

Os conflitos entre o Executivo e o Conselho Municipal de Meio Ambiente em Campinas (SP, Brasil).

T. Trindade Thiago Aparecido Trindade.

Cita:

T. Trindade Thiago Aparecido Trindade (2010). *Os conflitos entre o Executivo e o Conselho Municipal de Meio Ambiente em Campinas (SP, Brasil)*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/750>

Os conflitos entre o Executivo e o Conselho Municipal de Meio Ambiente em Campinas (SP, Brasil)¹

Thiago Aparecido Trindade²

Área temática: Estado, Administração e Políticas Públicas

Subárea temática: Elaboração e Formulação de Políticas Públicas

RESUMO

Nosso objetivo central nesta pesquisa consiste em analisar a relação entre o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Executivo Municipal em Campinas. A partir do resgate de alguns embates recentes entre ambos os atores, procuramos apontar como os interesses dos agentes econômicos ligados ao mercado imobiliário são canalizados pelo Executivo no contexto da formulação da política urbana em Campinas, ensejando diversos conflitos com os segmentos ambientalistas presentes no COMDEMA. O pano de fundo da discussão gira em torno do Estatuto da Cidade, dos conflitos entre os interesses do mercado e os mecanismos democrático-participativos garantidos pela legislação vigente no Brasil.

Palavras-chave: Executivo Municipal; Conselho Municipal de Meio Ambiente; mercado imobiliário; espaços públicos; Estatuto da Cidade.

Introdução

Este texto é desdobramento de uma pesquisa de mestrado realizada entre os anos de 2008 a 2010 no âmbito do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Brasil), sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Luciana Tatagiba. A preocupação do presente artigo consiste em analisar a relação política entre o Poder Executivo Municipal e o Conselho Municipal de Meio Ambiente em Campinas no que se refere à produção da política urbano-ambiental no Município. A discussão foi norteadada, em boa medida, pelas contradições envolvendo os instrumentos de democracia participativa garantidos pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257) - aprovado em 2001 - e os interesses dos agentes empresariais ligados ao mercado imobiliário.

Nesse sentido, faz-se necessário tecer alguns esclarecimentos a respeito da mencionada Lei. Como demonstram diversos autores (Moura, 2002; Ribeiro, s/data;

¹ Trabalho preparado para apresentação no V Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

² Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/UNICAMP; e-mail: thiagot2005@yahoo.com.br

2003; Grazia, 2003; Caldeira e Holston, 2004; Souza, 2006; Maricato, 2010), a aprovação do Estatuto da Cidade significou a institucionalização das lutas políticas protagonizadas por movimentos populares desde o início da década de 1960 em prol da plataforma da *reforma urbana*, tema que foi ganhando importância no conjunto da sociedade brasileira em razão do acirramento das desigualdades socioespaciais e do excludente padrão de desenvolvimento urbano verificados nas cidades brasileiras ao longo dos anos. O modelo de urbanização adotado historicamente no Brasil isentou o Estado da responsabilidade de exercer um controle mais rígido sobre a propriedade privada, ensejando um padrão de uso do solo, crescimento e expansão da cidade, extremamente perverso para os setores menos favorecidos do ponto de vista econômico, o que contribuiu, em última análise, para a emergência de movimentos populares reivindicativos (Rodrigues, 1988). É necessário lembrar também que, entre o final dos anos de 1970 e ao longo da década seguinte, os atores aglutinados em torno da referida temática estavam inseridos em um contexto mais geral de mobilização popular, na luta pela democratização do Estado brasileiro em oposição ao regime autoritário, vigente no país desde 1964. É a partir daí que a questão da *gestão democrática* da cidade ganha um peso destacado no campo dos movimentos ligados à luta pela reforma urbana, como bem apontado por Souza (2006).

De nossa parte, entendemos que o Estatuto da Cidade possui dois aspectos fundamentais, que constituem o pilar essencial desta Lei: 1) os instrumentos urbanísticos destinados a coibir a especulação imobiliária e 2) a instituição do dispositivo que torna obrigatória a participação popular nas políticas de planejamento e desenvolvimento urbano. Com isso, entendemos ser possível afirmar que o Estatuto traduz uma série de embates políticos direcionados para duas questões principais: a luta pela democratização da propriedade urbana e pela democratização do Estado em relação ao processo de produção e implementação da política urbana nas cidades brasileiras. Como pretendemos explicitar ao longo de nosso texto, é inviável interpretar os conflitos políticos entre o Executivo Municipal e o COMDEMA em Campinas sem recorrer ao debate referente à luta pela implementação do Estatuto da Cidade na sociedade brasileira, sobretudo no que se refere ao quesito da gestão democrática do espaço urbano.

A pesquisa realizada demonstrou claramente que, de um modo geral, os conflitos recentes entre ambos os atores se baseiam justamente nos obstáculos impostos pelo Executivo para que o segmento ambientalista (representante de entidades civis) presente no COMDEMA participe de forma efetiva das decisões relacionadas à política urbano-ambiental em Campinas. Não por acaso, a entrevista realizada com representantes do conselho (gestão 2007-2009), bem como a análise de documentos recentes do COMDEMA, nos permitem detectar exatamente esta problemática central: na perspectiva deste segmento ambientalista, o Executivo vem exercendo uma conduta essencialmente antidemocrática e centralizadora no que diz respeito à condução de alguns dos temas mais relevantes da política urbano-ambiental em Campinas. Para a realização da discussão proposta, direcionamos nossa análise para alguns conflitos envolvendo o Executivo Municipal e o COMDEMA que se desenrolaram entre os anos de 2000 a 2008, elegendo quatro momentos distintos no decorrer deste período que consideramos serem bastante ilustrativos das disputas envolvendo a construção da política urbano-ambiental em Campinas atualmente. Os conflitos selecionados para a análise foram: a) Tentativa de ampliação do perímetro urbano, em 2000; b) Nova tentativa de ampliação do perímetro urbano em 2004; c) A questão da envoltória da Mata Santa Genebra; d) As alterações urbanísticas na gleba do CIATEC II. É

interessante destacar que todos esses pontos de conflito se referem ao distrito de Barão Geraldo, localidade ocupada em sua maior parte por segmentos de renda média e média-alta, situada ao norte do Município de Campinas.

Por meio de pesquisas em material jornalístico, coleta de documentos oficiais do COMDEMA (atas, moções, deliberações e resoluções) junto à Biblioteca Jurídica da Prefeitura de Campinas e entrevistas com integrantes do conselho, procuramos reconstruir os aspectos mais importantes que permearam estes embates e empreender a análise proposta no nível deste estudo. Antes, contudo, de nos voltarmos mais diretamente para a leitura e interpretação dos conflitos mencionados, é necessário realizar uma incursão a respeito da trajetória política e do desenho institucional do COMDEMA, no intuito de esclarecer um pouco melhor as características do conselho analisado neste estudo.

COMDEMA: quem é este ator?

No contexto da política do Município de Campinas, não é necessário empreender um grande esforço para perceber que o COMDEMA é, de fato, um dos conselhos municipais de maior destaque. Sendo um dos únicos conselhos deliberativos do município (de um total de quase 30), o COMDEMA é uma instância participativa de grande visibilidade na opinião pública e ocupa um espaço considerável na imprensa local. Neste tópico, pretendemos apontar algumas questões referentes ao referido conselho que nos permitam minimamente situá-lo no campo dos conflitos envolvendo a política urbano-ambiental em Campinas. Porém, é conveniente tecer alguns comentários prévios a respeito dos *conselhos gestores*. Qual é a natureza e o significado políticos destas instituições? Como se define, para fins analíticos, um conselho gestor?

Os instrumentos de democracia participativa existentes hoje na sociedade brasileira, que foram institucionalizados pela Constituição Federal de 1988, podem ser compreendidos enquanto uma conquista política dos segmentos civis responsáveis pela confrontação com o regime autoritário (Gohn, 2000), conflito que tornou-se mais intenso e visível a partir do final da década de 1970 e culminou na redemocratização do país, com a realização de eleições para os três níveis de governo em 1989. Dentro deste contexto, ganham destaque os conselhos gestores de políticas públicas, instituições participativas compostas por representantes do Estado e da sociedade civil, cuja “filosofia” principal se traduz na possibilidade do exercício conjunto e equilibrado do poder entre ambos os atores no que tange à definição e elaboração de políticas públicas setoriais, como habitação, meio ambiente, assistência social, saúde, dentre outras (Dagnino, 2002; Tatagiba, 2002). De acordo com Maria da Glória Gohn:

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; (...) Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e à tomada de decisões. (...) Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas (GOHN, 2000: 178).

No esforço de buscar uma conceituação mais precisa, acreditamos que, dentro do contexto desta pesquisa, a definição de Tatagiba e Teixeira (2007) é a que melhor se encaixa dentro de nossas acepções metodológicas:

(...) os conselhos gestores são instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes pode assumir a forma de norma estatal), e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito a voz e voto. Para além desses princípios mais gerais, cada conselho possui uma identidade própria que pode ser parcialmente apreendida a partir da consideração de duas variáveis fundamentais: desenho institucional e trajetória política (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2007: 02; grifo das autoras).

Estas duas variáveis estarão presentes em nossa análise, mas é preciso ressaltar que teremos uma preocupação maior com a segunda (trajetória política), pois o foco desta pesquisa não consiste em analisar profundamente a dinâmica interna do conselho, mas sim a relação do mesmo com o Executivo Municipal no que se refere aos conflitos colocados na agenda urbano-ambiental em Campinas. Analisando a trajetória histórico-política do COMDEMA, podemos observar que este conselho realmente possui uma relevância destacada no seu campo de atuação, ensejando, em consequência disso, uma relação de conflito quase que permanente com o Executivo Municipal, o que pode ser verificado ao longo de grande parte da história do conselho. Inicialmente, é preciso enfatizar que a história do COMDEMA pode, grosso modo, ser dividida em duas fases: na primeira, que se inicia em 1979 - data da criação oficial do conselho – e se encerra no final da década de 1980, o conselho era praticamente um apêndice do governo municipal, sendo que a representação do segmento civil era inexpressiva; na segunda fase, encetada a partir do final da década de 1980/início da década de 1990, e que se estende até o presente contexto, a configuração institucional do COMDEMA muda significativamente e a sociedade civil passa a ocupar um espaço de maior projeção na representação do conselho (Adriana Souza, 2008: 39).

De acordo com uma pesquisa recente, o primeiro registro de que se tem notícia sobre a criação do Conselho de Meio Ambiente em Campinas data de 1979, por meio da Lei n.º 4.864, durante a gestão de Francisco Amaral. É interessante observar que, nesta época, o conselho na realidade era denominado por *CODEMA*, uma vez que seu nome oficial era Conselho de Defesa do Meio Ambiente. Destaque-se um ponto de significativa relevância para a compreensão da origem do conselho de meio ambiente em Campinas naquele contexto histórico: segundo Adriana Souza (2008), a Conferência de Estocolmo, realizada pelo ONU em 1972 se constituiu em um estímulo para que muitos governos locais criassem agências e secretarias voltadas para a questão ambiental, o que foi fomentado também pelo Secretário-Geral do Ministério do Interior na época. O surgimento do CODEMA se insere, portanto, na perspectiva da emergência do movimento ambientalista em diversos países, no momento em que a problemática ambiental começa a se inserir na agenda global.

