

# **35º Encontro Anual da ANPOCS**

GT04 - Controles democráticos e legitimidade

**A democracia participativa em questão: os conflitos entre o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Executivo em Campinas (SP)**

Thiago Aparecido Trindade

## **Introdução**

Este texto, baseado em uma pesquisa de mestrado realizada entre março de 2008 e março de 2010, tem como objetivo analisar os conflitos entre o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Executivo em Campinas (SP) no processo de produção da política urbano-ambiental do município. No contexto político do Município de Campinas, o COMDEMA é um dos conselhos gestores de maior destaque. Sendo um dos únicos conselhos deliberativos na esfera municipal (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 em relação aos outros conselhos. Em sua maioria, os membros do Conselho ligados às entidades ambientalistas civis pertencem a estratos de renda média/média-alta, em consonância com o perfil relativamente elitizado que caracteriza o movimento ambientalista brasileiro desde as suas origens.

No intuito de delimitar um foco analítico viável - considerando-se o prazo para uma pesquisa desta natureza - optamos por analisar conflitos entre o COMDEMA e o Executivo que ocorreram dentro de um recorte temporal específico (2000-2008), englobando três diferentes temas de grande repercussão na opinião pública local: as tentativas de ampliação do perímetro urbano na região norte de Campinas (2000 e 2004), a liberação para construção de empreendimentos imobiliários na envoltória da Mata Santa Genebra (2008) e a proposta de alteração das diretrizes urbanísticas de ocupação do solo do CIATEC II (2008) – um pólo inicialmente criado para abrigar apenas indústrias de alta tecnologia. Inicialmente, deve-se pontuar que praticamente todos os casos analisados referem-se a propostas de alteração nas diretrizes de uso e ocupação do solo no distrito de Barão Geraldo - situado ao norte do município. Além de suas extensas áreas verdes, o referido distrito abriga universidades e faculdades importantes, como a UNICAMP, a PUCCAMP e a FACAMP, além de diversos laboratórios e centros de pesquisa, constituindo-se atualmente em um dos locais de moradia mais cobiçados pelos estratos de renda mais elevada de Campinas e região. As estratégias metodológicas da pesquisa basearam-se especialmente nos seguintes procedimentos: a) revisão bibliográfica e teórica, contemplando temas como sociedade civil, espaços públicos, democracia participativa, urbanização, política urbana no Brasil em geral e em Campinas especificamente; b) levantamento e análise de material jornalístico e documentos do

COMDEMA (atas, moções e deliberações); c) participação nas reuniões do órgão; d) entrevistas com membros e ex-membros do Conselho e representantes do poder público vinculados à Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente.

No primeiro tópico, apresentamos o COMDEMA enquanto ator político a partir de uma breve análise de sua trajetória político-institucional. Em seguida, descrevemos sumariamente os conflitos que adotamos como objeto de análise nesta pesquisa e apresentamos uma análise mais densa a respeito destes embates políticos, procurando compreender as linhas gerais que definem a relação entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em Campinas. No terceiro tópico subsequente, propomos algumas reflexões acerca do papel que o COMDEMA vem efetivamente desempenhando enquanto um instrumento de participação da sociedade organizada no processo político em nível municipal. No quarto tópico, apontamos para a necessidade de estabelecer uma distinção analítica entre Estado e governo no âmbito dos estudos sobre sociedade civil e participação institucional. Na seqüência, apresentamos nossas considerações finais sobre o conteúdo apresentado neste texto. Os aspectos mais relevantes constatados pela pesquisa e expostos neste texto referem-se, primeiramente, às dificuldades enfrentadas pelos espaços de democracia participativa para tornarem-se instrumentos legítimos frente ao Estado na construção das políticas públicas. Em uma sociedade de tradição fortemente autoritária e oligárquica como a brasileira, qualquer tentativa de redefinir e inovar os parâmetros da relação política entre o Estado e os atores civis enfrenta inúmeros obstáculos para sua consolidação. Em segundo lugar, destacamos ainda que o COMDEMA, muito embora tenha sua posição política freqüentemente ignorada pelo Executivo em matéria de política urbano-ambiental, desempenha um importante papel enquanto agente publicizador dos conflitos envolvendo os diferentes temas desta agenda em Campinas, politizando o debate na arena pública e impondo obstáculos à ação unilateral do Executivo.

### **1. COMDEMA: quem é este ator?**

Antes de avançarmos em uma caracterização mais específica sobre o COMDEMA, cabe tecer alguns comentários prévios a respeito dos conselhos gestores em geral. Qual é a natureza e o significado político destas instituições? Como se define, para fins analíticos, um conselho gestor? Os instrumentos de democracia participativa

existentes hoje na sociedade brasileira podem ser compreendidos enquanto uma conquista política dos segmentos civis que estiveram na linha de frente na confrontação com o regime autoritário. Dentro deste contexto, ganham destaque os conselhos gestores de políticas públicas, instituições participativas compostas por representantes do Estado e da sociedade civil, cujo objetivo principal consiste no 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 constituem-se em instrumentos inovadores em termos de representação e participação, com potencial para forjar um “novo padrão de relações entre Estado e sociedade” na medida em que “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 a definição proposta por 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: 64-65; grifo das autoras).

As duas variáveis propostas pelas autoras servirão como baliza analítica para estabelecer os parâmetros de nossa discussão neste tópico, mas é importante salientar que no contexto desta pesquisa a dimensão da trajetória política foi ligeiramente priorizada em relação ao desenho institucional do conselho. Ao analisarmos a trajetória histórico-política do COMDEMA, percebemos que este conselho possui uma relação de conflito quase que permanente com o Governo Municipal, sobretudo a partir do início da década de 1990, quando houve uma reformulação significativa no desenho institucional da referida instância participativa. De acordo com uma pesquisa recente (Souza, 2008), 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. Na época, o conselho na realidade era denominado por *CODEMA*, uma vez que seu nome oficial era Conselho de Defesa do Meio Ambiente. Naquele contexto histórico, a Conferência de Estocolmo, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972, se constituiu em um estímulo para que muitos governos locais criassem agências e secretarias dedicadas à questão ambiental (Souza, 2008: 40). O surgimento do CODEMA se insere, portanto, no momento em que a problemática ambiental começa a se inserir definitivamente na agenda global, inclusive graças ao esforço e atuação do movimento ambientalista em diversos países.

