

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS, AMBIENTAIS E
TECNOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO

SAMUEL CUSIN PUPO

A IMPOSIÇÃO DO CONSENSO: LIMITES E
POSSIBILIDADES NA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA
DO CONSELHO DE MEIO AMBIENTE EM JUNDIAÍ

PUC-CAMPINAS

2010

SAMUEL CUSIN PUPO

A IMPOSIÇÃO DO CONSENSO: LIMITES E
POSSIBILIDADES NA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA
DO CONSELHO DE MEIO AMBIENTE EM JUNDIAÍ

Dissertação apresentada como exigência para obtenção do Título de Mestre em Urbanismo, ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

PUC – CAMPINAS
2010

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e
Informação - SBI - PUC-Campinas

t711.4
P984i

Pupo, Samuel Cusin.

A imposição do consenso: limites e possibilidades na experiência participativa do Conselho de Meio Ambiente em Jundiaí / Samuel Cusin Pupo. – Campinas: PUC-Campinas, 2010.
173p.

Orientador: Laura Machado de Mello Bueno.
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
Inclui bibliografia.

1. Planejamento urbano. 2. Espaço urbano. 3. Gestão ambiental. 4. Políticas públicas. 5. Sociedade civil. I. Bueno, Laura Machado de Mello. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

22.ed. CDD – t711.4

SAMUEL CUSIN PUPO

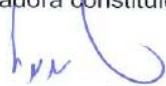
**"A IMPOSIÇÃO DO CONSENSO: LIMITES E
POSSIBILIDADES NA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA
DO CONSELHO DE MEIO AMBIENTE EM JUNDIAÍ"**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

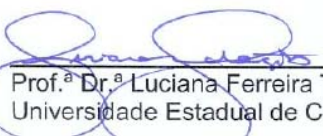
Área de Concentração: Urbanismo.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Laura Machado de Mello Bueno


Dissertação defendida e aprovada em 23 de fevereiro de 2010 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:



Prof.^a Dr.^a Laura Machado de Mello Bueno
Orientadora da Dissertação e Presidente da Comissão Examinadora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof.^a Dr.^a Luciana Ferreira Tatagiba
Universidade Estadual de Campinas



Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Aos meus pais, exemplos de empenho, dedicação e ternura.
Por sempre me incentivarem a lutar por um mundo melhor de se viver.
A eles dedico este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar à minha família, por sempre permanecer ao meu lado, principalmente nos momentos mais difíceis da minha vida. Este trabalho não seria possível sem o carinho e o companheirismo de todos eles.

À minha namorada Fernanda, por compartilhar comigo os momentos mais felizes da minha vida. Por me apresentar tantas coisas novas e por me ensinar outras tantas. Pela paciência e compreensão nos momentos em que estive ausente. Amo-te cada dia mais.

Agradeço a querida amiga Alessandra pelos longos anos de caminhada. A cada diálogo aprendo um pouco mais sobre a minha própria existência. Sou eternamente grato a esta pessoa de incrível sabedoria. Sem ela nada disso seria possível.

À minha orientadora Prof^a Dr^a Laura Machado de Mello Bueno. Exemplo de moralidade e comprometimento científico e acadêmico. Agradeço por sempre incentivar a minha própria caminhada. Será sempre um exemplo em minha carreira.

À Prof^a Dr^a Vera Gaziano (*in memoriam*) que despertou o meu interesse pela pesquisa. Agradeço pelo carinho e pela dedicação no início desta jornada. Serei sempre grato à Prof^a Verinha.

À CAPES pela bolsa de estudos, cujo financiamento permitiu a realização desta pesquisa.

Ao Prof^o Dr^o Wilson Ribeiro dos Santos Junior, em primeiro lugar pela oportunidade de participar das suas aulas fascinantes e por aceitar fazer parte das bancas de qualificação e defesa desta pesquisa.