Quando de sua criação, o conselho era majoritariamente composto por representantes estatais; mais especificamente, 71% dos conselheiros pertenciam a este segmento, enquanto que apenas 29% (4 membros ao todo) representavam a sociedade civil, “(...) sendo apenas um representante identificado como segmento popular de

sociedade de bairro” (Adriana Souza, 2008: 43). Na gestão de Magalhães Teixeira (na época filiado ao PMDB³), iniciada em 1983, é promulgada a Lei n.º 5.515, em dezembro de 1984, que não refletiu nenhuma mudança significativa em termos de organização interna e representatividade do segmento civil na esfera do COMDEMA. Este desenho institucional nos confirma a hipótese de que, desde sua criação oficial (1979) até o final da década de 1980, o chamado Conselho de Defesa do Meio Ambiente se constituía praticamente em uma extensão do poder Executivo Municipal, uma vez que não havia uma representação expressiva do segmento civil. Soma-se a isso o fato de que esta representação era exercida de maneira artificial, pois os atores pertencentes a este segmento dentro do conselho eram indicados pelo próprio prefeito. Era uma arquitetura institucional que ainda refletia a forma tutelada pela qual a sociedade se relacionava com o Estado no Brasil, no exato momento em que as lutas pelo fim da ditadura e pela redemocratização do país se impulsionavam de maneira consistente e progressiva.

Portanto, as mudanças que estavam em curso, resultantes das lutas populares contra o regime autoritário, já apontavam para um outro modelo de participação da sociedade organizada no processo político. No caso do CODEMA, essas mudanças puderam ser verificadas nas eleições municipais de 1989, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder em Campinas, sucedendo o então prefeito Magalhães Teixeira em uma chapa encabeçada por Jacó Bittar (Prefeito) e Antônio da Costa Santos (Vice). Pupo (2006) esclarece que a administração chefiada por Jacó Bittar, ao assumir o governo de Campinas, adota aquilo que ficou popularmente conhecido como “modo petista de governar”, isto é, promove a abertura de canais institucionalizados de participação popular no âmbito do poder público municipal de uma forma bastante avançada em relação ao modelo outrora existente.

No caso do conselho em questão, isso se traduziu em mudanças bastante significativas no que concerne ao seu arranjo/desenho institucional. Por meio da Lei 6.792/1991, o conselho, além de tornar-se deliberativo pela primeira vez em sua história, ganha o direito de eleger seu presidente internamente, o que antes era feito através de indicação direta do poder Executivo. Soma-se a isso o fato de que, nesta nova fase, todos os representantes do segmento civil são indicados pelas próprias entidades, conferindo um formato bem mais democrático e autônomo ao conselho de meio ambiente de Campinas. É fundamental contextualizarmos devidamente o conjunto destas transformações verificadas no arranjo institucional do referido órgão em 1989, denominado, a partir daquele momento, Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA).

A redemocratização do sistema político nacional, ocasionada com o fim da ditadura militar, representou um marco histórico em termos de redefinição das relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. É certo que, no período do governo ditatorial (1964-1985), as relações entre ambos os atores caracterizaram-se essencialmente pelo conflito e pelo antagonismo. No entanto, a redemocratização do país implicou em constrangimentos analíticos para este quadro. A realização de eleições livres para os três níveis de governo no final da década de 1980 possibilitou, sobretudo na esfera municipal, um trânsito dos segmentos civis que lutaram pela redemocratização do país para o domínio do aparelho estatal. Este processo redefiniu as relações entre estes dois atores (Estado/sociedade civil) em uma escala de abrangência nada desprezível, uma

³ Partido da Mobilização Democrática Brasileira.

vez que ocorreram vitórias eleitorais das forças democráticas - opositoras dos segmentos que sustentaram o regime militar - em municípios de grande relevância política e econômica no cenário nacional, como São Paulo, Porto Alegre e Campinas, forças aglutinadas especialmente em torno do PT.

Porém, apesar das significativas mudanças e avanços político-institucionais possibilitadas com o ocaso do regime ditatorial, a trajetória do COMDEMA no Brasil pós-ditadura militar vem apenas confirmar a leitura de que o processo de democratização não é, de forma alguma, linear e homogêneo, realizando-se antes por vias profundamente contraditórias e descontínuas (Dagnino, 2002; 2005). Um balanço analítico da relação entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em Campinas ao longo da década de 1990 nos revela a fragilidade institucional dos instrumentos de democracia participativa numa sociedade estabelecida sobre um terreno político historicamente constituído a partir de práticas oligárquicas, excludentes e autoritárias da parte das elites políticas e dos detentores do poder econômico (Telles, 1994). No ano de 1996, em razão de atritos com o Executivo Municipal, a legislação do COMDEMA é novamente alterada: o conselho volta a ser consultivo e tem retirado o seu poder de eleger o presidente internamente. Mais uma vez, caberia ao Prefeito Municipal o papel de indicar automaticamente o dirigente do referido espaço participativo (Pupo, 2006).

A interferência do Executivo e a imposição de uma lei que retirava poderes do COMDEMA e ainda fragilizava a representação da sociedade civil no órgão, constitui-se em uma clara demonstração de que a participação da sociedade organizada no processo político tem limites, definidos especialmente pelas *concepções políticas dos diferentes governos*. Fortalecer os instrumentos de democracia participativa, segundo os preceitos da Constituição Federal de 1988, significa, em última análise, *partilhar poder com a sociedade*, e não ferir a autonomia dos espaços de participação popular quando os interesses do Executivo são contrariados. Entretanto, estudos recentes sobre os conselhos gestores têm demonstrado que a tendência é o Executivo se recusar a compartilhar o poder político com a sociedade civil através das instâncias participativas (Tatagiba, 2002: 79).

No ano de 2001, o PT chega ao poder mais uma vez com Antônio da Costa Santos (Toninho do PT) à frente da administração municipal. Ligado historicamente aos movimentos sociais urbanos de Campinas, ao movimento ambientalista e à luta pela democratização do Estado brasileiro, o então prefeito petista conferiu novo impulso à participação da sociedade civil no âmbito do COMDEMA, cumprindo com um de seus principais compromissos de campanha: o reestabelecimento do poder deliberativo do órgão ambiental, além do direito do conselho eleger, internamente, seu próprio presidente. No entanto, Toninho seria assassinado pouco mais de 8 meses após o início do seu mandato, frustrando as expectativas positivas de muitos setores da política de Campinas alinhados ao ideário democrático-participativo da Constituição “Cidadã” de 1998. A vice-prefeita Izalene Tiene assume o cargo no lugar de Toninho e, embora sua gestão pareça ter se esforçado bastante para consolidar a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Campinas, no ano de 2004 é deflagrado um novo conflito institucional entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em função do Projeto de Lei do Executivo que ampliava o perímetro urbano na porção norte do distrito de Barão Geraldo, episódio que será debatido mais adiante o texto.

O importante é sublinhar que a relação conflituosa entre o COMDEMA e o Executivo Municipal continua perdurando até os dias de hoje, sem que haja, no nosso entendimento, uma possibilidade clara de reversão desse quadro. O prefeito Hélio de Oliveira Santos, do PDT, que assumiu a prefeitura em 2005 e foi reeleito no primeiro

turno das eleições municipais de 2008 com cerca de 70% dos votos válidos, vem mantendo uma relação bastante tensa com o COMDEMA do ponto de vista político-institucional, que parece ter piorado a partir do início de sua segunda gestão. É necessário apenas frisar que o desenho institucional atual do COMDEMA ainda é aquele definido pela lei aprovada no início do governo de Toninho, o que significa dizer que o conselho continua sendo formalmente deliberativo. O Quadro 1, elaborado por Adriana Souza (2008), nos possibilita enxergar de maneira mais precisa os diferentes momentos que caracterizam e definem a história do COMDEMA sob o prisma de sua relação com o Executivo Municipal.

Quadro 1
Trajatória institucional do COMDEMA

	Lei	Data	Caráter	Composição: Titulares	Composição: Suplentes
CODEMA	4.864	03/03/1979	Consultivo	14	0
	5.515	03/12/1984	Consultivo	08	06
COMDEMA	6.792	04/12/1991	Deliberativo	22	42
	8.900	25/07/1996	Consultivo	27	0
	10.841	24/05/2001	Deliberativo	40	80

Fonte: Legislação oficial do COMDEMA

Elaboração: Adriana Souza

A Lei 10.841, aprovada em 2001 e responsável pela regulamentação da atividade do conselho estabelece, no 2.º parágrafo do 2.º Art., que o referido conselho tem “(...) por objetivo promover a participação organizada da sociedade civil no processo de discussão e definição da Política Ambiental, em questões referentes à preservação, conservação, defesa, recuperação, reabilitação e melhoria do meio ambiente natural e construído no Município de Campinas”. Cabe destacar que a mesma legislação confere um papel privilegiado às entidades ambientalistas da sociedade civil no âmbito do conselho. São 4 assentos para conselheiros titulares, o que significa a maior representatividade de todas as instituições e entidades que compõem o COMDEMA, tanto governamentais quanto do segmento civil. No tópico seguinte, procuramos delinear com mais clareza os contornos gerais dos conflitos que esta pesquisa se propôs a analisar.

Conflitos recentes entre o COMDEMA e o Executivo Municipal

Neste texto, não teremos espaço suficiente para descrever minuciosamente e pormenorizadamente os embates políticos travados entre COMDEMA e Executivo eleitos para apreciação. O que interessa mais diretamente é entender as linhas gerais e os motivos essenciais que deflagraram tais conflitos, o que nos possibilitará realizar uma análise minimamente consistente sobre os mesmos.

1) As sucessivas tentativas de ampliação do perímetro urbano (2000 e 2004)

Os dois primeiros conflitos a que fazemos referência serão expostos neste primeiro tópico. No final do ano de 2000, o então vereador Antonio Rafful apresentou um Projeto de Lei que ampliava o perímetro urbano no distrito de Barão Geraldo. Segundo o próprio vereador declarou, em entrevista a uma pesquisadora da UNICAMP na época, esta proposta de alteração no perímetro da referida localidade visava ao atendimento das demandas de determinados setores do mercado imobiliário por mais terras urbanas no território municipal. De acordo com o vereador, esses empresários alegavam não haver condições adequadas para a implantação de empreendimentos imobiliários na área central da cidade e nas suas imediações, em razão do alto preço dos terrenos. Portanto, era necessário ampliar o perímetro urbano em áreas de urbanização inexistente, onde o preço da terra é significativamente mais baixo do que nas áreas de urbanização consolidada (Miranda, 2002).

