

Campinas entre o feito fetichizado e o fazer coletivo na definição dos investimentos públicos: limites e possibilidades

*José Reinaldo Braga**

01) Introdução

O objetivo desse trabalho é apresentar duas formas de definição dos investimentos públicos que se desenvolveram em Campinas no período de 2001 a 2004 e produziram intervenções que mudam a história da cidade: o tratamento de 70% do esgoto produzido pelo atual grau de desenvolvimento das forças produtivas locais e o programa do Orçamento Participativo – OP.

O debate será pautado pela forma como a cidade vem se organizando territorialmente em face da evolução das suas forças produtivas e como os diversos atores da vida urbana encontram seu lugar em cada momento histórico. Assim como buscar perceber as possibilidades para se contrapor ao domínio hegemônico que o capital vem exercendo sobre o trabalho e aos interesses locais frente aos interesses do dinheiro globalizado.

Procuraremos demonstrar que a ação do poder público local foi consequência das múltiplas determinações históricas e suas manifestações atuais que, por um lado, legitimou a primeira intervenção como uma forma fetichizada de ação do aparelho de Estado ao separar o feito do fazer quando a intervenção deu continuidade à segregação sócio-espacial, mesmo sendo importante para a qualidade de vida na cidade e a sustentação ambiental da região, o que demonstra as limitações da democracia representativa como forma de organização burocrática do Estado e de legitimação de Governos. A segunda forma de intervenção, o OP, também foi consequência das determinações históricas e suas manifestações atuais na medida em que a segregação sócio-espacial gerou um conjunto de organizações sociais e populares que tiveram papel decisivo na construção do fazer coletivo perseguido pelo programa, seja quando enfrentou as dificuldades impostas pela forma burocrática do Estado, seja no enfrentamento à resistência das classes sociais constituidoras da estrutura burocrática local.

Registre-se que a experiência de Governo foi determinada pelo assassinato do Prefeito eleito com as bandeiras da democratização do uso do território e o fim da história de mau uso do dinheiro público, com a abertura da “caixa preta” e a implantação do OP. Assassinato que, do ponto de vista da

*Economista UNICAMP foi Coordenador da Participação Popular e do Orçamento Participativo no Governo Democrático e Popular (2001/4) de Campinas / Brasil. E-mail: braga@fcm.unicamp.br

gestão do aparelho de Estado, potencializou a autonomia dos setores em relação ao conjunto do Governo na formulação das suas políticas, incluindo aí o próprio programa do OP. Característica que entendemos trouxe para a experiência traços contraditórios e particulares que numa perspectiva dialética dá a ela importância definitiva para quem quer conhecer os limites e as possibilidades da democracia participativa e a contribuição dada pelo Governo na construção de uma outra globalização.

O trabalho está dividido em duas partes, a primeira faz uma revisão bibliográfica que busca localizar a questão da fetichização como causa da separação entre o feito e o fazer e sua reprodução na dinâmica capitalista de uso do território no processo de urbanização, assim como definir o local como categoria de análise para, na segunda parte, no espaço local debater as diferentes determinações e as respectivas consequências das duas intervenções.

2) Do feito fetichizado ao fazer coletivo

Karl Marx inicia “O Capital” (2002) pela discussão da mercadoria e seus valores de uso e troca, afirmando que “a riqueza das sociedades onde rege a produção capitalista configura-se em ‘imensa acumulação de mercadorias’, e a mercadoria, isoladamente considerada, é a forma elementar dessa riqueza”. No segundo parágrafo Marx coloca o problema da separação entre o fazer e o feito como consequência da fetichização da mercadoria ao afirmar que essa “é, antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidade humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia¹”, ainda, sejam elas diretas – como objeto de consumo – seja indiretamente, como meio de produção.

Como objeto externo, produzido para a troca no mercado (mesmo que produto do trabalho humano), a mercadoria encobre “as características sociais do próprio trabalho dos homens, apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho²”, e, na medida em que oculta a relação social entre os trabalhos individuais e o trabalho total, a mercadoria apresenta-se como relação social existente fora deles, entre produtos do próprio trabalho. O trabalho que construiu a mercadoria é esquecido, a mercadoria mantém-se por si mesma no mercado, com isso, os produtos do trabalho são mercadorias autônomas, ou coisas sociais físicas ou metafísicas, como no mundo da religião, onde segundo Marx “os produtos do cérebro humano parecem dotados de vida própria, figuras autônomas que mantêm relações entre si e com os homens. É o que ocorre com os

¹ p. 57

² p. 94

produtos da mão humana, no mundo das mercadorias. Chamo isso de fetichismo³”, que adere aos produtos do trabalho quando são produzidos como mercadoria.

As formas como categoria de análise e como instrumento de fetichização tem papel central na teoria marxista. O próprio autor, no Prefácio da Contribuição a Crítica da Economia Política, afirma que suas pesquisas o levaram

à conclusão de que as relações jurídicas – assim como as formas de Estado – não podem ser compreendidos por si mesmas, nem pela dita evolução geral do espírito humano, inserindo-se ao contrario nas condições materiais de existência. ... Na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual corresponde determinada formas de consciência social. ... As transformações da base econômica altera ... toda a imensa superestrutura. Ao considerar tais alterações é necessário sempre distinguir entre as alterações materiais ... das condições econômicas de produção, das formas jurídicas, políticas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas pelas quais os homens tomam consciência deste conflito (MARX, 1859).

Na Introdução à Contribuição a Crítica da Economia Política (1859) o autor nos diz que para a consciência, o movimento das categorias deve aparecer como “o ato de produção efetivo, cujo resultado é o mundo ... na medida que a totalidade concreta, como totalidade de pensamentos, é de fato um produto do pensar”, ou seja, o concreto deve aparecer no pensamento como “síntese, como resultado, não como ponto de partida”, porque “o concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações”.

Para John Holloway (2003) a mercadoria, como produto produzido para a troca, “é o ponto de fratura do fluxo social do fazer⁴” e “a separação do feito em relação ao fazer é o núcleo de uma fratura múltipla de todos os aspectos da vida⁵” na medida que “o caráter social do fazer se rompe e, com isso, se rompe também o processo de reconhecimento mútuo e de legitimação social. O reconhecimento se separa dos produtores e se transfere para seus produtos⁶”. Com isso, 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

³ idem

⁴ p. 76

⁵ p. 71

⁶ p. 80

subjetivação do objeto: as coisas (o dinheiro, o capital, as máquinas) se convertem em sujeitos da sociedade, as pessoas (os trabalhadores) se convertem em objetos⁷”.

Segundo o autor, o movimento de separação do fluxo do fazer em relação ao feito, do sujeito em relação ao objeto e a subordinação da sociabilidade ao mercado – a venda e a compra de mercadorias – “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 a 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 vida⁸”. 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, transformando cada alento de nossas vidas em luta de classe⁹”.

Milton Santos (1994a) territorializa a separação do fazer em relação ao feito quando propõem o entendimento do espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de ações que, cada vez mais, tendem a fins estranhos ao lugar, onde os objetos são coisas fabricadas pelos homens para serem a fábrica das ações e, as ações aparecem como ações racionais em conformidade aos fins e aos meios, recusando o debate das categorias determinantes do processo tornando-nos todos ignorantes frente às novas inovações, para com isso permitir que os objetos e as ações governadas de 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 reger¹⁰”.

