqui uma terceira razão da importância da crítica –, Mello propõe a adoção do macrozoneamento do Plano Diretor da cidade como base regional do OP. Proposta que se alimenta da ideia de que esta abordagem territorial, supostamente poderia “estabelecer uma relação simbiótica com a abordagem temática já existente e que propõe a discussão das questões municipais pelo enfoque de temas como cultura, saúde e educação” (p. 127), ou seja, permitiria intersectorializar os espaços do fazer participativo. E a proposta é importante também porque sua efetividade – tomar as macrozonas do “Novo” Plano Diretor como espaços geográficos onde a participação intersectorializada poderia se desenvolver – é objeto de análise deste trabalho.

Vejamos outra proposta do autor. Mello propõe, conforme seu objeto de análise, “organizar as informações municipais em um sistema de informação geográfica que privilegie a participação pública” (p. 125). Segundo Mello (p. 134) “esta parte da proposta é composta pela incorporação de um índice de qualidade de vida e de uma ferramenta de visualização geográfica” e que aponte

o quanto as demandas que estão sendo apresentadas pela população realmente refletem uma determinada questão estrutural relacionada com a qualidade de vida no local ou se é uma demanda específica e conjuntural que irá resultar em benefícios apenas para um grupo restrito de moradores da região.

Não se trata aqui de uma posição contrária ou favorável à adoção de mapas geográficos referenciais, menos ainda se a proposta objetivar territorializar e integrar as instituições participativas ou o fazer participativo; contudo, dadas as diferentes razões de uso do território, há que se perceber e debater as diferentes determinações da sua produção e os conseqüentes usos das informações georeferenciadas, até porque, como vimos, o autor fala de uma

racionalidade maximizadora quando da definição dos investimentos, racionalidade determinada por questões estruturais, como foi na questão do saneamento analisada no item anterior. O que está, portanto, colocado aqui como desafio é exatamente o enfrentamento cultural às racionalidades do burocratismo, ou o enfrentamento cultural às racionalidades técnicas maximizadoras que – por mais apelo social que tenha, como tem as questões ambientais, por exemplo – subordina as razões do mundo da vida às referidas racionalidades, se utilizando inclusive do argumento segundo o qual o grupo social a ser contemplado é pequeno perto de tantos outros problemas sociais a serem enfrentados, e que se levado a cabo alimentaria a crítica liberal refutada por Dagnino (2002), segundo a qual os resultados dos processos participativos não se generalizariam e se limitariam a atender demandas específicas e de pequenos grupos. Do ponto de vista ideológico, portanto, um importante desafio da participação é o de se legitimar em um processo de disputa com a cultura liberal onde impera a racionalidade da maximização dos sistemas econômicos e políticos para que o grupo no poder possa se manter e reproduzir a estratégia de acumulação do projeto hegemônico.

Antes ainda de avançarmos no debate deste item se faz necessário retomar o debate da tipologia das instituições participativas proposta por Avritzer (2009) que conceitua o espaço dos Planos Diretores Participativos como sendo de ratificação. De ratificação porque se caracterizariam como sendo espaços onde as políticas formuladas no âmbito do Estado – e, do meu ponto de vista, do Governo – são ratificadas através de audiências públicas, que por serem abertas possibilitam a participação da sociedade civil. Não obstante, parece-me determinante observar que a Lei nº. 10.257 – conhecida como Estatuto da Cidade e que determina a revisão ou a formulação dos Planos Diretores de forma participativa –, no seu Art. 2º estabelece que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” mediante as diretrizes que a mesma Lei estabelece. Entre as diretrizes, o inciso II, do mesmo artigo, estabelece que a “gestão democrática por meio da **participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade **na formulação**, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.⁶¹

Como pudemos observar, na forma da Lei, ou de acordo com o Estatuto das Cidades a participação não deveria se limitar ao referendo às formulações produzidas pelos Governos a

⁶¹ Grifos meus.

partir das suas razões. Ao contrário, os Governos deveriam auscultar os reclames do mundo da vida que se desenvolvem nos lugares onde estão sendo percebidos quando das formulações das propostas de criação ou revisão dos Planos Diretores Participativos. De toda forma, como demonstra Avritzer, na realidade concreta, assim como foi em Campinas (não obstante a criação do Conselho da Cidade através da Lei Municipal Nº 12.321, de 20 de julho de 2005; “colegiado de caráter consultivo, que objetiva estudar e propor diretrizes para a formulação e a implementação da política municipal de desenvolvimento urbano sustentável”, como informa o Artigo 1º. da Lei), a participação na revisão dos Planos Diretores tem tido caráter de referendo às propostas formuladas pelos Governos. Contudo, como já disse, não é este o objeto direto deste item. Este é a discussão das possibilidades para se perceber o território usado como espaço de organização política e do fazer participativo a partir das realidades vividas nos diferentes subespaços da cidade e, desta forma, fazer as razões do projeto político participativo e democrático ganharem força frente às razões hegemônicas de produção e apropriação privada dos valores econômicos, políticos e culturais produzidos nas localidades.

3.4.1) O “Novo” Plano Diretor e a mercadorização de Campinas

Em Campinas, mesmo após a publicação da Lei Complementar nº 15, em 27 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o “Novo” Plano Diretor de Campinas (NPDC), as contradições e, portanto, a disputa entre as utopias da cidade democrática e a da cidade mercadoria se mantêm. Pois, apesar de constar da Lei Complementar nº 15, no seu Artigo 3º, inciso IV, o objetivo de “promover a participação da sociedade nos processos de planejamento, gestão e fiscalização da execução das políticas e diretrizes municipais” – que seria um avanço institucional na perspectiva da cidade democrática porque efetivaria participação, como estabelece o Estatuto da Cidade, seja de forma direta ou através dos Conselhos Municipais e o Conselho da Cidade – não está garantido. Ao contrário, a participação foi tratada como variável subordinada ou dependente, já na forma da Lei, através do seu Art. 95, onde se estabelece que o executivo estabelecerá os mecanismos de gestão do NPDC com o “acompanhamento do Conselho da Cidade de Campinas e demais conselhos afins”.

O conteúdo da disputa política que se desenvolvera no momento da aprovação da Lei Complementar revela alguns dos desafios da disputa política e cultural com o projeto hegemônico e me permite avançar, tanto na análise da relação entre a participação e a

economia política do território, quanto no debate dos desafios da participação. Como exemplo, o NPDC incorporou a possibilidade de utilização – em quase todas as regiões – dos instrumentos de gestão urbana previstos no Estatuto das Cidades e que tem como objetivo permitir ao aparelho de Estado local intervir e não apenas normatizar e fiscalizar o uso, a ocupação e a rentabilidade das terras e dos aparelhos que a elas se agregam e, desta forma, buscar garantir a função social da propriedade. Dentre os instrumentos incorporados ao NPDC observa-se o “parcelamento, edificação ou utilização compulsória”, o “IPTU progressivo no tempo” e a possibilidade da “desapropriação com pagamento de títulos”.

A incorporação de tais instrumentos causou reação por parte dos representantes dos proprietários de terras e do setor imobiliário que – segundo o Editorial do Jornal Correio Popular (15/11/2006) – reivindicaram “clareza das regras que determinarão a cobrança de impostos e o direito de preferência em determinadas glebas do município, sob o risco de se estabelecerem insegurança no setor e refreamento de investimentos”. A proposta apresentada pelos representantes dos capitais materializava-se na necessidade de os técnicos avaliarem se a aplicação da Lei interferiria no mercado de terras. Os referidos representantes propuseram também, que se definissem, na Lei, quais os subespaços da cidade que estariam sujeitos à definição política – não mercantil, portanto – das formas de uso do território.

Da parte dos Movimentos Sociais, sindical, dos Conselhos Municipais e de parte dos Vereadores (da oposição e de setores da própria base de sustentação), a reclamação foi a de que o Executivo, apesar da disposição para ouvir críticas e dirimir dúvidas dos participantes dos espaços de ratificação, pouco esteve disposto a alterar suas proposições.

Não obstante o NPDC ter incorporado os instrumentos de gestão urbana e mesmo ter criado a figura dos Conselhos Locais de Gestão Urbana para as nove macrozonas de planejamento (MAPA XI), a regulamentação dos instrumentos – em parte atendendo aos reclames dos proprietários de terras –, foi remetida para os Planos Locais de Gestão Urbana,⁶² os quais deveriam estar prontos até dezembro de 2008. Contudo, ao final de 2012, apenas um dos Planos Locais foi criado, o da Macrozona 05, os demais, assim como foi com este, estão sendo feitos de acordo com o Art. 17 da Lei Complementar nº 15 que, em primeiro lugar determina que, os Planos Locais devem ser feitos em conformidade às normas e diretrizes definidas no NPDC. O que, em princípio, permite imaginar que os instrumentos de gestão

⁶² Cada uma das nove macrozona deve ter um Plano Local de Gestão, um detalhamento na forma de Lei das diretrizes de desenvolvimento esperado para cada uma dos espaços da cidade.

urbana serão incorporados aos Planos Locais. Não obstante, o mesmo Art. 17, no seu parágrafo único traz duas outras informações que, na prática, têm se mostrado conflitantes. Vejamos o que diz o parágrafo: “a elaboração e alteração dos Planos Locais de Gestão ficarão sob responsabilidade do órgão executivo municipal de planejamento, garantido a participação popular”. A primeira informação é a de que a elaboração e a gestão dos Planos ficarão sob a responsabilidade do executivo, o que já sugere uma baixa perspectiva participativa. A segunda informação é a de que seria garantida a participação popular. Contudo, como exemplo da forma pouco participativa com que o Governo construía os Planos Locais de Gestão, os moradores do Distrito de Barão Geraldo, em reunião pública para discutir o Plano de Gestão da Macrozona 03 (MAPA XI), que contém o Distrito, lançaram um **MANIFESTO DE REPÚDIO** “pela forma ambígua, superficial e arrogante com que o senhor Secretário de Planejamento Municipal vem conduzindo os trabalhos relativos à revisão do Plano Local de Gestão da Macrozona 03”.⁶³ Na crítica formulada pelos moradores do Distrito, fica claro, que o Governo continuou usando os espaços de participação da sociedade civil como espaços para ratificar das suas proposições.

Pior do que a forma como o Governo vinha construindo os Planos Locais de Gestão, ao analisarmos as condições de intervenção dos respectivos Conselhos Locais de Gestão Urbana a partir do Art. 18 da Lei Complementar nº 15, o que se observa é que, após o executivo ter realizado os respectivos Planos Locais, caberá aos Conselhos Locais apenas “**acompanhar** a implementação dos Planos Locais de Gestão, podendo avaliar e **recomendar**”⁶⁴ medidas para seu efetivo cumprimento”. Na mesma perspectiva do Art. 18, o fazer participativo que animou a proposta dos Planos Diretores Participativos é enterrado pelo já citado no Art. 95 da Lei Complementar nº 15 que afirma:

Para assegurar que os objetivos, diretrizes e metas desta Lei Complementar sejam atendidos, o órgão executivo municipal de planejamento estabelecerá mecanismos de gestão do Plano Diretor, com a participação dos demais órgãos da administração e **acompanhamento**⁶⁵ do Conselho da Cidade de Campinas e demais conselhos afins.

Se por um lado, portanto, o NPDC incorporou os instrumentos de gestão urbana necessários para o aparelho de Estado intervir nas condições de uso das terras e do território local, por outro, ao alijar a participação na formulação dos Planos Locais que regulamentarão o

⁶³ ATA DA REUNIÃO DOS MORADORES DA MACROZONA 3 (BARÃO GERALDO) E MACROZONA 2 (VALE DAS GARÇAS, VILAGE E B. PALMEIRAS) REVISÃO PLANO LOCAL DE GESTÃO URBANO DE BARÃO GERALDO – PLGU-BG.
<http://www.baraoemfoco.com.br/barao/noticias/as-reunioes-2010/artigo187.htm> (nov. 2010)

⁶⁴ Grifos meu.

⁶⁵ Idem.

uso dos instrumentos e subjugar a participação no momento de gestão dos Planos, na prática, o Governo aponta para a reprodução das racionalidades de uso das terras e do território que geraram as desigualdades socioespaciais existentes, que o Estatuto das Cidades e a proposta de Planos Diretores Participativos pretendiam reverter. Pior, os três eixos de desenvolvimento econômico que animam o NPDC, contidos na Seção II da Lei Complementar, são exemplos da subordinação da cidade ao projeto de cidade mercadoria.

Antes, contudo, registremos o Art. 4º da Lei Complementar que trata da política de desenvolvimento urbano de Campinas. Mais especificamente, seu inciso terceiro que propõe “o estímulo à eficiência econômica da cidade, à ampliação dos benefícios socioeconômicos e à redução dos custos para os setores público e privado”. Um nítido sinal de incorporação subordinada de Campinas à *Guerra dos Lugares* (SANTOS, 1999).