Na ocasião, o COMDEMA vetou o projeto alegando ser completamente desnecessária a ampliação do perímetro urbano do município naquela localidade. No parecer do conselho está explícito que a aprovação de tal projeto não se justifica de forma alguma, uma vez que o mesmo visava atender somente a uma demanda particularista e corporativa, ou seja, de determinados setores do mercado imobiliário. Vale destacar que a decisão do conselho em reprovar o projeto foi unânime. Aliás, não apenas o COMDEMA, mas o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e a Comissão de Justiça da Câmara já haviam o referido projeto. Ainda assim, o projeto foi aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo Executivo. Segundo documentos oficiais da Prefeitura de Campinas, esta “(...) lei ficou *sub-judice*, mas foi julgada e considerada inconstitucional” (Prefeitura Municipal de Campinas/Caderno de Subsídios do Plano Diretor, 2006: 103).

Em 2004, no governo da petista Izalene Tiene, houve um novo conflito entre os ambientalistas e o Executivo relacionado ao mesmo motivo: uma lei que previa a ampliação do perímetro urbano, também na região de Barão Geraldo. Em 2003, o governo municipal havia enviado dois projetos à Câmara relacionados a essa matéria, sem enviá-los previamente aos conselhos de gestão urbana. O vereador opositor do PSDB, Tadeu Marcos Ferreira, entrou com um mandado de segurança na justiça para impedir os vereadores de votarem o projeto sem uma análise prévia do COMDEMA. A decisão da justiça deu ganho de causa ao vereador e concedeu uma liminar que impedia a votação do projeto. O parecer do COMDEMA referente ao projeto rejeitou a ampliação do perímetro, sob a alegação principal de que não se deveria pensar em alterações pontuais no que se refere ao tecido urbano do município, pois o correto seria realizar uma discussão mais ampla sobre o assunto, que só poderia ser feita quando o Plano Diretor de Campinas fosse reformulado. Vale destacar que o CMDU, na época, também tinha dado parecer contrário à ampliação.

Após alguns embates judiciais, o Tribunal de Justiça (TJ) de São Paulo liberou a Câmara Municipal para votar a matéria, que foi aprovada e sancionada pelo Executivo no dia 21 de setembro de 2004. O Ministério Público (MP) já tinha ameaçado mover uma ação judicial contra a prefeitura caso a lei fosse sancionada pela petista. No final do ano de 2004, o TJ suspendeu a lei em caráter provisório, com base em depoimentos prestados por membros do COMDEMA e do CMDU. O MP Estadual já havia contestado a lei na justiça. Finalmente, em março de 2006, já na gestão de Hélio de Oliveira Santos (PDT), a decisão definitiva do TJ beneficiou o segmento ambientalista e os demais grupos de interesses contrários à ampliação do perímetro

urbano, acatando a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) que havia sido movida pelo MP. Disso, resultou que o perímetro urbano do município não foi alterado em nenhuma das duas ocasiões, contrariando os interesses econômicos da parcela do segmento empresarial ligado ao ramo imobiliário com interesse direto nos dois fracassados projetos de lei.

2) Mata Santa Genebra: a luta pela preservação da área envoltória (2008)

A Mata Santa Genebra é um remanescente de Mata Atlântica que abriga uma considerável diversidade biológica. Localizada no distrito de Barão Geraldo, a Mata Santa Genebra é a segunda maior reserva florestal urbana do país, perdendo em extensão territorial apenas para a Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro. Em meados do ano de 2008, o Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico (CONDEPACC) de Campinas decidiu liberar a construção de empreendimentos residenciais – de alto padrão - na faixa dos 110 aos 300 metros da área envoltória da mata, isto é, aquela porção correspondente ao chamado Fragmento D, área tombada pelo CONDEPACC em 2004 visando justamente sua preservação. A decisão do CONDEPACC causou um grande mal-estar entre o segmento ambientalista presente no COMDEMA e o Executivo Municipal.

Muitos conselheiros alegaram que o COMDEMA vinha sendo, já há um bom tempo, excluído da discussão sobre a área envoltória da mata, e que a composição do CONDEPACC havia sido diretamente manipulada pelo Executivo para que este conselho respaldasse as posições da administração municipal. Segundo alguns conselheiros do COMDEMA, o projeto de liberação da construção de empreendimentos deveria ter sido enviado ao próprio COMDEMA e ao CMDU, pois estes seriam os dois conselhos com real capacidade técnica para a avaliação de tal proposta. Os integrantes do governo municipal se defenderam, alegando que o CONDEPACC tomou uma decisão baseada fundamentalmente em critérios técnicos, e que o CONDEPACC era o conselho mais indicado para fazê-lo, já que havia sido ele próprio quem havia deliberado pelo tombamento do Fragmento D anos atrás.

A reunião do COMDEMA realizada no dia 25 de setembro de 2008 (vale apontar que estivemos presentes nesta ocasião) dedicou um espaço significativo para a discussão desse tema. Diversos conselheiros demonstraram insatisfação com a maneira como a gestão de Prefeito Hélio de Oliveira Santos vem conduzindo a relação do poder Executivo com as instituições democrático-participativas do município e relegando o posicionamento dos segmentos civis sempre a segundo plano na discussão de questões essenciais para a população de Campinas. Até onde sabemos, a Justiça acabou intervindo na questão da Mata Santa Genebra e obrigou o CONDEPACC a rever a decisão no início do ano de 2009, mas desde então não temos conhecimento dos rumos tomados pelo processo.

3) CIATEC II: o novo “filé-mignon” do mercado imobiliário em Campinas (2008)

O último conflito a ser apontado se refere à questão das alterações das diretrizes urbanísticas de uso e ocupação do solo na gleba do CIATEC II, localizada também em Barão Geraldo. Esta gleba é na realidade o Parque 2 da Companhia do Pólo de Desenvolvimento de Alta Tecnologia – o Parque 1 também está situado no distrito de Barão Geraldo -, empresa mista cujo maior acionário é a Prefeitura de Campinas. O Parque 2 compreende uma extensão territorial que vai da divisa da UNICAMP até as

margens da Rodovia Adhemar Pereira de Barros (SP-340), e tem sido o centro de uma intensa discussão política entre militantes ambientalistas e o governo municipal, que culminou, em novembro de 2008, na exoneração de Mayla Yara Porto (presidente do COMDEMA entre 2007-2009) do cargo que ela ocupava na prefeitura (diretora do Departamento de Meio Ambiente).

Originalmente, em fins da década de 1970, a intenção do Poder Público municipal era que estas duas glebas da CIATEC fossem destinadas única e exclusivamente para a instalação de indústrias de ponta, voltadas para ramos onde se utiliza alta tecnologia no processo produtivo. Contudo, no decorrer dos anos foram surgindo algumas propostas de modificação daquele projeto pensado inicialmente, sob o argumento de que dificilmente a Prefeitura de Campinas conseguiria efetivar o proposta original de forma satisfatória. Dessa forma, ocorreram alguns debates em meados da década de 1990 sobre propostas de alteração, mas que nunca haviam sido traduzidas em projetos de lei. Segundo o projeto inicial, 60% da gleba seria destinada a indústrias de alta tecnologia, com incubadoras e linhas montadoras, enquanto que os outros 40% seriam reservados para uso misto (habitação, lazer, comércio e serviços).

No ano de 2008, a administração municipal chefiada pelo Prefeito Hélio de Oliveira Santos encaminhou um projeto à Câmara Municipal que alterava as diretrizes urbanísticas de ocupação do solo na referida localidade e permitia a implantação de empreendimentos residenciais (verticais e horizontais) no local. Os vereadores oposicionistas acusaram o governo de querer alterar a vocação do Pólo, de industrial para residencial de alto padrão. De acordo com o vereador, havia ilegalidades no trâmite do projeto, uma vez que ele não passou pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) para que os técnicos emitissem um parecer sobre o mesmo, indo direto para a Câmara Municipal. Como está prevista no projeto a abertura de novos eixos viários, este precisaria do aval dos técnicos da SEPLAN. Na realidade, a principal controvérsia girava em torno da permissão para implantação de empreendimentos verticais, pois segundo os opositores da proposta isso iria gerar um impacto ambiental insustentável e o esgotamento das áreas verdes na região. Na reunião do COMDEMA realizada em 25 de junho de 2008 (em que também estávamos presentes), os conselheiros debateram esta questão exaustivamente. Muitos alegaram que, assim como vinha ocorrendo com a questão da Mata Santa Genebra, o Executivo vinha simplesmente isolando o COMDEMA do debate no receio de que o conselho pudesse causar alguma interferência de ordem política na tramitação do projeto.

A então Presidente do COMDEMA, Mayla Porto, lembrou o pleno do conselho de que ela havia realizado um convite *oficial* ao Secretário Municipal de Urbanismo, Hélio Jarreta, para que o mesmo comparecesse na reunião daquele dia com vistas a prestar esclarecimentos aos conselheiros sobre a natureza do projeto do CIATEC II, já que era um consenso no âmbito do COMDEMA de que havia muitos pontos obscuros e mal esclarecidos na referida proposta. Contudo, o Secretário de Urbanismo não compareceu e respondeu à presidente, por meio ofício, que ainda não existiam elementos suficientes para uma discussão mais detalhada do projeto. Esta resposta causou indignação em vários conselheiros. Longos debates a respeito da postura da administração municipal para com o COMDEMA foram realizados naquela reunião, demonstrando uma insatisfação muito grande dos membros do conselho para com a gestão do Prefeito Hélio.

Convém lembrar que a então presidente do COMDEMA, Mayla Porto, ocupava na época o cargo de diretora do Departamento de Meio Ambiente (DMA) na prefeitura. As discordâncias de Mayla em função de seu alinhamento político com o

segmento civil no COMDEMA acarretaram na sua demissão do cargo da administração municipal (estas discordâncias se agravaram quando da publicação pelo COMDEMA, em 12 de novembro de 2008, de uma Moção de repúdio à postura da administração frente a questão do CIATEC II, criticando duramente o Executivo e acusando-o de omitir informações da sociedade). Não obstante, o governo desejava que ela se retirasse da função de presidente do COMDEMA. Os governistas defendiam a tese de que, quando Mayla foi eleita presidente do referido conselho, ela estava ocupando um cargo na administração municipal, e que como ela havia sido exonerada, deveria naturalmente abrir mão da função de presidente do conselho. O argumento dos aliados de Mayla (leia-se, o segmento civil do COMDEMA) era de que o cargo não é da entidade pela qual o indivíduo foi eleito, mas sim do próprio indivíduo.