2.1) O local e o território usado como instâncias

Décio Saes (1994), ao discutir o conceito de Estado Burguês, busca demonstrar que a construção do conceito só pode ser empreendida no quadro da problemática teórica dos tipos de Estado correspondentes aos tipos diversos de relações de produção. A base para o desenvolvimento desta problemática estaria nas obras de Marx, Engels e Lênin, e, segundo o autor, consistiria num conceito de Estado válido para todas as sociedades divididas em classes, onde o Estado seria a organização especializada na função de moderar a luta entre as classes antagônicas, garantindo a conservação da dominação entre elas. Neste sentido o Estado burguês seria aquele que torna possível a reprodução das relações de produção capitalista. Contudo “a correspondência entre o Estado burguês e as relações de

⁷ p. 83

⁸ p. 86

⁹ p. 90

¹⁰ p. 92

produção capitalista não consiste numa relação causal simples e unívoca entre ambos¹¹”, portanto, o Estado pode ser qualificado como capitalista quando cria as condições ideológicas necessárias à reprodução das relações de produção capitalista, e o Estado burguês o faria desempenhando dupla função: a) individualizando os agentes da produção (produtores diretos e proprietários dos meios de produção), mediante a sua conversão em pessoas jurídicas portadoras de direitos individuais, que estabelecem contratos que conferem troca desigual entre o uso da força de trabalho e o salário na compra e venda da força de trabalho; e b) neutralizando a tendência de ação coletiva dos produtores diretos decorrente do caráter socializado do processo de trabalho.

Se na primeira função o Estado burguês coloca o produtor direto no mercado de trabalho como sujeito individual dotado de vontade e de direito, na segunda, neutraliza, no produtor direto, a tendência à ação coletiva, organizando um outro coletivo, o Povo-Nação. Ou seja, torna os produtores diretos e os proprietários dos meios de produção um único coletivo com interesses comuns dentro de um espaço geográfico delimitado, o território.

O território para Milton Santos é

o 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 (SANTOS, 1999, p. 5).

Conforme Maria Adélia de Souza (2003), na concepção miltoniana o território não é apenas entendido como limite político administrativo, mas como espaço efetivamente usado pela sociedade e pelas empresas, e é assumido como uma instância social, pois é “através do território usado que Milton Santos chega à sociedade¹²”.

Ainda segundo Santos (2003), uma “formação socioeconômica é uma totalidade¹³” e “diz respeito à evolução diferencial das sociedades, no seu quadro próprio e em relação com as forças externas de onde provem o impulso¹⁴”, 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 específicas¹⁵”, neste sentido, o subdesenvolvimento do terceiro mundo hoje é visto como algo que lhe foi exportado pelos países desenvolvidos, sendo resultado de uma relação de dependência e de uma constante relação de trocas desiguais. A partir desta interpretação, os métodos e a ideologia do planejamento, prevalentes até a

¹¹ p. 21

¹² p. 17

¹³ p. 202

¹⁴ SANTOS, 1979; p. 10

¹⁵ p. 202

década de 1950, perderam credibilidade e, em contraposição, os novos mecanismos de planejamento tornaram-se mais sutis, com isso as formas tornaram-se um meio de penetração nos países subdesenvolvidos através de novos mecanismos.

As formas para Milton Santos “são uma figura de matéria que comporta uma finalidade a ser cumprida”. Todas as formas “são dotadas de uma estrutura técnica que compromete o futuro¹⁶”, 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-conteúdo¹⁷”.

Nesta concepção 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 execução dos projetos de planejamento acelerem a modernização capitalista.

Neste ambiente de transformações capitalistas e das suas formas de apropriação dos espaços, na medida em que a circulação dos produtos, das mercadorias e dos homens ganha expressão no processo de globalização, ganha relevância o papel das cidades, pois, “quanto mais os territórios são cortados por estradas, tanto mais a produção e os homens se concentram em poucos lugares¹⁸”. Estes lugares se transformaram em meios de produções “material e imaterial, lugar de consumo, nó de comunicação¹⁹”, com isso, “a urbanização passou a ser um dado fundamental na compreensão da economia²⁰”, portanto “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 Cidade²¹”.

A Economia Política da Cidade, para Santos (1994), 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 cidade²²”. Segundo o autor, a vida urbana exige a criação de meios coletivos – ou “capitais comuns” – à disposição do processo produtivo, e sua disposição implica em áreas diferentemente ocupadas e valorizadas, desde as realizações mais recentes até o que resta do passado mais remoto. Estes “capitais comuns” por sua vez – em função das diferentes capacidades de utilização das infra-estruturas financiadas por meio de impostos – são utilizados de forma diferenciada pelos diversos atores econômicos, o que conduz a uma apropriação seletiva e a um processo de transferência de recursos da população como um todo para algumas pessoas e firmas. A seletividade no uso do

¹⁶ p. 200

¹⁷ SANTOS, 2003, p. 199

¹⁸ SANTOS, 1994, p.118

¹⁹ idem

²⁰ p. 117

²¹ p. 228

²² p. 118

território implica num agravamento das desigualdades originais, ou, mais concentração em benefício de alguns e mais marginalização e exclusão para muitos.

Este processo faz do Estado um motor propulsor das desigualdades sócio-espaciais na medida que os planejadores são convidados a encontrar formas de transformar o Espaço Urbano de modo a permitir que as firmas mais poderosas possam melhor utilizá-lo em seu proveito. Nessas condições, parcela importante dos recursos públicos se dirige a equipamentos públicos seletivos, do interesse da economia e das camadas sociais hegemônicas, e “tudo isso é feito em nome de ideologias como a do progresso, do crescimento, do desenvolvimento, da modernização e da competitividade²³”. A situação torna-se mais dramática se considerarmos que as infra-estruturas desigualmente distribuídas pelo território “valem em função do que autorizam fazer ou não fazer, produzir ou não produzir, produzir de uma forma ou de outra, produzir com tal ou qual lucro²⁴”, e o valor real do solo é função das benfeitorias que se implantam no território para viabilizar algumas atividades, inviabilizando, conseqüentemente, outras; com isso temos uma apropriação altamente seletiva e planejada, para além das regras do mercado, pois é “imposta pela fração da sociedade e da economia que dispõe de poder para indicar determinada escolha dos equipamentos a instalar, e também para indicar qual a melhor distribuição desse capital fixo no território²⁵”.

2.2) Da representação burocrática à participação democrática

Segundo Saes (1994), “em qualquer Estado burguês, o burocratismo é mecanismo criador de uma aparência de representatividade popular para o Estado²⁶”, ou seja, a burocracia do Estado burguês se apresenta como o representante do Povo-Nação, e o faz se apresentando como o agente de concretização do interesse geral de todos os indivíduos. Contudo, segundo o autor, ao nível das formações sociais concretas, o desenvolvimento da luta de classes pode determinar outras “formas de representação popular” ou de “representação propriamente política” que não a burocrática, na medida que esta não se apóia em nenhuma mediação para se apresentar como representante do Povo-Nação e é a sua própria estrutura, não a presença de mecanismos de consulta à vontade popular, que a define como tal. Já as “formas de representação propriamente políticas” apóiam-se em mecanismos de consulta à vontade popular e “a sua existência contribui, portanto, para que se difunda a idéia de que a consulta política é condição essencial da concretização do interesse geral da sociedade²⁷”. Ainda

²³ p. 140

²⁴ idem

²⁵ p. 141

²⁶ p. 47

²⁷ idem

segundo ao autor, a organização de mecanismos de consulta popular, não chega a produzir a desagregação da burocracia do Estado burguês, contudo determina o desenvolvimento de uma contradição entre as formas de representação política e a representação burocrática.

Conforme Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (Santos; 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 concepção hegemônica de democracia do pós-guerra estaria frente a um conjunto de questões não resolvidas e que remeteriam a um debate entre democracia representativa e democracia participativa.