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” (Ibidem: 43). Na gestão de Magalhães Teixeira (na época filiado ao PMDB<sup>1</sup>), iniciada em 1983, é promulgada a Lei n.º 5.515, em dezembro de 1984, que não produziu nenhuma mudança significativa em termos de organização interna e representatividade do segmento civil na esfera do COMDEMA. É interessante verificar que desde a sua origem até o final da década de 80 o conselho de meio ambiente funcionou quase que como um apêndice do Executivo Municipal, uma vez que não havia uma representação expressiva do segmento civil. Ademais, esta representação era exercida de maneira um tanto artificial, pois os atores pertencentes a este segmento dentro do conselho eram indicados pelo próprio prefeito. Apenas após as eleições gerais de 1989 ocorreram mudanças significativas no âmbito do órgão ambiental. Sucedendo o então prefeito Magalhães Teixeira, em uma chapa encabeçada por Jacó Bittar (Prefeito) e Antônio da Costa Santos (Vice) o Partido dos Trabalhadores (PT) chegava à Prefeitura de Campinas. Pupo (2006: 44) esclarece que a administração chefiada por Bittar adotou o chamado “modo petista de governar”, na medida em que promoveu 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

---

<sup>1</sup> Partido da Mobilização Democrática Brasileira.

arranjo/desenho institucional. Por meio da Lei 6.792/1991, além de tornar-se deliberativo pela primeira vez em sua história, o conselho conquistara o direito de eleger seu presidente internamente, o que antes era feito através de indicação direta do 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, constituindo dois pólos aparentemente opostos. No entanto, a redemocratização do país implicou em constrangimentos analíticos para este quadro. A realização de eleições livres para os três níveis de governo em 1989 possibilitou, sobretudo na esfera municipal, um trânsito dos segmentos civis que lutaram pela redemocratização do país para o domínio do aparelho estatal (Dagnino, 2002: 281-282). Este processo redefiniu as relações entre estes dois atores (Estado/sociedade civil) em uma escala de abrangência nada desprezível, uma vez que ocorreram vitórias eleitorais das forças alinhadas ao campo democrático-popular, aglutinadas especialmente em torno do PT, em municípios de grande relevância política e econômica no cenário nacional, como São Paulo, Porto Alegre e Campinas.

Porém, a despeito das significativas mudanças e avanços político-institucionais, a trajetória do COMDEMA no Brasil pós-ditadura militar vem apenas confirmar a leitura de que o processo de democratização não é linear e homogêneo, mas profundamente contraditório e descontínuo (Dagnino, 2002). Um balanço analítico da relação entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em Campinas ao longo da década de 1990 nos revela a fragilidade política dos instrumentos de democracia participativa numa sociedade como a brasileira, alicerçada sobre um terreno político constituído a partir de práticas oligárquicas e autoritárias (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). Na época, Magalhães Teixeira, desta vez vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), estava novamente no comando da prefeitura.

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. 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. O Quadro 1 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.

No entanto, o então Prefeito Toninho do PT seria assassinado pouco mais de 8 meses após o início do seu mandato<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> O assassinato de Toninho ocorreu na noite de 10 de setembro de 2001 em circunstâncias misteriosas, e ainda hoje não foi totalmente esclarecido pelas autoridades. Algum tempo depois do crime, a viúva do ex-prefeito criou o movimento “Quem matou Toninho?” (<http://www.quemmatoutoninho.org/>) para exigir a federalização das investigações e a resolução definitiva do caso.

Toninho, e, muito embora sua gestão pareça ter se esforçado bastante para consolidar a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Campinas, a mesma foi marcada por um relacionamento bastante complicado com o COMDEMA, que torna-se ainda mais tenso no ano de 2004 em razão de um Projeto de Lei proposto pelo Executivo que ampliava o perímetro urbano na porção norte do distrito de Barão Geraldo. Nos dias de hoje este quadro conturbado praticamente não se alterou. O Prefeito Hélio de Oliveira Santos, do Partido Democrático Trabalhista (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 petista de Toninho, o que significa dizer que o conselho continua sendo formalmente deliberativo.

**Quadro 1**  
**Trajatória institucional do COMDEMA**

	<b>Lei</b>	<b>Data</b>	<b>Caráter</b>	<b>Composição: Titulares</b>	<b>Composição: Suplentes</b>
<b>CODEMA</b>	4.864	03/03/1979	Consultivo	14	0
	5.515	03/12/1984	Consultivo	08	06
<b>COMDEMA</b>	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 (2008)

## **2. Os conflitos entre o COMDEMA e o Executivo Municipal**

Neste texto, não teremos espaço suficiente para descrever de forma minuciosa e pormenorizada os embates políticos travados entre o COMDEMA e o Executivo. A seguir, apresentamos apenas uma breve descrição dos episódios pesquisados, oferecendo posteriormente uma análise teórica dos mesmos. Uma descrição mais rica e detalhada dos conflitos aqui apresentados pode ser encontrada em nossa



dissertação de mestrado<sup>3</sup> (Trindade, 2010). O primeiro caso se refere às tentativas frustradas de ampliação do perímetro urbano na região de Barão Geraldo em 2000 e 2004. Nas duas ocasiões, o COMDEMA havia vetado os Projetos de Lei que previam o alargamento do perímetro, mas ainda assim ambos foram aprovados pela Câmara Municipal e sancionados posteriormente pelo Executivo. Cabe chamar a atenção para o fato de que no ano de 2004 o projeto de ampliação havia sido apresentado pelo próprio Executivo, diferentemente do que havia acontecido em 2000, quando a proposta havia sido elaborada pelo então Vereador Antonio Rafful. O desfecho foi o mesmo nos dois casos: após uma série de embates judiciais, a Justiça decidiu pela anulação das leis aprovadas, contrariando especialmente os interesses do segmento imobiliário em Campinas.