Fato é que, na reunião do dia 27 de novembro de 2008, o governo enviou um grande número de Secretários Municipais e outros representantes com direito de voto no COMDEMA para pressionar Mayla a deixar o cargo. Ao final da reunião, que durou mais de duas horas, foi votado se a referida conselheira deveria continuar no cargo de presidente. A votação empatou em 12x12, com uma abstenção. Porém, a presidente do conselho na época alegou que o cargo lhe conferia o direito de votar duas vezes, como ela já havia feito em outras ocasiões, uma vez que o regimento do COMDEMA lhe permite tal procedimento. Sendo assim, ela desempatou a votação e permaneceu no cargo, encerrando a reunião em seqüência, sob protestos dos governistas e aplausos de seus aliados. A última notícia relevante sobre o CIATEC II foi publicada pelo Correio Popular em 4 de abril/2009. A matéria se referia à ação popular impetrada pelo vereador opositor Valdir Terrazan, que requeria a suspensão do item da Lei do CIATEC II que permitia a implantação de empreendimentos residenciais verticais na gleba do parque. Na realidade, a ação havia sido movida no final de 2008, e a decisão em primeira instância tinha sido favorável ao vereador. O TJ decidiu manter a proibição no segundo julgamento, impondo uma nova derrota ao Executivo Municipal e aos empresários imobiliários interessados na área. Não temos conhecimento se a prefeitura recorreu da decisão.

Análise dos conflitos envolvendo o COMDEMA e o Executivo: questionando o papel dos Espaços Públicos na sociedade brasileira

A primeira constatação a ser exposta é de que todos os focos de conflito apontados no tópico anterior têm como ponto de partida os interesses especulativos e fundiários do circuito econômico ligado ao mercado imobiliário em Campinas. As sucessivas tentativas de ampliação do perímetro urbano, a permissão do CONDEPACC para a construção de empreendimentos no Fragmento D da Mata Santa Genebra, bem como a questão do CIATEC II, conformam um quadro onde os interesses do segmento empresarial se chocam não apenas com a legislação estabelecida nas três esferas de governo, mas também com os princípios e valores de uma sociedade que se pretende democrática. Isto porquê todos esses conflitos envolveram processos de interferência do Executivo na dinâmica interna dos instrumentos de democracia participativa, responsáveis por garantir uma atuação conjunta e equilibrada entre Estado e sociedade no processo de produção de políticas públicas.

No caso do CONDEPACC, que permitiu a urbanização de uma parte da Mata Santa Genebra, vários conselheiros do COMDEMA apontaram em mais de uma ocasião durante as reuniões do ano de 2008, que aquele conselho havia sido

completamente manipulado pelo Executivo, e, portanto, suas decisões não poderiam ser consideradas legítimas. Este ponto foi levantado por Ari Fernandes na entrevista:

(...) o Hélio trata todos os conselhos iguais. Os conselhos devem ser homologadores das políticas. Se os conselhos têm críticas, ele tenta negociar com eles, se ele não consegue negociar ele simplesmente muda a representação que cabe a ele indicar, e coopta alguns representantes do segmento popular ou da sociedade civil organizada pras idéias dele e ganha no voto (Entrevista, Ari Fernandes, 2009).

Essas questões referentes ao funcionamento dos conselhos, sobretudo no que tange à interferência que eles sofrem do Executivo, e a recusa deste em partilhar o poder com a sociedade civil por meio de uma atuação conjugada no âmbito dos espaços públicos, nos remete a um debate muito mais complexo e profundo, isto é, sobre o processo de consolidação da esfera pública e da própria democracia no Brasil. É impossível analisarmos os conflitos entre os diferentes governos de Campinas e o COMDEMA sem nos embasarmos no debate a respeito da esfera pública na sociedade brasileira, bem como sobre o papel e o significado dos espaços públicos dentro de nosso sistema político. Dentro desse tema mais geral, a discussão sobre o Estatuto da Cidade é um pilar importante, diretamente relacionado ao nosso tema de estudo. Resgatemos alguns elementos dos embates recentes entre o Executivo e o COMDEMA que deverão nortear nosso raciocínio na discussão que se seguirá neste item:

- 1) Desacato, por parte do Executivo, aos pareceres do COMDEMA, do CONDEPACC e da Comissão de Justiça da Câmara, que haviam reprovado projeto de lei de ampliação do perímetro urbano apresentado pelo Legislativo no final de 2000;
- 2) Em 2004, o Executivo enviou novo projeto de ampliação do perímetro urbano direto para a Câmara Municipal, sem passar pelo aval dos conselhos de gestão urbana. Foi necessária a intervenção da justiça para obrigar o governo a enviar o projeto aos conselhos;
- 3) Os dois conselhos mais importantes de gestão urbana, o COMDEMA e o CMDU, deram parecer contrário ao projeto que ampliava o perímetro urbano. Ainda assim, a Câmara aprovou e o Executivo sancionou a lei;
- 4) Em 2008, O CONDEPACC permite a urbanização do Fragmento D da Mata Santa Genebra. Os segmentos oposicionistas ao governo no COMDEMA alegam que este conselho e o CMDU não foram consultados sobre o assunto. No entendimento destes setores, isso seria inaceitável, uma vez que estes dois conselhos teriam condições técnicas muito mais apropriadas para avaliar tal questão;
- 5) Além disso, os conselheiros do COMDEMA alinhados ao segmento civil alegaram que o Executivo manipulou a composição do CONDEPACC, isolando neste conselho aqueles segmentos que poderiam representar oposição ao projeto de urbanização da Mata;
- 6) Ainda no ano de 2008, o Executivo enviou direto para a Câmara Municipal o projeto de lei que altera as diretrizes de uso e ocupação do solo da gleba do CIATEC II. Segundo vereadores oposicionistas, além de passar pelo crivo dos conselhos de gestão urbana, o projeto deveria ter sido enviado também à SEPLAN, uma vez que o mesmo prevê a abertura de novos eixos viários;
- 7) O Secretário Municipal de Urbanismo, Hélio Jarreta, foi convidado oficialmente para participar de uma reunião do COMDEMA com a finalidade de prestar esclarecimentos

sobre o projeto do CIATEC II. Jarreta não compareceu à reunião do conselho, afirmando que não havia elementos suficientes para se debater o projeto;

8) A presidente do COMDEMA e diretora do antigo Departamento de Meio Ambiente da Prefeitura de Campinas, Mayla Porto, foi exonerada de seu cargo no governo em função de suas discordâncias com o Executivo quanto à natureza do projeto do CIATEC II. Ademais, o governo tentou excluí-la da presidência do COMDEMA, mas acabou derrotado pelo segmento civil presente no conselho.

Nitidamente, esses elementos comprovam que a maneira pela qual o Executivo vem conduzindo a questão da política urbana em Campinas contraria frontalmente as concepções político-normativas que inspiraram a formulação da Constituição Federal de 1988, cujos desdobramentos estão presentes também na estrutura jurídica do Estatuto da Cidade. Estas legislações estabeleceram que o exercício do poder em uma sociedade “democrática” - como a brasileira - deve se dar de forma compartilhada entre Estado e sociedade civil. Portanto, os espaços públicos, locais onde se realizam os encontros entre Estado e sociedade (Dagnino, 2002), como os conselhos gestores, deveriam assumir um papel de primazia no ordenamento jurídico-político da sociedade brasileira. Somente através do fortalecimento institucional destes espaços de participação popular seria possível concretizar os ideais político-filosóficos que nortearam a redação fundamental da última edição de nossa Constituição Federal.

Entretanto, os conflitos entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em Campinas nos revelam um quadro em que os espaços públicos existentes na sociedade brasileira enfrentam, desde o momento de sua criação, uma espécie de “crise de legitimidade” perante o poder do Estado. Entendemos que esta crise resulta do próprio processo de constituição histórico-cultural e ideológico da sociedade brasileira, onde o exercício da política sempre foi uma prática restrita a uma pequena elite econômica e política, excluindo, desde sempre, as camadas populares de um modo geral. A dificuldade e os obstáculos que os espaços públicos enfrentam na sociedade brasileira para se consolidarem enquanto instituições determinantes e fundamentais na política nacional, derivam, portanto, de questões histórico-estruturais, relativas ao nosso próprio processo de constituição e formação social. Dentro desse contexto, os sucessivos ataques ao COMDEMA, os desacatos aos pareceres deste conselho e as afrontas aos princípios gerais do Estatuto da Cidade por parte do Executivo em Campinas seriam emblemáticos destes projetos políticos, que colocam em xeque a legitimidade dos espaços públicos no processo político da sociedade brasileira.

Entender os pilares que estruturam todo este ordenamento político-ideológico nos remete ao debate sobre a própria esfera pública no Brasil e os sentidos do exercício da política em nossa sociedade. Um texto que constitui-se em uma referência importante para empreendermos essa leitura é aquele redigido pelo GECD (1999), onde estes autores delimitam um amplo quadro de análise referente ao assunto em questão. De acordo com o GECD, o debate sobre a esfera pública se refere ao estudo do processo de *democratização da sociedade*, enquanto que o debate relacionado aos espaços públicos diz respeito à *democratização do Estado* (GECD, 1999: 43). Indubitavelmente, *um dos traços mais marcantes na configuração política e cultural da sociedade brasileira consiste na confusão e na promiscuidade envolvendo o público e o privado*. Os sucessivos escândalos de corrupção, desvio e mau uso do dinheiro público no Congresso Nacional envolvendo deputados e senadores, revelam indiscutivelmente o forte peso desta matriz cultural pouco criteriosa no momento de distinguir o público do

privado na estrutura de nossa sociedade, fazendo com que a política institucional esteja igualmente subordinada a essa matriz:

A indistinção entre público e privado, subjacente a uma concepção oligárquica da política, onde os interesses privados assumem precedência sobre o interesse público, está no centro de uma matriz básica que continua presidindo a configuração da sociedade brasileira, e em relação à qual as instituições políticas da democracia representativa liberal se acomodaram sem rupturas significativas (GECD, 1999: 46; grifo dos autores).

No campo da política urbana brasileira, pode-se constatar com facilidade esse amálgama entre interesses públicos e privados, fato que é recorrentemente apontado por diversos estudiosos da área, como Quinto Jr.: “A utilização da terra urbana – desde a tradicional especulação imobiliária até as formas mais avançadas de mudança da legislação do uso do solo – encontra na administração municipal uma longa relação de promiscuidade” (Quinto Jr., 2003: 193). Compreendendo a gênese de nossa formação social, talvez possamos chegar a um entendimento maior do porque estas relações se configuram de tal forma, conformando as características centrais da esfera pública da sociedade brasileira. Segundo o GECD, vários estudiosos do tema atribuem ao peso que as relações sociais vigentes no meio rural exerceram na nossa estrutura sociohistórica a chave para o entendimento dessa questão. Um deles é Sérgio Buarque de Holanda, cujas reflexões sugerem que o Estado resultante desse processo de constituição social baseada no meio rural não implicou em uma ruptura histórica com os valores e a família patriarcal (GECD, 1999: 46). As palavras do próprio autor, extraídas do terceiro capítulo da obra “Raízes do Brasil”, deixam clara a relação que Buarque de Holanda tentou estabelecer entre o peso da herança rural em nossa formação social e a forma com que o poder político sempre foi exercido na sociedade brasileira:

Toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. É preciso considerar esse fato para se compreenderem exatamente as condições que, por via direta ou indireta, nos governaram até muito depois de proclamada nossa independência política e cujos reflexos políticos não se apagaram ainda hoje (HOLANDA, 1999: 73).