No MAPA V ⁶⁶ é possível visualizar a proposta de propagação econômico-espacial pretendido a partir dos três eixos de desenvolvimento da estratégia de acumulação proposta pelo NPDC e que são estabelecidos pelo Art. 6º da Lei Complementar nº 15, a saber:

Art. 6º - Os objetivos e diretrizes do desenvolvimento econômico do Município contemplam os seguintes eixos:

I – Terciário, através da estruturação urbana e o fomento de atividades de comércio e serviços objetivando a requalificação e revitalização do Centro Urbano e de seu entorno e dos sub-centros regionais;

II – Tecnológico e Científico, através dos Parques Tecnológicos CIATEC I e II e demais Centros e Institutos de Pesquisa;

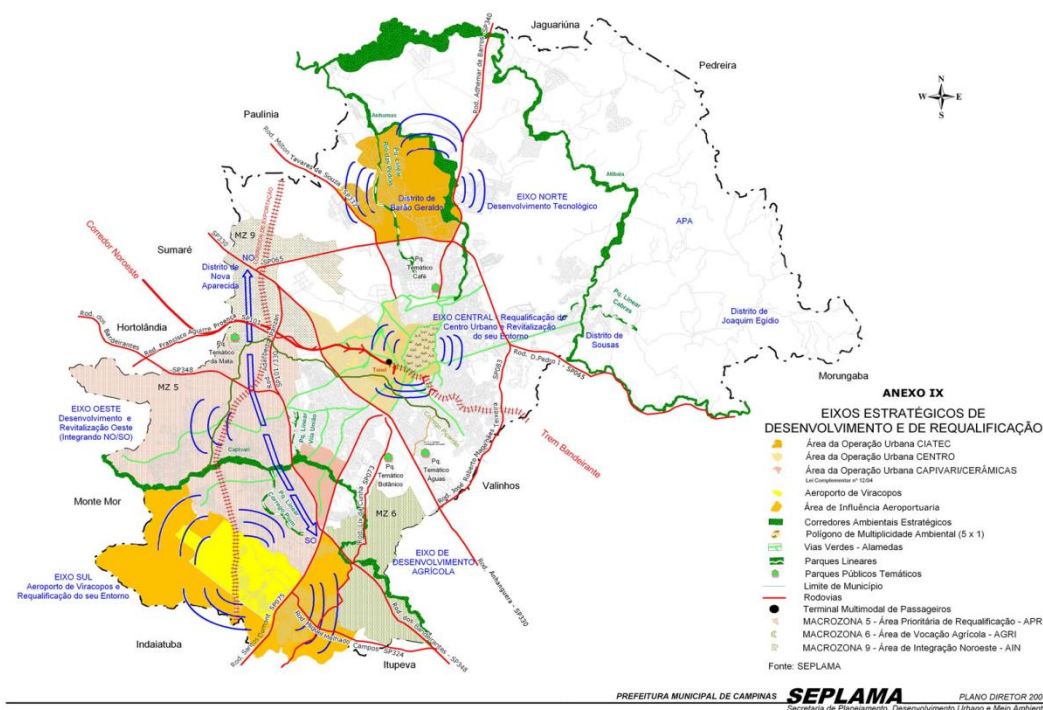
III – Logístico e de Transportes, através da estruturação urbana da região do Aeroporto Internacional de Viracopos e do Terminal Intermodal de Cargas, inclusive com o incentivo a atividades industriais e de logística.

Como já mencionado, a ideia de revitalização de Centros Históricos é conhecida na literatura sobre Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbanos (GPDU), ou seja, vender e revender territórios e seus valores de uso para que as mesmas terras e os capitais ali instalados sejam transferidos com sobre valor, “através da estruturação urbana e o fomento de atividades de comércio e serviços”, como determina o Art. 6º da Lei Complementar nº 15 transcrito acima. A proposta de Revitalização do Centro de Campinas (além dos problemas decorrentes da proposta dos GPDU) ampliará os espaços comerciais na área central e, tendo em vista o caráter radiocêntrico do município, ampliando também os já existentes problemas de transbordo e a já caótica condição de circulação, seja de pedestres seja de veículos. Além do fato de que o

⁶⁶ Anexo 9 do Caderno de Subsídios do Plano Diretor
<<http://2009.campinas.sp.gov.br/seplama/publicacoes/planodiretor2006/pdfinal/anexo9.jpg>> (Nov. 2010).

aumento do fluxo de pessoas para a área central só alimentará o já grave problema da economia informal.

MAPA – V



(PMC, 2006)

Para além dos problemas já apontados, devo destacar ainda o fato de que nenhuma localidade sozinha pode determinar os investimentos privados totais pretendidos, estes seguem, além dos determinantes maiores da lógica de acumulação do capital, a mercantilização e ainda a divisão social do trabalho em todas as possíveis dimensões temporais e escalas espaciais (BRANDÃO, 2004).

A incerteza quanto à efetivação dos investimentos privados, está presente também – e com maior relevância tendo em vista as características dos investimentos – no segundo eixo de desenvolvimento econômico definido pelo “Novo” Plano Diretor. Há que se destacar que a proposta de Polos Tecnológicos está presente – sem sucesso – desde o “Velho” Plano Diretor. Contudo duas outras razões fazem do NPDC um instrumento de legalização da segregação socioespacial que marca o desenvolvimento e o uso do território campineiro. A primeira se refere à localização, ou seja, reservam-se terras para as frações de classe média e alta numa “Área de Urbanização Controlada” que, conforme o Caderno de Subsídios, já é um “local

privilegiado para a instalação de institutos de pesquisa e indústrias de alta tecnologia e serviços a elas articulados, ao mesmo tempo em que tende a consolidar os bairros de padrão médio e alto”.

Há que se lembrar que a região vem se estruturando ao longo da Rodovia D. Pedro I e a partir de empreendimentos de abrangência regional e já apresenta concentração de grandes polos geradores de fluxo, tais como universidades do porte da UNICAMP e PUC, e equipamentos comerciais e atacadistas: Shopping Parque Dom Pedro, CEASA, MACRO, TENDA, entre outros que se estruturam nas margens da rodovia. Além de sofrer um adensamento a partir da implantação dos chamados loteamentos e condomínios fechados, desenvolvidos desde a estratégia de acumulação dos anos de 1990, que são voltados fundamentalmente para atender as demandas das referidas classes sociais.

A segunda razão a ser destacada se refere ao fato de que a revitalização da ideia de Polos Tecnológicos não ter partido da comunidade local, ao contrário foi uma construção formulada fora do espaço municipal, ou seja, ela foi formulada pelo Governo do Estado de São Paulo e, pior, a proposta envolve não só a cidade de Campinas, mas também as cidades de São José dos Campos, São Paulo, São Carlos e Ribeirão Preto.

Segundo o então Reitor da Unicamp Professor José Tadeu Jorge (2006), o sistema de parques científicos e tecnológicos já teria se consolidado nos países de economia desenvolvida e seria hoje uma tendência mundial inescapável. O projeto teria sido concebido como um empreendimento a ser desenvolvido pela iniciativa privada com o apoio do Estado, e seu êxito dependeria das parcerias entre as universidades e institutos de pesquisa, do empresariado e dos Governos municipal, estadual e federal. Ainda,

os projetos, em geral, prevêm uma área corporativa destinada à implantação de atividades de base tecnológica com investimento do Estado e uma segunda área de uso misto e investimento privado, que inclui, além de comércio e serviços de âmbito local, um setor de domínio residencial. Isso implica uma operação imobiliária de grande porte que, como aconteceu nos parques tecnológicos bem-sucedidos pelo mundo, serve como alavancagem e sustentação financeira do projeto como um todo, a começar pela incorporação de terras não-públicas.

O terceiro eixo da estratégia de acumulação que anima o NPDC – a estruturação urbana da região do Aeroporto Internacional de Viracopos a partir da sua reestruturação –, à semelhança do segundo, é o que Milton Santos (1994) definiu como uma intervenção desde fora, estranha às razões da vida no lugar, o que reforça o estranhamento entre o feito e o fazer porque objetiva rearticular os aparelhos técnicos instalados em diferentes territórios a partir das ações desenvolvidas no local e que buscam acelerar a circulação das mercadorias, não o

desenvolvimento da vida, ao contrário, neste modelo a vida ou a atenção aos seus requisitos é consequência do desenvolvimento econômico, não causa da ação do Estado. A intervenção, assim como nos dois outros eixos da proposta de desenvolvimento, onerará fortemente o orçamento do poder público local tendo em vista as próprias diretrizes definidas pelo “Novo” Plano Diretor para a região denominada de Área de Influência Aeroportuária, ou macrozona 07 (ver MAPA XI) que, em resumo deve:

desenvolver Plano Local de Gestão, considerando as demandas sociais existentes e o Aeroporto como indutor do desenvolvimento local; priorizar os problemas de saneamento já existentes; implantar sistema viário de forma a integrar a região à cidade; preservar os mananciais, matas e cerrados; adequar a infraestrutura dos bairros aliando o atendimento das necessidades básicas ao controle da expansão e do adensamento.

Apenas como exemplo das razões que animam as formulações estratégicas das frações de classe dominante e que se desenvolvem com a implantação dos eixos da estratégia de acumulação econômico-mercantil legalizada pelo “Novo” Plano Diretor de Campinas, em matéria publicada no matutino local em 10/10/2009 com a manchete “RMC⁶⁷ GANHA R\$ 26 BI COM PRÉ-SAL, TREM E VIRACOPOS”, o então vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Juan Queirós afirmou que a “A RMC é uma ilha de prosperidade no coração do Brasil”.

No mesmo dia, a coluna cotidiana e de repercussão política do matutino local informa que o então “líder de Governo na Câmara, Vereador Francisco Sellin (PDT), deu entrevista para vários jornalistas e foi categórico em dizer que os projetos que tratam da alteração de zoneamento na área das duas rodoviárias, a antiga e a nova,⁶⁸ para fomentar a revitalização, iriam provocar a suspensão de tombamentos que já foram realizados pelo CONDEPACC⁶⁹ no entorno”.

Isto porque os projetos do Executivo encaminhados para análise da Câmara de Vereadores alteram as condições de urbanização para a área da antiga rodoviária e criavam uma área especial de reurbanização no entorno da nova rodoviária, ou do chamado terminal multimodal, alterando a taxa de ocupação máxima da área edificável e o coeficiente de aproveitamento desses quarteirões. O objetivo da proposta é incentivar a instalação de empreendimentos de grande porte.

⁶⁷ RMC – Região Metropolitana de Campinas.

⁶⁸ Que se localizam na região central do território urbanizado da cidade.

⁶⁹ Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas.

Em contraposição à proposta do Governo, de acordo com Mayla Porto (2009),⁷⁰ dois dos instrumentos previstos no NPDC poderiam, ou mesmo deveriam ser observados para o aprofundamento do debate da proposta para a região central da cidade encaminhada pelo Executivo. O primeiro, previsto também no Estatuto da Cidade, é o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Tal instrumento visa garantir o direito à qualidade de vida urbana àqueles que moram ou que transitam no entorno de determinados empreendimentos. O outro instrumento são as diretrizes ambientais estipuladas pelo NPDC que estabelecem a implantação dos chamados Eixos Verdes, ou as Vias Verdes – um conjunto de avenidas de grande circulação arborizadas como elemento de qualidade ambiental e paisagística.

Por tudo isso, não obstante o Século XXI em Campinas iniciar sendo tencionado pelas racionalidades do mundo da vida com a ampliação dos espaços do fazer comunicacional com a implantação do OP, a criação do Conselho da Cidade e a revisão participativa do Plano Diretor, o “Novo” Plano Diretor, além de legalizar a segregação socioespacial da cidade, instrumentalizou o aparelho de Estado local para tratar Campinas como mais uma mercadoria a ser vendida no mercado global, o que em si já é um importante desafio a ser enfrentado pelos defensores do projeto participativo e participativo. No entanto, a análise do uso do território proposto pelo NPDC permite desnudar a perversidade da confluência entre os distintos interesses pelo uso do território e que anima os distintos projetos de cidade, e permite porque, ambos os projetos demandam investimentos públicos, contudo os investimentos demandados pelo projeto neoliberal reproduzem as condições de uso segregado do território, enquanto que no participativo e democrático os investimentos redistribui a riqueza socialmente produzida no uso do território e democratiza o seu uso.

Em contraposição ao projeto hegemônico, vimos que a territorialização participativa da política de investimentos, permite que as racionalidades do mundo da vida prevaleçam frente às racionalidades da estratégia mercantil de acumulação do projeto hegemônico. Contudo, a territorialização do fazer participativo demanda uma leitura intersetorializada do uso do território, leitura que deve animar os diferentes espaços de participação e que deveria avançar dada a proposta do Estatuto das Cidades e os propósitos do Plano Diretor Participativo. No entanto, este é outro problema a ser considerado na disputa com o projeto hegemônico, ou as dificuldades para se criar espaços de participação que superem a estrutura setorial do Estado; ou para se criar espaços do fazer participativo intersetorializado e territorialmente referenciado.

⁷⁰ Porto, Mayla Yara “**Aspectos negligenciados**” Correio Popular, Painel Opinião, 1/12/2009. Mayla Porto participou da construção do “Novo” Plano Diretor na condição de Diretora de Meio Ambiente do Governo do PDT.

E este é um desafio porque, como veremos no próximo item, mesmo que as principais instituições participativas tenham no território um importante instrumento de apreensão da realidade vivida, cada ramo recorta o território em conformidade com a sua respectiva razão. Ou seja, em Campinas, cada ramo – como forma de apreensão das realidades vividas para a formulação das suas ações específicas – recorta o território da forma que lhe permite maximizar seus objetivos estratégicos específicos. Inclusive, como fez o “Novo” Plano Diretor que subdividiu a cidade em nove macrozonas (MAPA XI), supostamente novos espaços de gestão e de participação da sociedade civil, na medida em que, para cada uma das macrozonas está previsto a criação de Conselhos Locais de Gestão Urbana. Na prática, além dos problemas aqui discutidos, os recortes espaciais do NPDC se sobrepõem ou se diferenciam dos recortes espaciais usados pelas demais instituições participativas (MAPA VII). Este é o tema que tratarei a seguir, ou mais algumas razões contraditórias que podem sugerir *noções teórico-estratégicas no estado prático* para se gestar instituições do fazer participativo territorializado e, com isso avançar na formulação de políticas sociais intersectorializadas.