À Prof^a Luciana Ferreira Tatagiba pela importante contribuição teórica desta pesquisa e pelo aceite em fazer parte das bancas de qualificação e defesa.

À Silvio Eduardo Drezza, presidente do COMDEMA na gestão 2007/2009, pela compreensão e disponibilidade em colaborar com esta pesquisa.

À Leleu e Carolina da Demacamp por todo o trabalho de mapeamento. Agradeço pelo comprometimento em colaborar com uma parte fundamental desta pesquisa.

À Daniel Candido do Laboratório de Geoprocessamento da PUC-Campinas pela contribuição na realização deste trabalho.

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a realização de mais esta conquista em minha vida.

RESUMO

PUPO, Samuel C. *A imposição do consenso: limites e possibilidades na experiência participativa do Conselho de Meio Ambiente em Jundiaí*. 2009. 173f. Dissertação (mestrado em urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2010.

A presente pesquisa, tendo em vista os conflitos ambientais decorrentes do desenvolvimento capitalista no espaço urbano, tem por finalidade analisar as inovações institucionais de participação da sociedade civil e problematizar analiticamente a representação política exercida pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, sob a ótica da representação política tradicional. Para tanto, realiza um estudo de caso sobre a política pública de manejo de águas pluviais, do programa Saneamento Para Todos do Governo Federal, no município de Jundiaí, estado de São Paulo e os conflitos existentes entre o poder público municipal, o mercado imobiliário e a estrutura dos Conselhos Municipais na área da gestão urbana e ambiental. Também analisa criticamente os novos dilemas surgidos após vinte anos de institucionalização do modelo de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, e sob um aspecto mais geral, o próprio processo de reforma democrática e aprimoramento da gestão urbana. O método utilizado é o estudo de caso com a realização de observação participante, levantamento bibliográfico, pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas com representantes do COMDEMA, Conselho de Gestão da Serra do Japi, Comissão do Plano Diretor Municipal e Movimento em Defesa dos Rios e Córregos de Jundiaí e Região.

Palavras-chave: Conselhos Gestores, Sociedade Civil, Gestão Urbana, Políticas Públicas

ABSTRACT

PUPO, Samuel C. The imposition of consensus: limits and possibilities at the participatory experience of the Council of Environment in Jundiaí 2009. 173f. Dissertação (mestrado em urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2009.

In view of the environmental conflicts arising from the capitalist development in urban areas, this research goal is to analyze the institutional innovations of civil society participation and question analytically the political representation practiced by the Boards of Public Policies Management, from the perspective of the traditional political representation. For that, the research presents a case-study of public policy management of rainwater, from the program “Saneamento para todos” (from the Federal Government) in Jundiaí, São Paulo State and the existing conflicts between the Municipal Public Power, the real state market and the structure of the municipal councils at urban and environmental management area. It also analyses critically the new dilemmas that emerged after twenty years of institution institutionalization of the model of the management councils of public policies, and under in a comprehensive view, the process of democratic reform and improvement of urban management itself. The method used is a case-study with a participant observation, bibliographic, documentary research and semi-structured interviews with representatives of COMDEMA, Management Board of the Serra do Japi, Committee on the Master Plan and the Movement in defense of rivers and streams from Jundiaí and region.

Key words: Management Councils, Civil Society, Urban Managemet, Public Policies

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BNH – Banco Nacional da Habitação
CEB's – Comunidades Eclesiais de Base
CEF – Caixa Econômica Federal
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CGSJ – Conselho de Gestão da Serra do Japi
CIAS – Consórcio Intermunicipal Para Aterro Sanitário
CJR – Comissão de Justiça e Redação
COMDEMA – Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente
DAE – Departamento de Águas e Esgotos
DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica
DPRN – Departamento de Proteção aos Recursos Naturais
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
ESALQ – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
FESP – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
FUMAS – Fundação Municipal de Assistência Social
IAC – Instituto Agrônomo de Campinas
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MP – Ministério Público
ONG – Organização Não Governamental
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PCJ – Comitê de Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí

PFL – Partido da Frente Liberal

PD – Plano Diretor

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrata Trabalhista

PL – Partido Liberal

PL – Plano de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar

PPA – Plano Plurianual

PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PUC – Pontifícia Universidade Católica

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados

SFH – Sistema de Financiamento da Habitação

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TGCA – Taxa Geométrica de Crescimento Anual

UGRHI – Unidade de Gerenciamento Regional dos Recursos Hídricos

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1:	Mapa da localização de Jundiaí e região no Estado de São Paulo.....	54
FIGURA 2:	Conurbação dos municípios de Jundiaí, Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista.....	55
FIGURA 3:	Cartografia do Estado de São Paulo em 1886.....	62
FIGURA 4:	Planejamento em Rede dos Núcleos Coloniais no Estado de São Paulo.....	64
FIGURA 5:	Mapa com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social dos municípios de Jundiaí, Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista.....	66
FIGURA 6:	Mapa da expansão do perímetro urbano de 1940 a 2000.....	88
FIGURA 7:	Mapa de Zoneamento de Jundiaí – LC 416/04.....	92
FIGURA 8:	Intervenções do Programa Saneamento Para Todos com a divisão por bairros e núcleos de submoradia.....	95
FIGURA 9:	Intervenções do Programa Saneamento Para Todos com a divisão por bairros.....	109
FIGURA 10:	Canalização do Córrego das Walquirias.....	110
FIGURA 11:	Propaganda de empreendimento imobiliário junto ao Córrego das Walquirias.....	111
FIGURA 12:	Canalização do Córrego do Jardim Guanabara.....	112
FIGURA 13:	Obras na Avenida 9 de Julho.....	113
FIGURA 14:	Anúncio de empreendimento da Construtora Del Porto.....	113
FIGURA 15:	Construção de Centro empresarial próximo à Avenida 9 de Julho.....	115
FIGURA 16:	Anúncio de empreendimento da Construtora Del Porto.....	116
FIGURA 17:	Construção de Centro empresarial próximo à Avenida 9 de Julho.....	116
FIGURA 18:	Mapa do Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios Subnormais nos Municípios do Estado de São Paulo.....	120

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Déficit habitacional acumulado em Jundiaí na década de 1970.....	117
GRÁFICO 2: Confronto entre o déficit habitacional e o número de famílias faveladas na década de 1970.....	118

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Composição da gestão 2007/2009 do COMDEMA.....	52
TABELA 2: Crescimento Populacional em Jundiaí, Campinas e São Paulo – 1950/2000.....	65
TABELA 3: Indústrias implantadas em Jundiaí nos anos 1950 – 1960.....	65
TABELA 4: Crescimento populacional de Jundiaí e região – 1960/2000.....	68
TABELA 5: Projetos aprovados pela Secretaria Municipal de Obras.....	107
TABELA 6: Censo das famílias residentes em assentamentos subnormais.....	119
TABELA 7: Despesas com habitação X unidades habitacionais nos municípios de 200 a 500 mil habitantes entre 1990 e 2000.....	120