Com isso, a percepção da coisa pública enquanto uma mera extensão dos domínios privados individuais teria sido naturalizado na mentalidade e no imaginário social do povo brasileiro, constituindo-se numa prática recorrente que atravessa a sociedade do topo à base de sua pirâmide. Seria, nesta perspectiva, a ausência de uma visão republicana que “(...) normatiza as relações de favor, o clientelismo, o paternalismo, como práticas políticas usuais, e preside a concepção dominante do que é a política” (GECD, 1999: 48). Acreditamos que, quando as relações políticas são concebidas como extensões das relações privadas, os espaços públicos, como os conselhos gestores e os orçamentos participativos, se fragilizam institucionalmente e correm o risco de desempenhar um papel meramente decorativo na arquitetura do poder estatal. Se adotarmos este prisma, constatamos que a luta pela democratização da sociedade e do Estado no Brasil está inserida em um contexto extremamente adverso, que parece naturalizar determinadas relações no imaginário social da população brasileira, cada vez mais acostumada a desencantar-se com políticos e partidos que ascendem ao poder em função dos sucessivos escândalos políticos originados em Brasília e em vários outros locais do país. É dentro desse contexto repleto de infortúnios que os *espaços públicos* atuam. Frutos da

luta da sociedade civil contra o regime autoritário, que intensificou-se no final da década de 1970 e no decorrer da década seguinte (Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; Tatagiba, 2002), esses espaços são locais onde, em tese, as decisões políticas seriam resultantes de um debate entre o Estado e os diferentes segmentos da sociedade organizada.

Porém, a já mencionada indistinção entre as fronteiras do público e do privado em nossa sociedade seria, de acordo com nossa perspectiva, um fator essencial no processo de deslegitimação dos espaços públicos. Nesse contexto, a luta por um projeto democratizante só pode ser eminentemente tensa e conflituosa, pois coloca frente a frente duas concepções político-ideológicas distintas, cujas essências são, de fato, antagônicas entre si. O fortalecimento institucional dos espaços públicos significaria, na prática, a imposição de uma série de obstáculos à continuidade de práticas clientelistas, autoritárias e corruptas por parte dos grupos que compõem a ínfima elite econômica e política de nossa sociedade. Entretanto, as dificuldades de construir este projeto em uma sociedade cuja esfera pública é caracterizada pelos elementos aqui discutidos, são inúmeras. Embora os espaços de participação popular tenham como objetivo permitir um maior acesso da sociedade ao aparato estatal e possibilitar, conseqüentemente, uma ampliação da política (GECD, 1999: 44) nos termos institucionais, existem sérios obstáculos de ordem estrutural ao funcionamento dessas instâncias na prática (Telles, 1994: 49).

Passemos, finalmente, à análise dos conflitos entre os ambientalistas e o governo municipal em Campinas. Como já colocamos anteriormente, todos os conflitos entre essas duas partes aos quais fizemos menções têm como pano de fundo os interesses imobiliários. Pode-se constatar desde já que o ritmo da agenda empresarial e dos grandes interesses econômicos é incompatível com a agenda da participação da sociedade organizada no processo político. Tudo indica que são lógicas inconciliáveis, pois a participação popular *efetiva* implica no conflito, no questionamento (Dagnino, 2002; 2004) e no debate mais aprofundado sobre as prioridades políticas da coletividade, o que pode acarretar em atrasos na aprovação de leis e projetos de interesse dos agentes econômicos que influenciam mais diretamente a política estatal.

Em um contexto mais amplo, podemos afirmar mesmo que se trata de mais uma faceta do conflito entre *democracia* e *mercado*. Torna-se um fator de desequilíbrio nesse jogo a figura do *Estado*, que, no momento de sua ação, tende inegavelmente a favorecer os agentes de maior influência econômica, como os proprietários fundiários (tanto do campo como da cidade). Nas ocasiões em que o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) ocupa um terreno vazio ou um imóvel subutilizado em uma determinada cidade, o proprietário recorre à justiça para pedir a reintegração de posse do imóvel. Muito eventualmente, o poder público entra no cenário em disputa para negociar com as partes uma solução benéfica para o movimento. Na grande maioria dos casos, o governo simplesmente acata a decisão da justiça e envia a tropa de choque da Polícia Militar para retirar as famílias do local, resultando, não raramente, em um confronto com vítimas, algumas delas fatais. A realidade certamente nos mostra que o direito à propriedade ainda é muito mais reconhecido e legitimado do que o direito à moradia e a uma vida digna no Brasil.

Gostaríamos de esclarecer que, de forma alguma, nossa intenção aqui é reproduzir um quadro de análise que, em termos objetivos, associa o conflito entre Estado e Sociedade a uma concepção maniqueísta da realidade social. Reconhecemos a heterogeneidade de ambos e suas conseqüentes implicações no resultado do jogo político (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006: 38). Entendemos, porém, que, embora seja

verdade que o Estado tenha uma orientação política específica e uma espécie de projeto próprio (Genro, 1995), ele também pode ser entendido como um campo onde se dá a disputa entre diferentes atores sociais, uma arena pública onde estes procuram impor seus interesses por meio de sua capacidade de mobilização e persuasão políticas. Porém, no âmbito da institucionalidade, é inegável que o Estado tende a favorecer aqueles que dispõem de maior poder econômico, uma vez que estes agentes possuem mais recursos para acessar e influenciar as decisões estatais, seja por meio dos financiamentos de campanhas eleitorais, seja em função da própria capacidade que os detentores do capital possuem para gerar empregos, impulsionar a arrecadação estatal e dinamizar a economia, legitimando com isso seu ramo de atividade perante a sociedade e o próprio Estado. Negar o pressuposto de que o Estado *tende* a favorecer os grandes interesses econômicos em detrimento de outros setores no processo político, desde a nossa perspectiva, é incorrer em um tremendo equívoco, tanto teórico como prático.

Nossa concepção a respeito do Estado poderia ser contestada, uma vez que pode-se argumentar que, nos próprios casos analisados por esta pesquisa, a sociedade civil recorreu em duas ocasiões ao Ministério Público, uma instituição *estatal*, para fazer com que sua posição fosse levada em conta no processo político. E, como em ambos os casos, a decisão final da Justiça foi favorável aos segmentos civis, o Estado não beneficia apenas os poderosos. Entretanto, este contra-argumento não refuta nossa tese. Em primeiro lugar, porque o Estado é, por excelência, um agente político heterogêneo, atravessado de ponta a ponta por conflitos e contradições sociais. Este caráter contraditório é inerente à própria natureza do Estado. Como este tema já foi exaustivamente discutido, inclusive por correntes de distintas orientações teórico-políticas (Poulantzas, 2000; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006), não é necessário fazê-lo aqui. Mas pode-se afirmar, com segurança, que o Estado da forma como o conhecemos se caracteriza fundamentalmente por ser uma “(...) expressão simultânea de inúmeras tendências contraditórias” (Rueschemeyer e Evans, 1985, citados por Costa, 1998).

Em segundo lugar, foi somente a partir da mobilização da sociedade que a justiça foi acionada para interferir nos casos em questão. Portanto, recusamos, desde já, este contra-argumento de que o Estado não possui *tendências* de jogar favoravelmente para algum dos lados na disputa política. Quando os interesses do mercado estão em jogo, raramente o Estado os contraria, e por isso mesmo, casos como este relatado por esta pesquisa são dignos de nota. O que pode ser argumentado - e concordamos plenamente com isso - é que *não é o Estado em seu conjunto* que atua em favor dos interesses econômicos. Vide o caso do Ministério do Meio Ambiente, que mesmo depois da saída da atual Senadora Marina Silva, continua travando um conflito com os ruralistas em defesa da Amazônia, e do próprio Ministério Público de Campinas, que acatou as denúncias da sociedade civil e ingressou com uma ação civil pública na justiça para a anulação da lei que ampliava o perímetro urbano. Isso mostra que o entendimento do Estado enquanto uma instituição monolítica e homogênea do ponto de vista da ação política empobrece fatalmente qualquer análise. Portanto, ainda que a maioria destes “braços” estatais que se levantam contra os interesses econômicos tenham sido “contaminados” pelos projetos democratizantes gestados no âmbito da sociedade civil (Dagnino, 2002; 2004), este direcionamento da ação estatal em favor dos segmentos que se contrapõem aos interesses econômicos deve, necessariamente, ser levando em conta na análise dos conflitos envolvendo Estado – Sociedade Civil – Mercado.

De qualquer forma, pode-se afirmar que existe uma forte tendência histórica no Brasil de que os poderes Executivos Municipais beneficiem os agentes do mercado na formulação e implementação da política urbana. Isso, é indiscutível, e já foi apontado

de forma igualmente exaustiva por diversos estudiosos (Maricato, 1994; 2004; Caldeira e Holston, 2004; Quinto Jr., 2003; Ribeiro, s/data; Rolnik, 1981; Souza, 2000; 2004; 2006). A relação histórica entre o Executivo de Campinas e o mercado imobiliário, bem como os conflitos entre o COMDEMA e os diferentes governos municipais da cidade, constituem-se em ricos exemplos de como esse favorecimento se dá, ocorrendo algumas vezes de forma explícita. Os casos recentes das tentativas de ampliação do perímetro urbano, das alterações urbanísticas na proposta de ocupação da gleba do CIATEC II e da liberação de construção de empreendimentos residenciais no entorno da Mata Santa Genebra são apenas alguns exemplos.

Neste sentido, está colocado um grande desafio para o COMDEMA, bem como para todos os outros conselhos de gestão urbana que pretendem que suas decisões sejam reconhecidas e consideradas pelo Executivo Municipal. As conclusões que se desenham a partir de um olhar crítico para os conflitos apontados, é que os interesses do mercado são simplesmente incompatíveis com o autêntico projeto participativo descrito por Dagnino (2002; 2005), fundado na premissa da partilha de poder entre Estado e sociedade civil. As principais evidências empíricas dessa tese consistem no fato de que o poder público, em duas ocasiões distintas, não acatou pareceres dos conselhos referentes à ampliação do perímetro urbano. Em 2000, o COMDEMA e o CONDEPACC, além da Comissão de Justiça da Câmara, já haviam reprovado o projeto. Em 2004, foi necessária a intervenção da Justiça para que o Executivo permitisse a apreciação do COMDEMA e do CMDU no projeto de ampliação. Os dois conselhos emitiram pareceres contrários, e, ainda assim, o governo chefiado por Izalene Tiene, ignorando a posição de ambos, enviou o projeto para a Câmara Municipal, que foi aprovado pela maioria dos vereadores.