3.4.2) Do território usado setorialmente à participação territorialmente fracionada

O objetivo agora é analisar o uso do território como espaço de organização política das razões do mundo da vida para que elas possam se contrapor às racionalidades sistêmicas. Para tanto inicio analisando os diferentes recortes espaciais usados pelos diferentes ramos do Estado e a relação entre eles e os processo de participação, para depois analisar a proposta de Mello (3003) quanto ao uso das macrozonas de planejamento de Campinas e suas possibilidades de integração participativa das políticas dos ramos e, portanto, de intervenção intersectorializada do Estado a partir dos recortes espaciais construídos desde o “Novo” Plano Diretor de Campinas.⁷¹

Antes de adentrar na análise proposta há que se registrar que Campinas tem hoje 33 (trinta e três) Conselhos Municipais institucionalizados, sendo que 28 (vinte e oito) apresentam atividade regular. Sem contar espaços de organização autônomos como os conselhos populares das regiões conhecidas como “Campo Grande” e “Ouro Verde”. Os conselhos institucionalizados abrangem temas desde a saúde e a assistência social, às mulheres e à comunidade negra, e abarca o “HIP HOP”.

⁷¹ Importante informar que no Plano Diretor que vigorava, a cidade era subdividida em 07 macrozonas e estas, assim como veremos com as atuais, também eram diferentes, ou não correspondiam aos recortes espaciais dos diversos ramos.

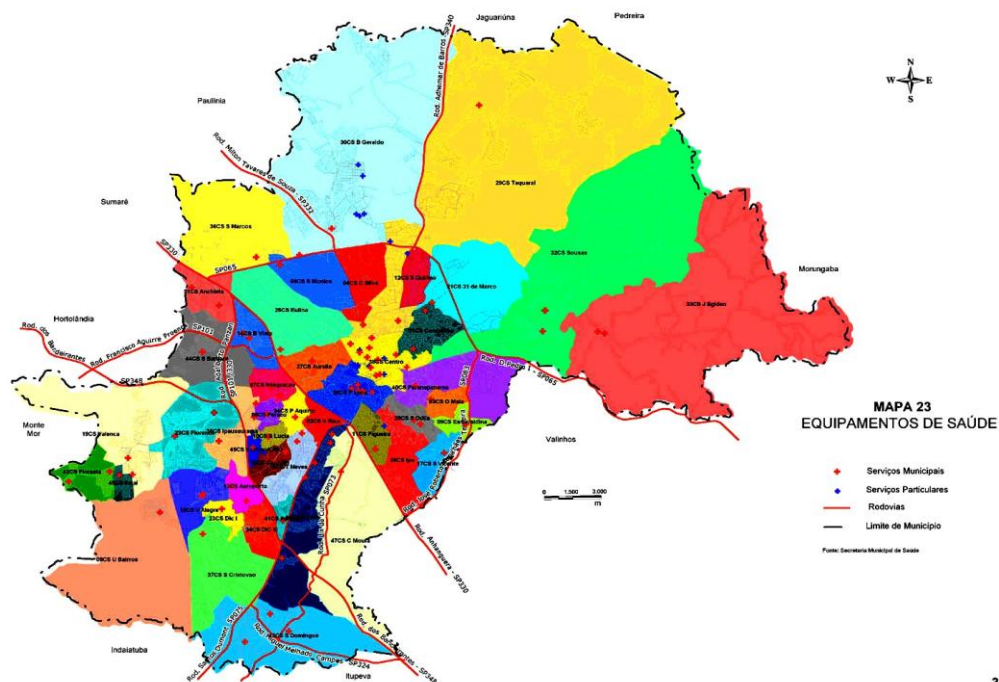
Além das contradições a serem enfrentadas para a construção da participação intersectorializada e decorrentes da construção de dezenas de instituições participativas, Campinas também é um celeiro de contradições socioespaciais e o é em função da sua dialética espacial fragmentada.

Campinas, ao mesmo tempo em que é a cidade da velocidade, é também a cidade da lentidão, pois vizinhos às Rodovias Anhanguera e Bandeirantes, rápidas e modernas, encontram-se bairros muito pobres onde em algumas de suas ruas não se consegue circular devido à falta de condição de trânsito. Cidade onde parte da população gasta horas para ir ao trabalho e voltar para casa; quando não tem que completar o trajeto a pé, devido, inclusive, ao custo elevado do transporte coletivo que é consequência direta da forma de uso e ocupação do seu território. A qual, como vimos teve início na década de 1940 e que expulsou as classes subordinadas para longe do centro urbano, nas extremidades das regiões sul, sudoeste e noroeste (MAPA VII), onde se concentram os maiores índices de vulnerabilidade social (MAPA I), distante que estão dos principais aparelhos dos sistemas político e econômico instalados ao centro do território e nas regiões norte e leste.

O caráter nodal da cidade, desperta interesses não apenas dos capitais formalizados. Em 1999, por exemplo, uma Comissão Parlamentar de Inquérito mostrou como a cidade sediava um centro logístico e financeiro do crime organizado. Ou seja, suas redes, tanto de transportes quanto de comunicação, são também usadas na administração do narcotráfico e de outras formas de crime organizado.

Como já informado, diferentemente do projeto neoliberal que subdivide o território para fazer ele mesmo mercadoria a ser vendida no mercado global, no projeto participativo e democrático o objetivo central do processo de descentralização e regionalização é a incorporação do território e seus usos como categoria de análise e subsídios para a formulação de políticas públicas. Esta premissa alimenta as principais instituições participativas também porque a descentralização territorializada facilita o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado na medida em que o Governo, ou o poder político fica mais perto dos lugares onde a vida se concretiza, não por acaso a descentralização político-administrativa, o controle social e a participação caminham juntas.

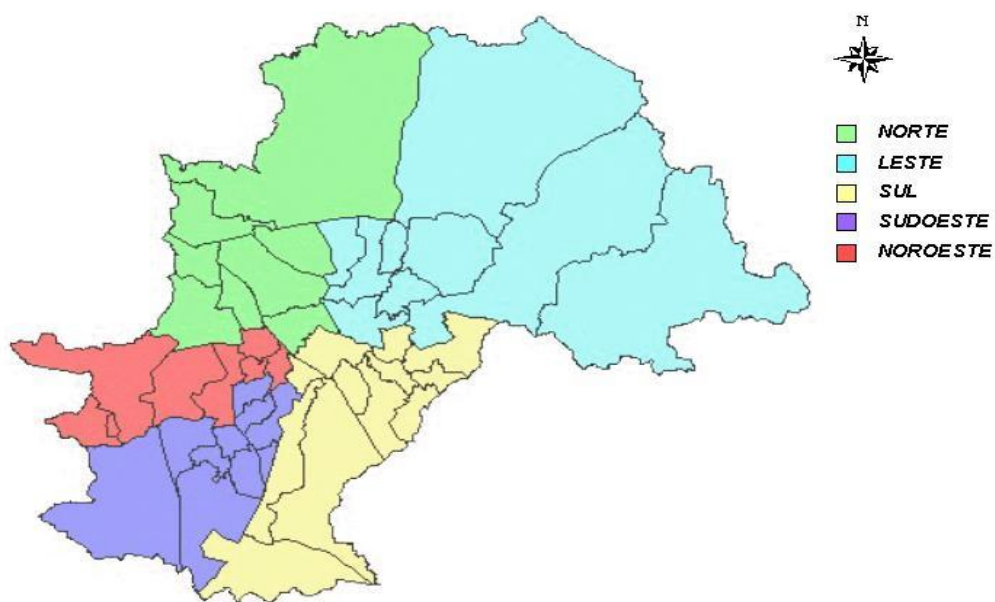
MAPA – VI



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS **SEPLAMA** 328
Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente PLANO DIRETOR 2006

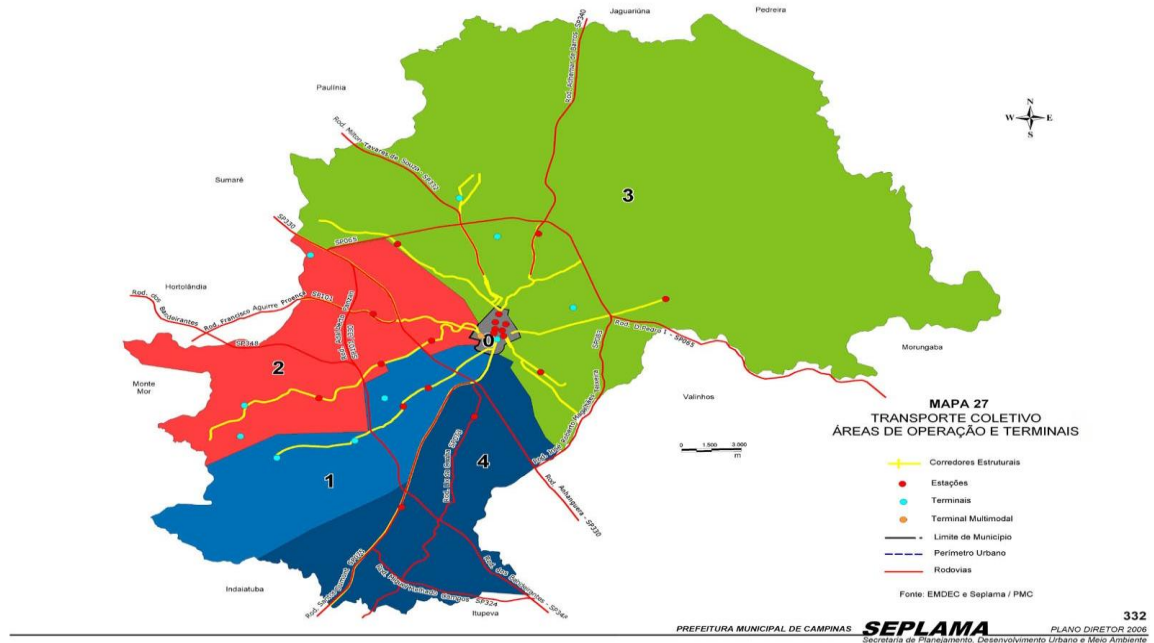
(PMC, 2006)

MAPA – VII / Regiões dos Distritos de Saúde



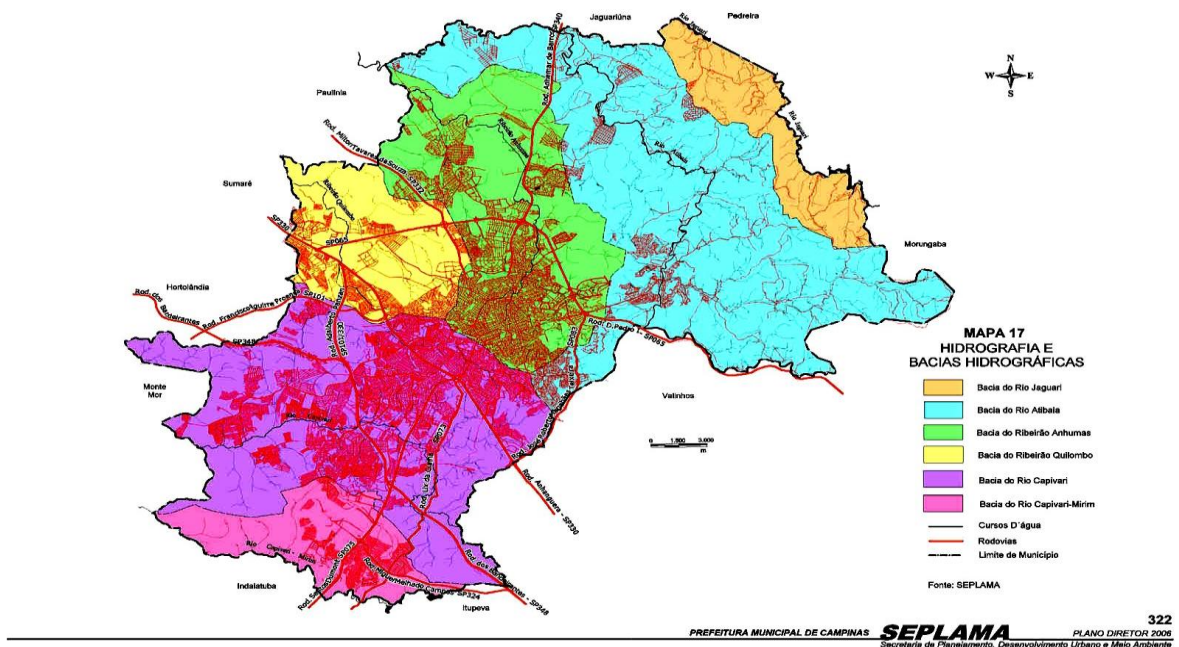
(PMC, 2006)