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	16
INTRODUÇÃO.....	18
1 A FORMAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NA TEORIA POLÍTICA MODERNA.....	25
1.1 O direito natural.....	25
1.1.1 O modelo Aristotélico, Hobbesiano e a formação do espaço público.....	26
1.2 O modelo hegeliano – marxista.....	32
1.3 As teorias da ação comunicativa, capital social e as literaturas de transição democrática – suas ações despolitizadoras e a emergência de novas concepções na relação Sociedade-Estado.....	38
1.4 As contradições da representação política nos Conselhos Gestores e o Conselho de Meio Ambiente de Jundiaí.....	45
2 CONTEXTUALIZAÇÃO ESPACIAL, AS DIRETRIZES URBANAS E AMBIENTAIS E O MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS EM JUNDIAÍ.....	53
2.1 Jundiaí na macrometrópole paulista.....	56
2.1.1 Jundiaí – “A porta do Sertão” e a ocupação territorial de São Paulo.....	56
2.1.2 Jundiaí nos trilhos da expansão ferroviária, a chegada dos imigrantes e a formação territorial e produtiva.....	59
2.1.3 Industrialização, dinâmica produtiva e populacional.....	64
2.1.4 A tendência da concentração de renda e a formação urbana no Brasil.....	71
2.2 Planejamento urbano e ambiental em Jundiaí.....	80
2.2.1 Os conceitos de planejamento e gestão urbanos.....	80
2.2.2 Características do planejamento em Jundiaí.....	85
2.2.3 Os Planos Diretores Municipais de 1969, 1981, 1996 e a Lei Complementar nº 415/04 que Institui o novo Plano Diretor de Jundiaí.....	86
2.3 Programa Saneamento Para Todos e a atuação dos sujeitos sociais envolvidos.....	96
2.4 A valorização imobiliária em Jundiaí.....	104
3 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL – NOVOS DESAFIOS TEÓRICOS E OS CONFLITOS NO CENÁRIO URBANO APÓS VINTE ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	123
3.1 A construção do conceito de participação popular e a democracia participativa.....	123
3.2 Os Conselhos pelo Mundo.....	127
3.3 O corporativismo no espaço público brasileiro.....	129
3.4 A participação e os Conselhos no Brasil.....	130
3.4.1 Os Conselhos Populares.....	134
3.4.2 Os Conselhos Gestores na atualidade – Um novo paradigma.....	136
4 A ATUAÇÃO DO COMDEMA, SEUS LIMITES E POSSIBILIDADES E O PATRIMONIALISMO DO PODER PÚBLICO EM JUNDIAÍ.....	139
4.1 Análise das entrevistas.....	140
4.1.1 Os discursos de representação política nos Conselhos e a influência habermasiana entre os agentes.....	139

4.1.2	A centralidade do Poder público, a relação com os interesses do mercado imobiliário e os limites da participação ativa.....	144
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	147
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	153
7	ANEXOS.....	163
	ANEXO A.....	163
	ANEXO B.....	165
	ANEXO C.....	166
	ANEXO D.....	167
	ANEXO E.....	168

Apresentação

Em abril de 2007 a Câmara Municipal de Jundiaí aprovou um empréstimo de 43 milhões de reais junto à Caixa Econômica Federal como parte do contrato da Prefeitura de Jundiaí junto ao Ministério das Cidades para o Programa Saneamento Para Todos, na modalidade Manejo de Águas Pluviais do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. O pacote de obras contemplou a canalização do rio Jundiaí, mais 6 córregos e cujas bacias hidrográficas somam quase toda a área urbana central do município, além de diversas obras de microdrenagem. Em outubro de 2008 foi assinado um Termo de ajustamento de conduta envolvendo a Prefeitura Municipal de Jundiaí, Fumas (Fundação Municipal de Assistência Social – órgão da Prefeitura responsável pela gestão das obras), DAE (Departamento de Água e Esgoto) e o Ministério Público para as obras de canalização do Córrego do Mato e revitalização da Avenida Nove de Julho, onde a Prefeitura se comprometeu a adotar a canalização aberta em todo o trecho da Avenida. Esse TAC foi assinado após o Movimento em defesa dos Rios e Córregos de Jundiaí e Região protocolar uma denúncia junto ao MP. Outras intervenções em córregos ocorreram paralelamente, mesmo sem a aprovação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Jundiaí.

O que mais chama atenção com relação ao pacote de obras, diz respeito às localizações das intervenções e o privilégio às regiões do município cuja concentração de renda é mais elevada. Além disso, as obras não contemplam as regiões onde se localizam os núcleos de submoradia e os assentamentos precários.