Segundo Santos e Avritzer (2002), a concepção hegemônica de democracia a vigorar na segunda metade do Século XX estaria relacionada a três questões. A primeira trata da relação entre procedimento e forma, e teria sido respondida colocando a democracia enquanto forma não substância, ou seja, o processo democrático é um método político, um certo arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas, reduzindo a democracia como método para construção de governos, identificando-a como regras do processo eleitoral.

A segunda questão, a burocracia, que teria sido colocada como indispensável na medida em que as funções do Estado foram crescendo e se tornando cada vez mais complexa com a instituição do welfare state nos países europeus, e 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 privadas e públicas, pois esta forma de organização econômica e política requereria competências técnicas e, portanto, não poderia ser exercida por cidadãos comuns.

A inevitabilidade da representação aparece como a terceira questão da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra. A justificativa estaria baseada em dois pilares: o primeiro é a necessidade do consenso entre os representantes, ou seja, nos rodízios das formas de tomadas de decisões nas democracias diretas faltavam mecanismos racionais de autorização para a tomada de decisões consensuadas. O segundo estaria relacionado à capacidade da representação expressar as diferentes opiniões na sociedade, ou seja, o sistema eleitoral democrático garantiria a representação dos interesses presentes na sociedade.

Ainda segundo Santos e Avritzer (2002), 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"²⁸.

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. Nega, portanto, "as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana"²⁹. 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"³⁰. Neste sentido, a democracia sempre implicaria rupturas com tradições estabelecidas e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis.

A implantação do Orçamento Participativo – OP em Porto Alegre, segundo Tarso Genro (1997), não teria servido apenas para incentivar a participação popular nos moldes da democracia formal, mas sim criar um novo centro decisório juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizando a ação e as decisões políticas ao envolver cidadãos e buscar nestes espaços construir formas efetivas de “participação igual” ou “mais igual”. Um novo espaço público em que a população estabelece de maneira autônoma (por meio de um processo de democracia direta) suas prioridades e elege seus representantes para os fóruns deliberativos.

Leonardo Avritzer (2003) registra uma expansão da experiência do OP para uma centena de cidades brasileiras, e, em menor quantidade, para localidades européias e latino-americanas. Ao lado disso, o autor adverte que embora muitas delas reivindiquem similaridade com a experiência porto-alegrense esta é decorrência de mais de uma década de experimentação, o que demandou várias adaptações que resultaram em uma complexa “engenharia de participação”. Sendo assim, mesmo realçando sua importância para fortalecer a democracia local, frisa que promover a sua expansão ou repeti-la em outros ambientes não é tarefa simples de 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”³¹, com base em quatro elementos: 1) cessão de soberania por quem detém o poder representativo local; 2) reintrodução de elementos de participação local (assembléias regionais, conselhos, etc.), combinando-se aí métodos de democracia participativa; 3) auto-regulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos

²⁸ p. 51

²⁹ idem

³⁰ ibidem

³¹ p. 14

pelos participantes do OP e 4) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes.

Cabe levantar também a questão colocada por Evelina Dagnino (2002) ao defender que os processos de construções democráticas não são lineares nem homogêneos, mas crivados de aspectos contraditórios, fragmentados e oscilantes nos quais o Estado tanto quanto a sociedade civil reproduzem concepções e interesses plurais e, por vezes, antagônicos; assim, “as relações que se estabelecem entre ambos nos vários tipos de encontros pesquisados são sempre tensas, permeadas pelo conflito”³², e, estes, seriam função da aproximação, similaridade ou do compartilhamento e da centralidade que o fazem, Estado e a sociedade civil. Ainda segundo a autora, “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’³³”, onde, de um lado temos a resistência dos executivos em partilhar seu poder exclusivo de decidir sobre as políticas públicas, e, de outro, setores da sociedade civil insistindo em participar dessas decisões.

03) Campinas: do território usado como negócio ao orçamento participativo

Antonio da Costa Santos em sua tese de doutorado – “Campinas, das origens ao futuro” (2002) –, registra a fundação da cidade, em 14 de julho de 1974, no marco de uma disputa política entre frações da classe dominante portuguesa. O território que já era um importante pouso bandeirante, passa 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. É neste momento da história nacional que, segundo o autor, “as operações de reforma e melhoramentos das cidades no âmbito do café marcariam os esforços de constituição das condições gerais para uma cidade capitalista” e, em Campinas, as operações de reforma e melhoramentos “estiveram sobredeterminadas pelos interesses fundiários das elites locais³⁴”.

Segundo o autor, em Campinas, no momento em que se formavam as empresas de água, luz, bondes e trens (final do Século XIX e início do Século XX), montava-se também “um mecanismo de apropriação de valor, diretamente vinculado a alavancagem da propriedade da terra, objetivando sua transformação em capital imobiliário³⁵”, na medida em que as empresas privadas – dirigidas por frações da elite local – “concessionárias de privilégios para a realização de obras e serviços de água,

³² p. 280

³³ p. 282

³⁴ p. 162

³⁵ p. 163

saneamento, iluminação e transporte elétrico, configurariam a reforma da cidade de acordo com os interesses capitalistas de localização de suas próprias propriedades³⁶”.

Santos (2002) também destaca a forma como o aparelho de Estado local foi constituído e como este utilizou os instrumentos jurídicos para intervir no espaço da cidade e contribuir para a “resolução institucional da questão da terra urbana conveniente à uma sociedade capitalista emergente”, respondendo ao “conteúdo do projeto da elite política da cidade³⁷”. 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 Campinas³⁸”. Duas solicitações de herdeiros de Antonio Manoel Proença³⁹ encaminhadas à prefeitura neste período de ampliação do aparato burocrático. A primeira, datada de 1927, solicita o prolongamento e o alinhamento das ruas Boaventura do Amaral e Irmã Serafina, entregando os terrenos necessários para a intervenção planejada, sem que, contudo, tais intervenções prejudicassem os interesses do requerente. Segundo o autor “o requerente, ao solicitar do Prefeito Orosimbo Maia que o respectivo alinhamento não prejudique os interesses em jogo, formalizou uma negociação⁴⁰” sobre o problema contido no projeto que previa a diminuição do tamanho de alguns lotes do proprietário requerente. O acordo foi selado pelo prefeito e 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 a favor da requerente.

Ainda segundo Santos (2002) em conformidade com a forma inicial de apropriação, produção e consumo do espaço urbano campineiro, no momento em que o território brasileiro observava o início de seu processo de urbanização e de transição para uma sociedade de base urbana-industrial, a intervenção urbanística dos anos 30, com a implantação do *Plano de Melhoramentos Urbanos* marcaria o desenvolvimento desigual e contraditório da cidade. O Plano que trazia contido “conceitualmente um modelo de cidade assentado sobre uma ocupação ampliada do solo garantida pelo sistema viário radial-perimetral” se reproduziria sem limites. A legitimidade política do Plano de Melhoramentos veio com sua aprovação pela Comissão Urbanística que, criada em 1931 (através do Decreto 11 do Prefeito José Pires Neto), tinha entre suas responsabilidades ser uma Comissão Consultiva do Plano da Cidade. A mesma Comissão também aprovou em 1934 o Código de Construção de Campinas, instrumento legal

³⁶ idem

³⁷ p. 216

³⁸ p. 235

³⁹ Proprietário e capitalista, fora empossado juiz municipal suplente para o período de 1883-1886.