MAPA – VIII



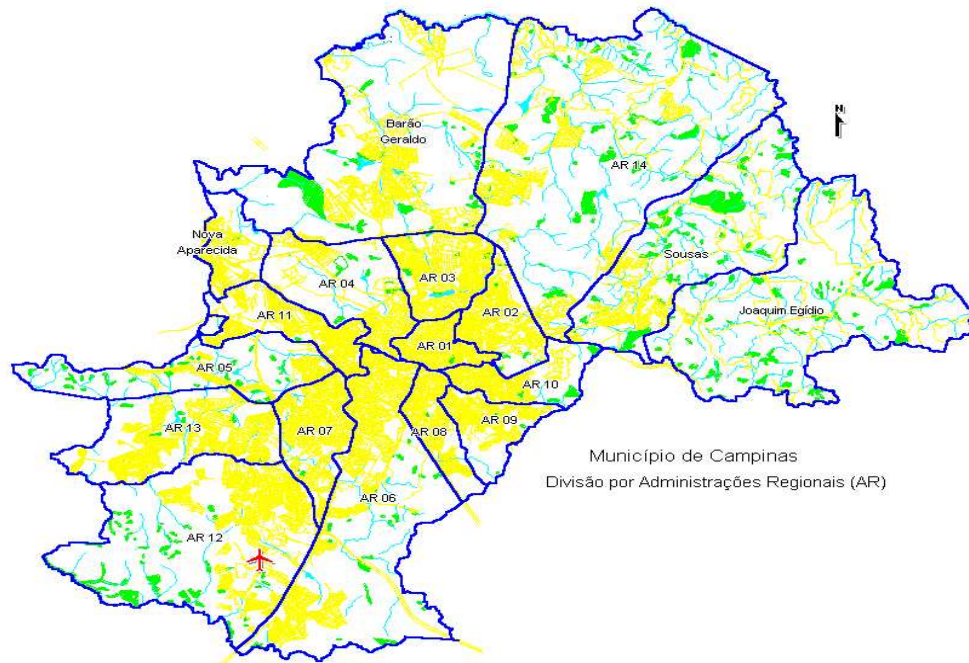
(PMC, 2006)

MAPA – IX



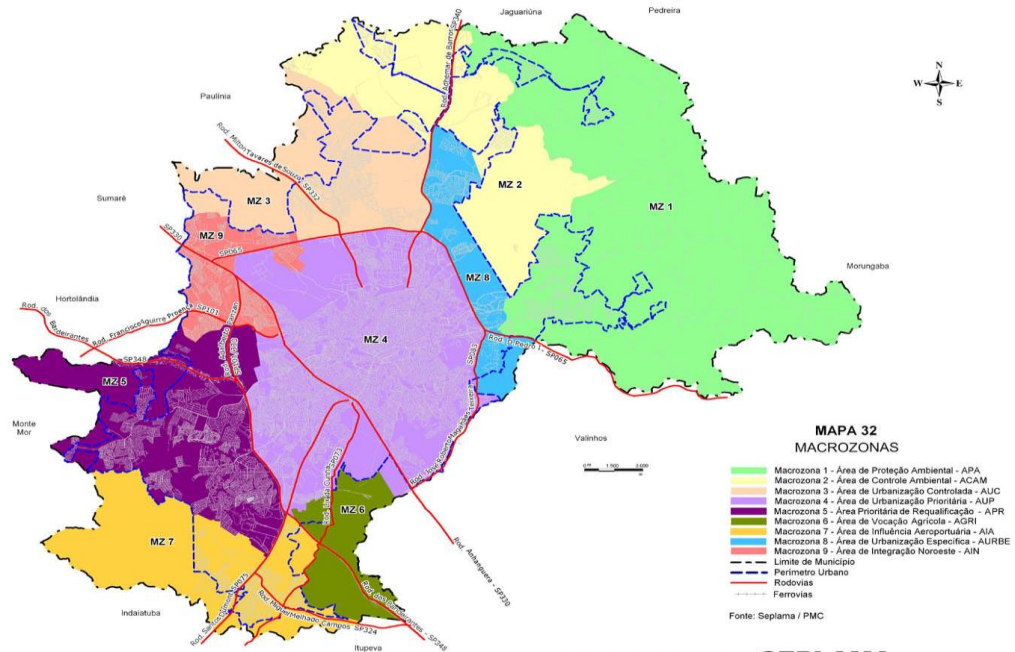
(PMC, 2006)

MAPA – X



(PMC, 2006)

MAPA – XI



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS **SEPLAMA** PLANO DIRETOR 2006
Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

337

(PMC, 2006)

Em Campinas, como consequência das racionalidades burocráticas e da autonomia dos ramos do Estado, praticamente cada ramo possui a sua própria regionalização, ou seja, a sua maneira própria de analisar e formular suas políticas para os subespaços geográficos municipais. Ainda, como a regionalização é resultado de uma determinada percepção racional sobre as dinâmicas de uso dos aparelhos e das ações que se desenvolvem nos subespaços geográfico, cada uma das subdivisões do território foi feita em função da dinâmica dos sistemas técnicos e das ações particulares aos ramos, ou que correspondem aos seus respectivos objetivos específicos. Isto resulta em delimitações diferenciadas do espaço geográfico cujos limites, informações e dinâmicas, em geral, não encontram correspondência entre si, e/ou entre os conteúdos das políticas setoriais. Como consequência destas diferentes e autônomas racionalidades, Campinas se apresenta hoje com um conjunto de recortes geográficos que orienta as ações dos ramos e a organização das suas instituições participativas. Como é possível observar nos MAPAS VI, VII, VIII, IX e X abaixo.

Começamos a análise entendendo a regionalização da saúde (MAPAS VI e VII) que como vimos com Lavras (2008) está presente no desenvolvimento do sistema local “desde a década de setenta”, com o desenvolvimento de uma “metodologia de reconhecimento do território e caracterização das condições de vida e saúde da população residente nos lugares onde se pretendia instalar uma unidade de saúde” (p. 24). Não é por acaso, portanto, que Campinas conta hoje com uma complexa rede de serviços de saúde atrelada ao seu desenvolvimento físico territorial, como, por exemplo, as 61 unidades básicas de saúde distribuída pela cidade em conformidade ao adensamento da urbanização, como é possível perceber na distribuição geograficamente das unidades expressas no MAPA VI. Do ponto de vista da participação, cada um destes aparelhos ou em cada um destes subespaços geográficos existe um Conselho Local de Saúde, compondo uma complexa rede de participação.

Além dos Conselhos Locais de Saúde, do ponto de vista da relação entre participação e território, o SUS Campinas possui dois conselhos distritais. Os distritos de saúde são construções administrativas que objetivam descentralizar a gestão do sistema e aproximar e articular as ações dos seus diversos aparelhos a partir das realidades dos subespaços municipais. Dadas a estrutura e as dinâmicas locais, o sistema foi subdividido em 05 (cinco) distritos de saúde conforme a divisão do MAPA VII.

A divisão geográfica do MAPA VII, construída desde as perspectivas do Sistema local de saúde (excluídas algumas sobreposições nos limites dos seus recortes regionais) vem sendo incorporada por outros ramos para organizar suas intervenções e seus processos de fazer participativo, tais como a habitação, a educação com os cinco Núcleos de Atendimentos Descentralizados de Educação (NAEDS) e a assistência social com os cinco Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Os CRAS são unidades de atendimento e de formulação de políticas públicas locais criados pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS). O objetivo dos CRAS é o de definir metas locais conjuntas, ou territorializadas e articuladas entre os diferentes programas e ações socioassistenciais.

A incorporação da mesma divisão territorial por diferentes ramos possibilitaria, ou mesmo facilitaria o desenvolvimento de políticas intersectorializadas e territorializadas, formuladas, inclusive, com a participação da sociedade civil, na medida em que os recortes espaciais seriam os mesmos e, com isso os serviços oferecidos à sociedade e os direitos reclamados por ela estariam articulados ao uso do território. O que os fortaleceria frente às racionalidades sistêmicas na medida em que o conjunto dos atores do Estado e da sociedade civil estariam juntos vivendo as mesmas demandas e debatendo as possibilidades de incorporação dos direitos reclamados a partir do fazer participativo comunicacional. Contudo a simples incorporação de uma divisão territorial formulada por outro ramo pode não corresponder às necessidades do ramo que pretende incorporá-la. Esta dificuldade, em primeiro lugar é consequência da forma como o território é organizado, ou foi estruturado, pelos investimentos passados e esta estrutura, na atualidade vivida pode não corresponder às ações necessárias às estratégias específicas de cada um dos demais ramos.

Os casos do transporte e do saneamento são exemplos que nos permitem analisar o problema. No transporte, como podemos observar no MAPA VIII, as áreas de operação do sistema seguem uma divisão geográfica que responde à necessidade de fluidez das mercadorias interurbanas, desta forma as razões técnicas da divisão geográfica se relacionam com a necessidade de transbordo consequente das diferentes demandas de transporte ao centro do território; seja em função da distribuição espacial da força de trabalho, ou porque parte importante dos capitais que empregam e alimentam a força de trabalho campesina – como o comércio popular – está instalado de forma adensada no centro do território. Ou seja, em

Campinas os principais aparelhos técnicos públicos ou privados e de interesse da população usuária do transporte coletivo vão se adensando na medida em que se aproximam do centro do território, ou da área central da cidade. Esta característica radiocêntrica de uso do território determinada pela forma de produção e distribuição dos valores econômicos, políticos e culturais produzidos e consumidos no território, faz com que a política de transporte se desenvolva buscando atender a demanda de transbordo dos subespaços periféricos ao centro do território. É esta razão hoje estrutural e técnica que racionaliza a divisão territorial para as quais devem ser formuladas diferentes estratégias de transporte.

No saneamento o sistema de esgotamento sanitário – MAPA IX – busca responder às necessidades de escoamento do esgoto produzido pela atual forma de ocupação e uso do território, portanto, a racionalização técnica é diferente da do transporte, nesta perspectiva sistêmica os investimentos em saneamento devem considerar além da quantidade de usuários, os locais de coleta de água e despejo dos resíduos urbanos. A divisão territorial que orienta a política é racionalizada tecnicamente, portanto, pelas bacias hidrográficas e pelo relevo do território municipal. Com isso temos, para as diferentes divisões espaciais, diferentes explicações ou racionalidade de uso dos recursos naturais e técnicos construídos pelos homens, para ser as fábricas das ações, como nos disse Milton Santos (1994a).

Percebida algumas das vantagens e dificuldades de se construir leituras territoriais comuns entre os diferentes ramos do Estado com a participação da sociedade civil, outra questão se coloca. Não obstante os diferentes recortes territoriais dos ramos, a divisão distrital da saúde visualizada no MAPA VII, como já informado, tem orientado os recortes geográficos de participação das Conferências Municipais, não apenas para os ramos que o tomaram como referência, mas também para as Conferências de trânsito e transporte. Ou seja, o ramo, em parte, alimentou-se de uma percepção do território diferente da sua racionalidade técnica para organizar a participação da sociedade civil nos seu espaços de partilha de poder; e o faz fundamentalmente porque parte dos trabalhadores do Estado e das organizações sociais e populares estão acostumadas, ou já incorporam a divisão geográfica do MAPA VII quando o objetivo é participar de instituições participativas como as Conferências Municipais.

Apenas como exemplo de organização político-administrativa territorializada e de desafios para a ação intersectorializada, tomemos a região noroeste da cidade (MAPA VII) que contém as regiões 05 e 13 do OP (MAPA X) e que é uma das de maior tradição organizativa,

seja por parte dos atores da sociedade civil ou por parte dos trabalhadores do Estado. Em 2004 o grupo, autodenominado “AbalôNorô”, que é composto por representantes da sociedade civil e dos trabalhadores do Estado que desenvolvem suas razões naquela região, publicou um Jornal⁷² Especial intitulado: *UM OLHAR SOBRE O TERRITÓRIO: A EXPERIÊNCIA INTERSETORIAL DA REGIÃO NOROESTE*. O caderno teve o “objetivo de registrar a história recente, as experiências vividas, as possibilidades de atuação e os múltiplos olhares sobre a questão” da ação intersetorial desenvolvida na região. E, segundo os autores, a intersectorialidade é um instrumento que “requer um pressuposto político de que haja descentralização da gestão, de maneira que cada setor possa estar representando em um fórum de decisão regionalizado” (p.3). Não obstante os autores registrarem “um crescimento significativo das ações intersectoriais”, sua implantação de forma plena teria sido dificultada, em primeiro lugar pela dinâmica das estruturas onde “cada setor busca ampliar sua área de influência” e também pelo fato de que os profissionais “embora tenham avançado na visão do coletivo, as atuações, na sua grande maioria, ainda estariam marcadas por pensamento especializado e uma intervenção focada no saber de cada um” (p. 4).

De volta ao problema das sobreposições das divisões geográficas, agora do ponto de vista da gestão cotidiana da infraestrutura instalada no território, ou da divisão Geográfica das Administrações Regionais e Subprefeituras. Este trabalho de manutenção, reparos ou pequenas intervenções, é subdividido espacialmente em 18 regiões que, como podemos observar no MAPA X, se diferenciam ou se sobrepõem às regiões da saúde desenhadas no MAPA VI. Da mesma forma, a divisão das 18 regiões administrativas não corresponde à divisão territorial dos cinco distritos da saúde (MAPA VII) que, como vimos, tem sido usada como base geográfica para a organização das Conferências Municipais de diferentes ramos. E, mais complicado ainda, foi a divisão territorial das 18 Administrações Regionais (MAPA X) que – não obstante as críticas e limitações do recorte – o OP adotou como base geográfica para as suas assembleias regionais e que orientou tanto a organização dos seus espaços alternativos territorializados quanto a divisão dos recursos determinados por esta instituição participativa.

Há que se registrar que as Administrações Regionais e Subprefeituras, ou seus gestores (em função dos seus papéis e também porque são os representantes do Estado e do Governo que mais próximos estão dos problemas infraestruturais vividos nos subespaços geográficos)

⁷² O grupo publica regularmente um jornal homônimo ao grupo.

são os primeiros a serem acionados pelas associações de moradores para apresentar demandas de investimentos em infraestrutura e/ou pelos Coordenadores dos aparelhos públicos instalados nas localidades para solicitarem reparos ou manutenção.

Se já era difícil analisar e integrar as políticas sociais e as instâncias de participação desde uma única perspectiva de uso do território, tendo em vista os diferentes recortes geográficos formulados pelos ramos do Estado, o “Novo” Plano Diretor manteve o conceito de macrozoneamento de planejamento do Plano Diretor de 1996, que se territorializa a partir de 07 macrozonas. O “Novo” Plano transformou as em nove macrozonas de planejamento (MAPA XI).