O segundo conflito analisado diz respeito ao caso da Mata Santa Genebra, um remanescente de Mata Atlântica que abriga uma considerável diversidade biológica<sup>4</sup>. 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 em uma faixa na área envoltória da mata, que havia sido tombada pelo próprio CONDEPACC em 2004 visando justamente sua preservação. Diversos membros do COMDEMA alegaram que o conselho vinha sendo excluído pelo da discussão sobre a Mata, e acusaram o Executivo de manipular diretamente a composição do CONDEPACC para que este conselho respaldasse as posições da administração municipal. A Justiça acabou por intervir na questão da Mata Santa Genebra e obrigou o CONDEPACC a rever a decisão no início do ano de 2009. O caso chegou até a Justiça Federal, e até onde sabemos o impasse continua. O último caso sobre o qual nos detivemos para análise concerne aos conflitos de uso e ocupação do solo no Parque 2 da Companhia do Pólo de Desenvolvimento de Alta Tecnologia (CIATEC) empresa mista cujo maior acionário é a Prefeitura de Campinas<sup>5</sup>.

Inicialmente criada para abrigar apenas indústrias de alta tecnologia, a área do CIATEC II tornou-se o centro de uma intensa discussão política entre militantes

---

<sup>3</sup> A dissertação do autor deste texto também se encontra disponível *on-line*, através do seguinte endereço eletrônico: < <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000771356> >.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> A gleba em questão compreende uma extensão territorial que vai da divisa da UNICAMP até as margens da Rodovia Adhemar Pereira de Barros (SP-340).

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). A intenção do poder público era mesclar o uso do solo no CIATEC II, destinado 40% da gleba para a implantação de loteamentos residenciais de renda média/alta, o que gerou protesto da parte dos ativistas ambientais presentes no conselho, ensejando um novo conflito com a administração. A principal controvérsia girava em torno da proposta de implantação de empreendimentos verticais no local, pois segundo os opositores do governo isso iria gerar um impacto ambiental insustentável e o esgotamento das áreas verdes na região. A exemplo do que vinha ocorrendo no caso da Mata Santa Genebra, os ambientalistas acusaram o governo de isolar o COMDEMA no debate sobre a proposta de alteração das diretrizes urbanísticas na gleba do CIATEC II, uma vez que o órgão ambiental poderia dificultar a concretização da proposta do Executivo. O COMDEMA chegou a fazer um convite formal para o Secretário de Urbanismo comparecer a uma reunião do conselho para prestar esclarecimentos, mas o mesmo não compareceu sob a alegação de que ainda não havia elementos suficientes para serem debatidos. Novamente, a Justiça foi acionada e impôs uma nova derrota ao Executivo: em meados de 2009, a partir de uma ação movida por um vereador opositorista, o TJ proibiu definitivamente a implantação de empreendimentos verticais no CIATEC II<sup>6</sup>.

### **2.1. Análise dos conflitos entre o Executivo e o COMDEMA: refletindo sobre os sentidos do espaço público**

No lugar de apresentar análises conclusivas sobre a dinâmica das relações entre Estado e sociedade civil que se materializam nos espaços de participação como os conselhos gestores e Orçamentos Participativos (OPs), consideramos mais apropriado oferecer algumas reflexões sobre os sentidos do espaço público na sociedade brasileira, procurando compreender ao mesmo tempo sua relevância política mas também suas limitações no que concerne às possibilidades de transformação social. Para a realização de tal empreitada, nosso enfoque caminha no sentido de estabelecer uma relação entre a

---

<sup>6</sup> Até onde sabemos, a Justiça proibiu apenas as residências na forma vertical, ficando liberada, portanto, a construção de loteamentos horizontais.

dimensão cultural e política da realidade, evitando, contudo, cair na armadilha de uma perspectiva meramente culturalista, na medida em que também consideramos a influência de fatores econômicos e estruturais. Deve-se pontuar primeiramente que trabalhar com o conceito de cultura é sempre uma tarefa complexa. Como lembram Willians (2004: 97) e Thompson (2009: 165), “cultura” é um termo amplamente utilizado, mas as formas de sua utilização e seus significados variam bastante de um autor para o outro. O desafio, portanto, consiste em construir uma noção que seja passível de operacionalização no âmbito da discussão proposta.

Nesse sentido, a noção de cultura com a qual trabalhamos aqui se refere basicamente ao conjunto de crenças, valores, hábitos e comportamentos que foram incorporados por uma determinada sociedade ao longo de sua formação histórica. Ademais, concordamos com Willians (2004: 100) quando este autor argumenta que a cultura não pode ser entendida a partir de uma concepção estática, uma vez que tal compreensão nos impede de analisar os processos de mudança e de transformação cultural que resultam, por exemplo, da ação coletiva e dos conflitos sociais. Por isso, ao mesmo tempo em que entendemos a cultura como um conjunto de hábitos e valores socialmente legitimados, deve-se ter em mente que a ação política tem o poder de transformar estes hábitos e a maneira como a sociedade concebe determinadas questões. É por isso que a luta política também é sempre uma luta cultural, uma vez que conquistas e avanços no plano da política institucional, a despeito de sua importância, não são suficientes para uma transformação social efetiva. Após estes breves esclarecimentos, podemos iniciar a discussão proposta neste tópico.