Com relação à política urbana a pesquisa revelou duas contradições fundamentais: A valorização imobiliária e a apropriação privada dos benefícios gerados pelos investimentos públicos em obras de saneamento, ao contrário das intervenções necessárias em núcleos de submoradia e assentamentos precários. Além disso, o estudo de caso demonstrou os limites bastante circunscritos de atuação do COMDEMA e outros espaços participativos com relação à possibilidade de se promover alternativas ao planejamento urbano tradicional. É

importante destacar que mesmo com a denúncia do Movimento e a não aprovação do COMDEMA de outras obras, além do Córrego do Mato - que se tornou simbólica pelo acompanhamento que recebeu dos meios de comunicação e por se tratar de uma avenida importante do ponto de vista econômico para o município – as outras intervenções ocorreram privilegiando a circulação viária e a adequação estrutural para a expansão urbana.

Esta realidade nos levou ao conflito central desta pesquisa: por um lado encontramos em Jundiaí aquilo que Harvey (2003) em seu livro “O novo Imperialismo” chama de “capital sobreacumulado” ou a necessidade que o capital tem de encontrar escoadouros lucrativos, seja na indústria automobilística ou na construção civil. Esse aspecto se revela no privilégio das obras do Programa Saneamento Para Todos à circulação viária e a expansão do mercado imobiliário. Por outro lado há os interesses preservacionistas, conforme veremos ao longo da dissertação.

Introdução

A esfera pública brasileira, no decorrer dos últimos vinte e cinco anos, experimentou inovações institucionais de participação da sociedade civil, tanto no âmbito municipal, quanto estadual e federal, chamando atenção de intelectuais e de agências de pesquisa – principalmente as voltadas para o estudo das chamadas “*democracias contra-hegemônicas*”¹ (SANTOS, 2005).

A abertura dos canais de participação se deu, sobretudo, após o período de ditadura militar (1964-1985), ou seja, durante o processo de redemocratização, e culminou com a Constituição Federal de 1988 – que não por acaso recebeu o título de “*Constituição Cidadã*”.

Os anos 80 e a transição democrática proporcionaram no espaço público brasileiro o advento de inúmeras experiências de organização popular de caráter extremamente plural em relação às suas práticas políticas. Em comum, esses movimentos buscavam maior participação nas arenas decisórias após anos de confinamento da soberania popular e da exclusão quase por completo da representação dos interesses sociais na agenda de prioridades governamentais. Esses novos sujeitos sociais buscavam o atendimento às demandas excluídas de benefícios redistributivos, e acima de tudo, organização política. Entretanto, mesmo fortemente influenciado pelos “*novos personagens*”², o processo brasileiro de redemocratização caminhava na contramão do contexto internacional. Raichelis (2000) mostra que as propostas de reforma do Estado (a partir da constituição de 1988) traziam objetivos contraditórios ao projeto de liberalização da economia e esfacelamento das funções do Estado de bem-estar social na nova ordem mundial:

¹ Boaventura de Sousa Santos usa esse conceito para designar as experiências democráticas no âmbito local, que se contrapõem as teorias democráticas hegemônicas e liberais. Essas experiências caracterizam-se principalmente pela busca de emancipação social – que na concepção do autor significa a resistência a todas as formas de poder imposto pela globalização neoliberal – e a maior demonstração de significância desses movimentos alternativos, configura-se no Fórum Social Mundial realizado todos os anos.

² SADER, Eder. *Quando novos Personagens entram em cena*. R.J., Paz e Terra. 1988.