Não obstante o objetivo expresso no NPDC de “orientar o planejamento das políticas públicas”, conforme é possível perceber no MAPA XI, a nova divisão territorial gerou dificuldades e contradições à integração das políticas públicas e ao fazer participativo territorializado; e o fez na medida em que as novas macrozonas são recortes geográficos diferentes dos já existentes e não os integrou como poderia ou deveria fazê-lo tendo em vista tanto os objetivos autodeterminados pelo NPDC, quanto os do Estatuto da Cidade que preconiza a integração territorializada das políticas sociais para que se garanta a função social da propriedade. Mais ainda, como vimos, contraditoriamente, as diferentes diretrizes das políticas setoriais, e mesmo suas instituições participativas, apontam a necessidade de descentralizar, territorializar e intersectorializar objetivando integrar as ações desenvolvidas pelos ramos do Estado.

3.4.3) O “Novo” Plano Diretor e o fracionamento dos espaços do fazer participativo territorializado

Para objetivar e aprofundar a percepção das potencialidades a partir das dificuldades de se estabelecer uma política de participação integrada territorialmente, em primeiro lugar há que se lembrar que para cada uma das 09 macrozonas (MZ) está sendo elaborado um Plano Local de Gestão que deve conter “o detalhamento de suas políticas locais ou setoriais nos diversos recortes territoriais ou de políticas públicas afetos à Campinas”. Também para cada uma das MZ deverá ser criado um Conselho Local de Gestão Urbana com o objetivo – como já informado – de “acompanhar a implementação dos Planos Locais de Gestão”.

Para ilustrar parte das razões contraditórias em questão e que podem servir como *noções teórico-estratégicas* e indicar pistas do *fermento da oposição* (HARVEY, 2000) entre os distintos projetos de uso do território, dois exemplos contidos nos processos de construção dos

Planos Locais e suas dificuldades para integrar os espaços do fazer participativo territorializado e a determinação das ações do Estado pela razão comunicativa.

O primeiro envolve a Unidade Territorial Básica (UTB) 01, extremo norte da cidade e que contém o Bairro Village Campinas e o Condomínio Vale das Garças; a UTB 21A (Chácara Bananal – à margem da Rodovia Ademar de Barros) e a UTB 22A (onde está a Chácara Recanto dos Dourados), juntas as três UTBs (01, 21A e 22A) formam a MZ 02 (MAPA XI), região que segundo o Caderno de Subsídio é

constituída predominantemente pela bacia do Rio Atibaia, à sua margem esquerda, com maior porção de área rural, onde se inclui trecho de extensas planícies inundáveis. Possui posição estratégica entre a APA e a área urbana mais consolidada e em processo acelerado de urbanização, referentes às Macrozonas 3 e 8. Isso lhe confere características de área de amortecimento, inclusive no que tange ao controle da expansão urbana em direção ao eixo norte de conurbação com Jaguariúna, estratégia importante para a preservação da qualidade ambiental dos municípios, uma vez que também possui atributos ambientais, paisagísticos e históricos a serem preservados (p. 153).

Há que se considerar que o espaço da UTB 01 está contido na área administrativa da subprefeitura de Barão Geraldo (MAPA X), região conhecida por seu forte movimento socioambiental, não por acaso o Distrito é o único a ter, desde o Plano Diretor de 1996, um Plano Local de Gestão. O Distrito de Barão e seus bairros – por estar contido no Distrito Norte na divisão territorial da saúde, MAPA VII – participa das Conferências de saúde e habitação, por exemplo, junto com a região do Distrito de Nova Aparecida que está na MZ 09 do “Novo” Plano Diretor. A MZ 02 onde está a UTB 01, como vimos, tem características bastante distintas da MZ 09 que segundo o Caderno de Subsídios são

específicas e desenvolve-se no entorno de grandes eixos viários estruturadores que configuram o núcleo de confluência de três rodovias, a saber: Anhanguera, D. Pedro I e Adalberto Panzan (via de conexão Anhanguera - Bandeirantes), com função polarizadora no Corredor Noroeste de Integração da Região Metropolitana, por onde ocorre o processo de conurbação de Campinas com Hortolândia e Sumaré (p. 192).

A outra extremidade da MZ 02 – onde se localizam as UTBs 21A e 22A – está contida na região administrativa 14 (MAPA X) que participa das Conferências de saúde, habitação e assistência, como região leste em conjunto com os Distritos de Sousas e Joaquim Egídio, que estão contidos na MZ 01, Área de Proteção Ambiental (MAPAS VII).

Como consequência da divisão territorial do “Novo” Plano Diretor, a UTB 01 e as UTBs 21A e 22A que estão contidas na MZ 02 devem formular o seu Plano Local de Gestão

considerando sua perspectiva de desenvolvimento econômico e ambiental. Contudo, as UTBs 21A e 22A, continuarão discutindo suas questões de saúde, habitação, transporte e assistência com os Distritos de Sousas e Joaquim Egídio que, como vimos, compõe a MZ 01 e que é uma Área de Proteção Ambiental e faz divisa com a cidade de Jaguariúna. Enquanto que a outra parte da MZ 02, ou sua outra extremidade, a UTB 01, continuará discutindo suas questões de saúde, transporte, educação e assistenciais com os Distritos de Barão Geraldo e o de Nova Aparecida, este contido na MZ 09 – por onde ocorre o processo de conurbação de Campinas com Hortolândia e Sumaré. Ou seja, o desenvolvimento territorial, econômico e ambiental da MZ 02 – que, de acordo com o “Novo” Plano Diretor é uma Área de Controle Ambiental e de predominância rural – deve determinar o controle à urbanização da região e incentivar a reprodução das suas características rurais. Estas características que devem orientar o desenvolvimento econômico e ambiental da região serão acompanhadas pelo seu Conselho Local de Gestão que exercerá seu papel separadamente dos espaços do fazer participativo das políticas de saúde, educação, assistência e transporte, por exemplo. Ou seja, o controle e mesmo as formulações participativas para as políticas que devem orientar o desenvolvimento econômico e ambiental da MZ 02 serão formuladas a partir de leituras territoriais distintas das que orientam as formulações das políticas sociais e seus espaços do fazer participativo.

O segundo exemplo se refere à outra extremidade da cidade e envolve as regiões administrativas 06, 12 e 13 (MAPA X). Regiões que também têm forte tradição organizativa, duas delas, a 12 e a 13, chegaram a organizar Conselhos Populares Locais que objetivaram articular as associações de moradores da região. Regiões onde se concentram os maiores índices de vulnerabilidade social (MAPA I) e não por acaso, portanto, foram as de maior participação no OP. As três regiões estão separadas na divisão territorial usada para as Conferências de saúde, habitação e assistência (MAPA VII); portanto, para as formulações participativas das políticas sociais elas são entendidas como sendo três territórios diferentes. Contudo, no “Novo” Plano Diretor elas se sobrepõem em diferentes macrozonas.

A região administrativa 12, contida no distrito sudoeste na territorialização que vem orientando as Conferências Municipais, foi dividida ao meio no “Novo” Plano Diretor. Uma das suas partes – ao fundo da região sudoeste onde estão as UTBs com maiores índices de vulnerabilidade social da região – está contida, junto com o Aeroporto de Viracopos, na MZ 07.

Macrozona onde está contida também a extremidade da região sul das Conferências Municipais (MAPA VII), espaço geográfico formado pela Área de Planejamento 30 que é composta pelas UTBs 66 (Jd. São Domingos/Jd. Campo Belo), 67 (Jd. Fernanda) e 66A (Jd. Nova América).

A MZ 07 (MAPA XI), de acordo com o Caderno de Subsídio

está localizada ao sul e parte do sudoeste do município, limitando-se com os Municípios de Indaiatuba, Monte-Mor e Itupeva. Caracteriza-se pela presença estruturadora do Aeroporto Internacional de Viracopos, que representa grande barreira física e condiciona atividades do seu entorno, não só em função das operações aeroportuárias, cujas restrições de uso são determinadas por normas federais, como também por suas características, dimensão e pelo processo de ocupação da região na qual se acumulam demandas sociais de toda ordem (p. 223).

Atravessada pelas Rodovias Santos Dumont, a MZ 07 possui “precária articulação viária com a macrozona 05 e o restante da cidade”, a qual ocorre basicamente através da referida rodovia. “Constitui-se em sua maior parte de zona rural, com áreas produtivas onde ocorrem diversas atividades de natureza agrícola” e

em sua porção urbana apresenta loteamentos regularmente aprovados na década de 50, na sua maioria, e ocupação de assentamentos habitacionais irregulares e sem condições de infraestrutura básica, reflexo, em grande parte, do processo expropriatório de ampliação do sítio aeroportuário, de longa data e não consumado, implicando em sério conflito com as fragilidades ambientais e estruturais verificadas na região (p. 223).

Parece-me importante aqui, em primeiro lugar lembrar que a ampliação do Aeroporto de Viracopos, aparelho contido na MZ 07, constitui um dos três eixos da estratégia de acumulação que anima o NPDC. Em segundo lugar informar que a Lei Complementar nº 15 de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor de Campinas, estabelece, no seu artigo Art. 30 que o Plano Local de Gestão da MZ 07 deverá ser formulado “considerando as restrições aeroportuárias, as demandas sociais existentes e a importância do Aeroporto Internacional de Viracopos como indutor do desenvolvimento local e regional”; assim como orientar a implantação de um “sistema viário e de transportes de forma a atender aos projetos de caráter metropolitano e regional, previstos em função da ampliação do Aeroporto Internacional de Viracopos.” Ou seja, estamos falando aqui de um Plano Diretor que instrumentaliza o Estado a subordinar a região aos interesses da estratégia de acumulação hegemônica, onde cabe ao aparelho, através dos seus investimentos, a responsabilidade de garantir os fluxos das mercadorias e a reprodução dos capitais, reproduzindo o modelo de urbanização desenvolvido na cidade desde os anos 40 do Século XX. Hoje pior, porque um dos objetivos do ideário dos Planos Diretores Participativos foi permitir aos cidadãos o controle das ações do Estado e o desenvolvimento territorial em conformidade à função social da terra, não a reprodução do modelo segregador e subordinador dos espaços onde a vida das classes sociais subalternas se desenvolve.

De volta à subdivisão da região administrativa 12, sua outra metade – onde estão as UTBs: 48 (Mauro Marcondes/Ouro Verde/Vista Alegre), 50 (São Cristóvão/Jardim Planalto), 51 (DICs COHAB) e 52 (Distrito Industrial de Campinas) – comporá, com parte da região 13, ou com parte da região do Campo Grande, ou ainda com parte da região noroeste das Conferências Municipais, a MZ 05. Macrozona que, de acordo com o Caderno de Subsídio é uma área de

de ocupação predominantemente residencial, com significativo grau de informalidade em seus assentamentos, onde se concentra a maior parte da população de baixa renda do município e apresenta carência de atividades terciárias de atendimento local e geradoras de emprego, configurando grande demanda por transportes públicos (p. 181).

Além disso, ainda segundo o Caderno de Subsídios, a MZ 05

possui uma área de 92,42 km², correspondendo a 11,60% da área do município. A maior parte da macrozona encontra-se dentro do perímetro urbano. A população dessa região, segundo o Censo Demográfico de 2000, era de 196.381 habitantes (20,26 % da população do município), sendo 2,3% em área rural e 97,7% em área urbana. A população favelada era de 45.451 pessoas, representando 23,14% da população urbana da macrozona e 35,61% da população favelada do município (p. 182).

Considerando que parte da MZ 05, no “Novo” Plano Diretor está subordinada à estratégia de acumulação fundada na ampliação do Aeroporto de Viracopos e a outra parte será animada por outro eixo, o de Desenvolvimento e Revitalização Oeste (MAPA V), me parece que, mesmo tendo forte tradição organizativa, os atores da sociedade civil e os trabalhadores do Estado que atuam nas regiões noroeste e sudoeste terão muitas dificuldades para trabalhar de forma intersectorializada nas instituições participativas criadas pelo NPDC e na divisão espacial construída pela saúde. Ou seja, em Campinas o ideário dos Planos Diretores Participativos distanciou a possibilidade do território aproximar os sistemas político e econômico das razões do mundo da vida a partir dos espaços do fazer participativo, e o fez porque as macrozonas de planejamento que deveriam integrar as ações dos diferentes ramos do Estado, não correspondem, ou apresentam contradições com os recortes geográficos dos ramos, o que dificulta, quando não inviabiliza, uma leitura integrada das realidades vividas no espaço geográfico campineiro e em cada um dos seus subespaços. As dificuldades envolvem, por um lado as razões do Estado que percebe o território a partir das respectivas racionalidades dos seus ramos; por outro, porque não permitem que as organizações da sociedade civil entendam as dinâmicas econômicas, políticas e culturais que determinam a forma como o território vem sendo usado e, nela o lugar reservado para cada uma das frações de classes. Um nítido processo de reprodução burocrática de uso do território.

Esta realidade espacial fracionada ajuda a explicar as dificuldades para se desenvolver um projeto alternativo ao hegemônico e nele outra estratégia de acumulação que integre o conjunto dos subespaços do município, os segmentos sociais e as frações de classe subordinadas em um processo em que o fazer participativo intersectorializado e territorializado valora as razões do mundo da vida em detrimento das racionalidades instrumentais. Ao contrário, facilita a reprodução da racionalidade instrumental que visa inserir o território como mercadoria no mundo globalizado, e que define, desde esta racionalidade, as prioridades de ação do Governo e do aparelho de Estado locais.