A leitura dos conflitos recentes entre o Executivo Municipal e o COMDEMA em Campinas corrobora em grande medida a literatura sobre conselhos e participação produzida no Brasil entre a década de 1990 e o primeiro decênio do século XXI (Dagnino, 2002; Tatagiba, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Neves, 2007; Tatagiba e Teixeira, 2007). Estamos nos referindo especialmente às dificuldades e obstáculos que vêm sendo constatados pelos analistas para que a participação da sociedade organizada nos espaços institucionais e as decisões tomadas no interior destes espaços sejam reconhecidas como legítimas pelo Estado e pelos agentes governamentais. Neste aspecto, o caso do COMDEMA em Campinas é um exemplo bastante apropriado para refletirmos sobre os conflitos e contradições inerentes à disputa pela construção

democrática na sociedade brasileira. A partir dos conflitos analisados, nossa pesquisa constatou que a posição política do conselho, expressa algumas vezes através de resoluções e deliberações, com frequência é ignorada pelo Executivo Municipal, sobretudo quando estas decisões representam algum tipo de ameaça aos interesses empresariais ligados ao ramo imobiliário. Em alguns casos, o Executivo nem mesmo permitiu que o COMDEMA emitisse seu posicionamento a respeito do assunto, o que contraria inclusive a Lei Orgânica do Município (LOM). Como apontado por Tatagiba (2002), os estudos de um modo geral demonstram que

Os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas (TATAGIBA, 2002: 79).

Estas questões nos remetem a um debate muito mais profundo, isto é, sobre o processo de consolidação da esfera pública e da própria democracia no Brasil. Compreender a dinâmica destes conflitos nos exige empreender um esforço no sentido de analisar quais são as concepções dominantes na sociedade brasileira no que diz respeito à atividade política e ao exercício desta. Quando analisamos a formação sócio-cultural brasileira conseguimos avançar no debate sobre as contradições inerentes ao nosso processo de democratização. As obras de autores como Sérgio Buarque de Holanda (1999) e Vitor Nunes Leal (1975) nos permitem concluir que o exercício da política no âmbito de nossa sociedade sempre foi uma prática restrita a uma pequena elite econômica e política, que nunca foi capaz, e na verdade nunca se propôs realmente a construir uma noção de interesse público balizada nos parâmetros da impessoalidade e de um Estado republicano. As relações de poder e o modelo de autoridade existente nos domínios rurais nunca foram verdadeiramente superados no processo de constituição do Estado brasileiro, sendo que toda “(...) a ordem administrativa do país, durante o Império e mesmo depois, já no regime republicano, há de comportar, por isso, elementos estreitamente vinculados ao velho sistema senhorial” (Holanda, 1999: 88). É nesse sentido que a indistinção entre o público e o privado posiciona-se “(...) 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<sup>7</sup>, 1999: 46). Uma vez que a formação cultural dominante não dá conta de estabelecer os parâmetros capazes de traçar com ampla precisão as fronteiras entre o público e o privado, não há, no domínio da sociedade brasileira e mesmo latino-americana de um modo geral (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006), um entendimento da política enquanto uma atividade eminentemente pública, que “naturalmente” deve estar ao alcance de todos os cidadãos, ao menos daqueles que se propõem a praticá-la.

É daí que deriva, no nosso entendimento, as principais dificuldades que determinados setores vinculados ao Estado têm para concordar em dividir/partilhar o poder de decisão e construir uma agenda conjunta com os segmentos civis presentes nos espaços participativos, uma vez que a política sempre foi concebida pelos setores mais influentes da sociedade como algo não-público, uma atividade destinada ao exercício de poucos. O fortalecimento destes espaços interessa especialmente aos grupos que não são diretamente beneficiados pelas relações oligárquicas tão características de nosso sistema político-institucional. Não há motivos concretos para que determinados segmentos, como grupos de grande influência econômica, por exemplo, se engajem ativamente na tentativa de legitimar a arena pública de negociação de conflitos e interesses. A luta pela construção do espaço público se refere justamente ao esforço empreendido por determinados setores da sociedade pela “ampliação” da política (Telles, 1994; GECD, 1999), ou seja, pela construção de novas mentalidades e hábitos sociais no que diz respeito à prática da política:

Nesta ótica, os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade (...) (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006: 23-24).

Fortemente inspirado nos preceitos teóricos de Jurgen Habermas (1989; 2001), é evidente que este é um modelo idealizado de espaço público que, a rigor, encontra pouca correspondência no mundo real (Miguel, 2002). Por um lado, é importante sublinhar que este ideal político-normativo subjacente à luta pelo espaço

---

<sup>7</sup> Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática.

público é um projeto em construção, uma aposta coletiva feita por um conjunto de atores sociais e políticos (Dagnino, 2002; 2004) e que possui uma importância inquestionável do ponto de vista simbólico, na medida em que representa justamente a luta pela construção de novos parâmetros nas relações entre Estado e sociedade. Mas, por outro, faz-se necessário imprimir um olhar mais cauteloso e dosar as expectativas normativas que a literatura freqüentemente deposita sobre os espaços participativos. Em meados da década de 1990, Telles (1994) já alertava para o alcance limitado dessas experiências, uma vez que estas se processam num “(...) terreno minado por práticas autoritárias e excludentes e não atingem muitos (na verdade as maiorias) dos que se encontram fora das arenas organizadas da vida social” (Telles, 1994: 49). Com base nisso, deve-se primeiramente sublinhar que a construção dos espaços participativos deve ser entendida apenas como parte de um processo mais amplo na luta pela democratização da sociedade e do Estado, uma vez que estas instituições, como mencionado pela autora na citação anterior, não dão conta de abarcar muitos setores e interesses daqueles segmentos mais vulneráveis socialmente, que acabam desenvolvendo outras formas de organização e mobilização política<sup>8</sup>.