É necessário ainda destacar o seguinte: podemos constatar através de nossas pesquisas que a influência do mercado imobiliário na política urbana de Campinas é tão poderosa, que praticamente não faz diferença o partido que esteja no poder. Ao menos num período mais recente, que compreende o ano de 2000 até os dias atuais, *o conflito com o segmento ambientalista em função dos projetos de lei voltados para atender aos interesses imobiliários tem se caracterizado pela constância ao longo dos anos, independente do partido que esteja ocupando o Paço Municipal*. É oportuno citarmos um trecho de uma entrevista de 2004, que o então vereador Tadeu Marcos Ferreira concedeu ao Correio Popular, sobre o parecer contrário do COMDEMA ao projeto de ampliação do perímetro urbano: “Só quero ver se os vereadores irão insistir e votar esta matéria. *Também quero ver a posição do PT, que sempre valorizou os conselhos municipais*” (Correio Popular, 29/04/2004; grifo nosso).

A fala do vereador é, no mínimo, provocativa. Como discutiremos um pouco adiante, o governo do PT em Campinas tem que ser recortado em duas partes: antes e depois do assassinato de Toninho. O fato é que a fala de Marcos Ferreira nos permite fazer uma reflexão acerca do peso político e da influência do mercado imobiliário no poder público de Campinas. Nem mesmo o PT, erigido em torno dos princípios da democracia participativa, foi capaz de enfrentar os empresários imobiliários naquela ocasião. Contrariando todo o discurso que pautou a construção histórica do Partido dos Trabalhadores, o governo de Izalene Tiene ignorou a posição dos conselhos, no intuito de atender aos anseios dos empresários por mais terras urbanas no território municipal: “Nos dois últimos anos [da gestão do PT], 2003 e 2004, ela [Izalene] entrou em colisão com os ambientalistas, por conta de, exatamente, ter assimilado essa intimidade dos

empresários no 4º andar⁴, coisa que o Quércia inaugurou há décadas atrás. Então ela incorpora isso e (...) entra em conflito com o COMDEMA” (Entrevista, Ari Fernandes, 2009).

Atentemos para outro fato mencionado por Ari Fernandes: o único prefeito que se empenhou em fazer frente aos interesses do ramo imobiliário em Campinas foi Antônio da Costa Santos, popularmente conhecido como Toninho do PT. Este político, explicitamente alinhado aos segmentos envolvidos com a luta pela reforma urbana, governou a cidade por pouco mais de oito meses. Em praticamente todas as entrevistas que realizamos para a elaboração desta pesquisa, levantamos a questão da relação entre o Executivo Municipal e o COMDEMA em Campinas. Todos os que foram questionados sobre este ponto apontaram que o breve período em que Toninho esteve no governo representou um momento singular na história política da cidade de Campinas:

(...) o Toninho (...) é uma outra concepção de redesenho do espaço urbano de Campinas, de gestão democrática com participação popular, que era diferente do que a Izalene pôs em prática. (...) a Izalene reconhece que algumas coisas ela não pôde levar adiante porque ela não dominava (...) o método político que deveria ser levado adiante pro sistema participativo funcionar (Entrevista, Ari Fernandes, 2009).

(...) o Toninho foi exemplar (...). Ele reestruturou o próprio conselho, dessa segunda criação do conselho aí que é dele. Criou o CONGEAPA, a própria APA, enfim. A participação popular foi fortalecida nessa época, (...) então eu penso que foi exemplar (Entrevista, presidente do COMDEMA entre 2007-2009, 2009).

Eu acho que a cidade de Campinas não tem noção do que foi a perda do Toninho, pelo fato de ele ser um ambientalista, de ser uma pessoa ligada com a questão urbanística moderna, ter uma visão geral da cidade, (...). O Toninho era de Campinas, ele tinha conhecimento dos córregos, dos rios, das praças, das ruas, dos bairros, ele tinha todo esse conhecimento (Entrevista, representante da PROESP no COMDEMA, 2009)

Percebe-se, portanto, que havia uma forte aproximação entre o setor alinhado ao segmento ambientalista em Campinas e as propostas do ex-Prefeito Toninho, situação bastante diferente do que aconteceu com todos os outros governos, como detectado por esta pesquisa. A realidade política do município, no entanto, vem apenas confirmando que aquele alinhamento político verificado entre o programa de Antonio da Costa Santos e os atores envolvidos com a questão urbano-ambiental em Campinas foi, de fato, algo extraordinário, ou, em outras palavras, uma exceção à regra. O peso do mercado imobiliário na definição das diretrizes da política urbana local parece ser realmente avassalador, situação que evidentemente não é exclusiva de Campinas. Maricato (2000) lembra que no Brasil, de um modo geral, a correlação de forças no nível local é sempre muito dependente das atividades imobiliárias, o que condiciona em grande medida a atuação dos poderes Executivo e Legislativo no que se refere à formulação e implementação da política urbana.

⁴ O 4º andar do prédio da Prefeitura Municipal, onde se localiza o gabinete do prefeito, é famoso por sediar as obscuras negociações entre o Executivo e os empresários.

Todo este cenário político referente à relação entre Estado e sociedade - cujo contorno muitas vezes é decisivamente definido pelo papel desempenhado pelos interesses econômicos - inevitavelmente fragiliza a relação entre ambos os atores no que se refere às tentativas e esforços de aprofundamento do processo democrático na sociedade brasileira, apontando grandes dificuldades e obstáculos ao funcionamento efetivo dos espaços públicos no âmbito de nosso sistema político-institucional. Dagnino explica que um dos marcos importantes no processo de construção democrática da sociedade brasileira consiste na aposta conjunta entre Estado e sociedade civil. De acordo com a autora, na década de 1990

(...) o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil cederam lugar a uma aposta na possibilidade de sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos *onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade* (DAGNINO, 2005: 96; grifo nosso).

Entretanto, em função de situações como os sucessivos descatos ao posicionamento dos conselhos e os ataques do Executivo aos mecanismos de democracia participativa, os atores políticos advindos da sociedade civil têm se questionado sobre a real eficácia dessa aposta numa atuação conjunta com o Estado:

Tanto por parte dos atores que vivenciam essas experiências, quanto daqueles que se voltam a analisá-las, é muito freqüente a interpretação de que os esforços empreendidos na negociação com os governos (...) acabam consumindo as energias dos movimentos, que assim não conseguem investir no trabalho com suas bases. As dificuldades em conciliar ações de natureza estratégica e de trabalho junto às bases com ações concretas no processo de elaboração das políticas públicas, *somadas a uma avaliação negativa quanto aos resultados práticos da participação institucional* (...), têm levado muitos atores do campo progressista e democrático a repensarem a prioridade dada à dimensão institucional como forma privilegiada de luta política no decorrer dos anos 90 (TATAGIBA, 2002: 99; grifo nosso).

No Governo Hélio, o descaso com os conselhos continua sendo um traço marcante da política urbana em Campinas. Quanto ao projeto de lei do CIATEC II, primeiramente cabe lembrar que o Executivo não ignorou somente o COMDEMA, mas também a própria SEPLAN, uma vez que, como o projeto prevê abertura de novos eixos viários, ele deveria ter passado pelo crivo dos técnicos da referida secretaria. O fato é que o COMDEMA mostrou-se, desde o início, interessado em debater o projeto com o Executivo, em função da magnitude dos impactos ambientais que o mesmo poderia acarretar. Não é por acaso que o Secretário de Urbanismo, Hélio Jarreta, foi convidado *oficialmente* para comparecer a uma reunião do COMDEMA para prestar esclarecimentos, e não o fez. Em novembro de 2008, o COMDEMA redigiu uma Moção Cautelar e de Repúdio à atitude considerada antidemocrática do Executivo Municipal. Neste documento, o conselho lembra que a postura da administração fere diretamente os princípios da gestão democrática da cidade estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

De fato, o projeto de lei do CIATEC II, elaborado de forma centralizadora e pouco transparente, fere diretamente os princípios básicos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, sobretudo no que se refere à obrigatoriedade da participação popular no processo de produção da política urbana. Destaque-se que, ao proceder dessa maneira, o Executivo Municipal de Campinas contrariou inclusive as diretrizes do próprio Plano Diretor do Município, que havia sido aprovado no final de 2006 com a incorporação das diretrizes essenciais do Estatuto da Cidade, dentre as quais se inclui a participação da sociedade na formulação da política urbana. A concepção de política em que o processo de elaboração desta lei se fundamentou é justamente aquela que o Estatuto foi criado para combater, ou seja, aquela concepção oligárquica e excludente, que incontestavelmente continua presidindo a configuração do ordenamento político-cultural em nossa sociedade.

Com base na discussão travada neste item, foi possível analisar em termos mais gerais o caráter da relação política entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em Campinas no que se refere aos principais projetos em disputa no campo da política urbana. Na seqüência de nossa dissertação, nos voltaremos especificamente para o tema que constitui o pilar central de nossa pesquisa: a atuação do conselho no combate ao parcelamento ilegal do solo na APA. No tópico seguinte procuramos contextualizar a questão dos parcelamentos ilegais na referida localidade e apresentar seus contornos gerais.

O papel do COMDEMA enquanto instrumento de participação da sociedade organizada na construção da política urbano-ambiental em Campinas

Nossa preocupação fundamental neste item será debater os significados da ação política do COMDEMA no contexto do conflituoso cenário de produção daquela política em nível municipal, buscando apontar qual é o papel que o conselho tem desempenhado nesse processo enquanto ator político.

Embora o COMDEMA seja um conselho formalmente deliberativo, podemos verificar a partir dos dados apresentados por esta pesquisa que *o conselho possui um baixo poder de deliberação*. Isto não significa afirmar que o COMDEMA não delibera, *mas que as deliberações do conselho dificilmente são acatadas pelo poder público quando suas diretrizes entram em conflito com os interesses imobiliários*. É importante resgatar dois momentos distintos em que isso ocorreu. No fim da gestão de Francisco Amaral (1997-2000), o COMDEMA, além do CONDEPACC e da Comissão de Justiça da Câmara, haviam emitido parecer contrário ao Projeto de Lei do Vereador Antonio Rafful que ampliava o perímetro urbano no distrito de Barão Geraldo. Em 2004, no governo Izalene, o COMDEMA e o CMDU deram parecer contrário ao Projeto de Lei do Executivo que também acrescia a área compreendida pelo perímetro urbano no mesmo distrito.

Neste episódio de 2004, além do desacato ao parecer dos dois conselhos, é necessário recordar também que, na realidade, foi necessária a intervenção da justiça para que o Executivo enviasse a proposta de lei para que o COMDEMA e o CMDU analisassem, pois o projeto havia sido enviado à Câmara sem passar pelo crivo das referidas instâncias. O COMDEMA também foi ignorado pelo Executivo em dois episódios recentes também mencionados por esta dissertação, ocorridos no governo Hélio: no caso da Mata Santa Genebra e na questão do CIATEC II. Isso mostra que o Executivo tradicionalmente opta por isolar o COMDEMA nas questões onde o conselho possa interferir e apresentar obstáculos à concretização dos interesses ligados ao circuito

imobiliário. E quando o conselho delibera, o Executivo não acata. Ao menos, foi o que pudemos verificar a partir da análise dos conflitos apontados nesta pesquisa.