Em meio a esta discrepância de racionalidades, de um lado temos os objetivos de uso do território perseguidos por setores das sociedades política e civil que entendem a participação e a territorialidade como elementos estratégicos para a construção de uma cidade democrática nas suas dimensões econômica, política e cultural; do outro lado, temos setores das sociedades política e civil que se aliam à estratégia de acumulação formulada fora do território campineiro e que – desde as racionalidades instrumentais –, reproduz a característica histórica de Campinas ser um território determinado pela passagem dos capitais circulantes, que se revalorizam incorporando valores produzidos pela força de trabalho da cidade. Movimentos que reproduzem a distribuição desigual dos valores de uso e de troca produzidos na localidade; distribuição que determina a reprodução das condições de uso seletivo do território pelas frações de classe que aqui vivem e o faz na medida em que redistribui os valores produzidos na cidade de forma a reproduzir a condição desigual de acesso que cada fração de classe tem aos valores aqui produzidos.

Feitas estas considerações, penso que Campinas termina sua primeira década do Século XXI vivendo uma confluência perversa entre as diferentes razões de uso de seu território, e é perversa porque as diferentes razões de uso que animaram as diferentes instituições participativas – a do “Novo” Plano Diretor, as dos ramos e as do OP – apontam para resultados antagônicos quando a questão a ser percebida é o acesso dos subordinados às externalidades positivas dos investimentos públicos.

Não é por acaso, portanto, que Milton Santos (2000) e David Harvey (2001) nos informam que a construção da importância ou das possibilidades políticas do local ultrapassa a atuação do Estado e se apoia nas características e nas condições de uso do território, onde “a vontade de homogeneização do dinheiro global é contrariada pelas resistências locais” (SANTOS, 2004, p. 102). Nesta perspectiva a participação dos subordinados nas decisões

políticas é condição para rompermos com a cultura racional maximizadora que se reproduz alimentando-se das racionalidades instrumentais e da separação do feito fetichizado das racionalidades do mundo da vida e do fazer participativo territorializado. E, para a construção da participação dos subordinados se faz necessário ocupar os espaços do fazer participativo institucionalizado ou não, entendendo-os como trincheiras na guerra de posição contra a cultura racional instrumental hegemônica; assim como se faz necessária a composição de alianças políticas com setores dos trabalhadores do Estado e com partidos, ou com setores de partidos que entendam a participação como elemento estratégico democratizante e transformador. Democratizante na medida em que pode aperfeiçoar a convivência humana (SANTOS e AVRITZER, 2002) no âmbito da sociedade civil e na relação dela para com o Estado; e, desta forma transformar a própria sociedade civil e o Estado – no seu sentido amplo gramsciano ou como condensação material das relações entre as forças que o compõem. E isto seria possível na medida em que a participação territorializada das racionalidades do mundo da vida permite aproximar o feito do fazer (HOLLOWAY, 2003).

4) Conclusões provisórias

Como disse na introdução, este trabalho pretende contribuir com o debate dos desafios da participação e com a sua intersetorialização, e o faz depois de mais de trinta anos do fim da ditadura militar e de mais de vinte anos depois da formulação da Constituição Federal de 1988 que ficou conhecida como “constituição cidadã”. Constituição que ampliou a ideia de democracia ao incorporar a participação direta da sociedade civil nas decisões do Estado. Formulação que tem permitido o desenvolvimento, a ampliação e a diversificação dos espaços de participação. Espaços que não foram capazes de produzir todos os resultados inicialmente esperados, mas têm permitido que direitos reclamados por setores sociais subordinados viessem a ser debatidos publicamente e transformados em direitos reconhecidos pelo Estado. A diversificação dos espaços do fazer participativo e dos temas neles tratados nos permite hoje analisar a relação entre as diferentes instituições participativas e as relações que elas estabelecem com o território e, nesta perspectiva analisar os desafios da participação intersetorializada e territorialmente referenciada.

Desde logo, a percepção dos desafios para a participação depende dos objetivos que se buscam com ela e, neste sentido, a concepção de Estado adotada para a análise é determinante. E a concepção aqui adotada, além de ter um recorte claro, permite analisar de forma dinâmica elementos do projeto hegemônico contraditórios com a democratização pretendida e a construção de *noções teórico-estratégicas* que devem ser trabalhadas como *fermento da oposição*, como guias para as ações dos que buscam a organização e a participação dos subordinados.

Nesta perspectiva os primeiros desafios para a participação dos subordinados advêm do próprio Estado capitalista que tem por responsabilidade garantir a estabilidade do modo de produção capitalista. Estado que na sua relação com a sociedade se subdivide em setores, ramos e em escalas geográficas para se relacionar com os diferentes interesses presentes na sociedade civil e no próprio Estado. E, esta diversificação dos espaços estatais, se, por um lado ajuda a fragmentar a organização dos interesses presentes na sociedade civil, contraditoriamente, contudo, permite também que a crítica racional à condição de vida se organize de diferentes formas para se projetar nos espaços públicos e se relacionar com a cultura hegemônica e com o próprio Estado. Formas de organização que se desenvolvem para participar dos espaços de cogestão das ações do Estado ou para diretamente reivindicar direitos ainda não efetivados.

Dentre os ramos do Estado que se desenvolvem a partir de espaços de cogestão, discutimos aqui os da saúde e o da assistência, assim como outro espaço mais recente que é o do Plano Diretor Participativo. Espaço de participação que não está diretamente relacionado a um ramo, como nos casos da saúde e da assistência, até porque, no Plano Diretor, a questão central é a dos usos das terras do município e dos capitais instalados nela. Questão que determina as condições de uso do território municipal pelas diferentes classes sociais. E é por estes motivos que, em geral, a questão está subordinada diretamente ao núcleo hegemônico no Governo, quando não diretamente ao Prefeito. Decorre destas questões parte da complexidade para o desenvolvimento da proposta do Estatuto das Cidades que criou a ideia dos Planos Diretores Participativos e a possibilidade de a participação se intersectorializar a partir da leitura integrada do uso das terras da cidade, e não apenas dos aparelhos técnicos instalados nela e da forma como, conseqüentemente, a vida se desenvolve em cada um dos subespaços do território municipal.

O desenvolvimento dos espaços de participação depende, como vimos na bibliografia especializada, da vontade política do Governo em partilhar o seu poder de decisão e das condições que a sociedade civil tem para participar destas decisões. Contudo, ele depende, também, das condições de os trabalhadores do Estado participarem das decisões. E, a participação dos trabalhadores é animada pela possibilidade deles participarem do projeto político em desenvolvimento e, no caso do projeto participativo, da disposição dos trabalhadores incorporarem as argumentações que animam os espaços de cogestão. E isto é importante porque as racionalidades técnicas dos trabalhadores do Estado, quando não mediadas pelo fazer comunicacional, reproduzem o fetiche da representação burocrática e o das técnicas dos trabalhos como naturalmente racionais; fetiche que subordina as razões do mundo da vida às racionalidades instrumentais dos sistemas de poder e económico.

É a partir deste conjunto de elementos de dentro e de fora do Estado que diferencio o Estado dos Governos, pois se o primeiro tem por responsabilidade estabilizar e garantir a reprodução da ordem, o segundo pode querer invertê-la e fazer da participação direta dos subordinados, como política de Governo, forma de enfrentar a reprodução burocrática da subordinação. É nesta perspectiva que, além da vontade política do Governo, a organização dos trabalhadores do Estado torna-se determinante para os processos participativos e para a democratização do Estado.

Nesta perspectiva teórica, a forma como o OP Campinas se relacionou com os ramos da saúde e da assistência, e com as formas de uso do território, no período de 2001 a 2004, é consequência, em primeiro lugar, do fato de o Programa do OP ter sido formulado como política de Partido para governar. De um Partido, portanto, que antes de ser Governo já tinha na participação elemento estratégico para fazer a gestão do aparelho e governar a cidade no sentido da sua democratização e com uma redistribuição espacial dos valores produzidos no território. Em segundo lugar, porque para a redistribuição pretendida o OP se colocou como espaço estratégico. Isto porque, a forma como ele foi concebido pelo Partido, discutindo toda a capacidade de investimento do aparelho de Estado, fez com que ele se relacionasse com todos, ou quase todos os interesses presentes no território, inclusive com os interesses relacionados ao uso da terra como capital. Ou seja, ao conceber o OP como o espaço de decisão de como, onde e no que os investimentos públicos de materializariam, qualquer ação que demandasse aumento de recursos orçamentários teria que dialogar com o OP. Foi esta característica, portanto, que

determinou a forma como o OP se relacionou, inclusive com os setores sociais conservadores da cidade e seu aparelho ideológico; assim como com os ramos, pois, com ele os ramos e seus espaços de cogestão teriam que incorporar decisões formuladas em espaços externos aos seus, como as demandas dos espaços alternativos do OP. Em contrapartida, os espaços do OP também teriam que incorporar demandas formuladas nos espaços de cogestão dos ramos. E é este duplo movimento de incorporações de demandas que permite analisar alguns dos desafios para a intersectorialização da participação. Entre eles, a capacidade de cada um dos atores – do Estado e da sociedade civil –, a partir de um processo dialógico, fazer o outro incorporar suas demandas ao mesmo tempo em que se dispõe a incorporar demandas dos demais atores.

Um dos objetivos desta dissertação foi o de aproximar o debate da participação do debate da economia política do território, ou debater o papel da participação na distribuição dos valores socialmente produzidos no uso do território e q papel que o território ocupa, ou pode ocupar na intersectorialização da participação. Neste debate vimos que os ramos trabalham com leituras diferenciadas do uso do território, isto porque as fazem a partir de seus objetos e objetivos específicos, o que – no caso estudado – determinou um conjunto de diferentes recortes territoriais que animam as formulações dos respectivos ramos e suas instituições participativas. Recortes que se sobrepõem e que dificultam uma leitura interdisciplinar dos espaços da cidade e conseqüentemente do uso do seu território; acabando por determinar processos participativos fragmentados como o do Plano Diretor. Este, que deveria integrar as dinâmicas de participação e de uso do território, acabou por aumentar a fragmentação ao reproduzir a divisão territorial da cidade a partir de subespaços onde as racionalidades do sistema econômico se distanciam ainda mais da política e, portanto, da própria condição de controle social do Estado. Isto significa que o “Novo” Plano Diretor de Campinas fundamenta-se em um recorte espacial que separa ainda mais o feito fetichizado do fazer participativo. Ou seja, os recortes territoriais do “Novo” Plano Diretor e seus Conselhos Locais de Gestão Urbana (que deveriam ser espaços intersectoriais de formulação de políticas públicas e de gestão democrática do espaço geográfico), servirão apenas para legitimar o uso fetichizado do território pelas racionalidades do sistema econômico. Isto porque o recorte espacial do “Novo” Plano Diretor é diferente dos recortes dos espaços do fazer comunicativo territorializados dos ramos das políticas sociais, ou das instituições participativas de cogestão. E isto acarreta desafios ainda maiores para a participação, pois as dificuldades para o fazer comunicacional em racionalizar o

uso econômico das terras metamorfoseadas em capitais se relacionam com a própria luta de classe. Objetivamente falando, as instituições participativas dos ramos das políticas sociais continuarão cada uma com o seu recorte territorial formulando suas políticas específicas e, na prática, a reboque da organização espacial determinada pela estratégia de acumulação hegemônica. Esta construção, em meio à disputa pelo uso território, facilita a reprodução do seu uso como mercadoria e dificulta a articulação das políticas sociais e a construção de espaços do fazer participativo intersetorializado como forma de se contrapor ao feito fetichizado e democratizar nas relações sociais.

Em contraposição, contudo, e como já dito, da mesma forma que o Estado, as diferentes racionalidades presentes na sociedade civil também se organizam de diferentes formas para se relacionarem com o Estado. E, entre as formas de organização temos a regional ou a organização a partir das condições de vida determinadas pelas diferentes e contraditórias possibilidades de uso do território. Dentre os interesses organizados nos territórios temos, portanto, as demandas formuladas a partir da crítica às condições vividas nos territórios não articulados aos fluxos dos sistemas de poder e econômico. Ou as demandas dos espaços geográficos que Milton Santos (1994) chamou de opacos, dos homens lentos, lugar onde pode se desenvolver através do fazer comunicacional crítico, o que David Harvey (2000) chamou de fermento da oposição aos espaços iluminados pelos fluxos dos capitais para onde, racionalmente os investimentos deveriam se dirigir e – no concreto, e na perspectiva dominante – realizar os valores produzidos a partir da estratégia de acumulação hegemônica.

Em meio a esta disputa pelo uso do território e pelos investimentos públicos para equipá-lo com os aparelhos técnicos necessários ao desenvolvimento dos distintos projetos políticos em disputa, transformações nas suas condições de uso a favor dos subordinados, ou o atendimento das demandas dos espaços opacos, geram contradições para a realização dos capitais que se desenvolvem a partir da estratégia de acumulação da região em que os territórios estão contidos. E é aqui que a participação se reencontra e ganham relevância suas relações com as dinâmicas de uso do território, pois a participação – como no OP Campinas – se contrapõe às racionalidades burocráticas de uso das terras e dos aparelhos técnicos fixados ao território quando redireciona os investimentos públicos para os espaços opacos. O que repercute na economia política do território, e o faz, em primeiro, lugar porque muda a posição relativa de cada um dos seus atores sociais em relação ao acesso às externalidades produzidas pelos

gastos públicos. E também porque os investimentos são parte do excedente econômico socialmente produzido que, neste caso, retorna para os produtores diretos na forma de investimentos públicos que visam melhorar as condições de vida nos territórios subordinados – não fazer deles mercadoria. Ou seja, com o OP os investimentos deixaram de ser determinados pelas racionalidades da estratégia de acumulação hegemônica que os direcionaria para os espaços iluminados com os objetivos de facilitar a circulação e a reprodução ampliada dos capitais articulados à referida estratégia de acumulação. Com o OP os investimentos passaram a se dirigir para os espaços opacos, produzindo efeitos redistributivos e democratizantes nas condições de vida e de acesso a bens e direitos, ou nas condições de uso dos valores produzidos em Campinas.