Em segundo lugar, a despeito da importância que os espaços de participação institucional possuem para os atores engajados na ação coletiva, é necessário refletir sobre suas reais capacidades em termos de definição dos rumos e do formato das políticas públicas. Como demonstrado por nossa pesquisa, o peso do conselho pode acabar sendo drasticamente reduzido no decorrer do processo político. Não bastasse o Executivo ter desacatado os pareceres do COMDEMA nos dois momentos em que se discutiu a ampliação do perímetro urbano (2000 e 2004), nos casos mais recentes – Mata Santa Genebra e CIATEC II, ambos em 2008 – o conselho sofreu um forte processo de isolamento e de boicote quase que total por parte do governo, que, sabendo de antemão da posição política do órgão, optou por não enfrentá-lo abertamente. O COMDEMA parece ter realmente uma certa tradição em relação às suas posições políticas, especialmente quando o assunto envolve os interesses imobiliários. Isso sem dúvida

---

<sup>8</sup> Como pontuado por Dagnino e Tatagiba (2007: 10-11), apenas mais recentemente a agenda de pesquisa sobre a participação passou a se ocupar de temas e atores outrora negligenciados pelos analistas, como os dilemas inerentes à participação política na periferia das grandes cidades, em larga medida dominadas pela violência praticada pelo aparato policial e pelas organizações criminosas. Autores como Feltran (2007; 2010), Telles (2007a; 2007b) e Paoli (2007) têm oferecido contribuições importantes nessa direção.

alguma fortalece e legitima o conselho diante do governo e da opinião pública, mas ainda assim não foi condição suficiente para que o COMDEMA fosse capaz de impor sua posição nos embates diretos com o Executivo.

Isto quer dizer que se o fortalecimento dos canais institucionalizados de participação não for uma prioridade na pauta política do partido que estiver no governo, dificilmente os conselhos gestores terão capacidade para desempenhar um papel protagonista na construção das políticas públicas de suas respectivas áreas de atuação. Aqui, convém recuperar a noção de *projeto político* proposta por Dagnino (2002; 2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Explicitamente vinculada ao pensamento do teórico marxista Antonio Gramsci, tal noção tem sido mobilizada, sinteticamente, “(...) para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representação do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006: 38). Nesse sentido, como explica Dagnino:

*(...) as relações que se estabelecem entre ambos [Estado e sociedade] nos vários tipos de encontros (...) são sempre tensas, permeadas pelo conflito. A natureza e o grau desses conflitos variam (...). Mas, entre os vários fatores que parecem explicá-los, queremos desde logo destacar (...) uma hipótese explicativa que vincula essa tensão à maior ou menor aproximação, similaridade, coincidência, entre os diferentes projetos políticos que subjazem às relações entre Estado e sociedade civil. Em outras palavras, o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas (DAGNINO, 2002: 280; grifos da autora).*

Dessa forma, como demonstraram Tatagiba e Teixeira (2007) ao analisar o caso do Conselho Municipal de Habitação (CMH) do município de São Paulo, e Gazeta (2005), com base em seu estudo sobre os Conselhos Municipais de Saúde em Araraquara e São Carlos, quando existe um alto grau de compartilhamento de projeto político entre os agentes governamentais e a sociedade civil, as possibilidades de fortalecimento dos espaços institucionais de participação aumentam significativamente, o que tende a aumentar também a qualidade da participação dos segmentos civis nestes espaços e conferir maior centralidade a estes na construção da política em questão. Por outro lado, governos menos alinhados às propostas e concepções do campo democrático-participativo tendem a diminuir a importância dos conselhos na elaboração, formulação e implementação das políticas. No caso do COMDEMA, como destacamos no tópico anterior, havia uma expectativa muito positiva dos segmentos civis quando Toninho do

PT assumiu a prefeitura em 2001, e a postura do então prefeito em devolver o poder deliberativo ao conselho logo no início de seu mandato confirma a leitura de que havia um algo grau de compartilhamento de projeto político entre ambos. Isto não significa dizer que, caso o petista tivesse concluído seu mandato integralmente, a relação deste com o segmento ambientalista atuante no COMDEMA seria essencialmente harmoniosa e sem atritos, mas muito provavelmente, pelas opiniões dos conselheiros que entrevistamos na pesquisa<sup>9</sup>, *o grau de conflito seria expressivamente menor e mais produtivo do ponto de vista do aprofundamento democrático*. Mas, como o trabalho demonstrou, aquela situação foi de fato um momento excepcional na história do conselho, um “ponto fora da curva”.

Antes de concluirmos esta etapa da discussão, há um outro elemento que sentimos necessidade de explorar para qualificar nossa compreensão sobre a atuação dos espaços participativos. Ao lado da análise de viés político-cultural, é necessário considerar os obstáculos de ordem *estrutural* que influenciam diretamente na capacidade política das referidas instâncias. Como salientado por Luis Felipe Miguel (2002), é impossível desconsiderar, no debate sobre a democracia, os constrangimentos que a ordem capitalista impõe à prática política. A relação entre o Estado e o mercado deve, por isso, se constituir em “(...) um tema central em qualquer discussão sobre a democracia” (Miguel, 2002: 109). Ainda segundo o autor, a corrente da democracia deliberativa, de inspiração habermasiana, que influenciou fortemente a produção teórica sobre sociedade civil e participação no Brasil no decorrer da década de 1990, “(...) em geral, opera num elevado grau de abstração, ao ponto de as desigualdades concretas perderem significado” (Ibidem: 109). De nossa parte, acreditamos que, dentro do tema da participação, a depender do objeto de estudo específico, pode até ser que a questão da relação entre democracia e mercado não apareça com tanto destaque, desestimulando o pesquisador a realizar uma análise mais profunda nesse quesito. Contudo, no nosso caso de pesquisa, tal relação apresentou-se de uma forma particularmente evidente, e a negligência da mesma seria um grave erro.