⁴⁰ P.234

que garantiu institucionalidade às medidas necessárias a “um determinado desenho de uso e ocupação do solo por meio da ampliação do sistema viário e adensamento verticalizado na área mais central da cidade⁴¹”. Com isso o Plano definiu “um padrão de ocupação periférica da cidade baseado na otimização da circulação entre bairros e o centro⁴²”.

Representando uma estrutura urbana idealizada “como suporte das condições gerais para a realização do conceito de uma grande cidade capitalista no Brasil”⁴³, a viabilização do Plano de Melhoramentos se deu através da composição dos capitais público e privado, onde coube “ao primeiro remodelar o centro e ao último ampliar a cidade, loteando as fazendas mais próximas”⁴⁴, fazendo “da terra, abandonada pelo uso pretérito, valor de troca capitalista, necessário aos negócios urbanos da época e do futuro da cidade⁴⁵”.

Nos anos em que o Brasil percorria o caminho da industrialização e da urbanização, em Campinas, segundo Semeghini⁴⁶

no final dos anos 40 e começo da década de 50, 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 (SEMEGHINI, 1988, p. 136).

Ainda segundo Semeghini (1998), no mesmo período coube à Prefeitura o asfaltamento das ligações viárias e a garantia dos investimentos em infra-estrutura, o que teria viabilizado um padrão de crescimento que multiplicou os espaços vazios no interior da malha urbana na medida que a expansão da cidade passou a “fazer-se não mais através da incorporação de terras contíguas ao núcleo já urbanizado, mas predominantemente com a inclusão de área distantes⁴⁷”.

Conforme registra Miranda (2002) “entre 1945 e 1954 foram implantados 28 novos e grandes loteamentos fora dos limites da malha urbana consolidada⁴⁸”. Segundo a autora a mancha urbana em 1945 era de 16,25 Km², atingindo 53 Km² em 1954 e 153 Km² em 1978. Contudo, do total da mancha urbana, cerca de 70% era efetivamente ocupado em 1945, em 1978 o índice baixa a 52% para atingir

⁴¹ p. 271

⁴² p. 278

⁴³ p. 279

⁴⁴ p. 288

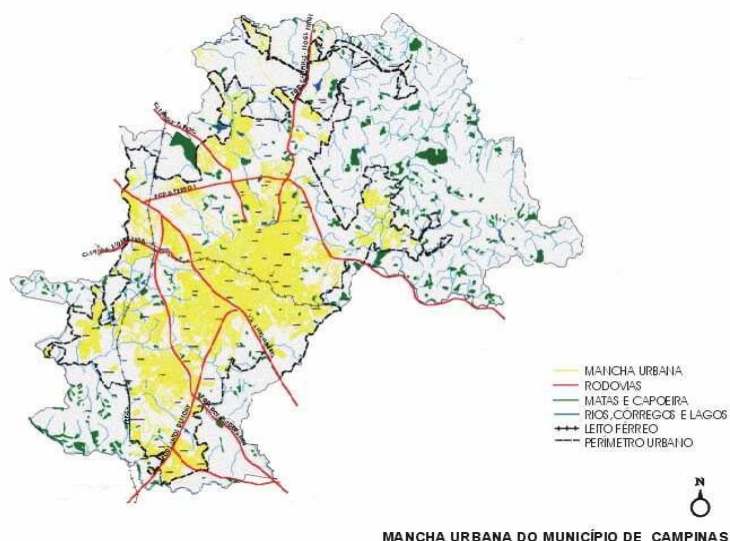
⁴⁵ p. 290

⁴⁶ Dados apresentados por Semeghini apontam que Campinas em 1940 apresentava uma população de 112.038 habitantes, sendo que cerca de 71% vivia na área rural e 29% na área urbana. Em 1980, tinha uma população total de 685.314 – um crescimento de mais de 500% - sendo que 610.642 vivem na área urbana, um crescimento de quase 700%, enquanto população rural cresceu 32.768 para 74.762, ou cerca de 128%.

⁴⁷ p. 167

⁴⁸ p. 51

em 1996, 50% de uma área urbana que correspondia a 380 Km², a outra metade caracteriza-se como vazios urbanos ou “reservas de valor”.



Na década de 90, com a implantação do modelo neoliberal e a crise das políticas públicas, 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 já abertas anteriormente e, de outro, na implantação dos chamados loteamentos e condomínios fechados⁴⁹”. Voltados fundamentalmente para atender a demandas das classes média-alta e alta, são localizados nas regiões norte e leste da cidade onde também se encontram as principais universidades da cidade, os centros de pesquisas e as empresas de alta tecnologia.

A cidade de Campinas chega ao século XXI como uma área territorial de 797,6 km², o perímetro urbano ocupa aproximadamente 388,9 km². Sua população é de mais de 1 milhão de habitantes sendo que 98% reside na área urbana. A cidade é percebida como “um espaço da globalização, com enorme fluidez, caracterizado por um processo de modernização incompleto gerador de profundas e crescentes desigualdades sócio-espaciais” (GT-NPD, 2004). Ou seja, a cidade ao longo de sua história vem recebendo ondas de modernização – o aeroporto internacional de Viracopos, universidades, empresas de alta tecnologia e pólos tecnológicos – que, governadas de fora – sem a participação do povo – não se completam e tem servido apenas à reprodução do modo de produção hegemônico em vez de servir à formação sócio-econômica local e ao conjunto dos usuários do

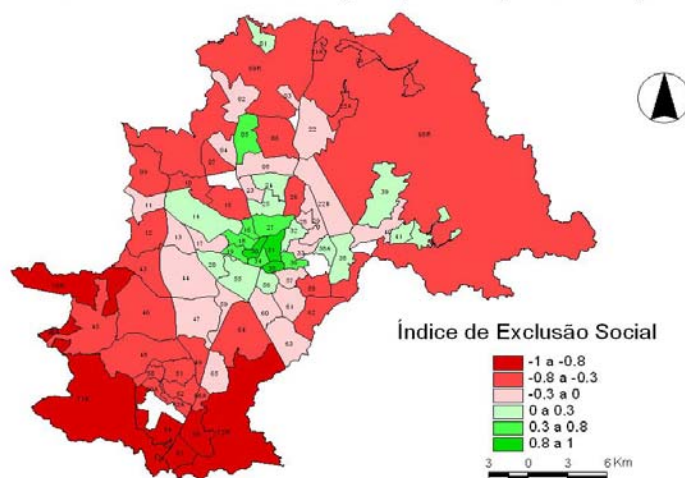
⁴⁹ p. 55-56

território, o que acentua sua vocação histórica de ser um “chão de passagem”, ou, um território da fluidez cortado que é pelas principais rodovias do estado e do país.

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 pessoas vivendo em áreas de sub-habitação. Deste total cerca de 63%, ou mais de 100.000 pessoas residiam nas regiões sul e sudoeste da cidade. 22% na região noroeste. 13% na região norte e 11% na leste.

Os dados do Mapa da Vulnerabilidade Social de Campinas – MVSC (2004)⁵⁰ mostram que o padrão de apropriação das riquezas produzidas na cidade foi e é marcadamente concentrador, desigual e excludente. Como consequência do uso seletivo do território, hoje a cidade apresenta no topo da pirâmide social uma pequena porção de subespaços verticalmente articulados com o processo econômico hegemônico que oferece excelentes oportunidades e altos índices de desenvolvimento humano. Na base da pirâmide um grande conjunto de subespaços formados majoritariamente por bairros populares onde as oportunidades são escassas e as condições de vida são muito vulneráveis.