Isto posto, é possível afirmar que o OP Campinas, além de tensionar a autonomia relativa dos ramos do Estado, rompeu com as lógicas hegemônicas de uso do território e dos investimentos públicos – invertendo a ordem fetichizada das racionalidades do sistema econômico. E o fez porque privilegiou o fazer comunicativo do mundo da vida em detrimento das racionalidades burocráticas. Não foram sem propósito, portanto, os ataques que o OP e o conjunto do Governo sofreram dos setores sociais conservadores da cidade e que foram feitos através do seu aparelho ideológico. Nesta perspectiva, o fazer comunicacional crítico em relação às condições em que a vida se desenvolve nas localidades tem muito a contribuir e se envolver com as dimensões do político e do econômico que se desenvolvem no uso dos territórios subnacionais. Para tanto a intersetorialização territorializada da participação deve ser tratada como elemento estratégico do projeto político democratizante porque ela permite ao fazedor direto, ou aos subordinados a possibilidade de se contrapor às racionalidades sistêmicas quando possibilita a crítica racional à realidade vivida e, com ela a percepção dos projetos em disputa.

Com isso quero dizer que no modelo representativo burguês, a implantação de propostas de democracia direta depende, em primeiro lugar, da correlação de forças na região e no território onde a participação se desenvolve ou se desenvolverá. E esta disputa política passa pela submissão do projeto democrático participativo às eleições burguesas e, sua efetivação envolve setores da sociedade civil, do Governo e dos trabalhadores do Estado. Estas quatro dimensões devem ser consideradas na medida em que elas se desenvolvem incorporando, de um lado, elementos das racionalidades sistêmicas e que se apresentam como naturalmente

organizadora das dinâmicas econômicas, políticas e territoriais. Em contraposição às racionalidades sistêmicas, a cultura participativa deve se desenvolver incorporando às referidas dimensões racionalidades que devem estar em função da democratização ou do aperfeiçoamento da convivência humana valorizando as razões do mundo da vida.

Outra questão importante para o desenvolvimento do projeto político participativo e democrático e que se relaciona com a perversidade da disputa entre os distintos projetos políticos é a retomada da capacidade de o Estado intervir, ou investir. Capacidade que em Campinas foi retomada com a chegada do Século XXI e a eleição do Programa Democrático e Popular proposto pelo PT em 2001. No Brasil a retomada deu-se em meados da primeira década deste Século. Contudo, no Brasil, dada a falta de um sistema nacional de participação, a retomada do papel do Estado e mesmo a ampliação dos espaços de participação não foi acompanhada de políticas que intersetorializassem as instituições participativas locais. E este quadro fica ainda mais complexo se considerarmos que a capacidade do aparelho de Estado campineiro se ampliou com a retomada da capacidade de intervenção do Estado brasileiro, ou com os Programas de Aceleração do Crescimento (PACs). Contudo estes investimentos, ou as decisões de onde geograficamente investir, não foram sequer ratificadas pelos espaços de participação locais. Apenas como exemplo, o ramo da habitação, que tem três Conselhos Municipais, ficou cinco anos (2005 a 2009) sem realizar sua Conferência Municipal, não obstante a cidade ter recebido importantes investimentos derivados do PAC Habitação. Nesta perspectiva, os investimentos do PAC – apesar de possibilitarem o acesso a bens públicos e elevar a qualidade de vida dos subordinados – são decididos em espaços onde os setores sociais subordinados não tem participação, e, com isso, utilizando-se da representação burocrática, ou mesmo com a personificação da política defendida pelo projeto de cidade mercadoria (há que se registrar que o prefeito do PDT foi reeleito em 2005, aos moldes do que sugere o referido projeto mercantil), evitam-se as contradições que atravessam a relação entre o burocratismo e a participação. E, pior, na medida em que o Governo se personifica, as relações sociais se despolitizam e se reproduzem as noções de cidadania e de participação articuladas ao projeto político neoliberal. Este movimento só facilita os usos dos investimentos públicos para a estratégia de acumulação articulada ao mesmo projeto neoliberal. Pior ainda, facilita as ações não lícitas que culminaram com a cassação do Prefeito de Campinas. Não quero com isso dizer que o projeto de cidade mercadoria proponha algo parecido, apenas afirmar que a sua forma política dificulta o controle e a democratização do uso das externalidades dos gastos públicos na

medida em que ele despolitiza o debate da economia ao tratá-la estritamente como uma questão de mercado, e, nesta perspectiva trata também o próprio território como mais uma mercadoria.

Finalmente, penso que o desenvolvimento da experiência do OP e sua relação com os outros espaços de participação durante o Governo do PT em Campinas, e do próprio Governo, foi determinado pela contradição de ele ser coordenado por uma fração do Partido que inicialmente não era a dominante, ao contrário, mas que fora responsável pela implantação do OP em conformidade ao Programa do Partido. Fração subordinada que, após assumir a função de dominante não poderia propor rebaixar a Programa do Partido, ou o OP. E não poderia porque a fração subordinada desenvolveu o OP junto com a sociedade civil e ao Governo defendendo o que estava no Programa do PT. Trata-se, portanto, de um Governo que, do ponto de vista programático se desenvolveu com uma forte política de participação em todos os ramos. Não obstante, o assassinato do Prefeito, no nono mês de Governo, potencializou a autonomia dos ramos em função da disputa entre as frações do Partido dentro e fora do Governo. Ou seja, trata-se de uma experiência que foi marcada por uma forte política de participação levada a cabo não só através do OP, mas por todos os ramos, e por tudo isso, o OP, como política de Partido para governar, se relacionou com os ramos e seus espaços de participação na condição de autonomia em que cada um deles se desenvolveu. E é esta condição de autonomia que determinou a forma como o OP se relacionou com os ramos, suas instituições participativas e com a estratégia de acumulação hegemônica no período. E, ainda, é esta condição contraditória vivida por um Governo democrático, onde os ramos tiveram autonomia para formular suas políticas específicas, que permite aprofundar a análise dos desafios para intersectorializar e territorializar a participação.

Esta dinâmica de Governo permite defender a necessidade de a participação intersectorializada e territorialmente referenciada se desenvolver programaticamente, sob pena de não avançarmos nestas questões. Porque, parte das dificuldades de se avançar em formulações intersectorializadas deriva da autonomia burocrática dos ramos. Autonomias que na forma eleitoral burguesa se apresentam como necessárias, quando não naturais nas alianças eleitorais ou de Governo. A situação é pior com a ideia de que estas devem ser cada vez mais amplas, pois, não obstante as discrepâncias nos conteúdos programáticos partidários, as alianças são necessárias à governabilidade. O que não significa dizer que, mesmo em Governos não hegemonzados pelo programa participativo, não há nada o que se fazer. Ao contrário e

como vimos no Governo do PDT do Dr. Hélio, o PPS, fração subordinada, usou da autonomia do ramo e do espaço de participação da habitação para estabelecer relações com os setores da sociedade civil que se relacionam com as ações desenvolvidas pelo ramo. Não obstante, o OP, que demanda vontade política do grupo dominante no Governo e de todo o Governo, virou uma grande farsa. Este é o quadro que autoriza defender a ideia de se pensar a disputa com o projeto político hegemônico e construir o projeto participativo e democrático ocupando todos os espaços abertos em meio à guerra de posições.

Outro elemento determinante para a análise dos desafios da participação intersectorializada é o fato de o Governo do PT ter deixado para Campinas um conjunto de intervenções de ordem política, econômica e cultural que mudaram a realidade da cidade. Como exemplo, para limitar ao objeto do trabalho, a assistência demonstra os ganhos decorrentes da ampliação da sua proximidade com o mundo da vida e a necessidade de se territorializar e intersectorializar a formulação das suas políticas, pois só assim o ramo poderá articular, por exemplo, a formulação participativa dos sete Conselhos Municipais ligados a ele. Na saúde pudemos viver o aprofundamento de um Sistema que busca aumentar a produção de valores de uso, a constituição de cidadãos participativos e a democratização da instituição, ou do sistema de saúde local. Na questão ambiental, os investimentos em saneamento colocaram Campinas entre as cidades que se apresentam com os melhores índices de tratamento de esgoto no Brasil e no mundo. E ainda, com o OP vivemos a experiência de potencializar os espaços de crítica racional às realidades vividas e de formulação e de legitimação de demandas que permitem explicitar as contradições do uso hegemônico do território campineiro e do seu aparelho de Estado.

Esses elementos são importantes porque, do ponto de vista analítico reforçam a necessidade de se aprofundar o entendimento da forma como as disputas econômicas, políticas e culturais em torno da participação se desenvolvem em diferentes Governos, ou em Governos onde as formulações dos ramos são mais ou menos centralizadas pelo grupo dominante ou hegemônico, e como os diferentes níveis de autonomia repercutem na territorialização e na intersectorialização dos espaços do fazer participativo. Da mesma forma, e do ponto de vista da sociedade civil, as diferentes formas de organização governamental devem animar a formulação de táticas de disputa em torno da participação nas diferentes formas de governar e nas distintas composições de Governo e, ainda para os diferentes tipos de instituições participativas. Com isso chego à questão das táticas e das trincheiras.

Enquanto movimentos táticos e como sociedade civil, quando não há condições para eleger Governos comprometidos com a superação das estruturas econômicas, políticas e culturais subordinadoras, os defensores da participação devem ocupar os espaços de partilha de poder e mesmo os de ratificação para explorar as contradições entre a participação e a representação. No âmbito da sociedade política, quando o Governo não for hegemônico pelo projeto participativo, há que explorar as autonomias relativas dos ramos e, a partir das suas respectivas instituições participativas, fazer avançar as condições culturais necessárias ao projeto participativo e democrático.

No movimento acima sugerido, as instituições participativas devem ser espaços de contraposição às formas de uso mercantil do território. E o serão na exata medida que entenderem e trabalharem o território como um espaço de uso de todas as formas de vida e de racionalidades, por isso um espaço que vive contradições e, nesta perspectiva, em constante disputa entre os lugares, e que se desenvolve como consequência das diferenças entre eles. Diferenças que envolvem as condições de acesso aos aparelhos públicos e privados instalados no território e os valores produzidos por eles, o que determina as diversas condições de vida nos diferentes subespaços. Ainda, as instituições participativas devem permitir que os subordinados possam debater e enfrentar as causas, ou os diferentes feitos camuflados pela confluência perversa e que atravessam a disputa pelo uso do território e, em conjunto com os trabalhadores do Estado e do Governo, ou grupos do Governo, fazer avançar as racionalidades do fazer comunicativo do mundo da vida em detrimento das racionalidades burocráticas e instrumentais que reproduzem a cultura mercantil.

Apenas na perspectiva da valorização das razões do mundo da vida, através do fazer participativo, Governo, trabalhadores do Estado e segmentos sociais subordinados podem formular e disputar outra estratégia de acumulação que não a da reprodução ampliada dos capitais. Pois na estratégia de acumulação democratizante os valores produzidos no uso do território devem se realizar redistribuindo, ou democratizando as condições de uso do território; ou ainda fazendo com que as racionalidades dinamizadoras dos investimentos sejam as derivadas dos valores de uso e as que aproximam o feito do fazedor direto. Sob o risco de subordinarmos a vida à realização dos valores de troca dos capitais em processo no território. Por tudo isso, entendo que a participação intersectorializada e territorialmente referenciada deve ser politizada e tratada como um direito conquistado pela sociedade civil e como política de

Partido para governar e fazer do Estado aparelho de disputa com as formas e com os valores da subordinação.

Para concluir, o maior dos desafios do projeto político participativo e democrático é o de se desenvolver política e culturalmente em meio aos ciclos econômico e político que se abrem a partir da crise de acumulação neoliberal. No Brasil, o avanço em relação ao neoliberalismo já trouxe elementos que nos permitem perceber alterações, para melhor, nas condições de vida de milhões de pessoas, alterações que devem ser exploradas como fermento das oposições à cultura individualista. Avanços que, por um lado são consequência da ampliação dos espaços do fazer participativo e que fez o Estado incorporar direitos reclamados pela razão comunicativa do mundo da vida que disputou as Conferências nacionais; espaços que se multiplicaram e se diversificaram nesta primeira década do Século XXI. Contudo, outros ganhos decorrem do crescimento econômico, que apesar de melhorar as condições de vida, com os aumentos de emprego e da renda, por exemplo, não pressupõe ou impulsiona o desenvolver da cultura participativa. Fato que nos coloca a necessidade de, além de crescer economicamente para atender as necessidades objetivas dos subordinados, o que ajuda na legitimação do projeto participativo, se faz necessário também avançar na construção dos espaços do fazer comunicacional intersetorializado com os objetivos de permitir que estes espaços sejam capazes de promover uma nova gramática social e cultural, novas determinações e novas instituições necessárias para o avanço do projeto participativo e democrático.

Neste ambiente onde a disputa passa pela construção de uma outra cultura política que não a individualista, a construção do projeto participativo e democrático deve se desenvolver explorando as contradições da cultura da eficiência do mercado no uso do território como suposta alternativa às “irrationalidades burocráticas” do Estado. E, neste movimento, o uso dos territórios subnacionais deve ocupar lugar estratégico porque são espaços onde as contradições entre os diferentes projetos políticos se expressam na forma de contradições entre as razões do mundo da vida e as racionalidades dos sistemas instrumentais. E se expressam como contradições porque, no território a concretude da vida se desenvolve a partir das diferentes condições de acesso às externalidades ofertadas pelos projetos políticos em disputa, e este desenvolvimento desigual e contraditório das condições de vida em um mesmo território, permite formular noções teórico-estratégicas para organizar as racionalidades do fazer comunicacional do mundo da vida sem que estas se subordinem ao burocratismo que divide sua organização de acordo com as racionalidades do Estado.