---

<sup>9</sup> “(...) o Toninho foi exemplar (...). Ele reestruturou o próprio conselho (...). A participação popular foi fortalecida nessa época, (...) então eu penso que foi exemplar” (Entrevista, presidente do COMDEMA entre 2007-2009, 2009).



Como já ficou claro ao longo do texto, todos os conflitos entre o COMDEMA e o Executivo que analisamos tinham como pano de fundo os interesses econômicos dos agentes ligados ao circuito imobiliário em Campinas. A postura do Executivo, em *todos* os casos, ignorava a posição política do conselho e beneficiava, de forma mais ou menos explícita, os interesses daqueles agentes. Esta situação de favorecimento ao mercado imobiliário não é, em absoluto, um fenômeno exclusivo da cidade de Campinas. Ao contrário, como demonstrado por uma vasta bibliografia (Rolnik, 1981; Rodrigues, 1988; Maricato, 1994; 1996; 2000; 2010; Fernandes, 2007; 2010; Caldeira e Holston, 2004; Quinto Jr., 2003; Ribeiro, 2003; s/data), a política urbana no Brasil se caracteriza historicamente por uma forte tendência dos Executivos Municipais favorecerem os agentes vinculados ao mercado imobiliário. Ao analisar as desigualdades sócio-espaciais resultantes deste cenário, Ribeiro apresenta as seguintes considerações:

É importante assinalar que longe de constituir-se em bloqueio para a industrialização e a modernização da sociedade brasileira, este modelo de cidade desigual vem cumprindo importante papel na expansão do capitalismo brasileiro, uma vez que permitiu a constituição daquilo que Carlos Lessa e Sulamis Dain chamaram de *sagrada aliança entre os interesses econômicos internacionalizados e os interesses locais*. A cidade foi destinada a estes últimos, como campo particular de acumulação de várias formas de riqueza patrimonial, *o que implicou na política de proteção e favorecimento dos setores imobiliários* (...) (RIBEIRO, s/data: 2-3; grifos nossos).

Ademais, há que se considerar, no contexto desta relação entre o Estado e o mercado, um fator crucial: os detentores do capital tendem a ser beneficiados pela ação do Estado em função de sua própria capacidade 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. No caso do ramo imobiliário, este princípio se aplica com muita clareza, visto que a construção civil é uma atividade econômica capaz de empregar, tanto de forma direta como indireta, um número considerável de trabalhadores. Isso sem contar as possibilidades de arrecadação de impostos em nível municipal. Se considerarmos que a construção de novos empreendimentos imobiliários gera arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para os cofres municipais, é compreensível porque os governos, de um modo geral, estabelecem estreitos laços com os setores empresariais, visto que este é um dos tributos mais

importantes no nível municipal. Como salientado por Ermínia Maricato, “(...) o problema esta na correlação de forças local, sempre muito dependente das atividades imobiliárias” (2000: 176). Remetendo-se ao teórico alemão Claus Offe (1984), Miguel explica que existe um viés estrutural que favorece o capital diante do Estado, na medida em que “(...) a possibilidade de crescimento econômico e mesmo a sobrevivência do Estado (...) depende basicamente do recolhimento de impostos, isto é, de taxaço sobre a atividade produtiva” (2002: 108). Esta, portanto, é uma questão que aflige e que limita as possibilidades de todos os atores sociais e políticos que tentam direcionar a ação estatal para um sentido contrário aos interesses dos capitalistas. E é exatamente este o caso do segmento ambientalista que atua no COMDEMA.

Dessa forma, o entendimento mais óbvio é que os grupos menos influentes e poderosos possuem menos recursos para impor seus temas ao Estado e às camadas mais poderosas do ponto de vista econômico. No nosso caso, isso se traduz no fato de que o segmento ambientalista atuante no COMDEMA parece simplesmente não ser capaz de impor sua posição política ao Executivo Municipal. Mas o que isso nos leva a concluir? Que o COMDEMA possui um papel meramente decorativo na sua área de atuação? Qual tem sido, dentro do contexto analisado por esta pesquisa, o papel que o COMDEMA efetivamente vem desempenhando no processo de produção da política urbano-ambiental em Campinas?

### **3. 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 simplesmente não são acatadas pelo Executivo*. 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 ser analisada pelo COMDEMA e pelo CMDU, pois o texto havia sido enviado à Câmara sem passar pelo crivo das referidas instâncias. O COMDEMA também foi ignorado pelo Executivo em dois episódios mais recentes, 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” 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 do Judiciário se concretiza. E, curiosamente, em todos os conflitos *analisados* por esta pesquisa, houve a intervenção da Justiça. Esta questão, aliás, também possui profunda relevância analítica e será debatida de forma mais apropriada no próximo tópico. 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 enquanto ator político. 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, negando com isso leituras 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 na arena pública e expor diferentes posicionamentos e posições políticas*, que, de um modo geral, não são levados em conta pelo Executivo, uma vez que este procura isolar 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; grifos nossos).

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. 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. Os Secretários de Urbanismo e de Assunto Jurídicos, Hélio Jarreta e Carlos Henrique Pinto, respectivamente, foram convidados à reunião do COMDEMA que ocorreria no dia 25 de junho de 2008 para debater o projeto governamental com os conselheiros. Porém, ambos 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. Os membros do conselho de um modo geral demonstraram

indignação com o fato, deliberando na mesma reunião pela redação de uma moção de repúdio por conta da maneira como o Executivo conduziu o processo, justamente com o intuito de ampliar o debate e publicizar algumas questões consideradas obscuras pelos militantes ambientalistas. 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 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).