Unidades Territoriais Básicas (UTB) Município de Campinas



O MVSC adotou como base territorial para a agregação dos dados a sub-divisão municipal das 83 UTB's (Unidades Territoriais Básicas) – representações cartográficas definidas no Plano Diretor do Município de 1996 e que são compatibilizadas com os setores censitários do IBGE.

Na classificação da vulnerabilidade social das 83 UTB's, a UTB que reuniu os indicadores sociais mais positivos, consolidando assim o maior índice de inclusão foi a correspondente ao bairro

⁵⁰ 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.

CambuÍ – região Central –, e as UTB's onde os indicadores sociais demonstram os maiores índices de exclusão social foram a do Residencial São Luis – região noroeste – e a UTB 67, formada pelos bairros Jardim Fernanda, Campituba e Itaguaçu – região sul. Ou seja, a situação do Residencial São Luiz apresenta-se como a de maior vulnerabilidade, seguido de perto pela UTB do Jardim Fernanda, Campituba e Itaguaçu localizadas respectivamente nas regiões sul e noroeste. Cabe lembrar que foi nessa região que se iniciou nos anos de 1940 o processo de urbanização que multiplicou os espaços vazios no interior da malha urbana na medida que a expansão deu-se predominantemente com a inclusão de área distantes do centro urbano.

Nas regiões norte, leste e no centro da área urbana da cidade, destacam-se o Bairro das Palmeiras e a Fazenda Chapadão, seguidos pela Cidade Universitária, Nova Campinas e CambuÍ como as UTB's com índices de menor vulnerabilidade. Este quadro de segregação sócio-espacial é impulsionado por elevados Índices de Discrepância ID's, “revelando uma distância social de 98 vezes entre o São Luiz e o Bairro das Palmeiras no indicador de responsáveis com renda entre 1 e 2 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”.

3.1) O feito fetichizado no saneamento em Campinas

Como já registrado acima segundo Antonio da Costa Santos (2002), no momento em que se formava em Campinas as empresas de água, luz, bondes e trens, montava-se também “um mecanismo de apropriação de valor, diretamente vinculado a alavancagem da propriedade da terra, objetivando sua transformação em capital imobiliário⁵¹”, neste ambiente, o debate sobre o sistema de saneamento da cidade nasce, nos anos de 1880, em meio a “um duelo de posições opostas entre os adeptos de uma supermecanização da captação no rio Atibaia e ribeirão do Pinheiro” e outra posição que defendeu, 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 oeste⁵²”, o que teria exibido à época “a contradição entre a racionalidade do discurso tecno-positivista moderno da engenharia nacional e o caráter do capital fundiário empunhado pela elite oligárquica local⁵³”.

O debate do saneamento teria se materializado 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. Segundo Santos (2002), uma construção perimetral ao centro da cidade, ou um canal

⁵¹ P. 163

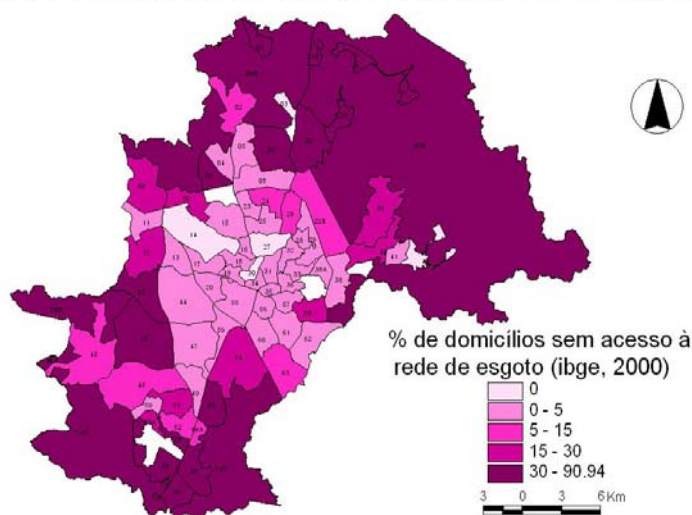
⁵² p. 174

⁵³ p. 197

de drenagem a céu aberto que através da articulação das ruas existentes com a avenida, faria circular a cultura urbana de sua época, ou seja, uma proposta urbanista de avenida-parque ao longo do canal saneado, ainda que na prática não passasse de uma obra de “retificação de canal e drenagem, sem nela estar inserido o projeto executivo de esgotamento sanitário⁵⁴”.

Ainda, segundo Santos, apenas no final da década de 1980 e início de 90, a cidade perceberia a execução de um conjunto de obras públicas 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 formaria o ribeirão Anhumas.

Unidades Territoriais Básicas (UTB) Município de Campinas



Segundo dos dados da SANASA – Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A, empresa de economia mista, cujo acionista majoritário é a Prefeitura Municipal de Campinas com 99% das ações – o sistema de esgotamento sanitário atende 88% da população urbana, com coleta de 200 mil ligações que corresponde ao afastamento através de 3.037 quilômetros de redes, emissários e interceptores. Não obstante o tratamento do esgoto até o ano de 2000 ainda se apresentava como o 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 pública eram lançados em córregos e ribeirões que atravessam a área urbana, comprometendo os demais usos da água disponíveis e a qualidade ambiental da região.

O mapa abaixo permite visualizar que a rede de coleta e afastamento de esgoto corresponde à área central do território, que como vimos no mapa anterior é também a área onde se percebe as

⁵⁴ p. 189

melhores condições de vida e de oportunidades, ou ainda os menores índices de vulnerabilidade social. Já os subespaços com menores índices de domicílio com acesso à rede de esgoto concentram-se nas regiões periféricas da cidade e fora do perímetro urbano.

Parte desta realidade se explica pela própria característica de alguns subespaços que se encontram fora do perímetro urbano. Contudo, observam-se também subespaços urbanos nas regiões sul e sudoeste com baixos índices de domicílio com acesso a rede de esgoto, não por acaso regiões que, como vimos no mapa anterior, apresentam altos índices de vulnerabilidade social. Mais uma vez, as mesmas regiões da urbanização iniciada os anos de 1940.

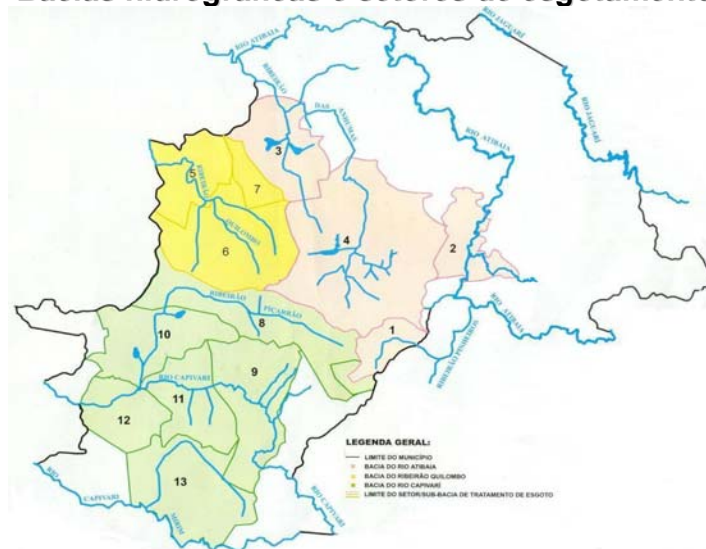
Tendo em vista o baixo índice de tratamento do esgoto produzido pela cidade, em 1996, o Ministério Público ingressou com ação contra a Prefeitura Municipal Campinas – PMC e a SANASA. Há porém uma questão importante a ser destacada, qual seja, quando o sistema de esgotamento sanitário da cidade foi planejado não havia no horizonte a idéia da construção de Estações de Tratamentos de Esgotos – ETE's, isso implicou a necessidade de construir uma imensa rede de coletores e interceptores em toda a cidade. 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 execução das ETE's. De acordo com o Termo de Compromisso, a Prefeitura de Campinas e a SANASA se comprometiam a aumentar, a cada sete anos, o tratamento de esgotos em uma proporção equivalente ao esgoto 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 as ETE's Anhumas e Piçarrão como obras obrigatórias (JUSTO, 2004). Registre-se que estas duas ETE's atendem os subespaços de urbanização ao centro do território o de menor vulnerabilidade.