Quando analisamos o “resultado final” de fato da política pública, percebemos que o COMDEMA é geralmente “derrotado” pelo Executivo neste quesito. A posição do conselho, aliás, só é minimamente acatada quando a intervenção da justiça se concretiza. E, curiosamente, em todos os conflitos *analisados* por esta pesquisa – tentativas de ampliação do perímetro em 2000 e 2004, Mata Santa Genebra e CIATEC II – houve a intervenção da Justiça. Mas é inegável que no embate direto com o Executivo, no que se refere à produção das políticas públicas na área urbano-ambiental, o COMDEMA normalmente não consegue impor as suas condições e posições políticas. Nesse sentido, acreditamos que, realmente, se analisarmos a questão apenas por este prisma, não existem motivos concretos para reconhecer a relevância do COMDEMA. Por isso, consideramos pertinente propor um outro ângulo para analisar o papel que o conselho vem desempenhando no contexto da política urbano-ambiental do Município de Campinas, no intuito de promover um debate mais qualificado e uma leitura mais “modesta” da realidade, negando com isso posturas simplistas/extremas que desqualifiquem por completo a atuação do órgão em questão. O que foi possível apreender com este estudo é que *o COMDEMA tem desempenhado um importante papel enquanto um agente publicizador dos conflitos envolvendo os temas relacionados à questão urbano-ambiental no Município de Campinas*, ou, em outros termos, o conselho tem contribuído para *politizar o debate no campo em que atua e expor diferentes posicionamentos e projetos políticos*, que, de um modo geral, não são levados em conta pelo Executivo, uma vez que este tem constantemente isolado do debate os segmentos que possam causar algum tipo de constrangimento. A análise de Dagnino, Olvera e Panfichi sugere que esta é uma qualidade fundamental dos espaços públicos participativos:

O conceito de espaço público foi retomado em anos recentes como um dos eixos da inovação democrática. O relevante do resgate contemporâneo do conceito de espaço público é a primazia da publicidade, ou seja, de 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. Decorre disso o potencial da categoria, já que em países de tradições autoritárias, não somente no campo político, mas no social, é justamente o caráter privado dos arranjos políticos e a natureza igualmente privada dos mecanismos de exclusão que tornam invisível a falta de democracia e reduzem o conceito e a prática da política (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006: 23).

Talvez o caso recente mais emblemático em relação a este papel do conselho seja o do CIATEC II, tema que gerou um conflito muito grande entre o Executivo e o COMDEMA e acabou expondo enfaticamente algumas das principais contradições e divergências entre estes dois atores no campo da política urbano-ambiental, bem como no que se refere às concepções de política, cidadania e participação popular que ambos possuem. O COMDEMA vinha cobrando oficialmente do Executivo explicações mais detalhadas sobre a questão do CIATEC II desde o final do primeiro semestre de 2008. Como já apontamos anteriormente, a grande controvérsia no projeto fundava-se no item que permitia a implantação de empreendimentos verticais na gleba do CIATEC II sem a realização de estudos de impacto ambiental mais elaborados. Na reunião do dia 25 de junho de 2008, a então presidente do COMDEMA

Mayla Porto leu o ofício que ela havia encaminhado ao Secretário de Urbanismo, Hélio Jarreta, e ao Secretário de Assuntos Jurídicos, Carlos Henrique Pinto, convidando-os para vir ao COMDEMA debater o projeto com os conselheiros. Porém, os secretários não compareceram à reunião. Hélio Jarreta enviou um ofício- resposta aos cuidados da então presidente do conselho, informando-a de que naquele momento não seria possível realizar um debate mais aprofundado sobre o projeto, pelo fato de que o novo plano urbanístico de ocupação da gleba seria elaborado somente 60 dias após a sanção da lei pelo Prefeito Hélio, não havendo portanto elementos suficientes para uma discussão naquela circunstância. A ata oficial da reunião registrou a reação dos conselheiros a essa postura:

(...) os conselheiros repudiam que os Secretários não tenham comparecido e tenham ignorado o Comdema na elaboração desse projeto. O conselheiro Shimizu reforça que o Comdema é um Conselho deliberativo, e (...) tem sido esquecido [pela administração]. (...) Como é que pode um projeto desta magnitude não ter passado pelos técnicos da Seplama? A conselheira Mayla concorda, dizendo que até agora o projeto não passou pelo Depto de Meio Ambiente e pontua que se o executivo falhou, o legislativo também, porque os vereadores não poderiam ter aprovado uma lei nessas condições, lembrando ainda, que saíram matérias no jornal onde o setor imobiliário festejou o projeto e não foi ouvido ninguém que falasse contra o mesmo até agora⁵.

Este trecho da ata retrata o isolamento sofrido pelo COMDEMA no que se refere às possibilidades de diálogo com o Executivo na elaboração daquela lei. A colocação da presidente do conselho reflete a situação de maneira bastante precisa, quando esta lembra das reportagens publicadas na imprensa que revelaram a satisfação do setor imobiliário em relação à aprovação do projeto, mas que até então nenhum outro segmento havia tido a oportunidade de debater o mesmo. Justamente com o intuito de publicizar estas questões problemáticas do ponto de vista dos integrantes do COMDEMA no que tange à Lei do CIATEC II, na mesma reunião o pleno do conselho deliberou redigir uma moção de repúdio em relação à maneira como o Executivo conduziu o processo, sobretudo no que se refere ao isolamento a que este submeteu o COMDEMA na discussão do projeto de lei.

A Moção 01/08 do COMDEMA, publicada no Diário Oficial do Município (DOM) no dia 12 de novembro de 2008, nos serve como uma referência interessante para demonstrarmos o papel do COMDEMA enquanto um *agente publicizador* de conflitos. No texto, o documento lembra o fato do Secretário Municipal de Urbanismo, Hélio Jarreta, ter recusado o convite do COMDEMA, feito de forma *oficial*, para comparecer a uma reunião do conselho e prestar esclarecimentos sobre questões urbanísticas envolvendo a Lei do CIATEC II. Posteriormente, o documento enfatiza que

(...) não há possibilidade de uma verdadeira gestão democrática da cidade sem a efetiva participação dos seus habitantes. Os colegiados políticos como os conselhos são peças importantes para a melhor formulação e execução das políticas públicas. Portanto, não é razoável que essa postura de desconsiderar os conselhos tenha lugar numa metrópole como Campinas (COMDEMA, Moção 01/08).

⁵ Ata oficial da reunião do COMDEMA (25/06/08).

O teor da moção do COMDEMA não traduz apenas uma posição política do conselho, mas resgata toda a história da luta travada pelos segmentos populares brasileiros em prol da democratização do Estado e da gestão pública em nossa sociedade, ou seja, traz para o debate a luta pela própria cidadania no Brasil. Ao publicar uma moção com tal conteúdo, o COMDEMA certamente politizou o debate envolvendo o projeto de lei do Executivo que alterou as diretrizes urbanísticas de ocupação da gleba do CIATEC II. Na nossa acepção, *politizar significa colocar questões que antes não estavam colocadas, problematizar aquilo que se apresentava como um caminho inevitável e apresentar, a partir disso, outras perspectivas e interpretações da realidade em pauta, criando o dissenso e as condições para o estabelecimento do conflito*. A ação política, dessa forma, tem o mérito de condicionar o movimento do adversário. Em um de seus textos mais recentes, Francisco de Oliveira (2007) apresenta uma idéia que julgamos ser bastante adequada para o debate sobre o papel do COMDEMA na política urbano-ambiental em Campinas. Baseando-se no pensamento do filósofo francês Jacques Rancière, Oliveira inicia seu texto⁶ com a seguinte passagem:

Política no sentido de Rancière é a reclamação da parte dos que não têm parte, e por isso se constitui em *dissenso*. Nessa acepção, os que fazem política distinguem-se por pautar os movimentos do outro, do adversário, por impor-lhe minimamente uma agenda de questões sobre as quais e em torno das quais se desenrola o conflito. *Impor a agenda não significa necessariamente ter êxito, ganhar a disputa; antes, significa criar um campo específico dentro do qual o adversário é obrigado a se mover*. É evidente que o adversário, em seus movimentos, tenta, por sua vez, desvencilhar-se dessa agenda que lhe é oferecida/imposta. *É nesse intercâmbio, desigual, que se estrutura o próprio conflito, ou o jogo da política* (OLIVEIRA, 2007: 15; grifo nosso).

A criação do dissenso, portanto, nos remonta à própria essência da política. O trecho citado também nos autoriza a questionar a própria idéia de que é somente o Executivo que impõe sua agenda ao COMDEMA, análise que tende a ser difundida pelo fato de que a configuração “definitiva” da política pública representa a primazia dos interesses do primeiro sobre o segundo. Discordamos dessa leitura e concordamos com Oliveira quando este aponta que “impor a agenda” não se traduz obrigatoriamente em ser o vencedor da disputa, mas também significa condicionar o movimento do adversário, isto é, criar uma situação que o opositor seja forçado a contornar. Na perspectiva do conflito político, isto também significa impor a agenda ao adversário. Nesse sentido, *a partir do momento em que o COMDEMA publiciza os conflitos, ele também impõe a sua agenda ao Executivo*. Problematizando as propostas e projetos deste ator, o COMDEMA amplia a perspectiva do debate perante a opinião pública e os atores minimamente envolvidos no processo. Ao fazer isso, o conselho também influencia a ação política do Executivo, criando-lhe constrangimentos que este se vê obrigado a contornar.

Os desdobramentos da publicação da Moção 01/08 pelo conselho nos revelam como esta relação se manifesta, isto é, como o COMDEMA interviu politicamente na questão do CIATEC II e obrigou o Executivo Municipal a prestar

⁶ Política numa era da indeterminação: opacidade e reencantamento (2007).

explicações ao conselho. A referida moção parece ter provocado um eco bastante estridente no Palácio dos Jequitibás:

(...) a gente fez aquela moção do CIATEC, quando saiu publicada virou um rastilho de pólvora. (...) nesse mesmo dia já estava nos corredores, todo mundo comentando sobre a moção e que eu ia cair. Aí no dia seguinte o Carlos Henrique [Secretário de Assuntos Jurídicos] me liga, falando que não era bem assim, que a moção tinha sido muito forte e eles ficaram surpresos. Eu falei: ‘Olha, eu conversei com todos vocês antes, cobrei por mais de um mês, a postura de vocês é que foi ruim, porque eu sou a diretora do DMA e presidente do COMDEMA, isso é uma falta de respeito total’. Ele me disse: ‘(...) o prefeito pediu pra você convocar uma reunião extraordinária, pra que a gente possa dar as devidas explicações’ (Entrevista, presidente do COMDEMA entre 2007-2009, 2009).