Enquanto no Brasil estávamos aprovando uma Constituição que incorpora mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais, que amplia direitos sociais, fortalecendo a responsabilidade social do Estado, os modelos de Estado social entram em crise no plano internacional, tanto os Estados de Bem-Estar Social quanto o Estado Socialista”. (RAICHELIS, 2000:41)

Mesmo a despeito das dificuldades para levar adiante um projeto mais ousado de democracia participativa na reforma do Estado e assumindo uma postura condescendente com o desmonte neoliberal dos direitos sociais, imprimiu-se no Brasil na virada dos anos 80 um modelo institucional de participação política que reuniu democracia representativa com participação popular, dando um novo contorno à cultura política brasileira - ou “*novos potenciais culturais*” (AVRITZER, 2005). Uma das inovações democráticas surgidas a partir do empenho dos agentes coletivos por políticas redistributivas e maior participação nas arenas decisórias no espaço urbano, foram os Conselhos Gestores de Políticas Públicas - espaços participativos, preferencialmente paritários, cujos parâmetros, condições, metas e aferições das políticas públicas são compartilhadas pelas representações da sociedade e do poder público.

Os Conselhos Gestores, como instâncias de participação popular, inserem-se no contexto de reforma urbana, descentralização e autonomia dos municípios, contemplados pela Constituinte de 1988. Segundo De Grazia (2003), a luta pela reforma urbana é retomada em 1987 em torno do movimento de participação nacional para elaboração da nova Constituição Brasileira. A política urbana insere-se no texto constitucional a partir da articulação da Emenda Popular pela Reforma Urbana que incorpora o acúmulo teórico da questão urbana e o avanço político dos movimentos populares. Entretanto, a tramitação dessa emenda no Congresso Nacional foi lenta. Durante toda a década de 90, lutou-se pela aprovação do Estatuto da Cidade, lei que viria regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e que foi promulgada finalmente em julho de 2001 como Lei Federal nº 10.257/2001. Desde outubro de 2001, o Estatuto da Cidade vigora e se impõe pelo conteúdo inquestionável de garantia de participação da comunidade na decisão e na gestão do que se pretende, se pode e se deve fazer em cada cidade.

O novo capítulo contém um princípio fundamental que é a função social da propriedade e da cidade. Embora essa diretriz tenha sido submetida ao Plano diretor, contrariando as demandas dos setores que encaminharam a Emenda Popular, tem uma importância relevante e inovadora em termos de “terceiro mundo” e América Latina. Segundo a mesma autora, o Movimento pela Reforma Urbana elaborou três princípios básicos para referenciar sua prática: (i) direito a cidade e à cidadania; (ii) gestão democrática da cidade e (iii) função social da cidade e da propriedade.

Sob um caráter interinstitucional, os Conselhos têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado, estando inscritos na constituição de 1988, na qualidade de instrumento de expressão, representação e participação da população – na ótica do princípio geral da constituição que é a cidadania, e seus instrumentos para o exercício da democracia participativa. São instituições cujo sentido é a partilha do poder decisório e a garantia de controle social das ações e políticas com fins da garantia de direitos conquistados. Portanto, os Conselhos são espaços deliberativos e de controle social da coisa pública. Leis orgânicas específicas pós-1988 passaram a regulamentar o direito constitucional a participação por meio de Conselhos Deliberativos, de composição paritária, entre instituições da sociedade civil e representantes do poder executivo – sendo inclusive exigência constitucional a criação de estruturas colegiadas em diversos níveis da administração (federal, estadual e municipal). A lei em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus Conselhos Gestores.

Em relação a política urbana, o Estatuto da Cidade incorpora a gestão democrática como uma diretriz geral no seu artigo 2º, prevendo, no seu inciso 1º do artigo 43, como instrumentos para garantir a gestão democrática, a formação de órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal. Essa norma aponta para a necessidade da constituição de um sistema federativo descentralizado e democrático, visando a promoção da política urbana, mediante a constituição de um Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Urbano. Esses Conselhos devem ser compostos por representantes dos setores públicos e privados, de entidades da sociedade civil e

movimentos sociais que atuam com a questão urbana. Já em relação a política nacional de meio ambiente, é possível afirmar que a base legal dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente se assenta inclusive em lei anterior à Constituição Federal de 1988, qual seja, a lei 6938/81 que instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Para obter o direito de licenciamento ambiental, de acordo com o artigo 20 da referida lei, os municípios deverão obrigatoriamente implementar os Conselhos de Meio Ambiente com caráter deliberativo e participação social.