O não cumprimento do acordo efetuado com o Ministério Público foi a justificativa para que este entrasse com uma 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 definiu os prazos para a conclusão das obras ao recebimento dos financiamentos com a Caixa Econômica Federal (CEF) e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (idem).

Em 2001 o Governo Municipal, em conformidade com o do Plano Diretor de Tratamento de Esgoto desenvolvido pela SANASA, estabeleceu como meta elevar o índice de tratamento de esgoto de 5% para 70%, com investimentos da ordem de R\$ 182 milhões. O Plano Diretor buscou responder aos parâmetros definidos pelo acordo firmado com o Ministério Público, atuando nas três principais bacias naturais de drenagem – Atibaia, Quilombo e Capivari – subdividindo-a em 13 setores de esgotamento –

com a meta de tratar 100% dos esgotos das bacias do Atibaia e Quilombo e 30% da Bacia do Capivari⁵⁵, essa última abrange as regiões sul, sudoeste e parte da noroeste. O Plano também prevê para cada uma das três bacias a implantação de rede coletoras, emissários, interceptores, estações elevatórias e Estações de Tratamento de Esgoto – ETT's, conforme mostrados no mapa e quadro seguintes.

Bacias hidrográficas e setores de esgotamento sanitário



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 <u>NÃO Atendida</u>	
										número	%
Atibaia	1	Samambaia	39.892	98	em operação	344.006	4,14	344.006	35,69	0	0,00
	2	Sousas/Joaquim Egídio	10.478	72	em obras		1,09			0	0,00
		Arboreto dos Jequitibás	706	4	em operação		0,07			0	0,00
	3	Barão Geraldo	45.585	168	em análise ambiental		4,73			0	0,00
Quilombo	4	Anhumas	247.345	1044	em obras	66.347	25,66	66.347	6,88	0	0,00
	5	San Martin	4.219	17	em análise ambiental		0,44			0	0,00
	6	Santa Monica	25.401	63	em operação		2,64			0	0,00
	7	Boa Vista	36.727	158	em operação.		3,81			0	0,00
Capivari	8	Piçarrão	208.489	551	em operação	553.515	21,63	213.857	22,19	0	0,00
	9	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
		Icaraí	1.114	3	em operação		0,12			0	0,00
		Mercedes	2.140	8	projeto conceitual		0,22			2.140	0,22
	10	Pucc II	13.302	35	projeto conceitual		1,38			13.302	1,38
		Santa Rosa	4.254	13	em operação		0,44			0	0,00
		Florence	57.968	88	projeto conceitual		6,01			57.968	6,01
	11	Ouro Verde	64.417	256	projeto conceitual		6,68			64.417	6,68
	12	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	30.000	35	projeto conceitual		3,11			30.000	3,11
TOTAL			963.868	2.983		963.868	100,00	624.210	64,76	339.658	35,24

Fonte: SANASA – www.sanasa.com.br

⁵⁵ 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

Os dados do quadro demonstram que quase 65% da população deverá ser atendida com a intervenção que deverá tratar 70% do esgoto produzido pela cidade. Também é possível perceber, pela localização geográfica dos setores de esgotamento contemplados (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 – nas as regiões central, leste e norte da cidade), que a prioridade é atender os subespaços onde tem se desenvolvido o processo de urbanização dos anos 1990 – espaços onde se observa o desenvolvimento urbano caracterizado pelo adensamento vertical, condomínios fechados e as melhores condições de vida. Mais uma vez parcela importante dos recursos públicos se dirige para a construção de equipamentos públicos seletivos reproduzindo o processo de transferência de recursos da população como um todo para algumas pessoas e tudo isso é feito em nome de ideologias como a do progresso, do crescimento, do desenvolvimento, da modernização e da competitividade sem que o concreto apareça no pensamento coletivo como síntese das múltiplas determinações locais.

Na outra extremidade do território – nos subespaços das regiões sul, sudoeste e noroeste – onde se encontram as UTB's com os maiores índices de vulnerabilidade social e residem mais de 35% da população – a necessidade continua sendo buscar uma solidariedade organizacional e democrática para enfrentar os desmandos da representação burocrática.

3.2) O fazer coletivo no OP Campinas

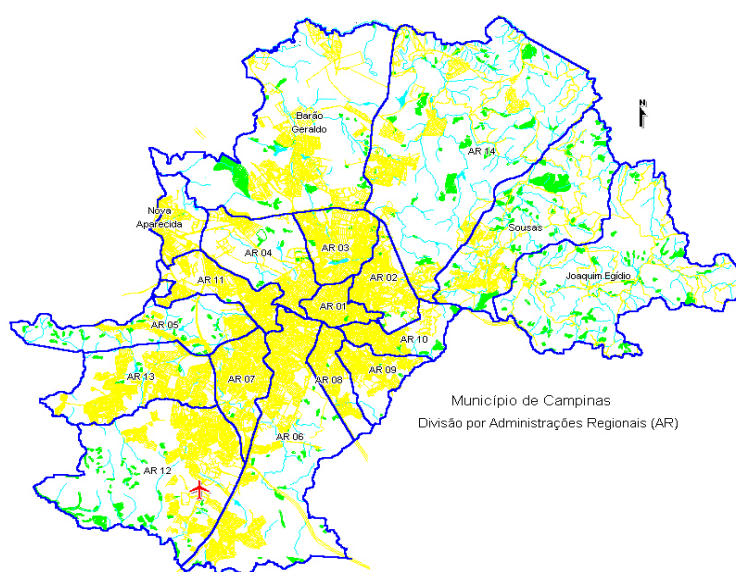
Orientada pelo *Programa de Governo*, a metodologia do OP consubstanciou-se num “*processo de democracia direta*” nas definições das prioridades e na eleição das suas instâncias de representação.

Outros três princípios orientaram os trabalhos: 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, que provenham de um acordo tácito embora explícito entre Governo e cidadãos, essas decisões devem ser cumpridas. O segundo é a prática de uma avaliação democrática constante, como elemento retro-alimentador do processo. E o terceiro é a garantia do acesso dos cidadãos ao maior e melhor repertório possível de informações necessárias à tomada de decisões e realização das demais ações de controle sobre o Poder Público.

A metodologia, discutida com o governo e com as lideranças dos movimentos sociais, estabeleceu um processo composto de uma série de eventos que, articulados entre si, vão organizadamente acumulando informações e definições até se estabelecer o Plano de Investimentos contido na Lei Orçamentária. A metodologia também definiu duas fontes geradoras de demandas, ou seja, demandas oriundas das diferentes regiões da cidade e a partir de diferentes temáticas.

No que se refere às prioridades temáticas, a participação deu-se a partir de temas setoriais e transversais em oito Assembléias Populares Temáticas: Assistência Social, Saúde, Gestão, Educação, Cultura Esporte e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Habitação e o que denominamos de Temas da Cidadania (trabalhando questões referentes aos seguintes segmentos: comunidade negra, homossexuais, idosos, juventude, mulheres, e portadores de necessidades especiais).