E, logo em seguida, no mesmo documento, o conselho reafirma sua disposição em

(...) discutir as características e amplitude desse Pólo [do CIATEC II], tendo em vista a complexidade das questões urbanísticas e ambientais envolvidas. É de mister mencionar, que tratar este projeto sob o prisma exclusivo do “urbanismo”, sem incorporar a tutela ambiental, revela-se insuficiente para assegurar o efetivo bem-estar de todos. Por isso, cobramos da Administração Pública uma postura mais moderna e contributiva para a cidadania (COMDEMA, Moção 01/08).

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. Segundo nossas concepções, *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*. Este talvez seja o principal mérito da ação política. Ao deslocar os temas referentes à política urbano-ambiental em Campinas dos gabinetes da Prefeitura para a arena pública, o COMDEMA cria uma situação que obriga o Executivo a redefinir sua postura e prestar esclarecimentos mínimos diante da opinião

pública, o que cria um terreno favorável para a ampliação do debate e contribui para justificar e legitimar, inclusive, a intervenção do poder Judiciário no processo político. 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 última 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 do que para induzir a ação do mesmo no que se refere à construção das políticas públicas. Nesse sentido, 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 instrumentos legítimos no processo de produção das políticas públicas. Tudo indica que para isso, no entanto, resta ainda um longo caminho de luta e mobilização social.

#### **4. A necessidade da separação analítica entre Estado e governo no estudo sobre os espaços participativos**

O objetivo da discussão apresentada tópico é contribuir para o aperfeiçoamento do debate teórico no âmbito das pesquisas sobre participação, dentro de uma perspectiva mais próxima da Ciência Política enquanto disciplina. Apesar dos inúmeros avanços teóricos e metodológicos no estudo sobre os mecanismos democrático-participativos, sintetizados em obras recentes como as de Avritzer (2010) e Isunza e Lavallo (2010), há um aspecto que permanece praticamente à margem de toda esta discussão: *a separação analítica entre Estado, de um lado, e governo, de outro*. A partir da pesquisa realizada, percebemos que este é um aspecto fundamental para analisar com mais clareza as relações, tanto de conflito como de cooperação, que se estabelecem entre os atores posicionados no sistema político-institucional e os segmentos civis engajados nos espaços participativos. Aliás, não é apenas no debate sobre participação que o estabelecimento desta fronteira analítica é um traço fundamental. Ao discutir o processo de gestão e planejamento urbanos nas cidades brasileiras, Souza (2004) menciona os obstáculos existentes para que as políticas de planejamento estabelecidas pelos diferentes governos tenham uma continuidade significativa ao longo do tempo, visto que a dinâmica da competição eleitoral acaba dificultando esta ação continuada por parte da administração municipal. Os diferentes partidos, ao assumirem o poder, tendem a desmantelar o trabalho da administração anterior (quando este trabalho existiu, evidentemente) para tentar imprimir uma marca própria de sua gestão no governo municipal. São raras, neste quesito, as políticas de planejamento urbano que conseguem sobreviver por um período considerável, justamente pelo fato que a maioria destas acaba sendo uma *política de governo, e não política de Estado*.

Para os fins deste texto, acreditamos que a discussão protagonizada pelo teórico inglês Ralph Miliband em sua obra seminal sobre o Estado ([1969] 1972) seja particularmente útil para nossos propósitos. Segundo Miliband, o “(...) Estado significa um número de determinadas instituições que em seu conjunto constituem a sua realidade e que interagem como partes daquilo que pode ser denominado o sistema estatal” (1972: 67). Como bem colocado pelo autor, o governo, no caso, representa uma parte que integra este sistema, e não pode ser confundido, portanto, com o próprio Estado. Assim,

o judiciário, o legislativo, as forças armadas, a polícia, a administração pública, os governos locais e o governo central, evidentemente, compõem o sistema estatal. Nas democracias regulares, o governo é formado por uma coalizão de partidos políticos que se investe do poder executivo em um período definido (4, 5 ou até 6 anos), podendo ou não ser reeleito na disputa eleitoral seguinte. O legislativo também, evidentemente, é constituído por funcionários temporários, cujo tempo de permanência depende das vitórias eleitorais. Ainda segundo Miliband, não causa grande surpresa o fato de que o governo e o Estado apareçam como sinônimos, visto que é o governo quem fala em nome do Estado (1972: 67).

Entretanto, nosso argumento é que o tratamento destas duas esferas de forma indistinta na análise das relações entre Estado e sociedade civil nos impede de compreender determinados elementos com mais precisão analítica e teórica. Muito embora diversos estudiosos nos advirtam repetidamente que o Estado não deve ser concebido como um ator homogêneo (do mesmo modo que a sociedade civil, aliás), consideramos que o mais correto seria o estabelecimento desta distinção para se compreender com mais exatidão a dinâmica dos conflitos envolvendo os atores que atuam no processo de construção de políticas públicas nos diversos contextos político-institucionais. Neste aspecto o nosso caso de pesquisa foi emblemático. Se o embate entre o COMDEMA e o Executivo Municipal ao longo de todo o período estudado (2000 a 2008) foi particularmente notável, ao mesmo tempo precisamos destacar a importância do papel desempenhado pelo poder judiciário nos conflitos analisados, especialmente através do MP e do TJ. Isso nos mostra que, se por um lado, os ambientalistas presentes constituíam-se em adversários ferrenhos das sucessivas administrações municipais, por outro tinham no aparelho judiciário um importante aliado. Ademais, há que se acrescentar que, no que se refere às propostas governamentais de ampliação do perímetro urbano e alteração de diretrizes urbanísticas de uso e ocupação do solo, os ativistas ambientais do COMDEMA compartilhavam em larga medida as mesmas opiniões e posições políticas do corpo burocrático da Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental (SEPLAMA), muito embora não chegamos a testemunhar nenhuma espécie de articulação política mais explícita entre estes dois campos. Mas os estudos de Miranda (2002) e Rodrigues (2006) são bastante reveladores no que se refere ao posicionamento



político dos funcionários de carreira da SEPLAMA em relação às tradicionais políticas governamentais de favorecimento ao capital imobiliário local.