Assim, os Conselhos Gestores criam 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 nos quais se tomam as decisões políticas. Essa relação, contudo, não está salva do conflito de interesses existentes na sociedade civil e no Estado, configurando um mapa extremamente complexo de colaboração e confronto. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), destacam que a redução da sociedade civil e do Estado a entes homogêneos, presente em boa parte da literatura que trata a participação política, esconde a pluralidade de projetos políticos, sendo que estes mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Debruçar-se sob esses projetos políticos significa auxiliar os atores envolvidos, uma vez que, segundo os autores, da mesma forma que os arranjos sociais democráticos impulsionam novos princípios culturais, com frequência, especialmente em suas práticas concretas, também reproduzem combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais.

A relação dos Conselhos Gestores com o poder público pode ser inserida, portanto, neste cenário, onde as visões de mundo e interesses de uma pluralidade de atores sociais contribuem para a formatação das instituições democráticas brasileiras. Luchmann (2007), nesse sentido, dá uma importante contribuição ao sugerir que a partir do incremento de experiências participativas no Brasil nos últimos vinte anos, as relações entre participação e representação no interior dessas experiências, muito menos do que oposição, esses instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas político-

institucionais. Acreditamos que o entendimento dessas inovações e reproduções, por intermédio de um balanço da experiência institucional dos Conselhos Gestores, é que pode trazer algumas respostas a um conjunto maior de aspectos, que é onde se insere o próprio arranjo democrático brasileiro.

A presente pesquisa tem por objetivo analisar os limites e as possibilidades decorrentes da institucionalização dos Conselhos Gestores e também problematizar a representação política exercida pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, sob a ótica da representação política tradicional. O estudo de caso aborda a política pública de manejo de águas pluviais, do programa Saneamento Para Todos do Governo Federal em Jundiaí - município de 342.983 habitantes (PNAD, 2007)³, no Estado de São Paulo, localizado entre as regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas. O estudo de caso revelou como a política pública de manejo de águas pluviais promovida pela Prefeitura Municipal de Jundiaí foi elaborada privilegiando a expansão do mercado imobiliário e a circulação viária, ao invés da intervenção em assentamentos precários e informais, passando ao largo dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade. Além disso, a política levada adiante pela Prefeitura, conforme será visto, negligenciou as diretrizes de controle social, de maneira que se possa afirmar que o consenso foi imposto entre o poder público e os Conselhos Municipais na área da gestão urbana e ambiental.

Como método de investigação, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com representantes do poder público, dos movimentos sociais, dos Conselhos e um sujeito que transitou tanto no poder público quanto nos Conselhos. As entrevistas serviram para documentar os discursos de representação desses agentes no interior de suas organizações e os fatores que os incentivam a considerarem-se representantes das pessoas para quem desenvolvem suas atividades, colaborando com as pesquisas que tem se debruçado sobre os modelos de representação desenvolvidos no interior das organizações civis. Também serviram para corroborar a crítica teórica realizada no capítulo 1 com relação às leituras equivocadas da literatura habermasiana, sobretudo a presença discursiva da virtuosidade e homogeneidade conferidas à

³ Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 25 de março de 2009.

esfera social e a conseqüente negação do Estado. As falas reproduziram os discursos manifestados pelos movimentos sociais, amplamente documentados pelas bibliografias do período de transição democrática.

A dissertação está estruturada da seguinte forma:

O capítulo 1 realiza uma reconstrução teórica da formação do espaço público, paralelamente a um balanço teórico da relação sociedade civil – Estado nos modelos *Jusnaturalista* e Hegeliano – Marxista e a gradual dissociação entre essas estâncias na teoria política moderna. As teorias contemporâneas sobre a sociedade civil, analisando criticamente essas vertentes e o reflexo despolitizador dos modelos normativos, sobretudo pela influência de Jürgen Habermas e Robert Putnam. Aborda também a produção do conhecimento acerca do modelo de representação política nos espaços participativos e faz uma análise crítica da composição do COMDEMA.