Quanto à divisão regional adotou-se a divisão administrativa existente na da cidade, ou seja 18 regiões geográficas que correspondem às 14 Administrações Regionais e 04 Distritos Administrativos, conforme mapa abaixo.



Os trabalhos do OP se desenvolveram, portanto, a partir das Assembléias Temáticas e das 18 Regiões e se dividiu em quatro momentos que envolveram mais de 90 mil pessoas no período de 2001 a 2004. O primeiro, a Primeira Rodada de Assembléias Populares Regionais e Temáticas, teve dois objetivos: realizar prestação de contas das ações desenvolvidas e eleger os Representantes Regionais ou Temáticos que compuseram os respectivos Fóruns de Representantes. Desta fase participaram 22,8 mil pessoas que elegeram em média de 940 Representantes por ano. Os Representantes tinham a responsabilidade de organizar as Assembléias Intermediárias, o segundo e talvez mais importante momento do processo, pois era nesta fase que a população autonomamente se reunia a partir de suas características e necessidades para debater, decidir e hierarquizar suas necessidades. Desta fase somando o os anos de 2002, 2003 e 2004 participaram mais de 44,4 mil pessoas, o que na média significa algo em torno de 14,8 mil pessoas por ano. Definidas as prioridades das regiões e dos temas, realizava-se a segunda rodada de Assembléias Populares, onde eram apresentadas as prioridades

definidas nas Assembléias Intermediárias e eleitos os Conselheiros que compunham o Conselho Municipal do Orçamento Participativo – COP, nesta fase mais de 24 mil pessoas participaram das Assembléias.

A eleição do COP era direta, todos os cidadãos com mais de 16 anos tinham direito ao voto. A eleição era realizada através de chapas e seguia o critério da proporcionalidade direta, ou seja, a composição – quatro nas regiões e dois nas temáticas – tinha a representatividade resultante da eleição, ou a chapa que obtivesse mais votos tinha mais representantes entre os conselheiros eleitos.

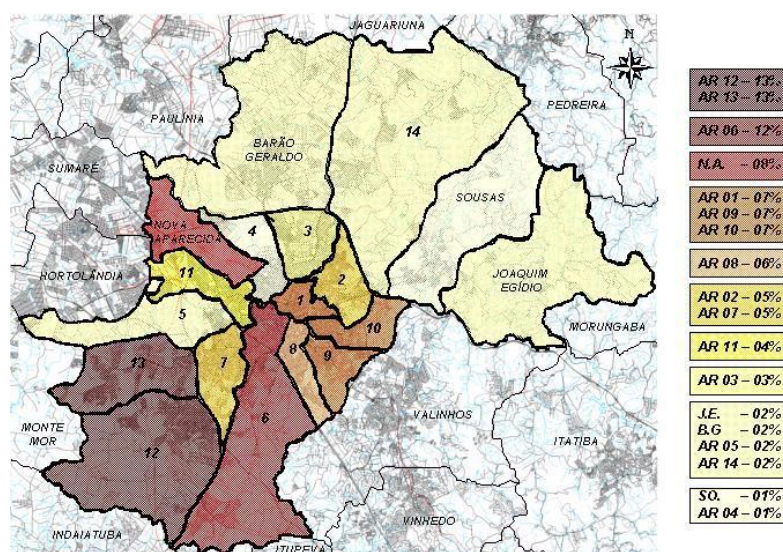
O COP em 2004 foi composto por 102 Conselheiros – 51 titulares e 51 suplentes – eleitos através do voto direto nas 18 regiões da cidade e nas plenárias temáticas. Cada região elegeu 04 Conselheiros, dois titulares e dois suplentes. As Assembléias Temáticas da Assistência Social, Cultura Esporte e Lazer, Educação, Gestão, Habitação e Saúde elegeram um conselheiro titular e um suplente, para representar cada um dos temas. A temática de Desenvolvimento Econômico elegeu seis Conselheiros, sendo um titular e um suplente respectivamente para representar os produtores rurais; as micros e pequenas empresas, e a indústria e o comércio; e os setores da economia informal, as cooperativas e o movimento sindical. A Temática da Cidadania elegeu 12 Conselheiros, sendo um titular e um suplente representando respectivamente a comunidade negra, os homossexuais, os idosos, a juventude, as mulheres e os portadores de necessidades especiais. Os Conselheiros tinham mandato de um ano e realizam trabalho voluntário, não remunerado. O Governo participava das reuniões do COP através de representação com direito a voz, mas sem direito a voto.

Uma das primeiras ações desenvolvidas pelo Conselho era a "visita pela cidade", ou seja, o conselho percorria as diferentes regiões da cidade onde, cada conselheiro, ao passar pela sua região, a apresentava aos demais. O objetivo foi permitir que, coletivamente, o COP fizesse uma leitura das diferentes realidades sócio-espaciais da cidade. Em paralelo aos início dos trabalhos do COP as áreas da Administração responsáveis pelas diferentes prioridades elaboravam pareceres das demandas e os apresentavam como subsídio para o COP que se subdividia em Grupos de Trabalhos – GT's a partir dos temas/áreas de interesse dos Conselheiros. Os GT's se reuniam com as respectivas áreas para, em conjunto, realizarem e apresentarem ao Conselho a proposta das demandas a serem aprovadas e constarem do Plano de Investimento – PI. Além da definição do plano de investimento o COP acompanhava a execução das demandas e do orçamento.

Uma primeira característica do OP que possibilitou perceber a tensão deste instrumento com a lógica burocrática de funcionamento do aparelho de Estado foi o debate da totalidade da capacidade de investimentos da Prefeitura, ou seja, 100% dos recursos da Administração Direta destinado para investimentos eram disponibilizados para serem definidos no OP. Neste movimento a primeira

definição do Governo foi congelar o custo de funcionamento do aparelho de Estado com o objetivo de criar capacidade de investimento e uma nova racionalidade na sua gestão, pois o aparelho vinha reproduzindo rotinas cuja racionalidade e articulação, estavam estruturadas numa perspectiva privatista e de pequenos grupos. A manutenção desta estratégia, somada às baixas taxas de crescimento econômico trouxeram um conjunto de implicações políticas para o Governo, sejam nas suas relações externas ou internas, pois na medida que o custeio se congelou qualquer crescimento deste, para além dos reflexos das decisões passadas de investimento definidos no OP, só poderia ser efetuado se debatido também no OP. Contudo possibilitou e possibilita um debate interessante sobre as conseqüências e a forma para se chegar à discussão democrática da totalidade do orçamento público, fundamentalmente porque, se levarmos em consideração que o orçamento expressa um planejamento sobre o que e como se pretende arrecadar e gastar os recursos públicos, através da definição de prioridades nas fontes de receitas e das ações a serem desenvolvidas.

Distribuição dos recursos do OP



Podemos afirmar que na experiência a discussão da totalidade da capacidade de investimentos explicitou tensões importantes ao redirecionar as prioridades de investimentos para regiões e setores sociais até então completamente excluídos do debate político e, conseqüentemente, da possibilidade de perceber partes das suas demandas sendo atendidas como demonstram os dados da distribuição dos recursos. Neste sentido cabe destacar o fato de que 10% das demandas aprovadas pelo conselho serem da Temática da Cidadania. Temática que envolveu segmentos sociais (comunidade negra, os

homossexuais, os idosos, a juventude, as mulheres e os portadores de necessidades especiais) determinantes na construção de uma Campinas democrática na sua forma de organização política e na sua relação com as diferenças e suas conseqüentes necessidades específicas.