Por conseguinte, em termos de discussão teórica, este quadro nos revela que o mais correto seria afirmar que o COMDEMA estava em conflito com o governo (ou melhor, com os diferentes governos que ocuparam o paço municipal) e não com o Estado. Em todos os casos analisados por esta pesquisa, a intervenção do aparelho judiciário foi o que possibilitou que a posição política do conselho fosse minimamente levada em conta no debate sobre as políticas municipais na área urbano-ambiental, fato que possui importantes implicações teóricas no que diz respeito ao debate sobre a disputa pela construção democrática na sociedade brasileira, pois isso mostra que em determinadas circunstâncias a sociedade civil pode contar com o apoio de setores do Estado no embate político com outros setores do próprio Estado. Isso pode criar uma relação de conflito entre Estado e governo que não pode ser desprezada na esfera da pesquisa acadêmica. É evidente que nem sempre a posição política do judiciário vai contrariar, por exemplo, interesses empresariais no que diz respeito às políticas de uso e ocupação do solo em nível municipal. Pelo contrário, como mostram Maricato (1996; 2000) e Baldez (2003), a tendência é que aconteça justamente o contrário, mas é exatamente por isso que casos como estes, relatados por esta pesquisa, são dignos de nota. Do nosso ponto de vista, isso impõe a necessidade de um aprofundamento do debate sobre o Estado e natureza do mesmo no estudo sobre a participação da sociedade organizada nos espaços participativos institucionais, o que evidentemente não tem condições de ser feito no âmbito deste texto. Acreditamos que a Ciência Política, por sua tradição enquanto disciplina acadêmica que estuda os fenômenos relativos ao Estado e às instituições políticas de um modo geral, tem uma contribuição importante a oferecer nesse aspecto.

## **5. Considerações finais**

Diante dos elementos apresentados neste texto, consideramos que a agenda de pesquisa sobre sociedade civil e participação ainda possui um instigante caminho para ser trilhado. Um dos aspectos que certamente merece mais atenção dos pesquisadores refere-se às particularidades de cada campo ou arena política específica, ou seja, se por

um lado existem questões e temas gerais relacionados ao debate teórico sobre o tema da participação, por outro deve-se reconhecer que os dilemas inerentes à ação coletiva no domínio dos espaços institucionais varia conforme as circunstâncias que cercam cada área específica da política pública. Nesse sentido, as condições que interferem na dinâmica dos conselhos de saúde são diferentes daquelas que interferem nos conselhos de habitação, de meio ambiente, de assistência social, e assim por diante. O caso pesquisado no âmbito desta dissertação de mestrado nos impôs a necessidade de reconhecer e teorizar sobre as questões estruturais que afetam a dinâmica participativa dos segmentos civis no COMDEMA em Campinas.

Nesse sentido, a luta dos atores analisados nesta pesquisa não é um conflito que opera somente no nível político-cultural, ou seja, não se trata apenas de uma luta pelas transformações nas mentalidades, valores e comportamentos sociais relativos à prática da política, mas trata-se de um conflito fortemente condicionado pela própria maneira como está estruturada a sociedade capitalista. Não se trata de estabelecer uma relação de primazia entre o conjunto das instâncias que constituem a realidade social, mas sim de reconhecer a reciprocidade entre os diferentes elementos desta realidade. No nosso ponto de vista, as explicações oferecidas neste texto para compreender as limitações e obstáculos colocados à atuação do COMDEMA não são excludentes, e o desafio é justamente construir um enfoque teórico capaz de abarcar ambas. Do mesmo modo, não devemos limitar nossa análise à compreensão dos constrangimentos colocados aos espaços de democracia participativa, mas sim empreender um esforço no sentido de analisar qual o papel efetivo que estas instituições vêm realmente desempenhando no processo de produção das políticas públicas.

### **Referências bibliográficas**

BALDEZ, Miguel Lanzaletti. **A luta pela terra urbana**. 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.

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, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades.** In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil, participação e cidadania:** de que estamos falando? In: MATO, Daniel. (Org.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización.** Caracas: FaCes/Universidad de Venezuela, 2004, p. 95-111.

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

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.

FERNANDES, Edésio. **Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil.** Social Legal Studies, 16, pp. 201-219, 2007.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística.** In: Aliança de Cidades e Ministério das Cidades (org.) **O Estatuto da Cidade comentado.** 2010.

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.

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

LAVALLE, Adrián Gurza. **Sem Pena nem glória:** o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos.** CEBRAP. São Paulo, v. 66, n. 66, p. 91-110, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Reforma urbana: limites e possibilidades** – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luís César de Queiroz.; SANTOS JR, Orlando Alves dos (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

\_\_\_\_\_. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo, Hucitec: 1996.

\_\_\_\_\_. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias.** In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.) **A cidade do pensamento único.** Desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes: 2000.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da cidade periférica.** In: Aliança de Cidades e Ministério das Cidades (org.) **O Estatuto da Cidade comentado.** 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. **As duas lógicas da ação comunicativa:** democracia e deliberação no debate contemporâneo. **Teoria & Sociedade** (UFMG), Belo Horizonte, v. 10, p. 104-143, 2002.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista.** Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MIRANDA, Zoraide. **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.

NEVES, Ângela Vieira. **Espaços públicos e práticas políticas:** os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.

OFFE, Claus. **Dominação de classe e sistema político:** sobre a seletividade das instituições políticas. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileira, 1984.

PUPO, 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. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, 560 p.

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**. In: **Observatório dos direitos do cidadão**: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. Instituto Pólis/PUC-SP, 2007.

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

TRINDADE, Thiago Aparecido. **A atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente em Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural**. Dissertação de mestrado. IFCH/UNICAMP, Programa de pós-graduação em Ciência Política. Campinas, 2010.