5) Bibliografia básica

- ALONSO, Jorge. La sociedad civil en óptica gramsciana. **Sociedad civil – analisis y debates**, nº1, vol. 1, p.11-29. México, 1996.
- ARENDT, Hannah **A condição Humana** Rio de Janeiro; Forense Universitária. Prefacio de Celso Lafer. 1983
- AVRITZER, Leonardo e Costa, Sergio Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 4, 2004, pp. 703 a 728.
- AVRITZER, Leonardo e SANTOS, Boaventura de Souza Para ampliar o cânone democrático In: SANTOS, Boaventura. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander **A Inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo**. São Paulo. Ed. Cortez, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009, pp. 205.
- BADARÓ, R. – **Campinas, o Despontar da Modernidade** – Coleção Campiniana, 7 – Ceap/Puccamp, Campinas – Centro de Memória da Unicamp – 1996.
- BIANCHI, Alvaro. Gramsci além de Maquiavel e Croce: Estado e sociedade civil nos Quaderni del cárcere. **Utopía y Praxis Latinoamericana**, v. 12, p. 25-55, 2007. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27903603>
- BORON, Atílio. Os 'novos Leviatãs' e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADES, Emir e GENTIL, Pablo **Pós Neoliberalismo II: Que Estado para Que Democracia**. 4ª Edição Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2004.
- BRAGA, José. **O desafio de Campinas**. Opinião: Jornal Correio Popular Campinas, 26 de outubro de 2008.
- _____. **Compre Campinas**. Opinião: Jornal Correio Popular Campinas, 15 de março de 2007.
- _____. **Campinas como mercadoria**. Opinião: Jornal Correio Popular Campinas, 18 de janeiro de 2007.
- _____. Campinas, o SUS e o OP – controle social e investimentos públicos: avanços, limites e possibilidades. **Premio Sergio Arouca de Gestão Participativa do SUS** – Organização

Ministério da Saúde do Brasil e Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde. Brasília, 2005.

____ **O Orçamento Participativo em Campinas: reflexões a partir do primeiro ano de Governo** Mimeo: Campinas, abril de 2002 – www.campinas.sp.gov.br

____ **Uma leitura, a partir de Kalecki da estagnação da economia brasileira nos anos 80.** Monografia apresentada ao Departamento de Economia PUC-Campinas, para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas. 1998.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 45, São Paulo, jul. 1996, p. 152-166.

BORJA, Jordi & FORN, Manuel de. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. **Espaço e Debates**, ana XVI, n. 39, 1996.

BRANDÃO, A Carlos. **Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento.** O VII Encontro Nacional de Economia Política. Universidade Federal do Paraná - Curitiba – PR. 2002.

BRANDÃO, A Carlos. A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. **Tese de Doutorado** apresentando ao Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 2004.

BUCI-GLUCKSMANN, Christine. Sobre o conceito de crise do Estado e sua história. In: Nico Poulantzas. **Estado em Crise.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

COLEGIADO DE GESTÃO DA SMS/CAMPINAS. **Diretrizes para Atenção Básica à Saúde 3ª versão** - outubro/200 www.campinas.sp.gov.br/saude/o_sus_cps.htm 6/2005

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. **Saúde Paidéia.** São Paulo: Hucitec, 2003.

____ **Reforma política e sanitária: a sustentabilidade do SUS em questão?** In: Ciência & Saúde Coletiva. 12 (2): 301-306, 2007.

CANO, Wilson. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. **Texto para Discussão.** IE/UNICAMP; n. 177, maio 2010.

DEÁK, Csaba. À Busca das Categorias da Produção do Espaço. Memorial **Concurso de Livre Docência.** Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP. *São Paulo, janeiro de 2001.*

LAVRAS, Carmen Cecília. Um Testemunho Sobre a Edificação do SUS. **BIS – Boletim do Instituto de Saúde.** Edição Especial de 20 anos do SUS Outubro de 2008.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE “**Para entender a gestão do SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde**”. - Brasília: CONASS, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **Para entender a gestão do SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde**. - Brasília: CONASS, 2003

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: DAGNINO, E. (Org.). Os Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos: Novas Leituras**, (Sônia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar, orgs.) Editora da UFMG, 2000.

_____. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo. Paz e Terra, 2002.

_____. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela; 2004, pp. 95-110. <<http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, A. & PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Revista Serviço Social & Sociedade**. Reconceituação do Serviço Social no Brasil: uma questão em movimento? Nº 84 – ANO XXVI – novembro de 2005.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Editora HUCITEC. São Paulo, 1980.

_____. Do Gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Revista Espaço e Debate**. Ano XVII; nº 39, 1996.

_____. **Espaço de Esperança**. Edições Loyola, São Paulo, 2000.

_____. **A produção capitalista do espaço** São Paulo: Annablume, 2001.

_____. HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 6 ed. São Paulo: Loyola, 1996.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere – a contribution to the critique of actually existing democracy. In: Robbins, Bruce (Ed) **The Phantom Public Sphere**. University of Minnesota Press, 1995.

GENRO, Tarso. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre** São Paulo, Perseu Abramo, 1997.

_____. **O novo espaço público**, Editoria: MAIS! Página: 5-3 Folha de São Paulo. 9/6/96.

GRAMSCI, Antonio **Maquiavel a Política e o Estado Moderno** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 5ª Ed. 1984.

GECD – GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA “Dossiê: Os movimentos sociais e a construção Democrática”. **Idéias**. Revistas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, ano 5(2)/6(1), 1999.

GT-NPD. **Novo Plano Diretor: Instrumento de Gestão, Participação e Planejamento**. Texto Grupo de Trabalho do Novo Plano Diretor. Diário Oficial do Município Número 8.588, Ano XXXIV. 31/12/2004.

GUILLO, Vicente Andreu. **Plano de obras apresentação feita** Apresentação do presidente da SANASA feita ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, janeiro de 2002. <http://antigo.campinas.sp.gov.br/comdema/>

_____. Apresentação **I Workshop Internacional Brasil – Japão**. Evento ocorrido em 16 de Junho de 2003 Centro de Convenções da Unicamp – http://www.cori.unicamp.br/1workshop_brasiljapao.php >.

HABERMAS, Jürgen **Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; 1984.

HIRSCH, Joachim “¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista”. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24. Curitiba, jun. 2005

HIRSCH, Joachim Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In. Nico Poulantzas **Estado em Crise**. Tradução de Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1977.

HOLLOWAY, JOHN. **Mudar o mundo sem tomar o poder**. São Paulo. Editora Viramundo, 2003.

JESSOP, Bob. A globalização e o Estado nacional. Revista **Crítica Marxista** nº 07, 1998.

JESSOP, Bob. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. **IDEIAS**, Revista do IFCH/Unicamp nº 14, 2007.

JORGE, José Tadeu. **O programa de parques tecnológicos**. Opinião. Jornal Folha de São Paulo. Brasil, 20 de janeiro de 2006.

- JUSTO, Manoel Carlos de Mello. **Financiamento do saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa da gestão pública e privada**. Dissertação apresentada ao IE/Unicamp, 2004.
- LAVRAS, Carmen Cecília de Campos. Um testemunho sobre a edificação do SUS. In: **BIS – Boletim do Instituto de Saúde** Edição Especial de 20 anos do SUS - ISSN 1518-1812 / On Line: 1809-752; Outubro de 2008.
- MARX, KARL **O Capital: Crítica da Economia Política**. Volume I. 20ª edição. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.
- MELLO, Leonardo Freire de. Orçamento Participativo e Agenda 21 Local: Uma proposta para Campinas. **Dissertação de Mestrado** apresentada na Faculdade de Engenharia Civil da UNICAMP. Campinas, 2003.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **A Política de Saúde no Brasil nos anos 90: avanços e limites**. Ministério da Saúde; elaborado por Barjas Negri. – Brasília: 2002.
- MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL **Norma Operacional Básica do SUAS 2005 – Construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social** Brasília, 2005.
- MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS / 2004) & NORMA OPERACIONAL BÁSICA (NOB/SUAS)** Brasília, 2005.
- MIRANDA, Zoraide A. I. **A incorporação de áreas rurais às cidades: um estudo de caso sobre Campinas**. Tese apresentada ao IE/Unicamp. Campinas, 2002.
- NETTO, José Paulo. **Revista Serviço Social & Sociedade**. O Movimento de Reconceituação 40 anos depois. Nº 84 – ANO XXVI – novembro de 2005.
- POULANTZAS, Nicos **Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista** – México, Argentina e España; cuarta edición en español, 1972.
- _____. **As Classes sociais no capitalismo de hoje**. Tradução de Antonio Roberto Neiva Blundi. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- _____. **O Estado, O Poder, O Socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ª ed. 1985.
- PORTO, Mayla. **Aspectos negligenciados**. Painel Opinião: Jornal **Correio Popular**. Campinas, 01 de dezembro de 2009.
- PMC – Prefeitura Municipal de Campinas. **Termos de referência: Divisão Territorial** http://www.campinas.sp.gov.br/Governo/seplama/plano-diretor-2006/doc/tr_diviterr.pdf, 2006.

- ____ CAMPINAS: Governo Democrático e Popular. **Revista de prestação de contas do Governo Democrático e Popular** 2004.
- ____ **I Conferência Municipal de Habitação – Caderno de Subsídios.** 2002.
- ____ **Mapa da Vulnerabilidade Social de Campinas.** 2004.
- ____ **Novo Plano Diretor: Instrumento de Gestão, Participação e Planejamento.**
Texto Grupo de Trabalho do Novo Plano Diretor. Diário Oficial do Município Número 8.588, Ano XXXIV. 31/12/2004.
- ____ **RELATÓRIO DE GESTÃO – 2001** – Secretaria Municipal de Assistência Social. Janeiro de 2002.
- PT CAMPINAS. **Caderno de Teses: 1º seminário do Governo Democrático e Popular de Campinas.** Publicação do Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores de Campinas/SP. Dezembro de 2001.
- ____ **Textos de Contribuição à Plenária do PT Campinas: Balanço de Governo – 2001/2004.** Publicação do Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores de Campinas/SP. Dezembro de 2004.
- ____ **Caderno de Teses do PED – Processo Eleições Diretas.** Publicação do Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores de Campinas/SP. Setembro de 2005.
- SALES, Teresa Juarez B. Lopes, F. de Oliveira e Vera S. Telles - Debate sobre Raízes da Desigualdade Social na Cultura Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n' 25, 1994.
- SAES, Décio A Formação do Estado Burguês no Brasil (188 – 1891). **Tese de Livre Docência** apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH – Unicamp, Campinas. 1982.
- ____ A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas. **Crítica Marxista**. Rio de Janeiro: Xamã, nº07, 1998.
- SÁNCHEZ, Fernanda & OUTROS **Produção de Sentido e Produção do Espaço: convergências discursivas dos grandes projetos urbanos.** XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento urbano Regional. Salvador, 2005.
- SAIANI, Carlos César Santejo & JÚNIOR, Rudinei Toneto. **Saneamento Básico no Brasil: Análise do Acesso Domiciliar a Abastecimento de Água e a Coleta de Esgoto.** XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu/MG, 2008.

- SANTOS, Milton **Espaço e Sociedade** Petrópolis, Editora Vozes, 1979.
- ____ **Economia Espacial: críticas e alternativas**. Tradução: Maria Irene Q F Szmrecsányi. – 2ª ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
- ____ **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo** São Paulo. EDUC, 1994a.
- ____ **Técnica, Espaço, Tempo – Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional**. São Paulo Ed. HUCITEC, 1994.
- ____ **Guerra dos Lugares** Jornal Folha de São Paulo Caderno MAIS, 8/8/1999.
- ____ Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 11ª edição. Rio de Janeiro: Record. 2004
- ____ **Da totalidade ao Lugar**. São Paulo. Editora da USP. 2005.
- SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **Campinas (1860 a 1980): Agricultura, Industrialização e Urbanização**. Dissertação de Mestrado Apresentada ao IE/Unicamp. Campinas, 1998.
- TATAGIBA, Luciana Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo. Paz e Terra, 2002.
- TELLES, Vera da Silva. **Sociedade civil, direitos e espaços públicos**. Polis, 14, S. Paulo, Instituto Polis. 1994.
- TELLES, Vera da Silva, Espaço Público e espaço privado na construção social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. **Tempo Social**. V. 2, n. 1, p. 23-48, 1990.
- THERBORN, Göran. As teorias do Estado e seus desafios no final do século. In: SADES, Emir e GENTIL, Pablo **Pós Neoliberalismo II: Que Estado para Que Democracia**. 4ª Edição Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2004.
- TONINHO – Antonio da Costa Santos. **Campinas, das origens ao futuro: compra e venda de terra de Nossa Senhora da conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiá**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2002. 400p.
- ____ **Campinas integra a Rede Mercocidades**. Jornal da Unicamp. Ano XV, nº. 161. Campinas, setembro de 2001.
- VAINER, Carlos. Utopias urbanas e o desafio democrático **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p. 25-31, jul./dez. 2003.

____ **Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano.** <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=97&catid=87> 2000

VELTZ, Pierre. Tempos da economia, tempos da cidade: as dinâmicas. In: ACSELRAD, Henri. (org.) **A duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

WILLIAMS, Raymond. **Marxismo e literatura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.