Nos três primeiros anos de OP – de 2001 a 2003 – o COP definiu investimentos da ordem de R\$ 205 milhões na atenção a 440 demandas. Os dados gerais dos três primeiros anos demonstram que a participação popular na definição dos recursos públicos prioriza gastos nas áreas sociais e nas regiões mais carentes da cidade. No período o COP destinou 50% dos recursos para as áreas de educação (20%), saúde (14%), habitação (10%) e assistência social (6%). Sendo que a Educação foi o setor mais contemplado em número de demandas, com 92 ou 21%; seguida pela Habitação, com 68 ou 15%; e Obras com 46 ou 10% – aqui a maior parte das demandas são de pavimentação, mas temos também algumas demandas de iluminação e urbanização de córregos.

Os dados da distribuição dos recursos pelas diferentes regiões da cidade permitem perceber outra racionalidade, que não a hegemônica na definição dos investimentos públicos. O mapa acima demonstra que os recursos destinados à atenção das demandas regionais somados aos recursos aplicados nas regiões a partir das prioridades temáticas atenderam prioritariamente as regiões das Administrações Regionais 13, 12 e 6, juntas foram contempladas com 38% dos recursos. Cabe registrar também que juntas as mesmas regiões, segundo os dados do censo 2000, respondem por 32% da população da cidade, ou 310.417 habitantes. Ainda as três regiões que mais foram contempladas mobilizaram 30,68% das pessoas que participaram e ajudaram a indicar e definir prioridades de investimentos para a cidade de Campinas

Cabe lembrar por último que segundo o MVSC, as 08 UTB's com maiores índices de vulnerabilidade estão localizadas nas regiões das AR's 06, 12 e 13, contidas nas regiões sul, sudoeste e noroeste da cidade, espaços que estão fora da intervenção que permitirá tratar 70% do esgoto da cidade.

04) Considerações finais

Nosso objetivo foi demonstrar, a partir de duas intervenções do poder público local, as diferentes conseqüências de duas formas de definição de ações do aparelho de Estado. O exemplo da primeira intervenção explicita os limites colocados pela forma hegemônica de organização burocrática do Estado que na democracia representativa busca legitimar interesses que se apresentam como coletivos, mas que, quando – para a consciência – buscasse conhecer o movimento das categorias e as determinações que justificariam a necessidade hoje concreta da intervenção, percebesse que elas são as mesmas do processo de formação socioeconômica que gerou o alto nível de segregação sócio-espacial

presente na cidade. Não por acaso a intervenção não rompe com a lógica pretérita de uso e ocupação do território, construindo capitais comuns que na concretude atual é percebido pelo conjunto dos usuários do território como uma consequência natural, portanto fetichizada. Assim o é porque oculta os determinantes da relação social de produção, passada e presente, para com isso se apresentar como um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas independentes de sua natureza ou origem.

Na outra forma, com o programa do OP, observa-se uma dinâmica política que busca uma intervenção exógena à lógica burocrática e hegemônica do aparelho de Estado, na medida em que as decisões são tomadas dentro de um escopo de demandas definidas a partir das Assembléias Populares Regionais e Temáticas. Assembléias que elegem cidadãos e cidadãos para defenderem interesses em princípio particulares, mas que também são consequências do movimento das categorias que determinaram a formação sócio-econômica local e que, portanto, são coletivos, ou do interesse direto do conjunto dos usuários preteridos pela lógica hegemônica do uso seletivo do território e que, por isso, podem e são legitimados num processo de democracia que em público explicita os movimentos das categorias que geraram a realidade concreta dos subespaços regionais ou dos diferentes seguimentos sociais quando da definição das prioridades local ou temática. Esse processo se repete quando as demandas são apresentadas e defendidas pública e amplamente antes de serem incorporadas como necessidades inquestionáveis pelo conjunto dos atores sociais usuários do território local. Cabe informar que nos quatro anos de OP a Câmara de Vereadores não mexeu nas definições tomadas pelas instâncias do programa, ao contrário em muitos casos ajudou e enfrentou a burocracia e fazer acontecer as definições do Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

Contudo, as duas formas de intervenção deixaram encaminhado um conjunto de ações que buscam fazer a cidade avançar na sua ocupação territorial, seja atendendo interesses de frações da sua classe dominante ou ambientais, seja atendendo necessidades básicas de frações da sua classe trabalhadora preterida pela forma de uso e ocupação do território. Isso não significa que essas intervenções tenham sido pactuadas dentro do Governo ou no Partido, ou menos ainda correspondam a uma visão hegemônica da cidade, pois se a primeira foi, desde o início, elogiada pelo conjunto dos cidadãos e instituições, a segunda sofreu diferentes formas de ataques por parte dos interesses que determinaram a formação sócio-econômica local e que buscaram evitar o deslocamento das prioridades de intervenção do poder público para as classes populares e para os subespaços afastados do padrão de urbanização capitalista. O que nos permite perceber os limites e os desafios para por fim ao domínio que o capital tem exercido sobre o trabalho de forma direta e indireta no uso do território, assim como para fazer predominar os interesses locais aos interesses do dinheiro globalizado.

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zanser *"A Inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo"* São Paulo. Ed Cortez, 2003.
- BRAGA, José *"A experiência do OP Campinas: Questões referentes ao Estado e à Sociedade Civil"* *Revista Serviço Social e Saúde UNICAMP* Campinas v. 4 n. 4 maio 2005.
- BRAGA, José *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.
- BRAGA, José *"O Orçamento Participativo em Campinas: reflexões a partir do primeiro ano de governo"* *Mimeo*: Campinas, abril de 2002 – www.campinas.sp.gov.br
- DAGNINO, Evelina (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. SP. Paz e Terra, 2002.
- GENRO, Tarso *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre* SP. Perseu Abramo, 1997.
- 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.
- HOLLOWAY, JOHN. *Mudar o mundo sem tomar o poder*. São Paulo. Editora Viramundo, 2003.
- MARX, KARL *O Capital: Crítica da Economia Política*. Volume I. 20ª edição. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.
- MIRANDA, Zoraide A. I. *A incorporação de áreas rurais às cidades: um estudo de caso sobre Campinas*. Tese apresentada ao IE/Unicamp. Campinas, 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. *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.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. *Mapa da Vulnerabilidade Social de Campinas*. 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. *I Conferência Municipal de Habitação – Caderno de Subsídios*. 2002.
- SANTOS, Boaventura de Souza (Org.) *"Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa"* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Milton *Espaço e Sociedade* Petrópolis, Editora Vozes, 1979.
- _____. *Guerra dos Lugares* Jornal Folha de São Paulo Caderno MAIS, 8/8/1999.
- _____. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo* São Paulo. EDUC, 1994.
- _____. *Técnica, Espaço, Tempo – Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional*. São Paulo Ed. HUCITEC, 1994a.
- _____. *Economia Espacial: críticas e alternativas* Tradução: Maria Irene Q F Szmrecsányi. – 2ª ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
- SANTOS, Antonio da Costa. *Campinas, das origens ao futuro: compra e venda de terra de Nossa Senhora da conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiá (1932 – 19932)*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2002. 400p.
- SAES, Décio *Estado e Democracia: Ensaio Teóricos*, Campinas IFCH / UNICAMP, 1994.
- SEMEGHINI, Ulysses *Cidade. Campinas (1860 a 1980): Agricultura, Industrialização e Urbanização*. Dissertação de Mestrado Apresentada ao IE/Unicamp. Campinas, 1998.
- SOUZA, Maria Adélia *Aparecida.(org.) Território Brasileiro: Usos e Abusos*. Campinas. Editora Territorial, 2003.