O pedido do Prefeito Municipal a presidente do COMDEMA para a convocação de uma reunião extraordinária do conselho consiste, no nosso ponto de vista, em uma evidência incontestável de que *o COMDEMA estava impondo a sua agenda ao Executivo Municipal*, pois a intervenção do órgão participativo na questão do CIATEC II no momento em que aquela moção foi veiculada *tornou público um conflito que vinha sendo escamoteado* e obrigou a administração municipal a incorporar o conselho no debate. Nessa situação, *ficou nítido que o COMDEMA, através de sua ação política, condicionou o movimento do Executivo*. O trecho seguinte, retirado da ata da reunião extraordinária do COMDEMA realizada no dia 17 de novembro de 2008 (cinco dias portanto após a publicação da moção), é muito elucidativo em relação a este ponto, mostrando como a ação do conselho pautou naquela ocasião a postura do Executivo:

A presidente Mayla Porto, abre a reunião (...). Agradece a presença do público presente, representantes de entidades da sociedade civil, funcionários da prefeitura e especialmente os Secretários Municipais: Hélio Jarreta (Urbanismo), Carlos Henrique Pinto (Assuntos Jurídicos), Alair Godoy (Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente), e o Presidente da Ciatec, Luiz Rocha Gaspar. *A seguir esclarece que esta reunião extraordinária foi convocada atendendo a solicitação feita pelo senhor Secretário de Assuntos Jurídicos em nome do Prefeito Municipal, que determinou que os mesmos comparecessem para prestar informações e esclarecimentos relativamente ao Projeto CIATEC II, tendo em vista a publicação no Diário Oficial do Município em 12/11/08, da Moção cautelar e de repúdio nº 01/08 do Comdema, sobre a Lei Complementar nº 22 de 03/07/08, que “Dispõe sobre a aprovação de Diretrizes Específicas para elaboração do Projeto de Ocupação Planejada para área do Parque II do Pólo de Alta Tecnologia de Campinas – Ciatec II e dá outras providências”*. Faz um breve resumo das ações até aqui, dizendo que esta reunião é um momento histórico, por ser a primeira vez que o Comdema recebe quatro Secretários em uma única reunião, que ela espera que isso se torne freqüente, pois é muito importante esse diálogo entre a Administração e o Conselho⁷ (grifo nosso).

⁷ Ata oficial do COMDEMA (17/11/2008).

Como já expusemos anteriormente, não se chegou a um consenso sobre essa questão, e as tensões se acumularam de tal forma que a presidente do conselho foi exonerada do cargo que ocupava na administração, como diretora do DMA. Em função do acirramento do conflito, na reunião ordinária do conselho realizada no dia 27 de novembro de 2008, o governo enviou novamente um número considerável de Secretários Municipais - como pode ser verificado no trecho supracitado - com o objetivo de pressionar Mayla Porto a deixar a presidência do órgão. Como era de se esperar, mais uma vez o conflito não se resolveu no debate: a questão precisou ser levada para votação no pleno do conselho e o governo municipal acabou derrotado, isto é, a adversária do governo continuou na presidência do COMDEMA. Neste sentido podemos afirmar seguramente que a relação entre o COMDEMA e o Executivo não pode ser compreendida sob uma perspectiva unilateral, como se um agente mais poderoso e bem estruturado (o Executivo) infligisse sua agenda a um agente frágil e passivo (o COMDEMA) de forma inexorável, sem encontrar resistências e obstáculos. Embora a posição política do COMDEMA não seja, em grande medida, levada em consideração pelo Executivo, é necessário ter cautela no momento da análise e reconhecer de que forma a atuação do conselho interfere no jogo de interesses que estão colocados nos diferentes contextos.

Mas, sobre este ponto, é de suma importância fazer uma consideração. Por um lado, acreditamos ser fundamental reconhecer a relevância e os significados da ação política dos instrumentos de democracia participativa nos diferentes contextos político-institucionais, negando com isso leituras simplistas a respeito da atuação dos conselhos gestores. Por outro lado, contudo, *admitimos que a luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira passa inclusive pelo fortalecimento da capacidade deliberativa destas instâncias*. A análise de Tatagiba é muito perspicaz neste quesito:

De fato, em alguns casos, um conselho bem-sucedido pode não ter sua ação diretamente relacionada à deliberação ('induzir o Estado à ação'), mas ao controle social do Estado (no sentido fiscalizatório, que visa 'impedir o Estado de transgredir'), ou a uma eficiente vocalização das demandas, ou a uma junção feliz dessas características. (...) Contudo, esse reconhecimento não pode nos levar (...) a subestimar a importância da deliberação enquanto um preceito legal profundamente impactante, no sentido da radicalização da partilha de poder. É esta prerrogativa que torna os conselhos arranjos institucionais profundamente promissores no sentido da reforma democrática do Estado (...) (TATAGIBA, 2002: 91).

Relacionando a análise da autora ao quadro detectado por nossa pesquisa, certamente concordaremos que a atuação do COMDEMA enquanto um agente publicizador dos conflitos e dos diferentes projetos políticos existentes no campo da política urbana em Campinas, tem contribuído muito mais para impedir o Executivo de ultrapassar determinados limites (o que, repita-se, é algo de extrema relevância) do que para induzir a ação do mesmo no que se refere à construção das políticas públicas. Mas não é aceitável, do ponto de vista dos setores pertencentes ao campo progressista da sociedade civil, que os conselhos formalmente deliberativos - como é o caso do COMDEMA - continuem a ser isolados do debate e a terem suas posições políticas desconsideradas de forma autoritária e antidemocrática pelos agentes estatais. Entendemos que a partilha de poder entre Estado e sociedade organizada somente se realizará de forma efetiva a partir do reconhecimento das instâncias de participação popular pelo Estado brasileiro como atores legítimos no processo de produção das

políticas públicas. Para isso, no entanto, ainda é preciso um grande volume de mobilização e articulação social, a ser ensejado pelos segmentos que lutam pelo aprofundamento democrático na sociedade brasileira.

Considerações finais

Os conflitos entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em Campinas refletem com bastante precisão a tensão existente entre os mecanismos de democracia participativa e a cultura autoritária e oligárquica que predominou historicamente na ação política do Estado brasileiro.

Como procuramos mostrar no decorrer de nosso texto, existe um descompasso enorme entre o ritmo da participação popular e a agenda empresarial, esta última pautada pela competitividade frenética da economia globalizada, onde a agilidade e a fluidez são elementos essenciais para a reprodução do capital. A tradicional postura do Executivo Municipal de ignorar o COMDEMA e outras instâncias participativas no debate dos temas referentes à política urbano-ambiental em Campinas também está fortemente relacionada a esta questão, pois o questionamento da sociedade pode causar uma série de constrangimentos e atrasos na aprovação de projetos de interesse dos empresários ligados direta ou indiretamente ao segmento imobiliário. A partir deste quadro, uma constatação inevitável é a de que *os agentes econômicos do mercado são largamente beneficiados pela manutenção dos padrões oligárquicos e tradicionais da política brasileira na relação entre o Estado e a sociedade organizada*. Ao que tudo indica, os agentes empresariais com acesso privilegiado ao Estado ainda não estão dispostos a disputarem seus temas na arena pública de negociação com aqueles segmentos civis que não gozam das mesmas facilidades no campo da institucionalidade estatal.

A construção de um projeto democratizante da sociedade brasileira depende em grande medida do fortalecimento/legitimidade social e institucional dos espaços públicos de participação popular, como os conselhos gestores e os orçamentos participativos. Quando os grupos que detém o poder econômico e político ignoram a existência destes espaços, verifica-se um grave processo de deslegitimação das instituições democrático-participativas, uma vez que elas não cumprem com sua função de intermediar as disputas entre diferentes atores com interesses e aspirações conflitantes. Neste sentido, verifica-se que os grupos historicamente privilegiados pelos artifícios elitistas e autoritários do sistema político brasileiro continuam se valendo de estratégias similares ao período autoritário de nosso passado recente para fazer valer seus interesses, isto é, interagem com o Estado na base do clientelismo político e da troca de favores para com este, estratégias que, diga-se de passagem, na grande maioria dos casos se convertem em negociações e procedimentos ilícitos.

Uma leitura realista do objeto de estudo analisado neste texto nos revela que os espaços públicos, em última análise, acabam sendo um reflexo da correlação de forças existente no plano social. Chega-se à conclusão inevitável de que, na presente circunstância política, os espaços públicos estão atuando muito mais no sentido de impor limites à ação unilateral dos detentores do poder político e econômico do que definir e impor ao Estado linhas gerais das políticas públicas a serem implementadas. Independente disso, os segmentos civis alinhados ao campo democrático e progressista no Brasil, mesmo com todos os obstáculos e dificuldades, já foram capazes de conquistar grandes vitórias no que se refere à democratização do Estado brasileiro. Esta confrontação precisa ser levada adiante, pois, embora seja verdade que o contexto atual

pareça indicar no horizonte um cenário desmobilizador e pessimista, a ação política é, por excelência, potencialmente transformadora e capaz de produzir novas realidades, ainda que esta transformação seja lenta e gradual.

Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. **Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In: Evelina Dagnino. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CALDEIRA, Teresa e HOLSTON, James. **Estado e Espaço Urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas**. In: AVRITZER, Leonardo. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal**. Revista Rio de Janeiro, n. 15, jan.-abr. 2005.

DAGNINO, Evelina; Olvera, Alberto J.; Panfichi, Aldo. (Orgs.). **A Disputa pela construção democrática na América Latina**. S. Paulo: Paz e Terra, 2006. v. 01.

GRAZIA, Grazia de. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. In: CARDOSO, A. L. e RIBEIRO, L. C. Q. (org.) **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro, Revan: 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana**. In: Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em <<http://168.96.200.17/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Data de acesso: abril de 2007.

GRUPO de ESTUDOS sobre a CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (GECD): **Esfera pública e democracia no Brasil**. Idéias: Campinas, 1999.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da Cidade periférica**. Ministério das Cidades, Aliança de Cidades. São Paulo, 2010.

MIRANDA. Z. A. I. **A Incorporação de Áreas Urbanas Rurais às Cidades: um estudo de caso sobre Campinas, SP**. 2002. 300 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MOURA, Geraldo. **Os desafios da construção de uma cidade democrática a partir da aprovação do Estatuto da Cidade (2002)**. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid19.htm>> Data de acesso: Agosto de 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. **Política numa era da indeterminação**: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

PUPPO, Samuel Cusin. **Participação política**: um olhar sobre o COMDEMA de Campinas. Trabalho de conclusão de curso. Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2006.

QUINTO JR., Luís de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas** (2003). Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a11v1747.pdf> >. Data de acesso: março de 2008.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. **Direito à cidade e segregação residencial: desafios do Estatuto da Cidade** (s/data). Disponível em: < [http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20\(26\).pdf](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20(26).pdf) > Data de acesso: Março de 2008.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto: Edusp, 1988.

SOUZA, Adriana Cristina de. **A institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas**: a atuação do COMDEMA na definição da política urbana e ambiental em Campinas. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana e TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **O papel do Conselho Municipal de Habitação na política de habitação em São Paulo**. 2007, mimeo.

TELLES, Vera da Silva. **Sociedade civil, direitos e espaços públicos no Brasil**. Polis, n. 14, 1994.