O capítulo 2 apresenta o objeto empírico dessa pesquisa, buscando inserir Jundiaí na chamada macrometrópole paulista. Aborda a desenvolvimento sócio-territorial e econômico do município, mostra a trajetória do planejamento urbano e descreve o processo desencadeado pelas intervenções do Programa Saneamento Para Todos, apresentando os principais sujeitos envolvidos. Por fim realiza uma análise acerca da valorização imobiliária em Jundiaí e a permeabilidade dos interesses privados no poder público de Jundiaí.

O capítulo 3 realiza um levantamento analítico acerca dos conceitos de participação popular e democracia participativa, sobretudo a partir da leitura crítica das *experiências democráticas hegemônicas* e o surgimento de experimentações democráticas dos países do sul, analisadas principalmente por Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer. Realiza também uma discussão do corporativismo e a sua influência na formação do espaço público brasileiro e a transição conceitual dos Conselhos Populares para os Conselhos Gestores institucionalizados, bem como os novos desafios teóricos surgidos com a experiência institucional.

No capítulo 4 são analisadas as entrevistas realizadas ao longo da pesquisa com os representantes do Conselho Municipal de Defesa do Meio

Ambiente - COMDEMA, da Comissão do Plano Diretor, do Conselho de Gestão da Serra do Japi – CGSJ, do Movimento em Defesa dos Rios e Córregos de Jundiaí e Região, do Ministério Público Estadual e com um ex Secretário de Planejamento e Meio Ambiente e Presidente do COMDEMA, destacando os discursos de representação política nessas organizações, bem como a influência das literaturas de transição democrática e habermasianas nas falas dos entrevistados. Também se discute a centralidade do poder público e os limites da participação ativa nas falas dos sujeitos entrevistados.

Por último, nas considerações finais, são apresentados os limites estruturais de atuação dos Conselhos Gestores numa cidade como Jundiaí, onde a permeabilidade do Poder público é intensamente atravessada pelos interesses do mercado imobiliário, além da fragilidade na atividade de representação nesses espaços participativos.

Capítulo 1 -

A formação do espaço público na teoria política moderna

O objetivo deste capítulo é percorrer as vertentes acerca da relação sociedade civil - Estado mais comumente destacadas na teoria política moderna, com a perspectiva de se realizar um balanço crítico da formação do espaço público, sob o imperativo do conflito entre o desenvolvimento capitalista e a gestão dos recursos naturais. Também realiza uma leitura crítica da compreensão hegemônica do conceito de sociedade civil adotado por algumas literaturas nos anos 80 e 90, sob a égide do “agir comunicativo” dos sujeitos sociais. Esta literatura incorporou o conteúdo autonomista presente nas práticas dos movimentos sociais em contextos de transição política - inclusive no Brasil – animando uma normatização estilizada do conceito de sociedade civil, sobretudo ao estabelecer os limites necessários entre os agentes coletivos, as instituições políticas e o mercado. Para tanto, o capítulo aborda: (i) o modelo jusnaturalista ou “escola do direito natural”; (ii) os modelos de Hegel e Marx e a distinção da sociedade civil do Estado político na teoria política; (iii) as teorias contemporâneas e os desdobramentos despolitizadores da obra de Jürgen Habermas e Robert Putnam na abordagem da sociedade civil e, (iv) a produção do conhecimento acerca do modelo de representação política nos espaços participativos e o Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente de Jundiaí.

1.1 – O direito natural.

A idéia do direito natural remonta à época clássica e, embora não tenha cessado durante a Idade Média, quando se fala de “doutrina” ou “escola” do direito natural, ou jusnaturalismo, sem outra qualificação, a intenção é referir-se ao desenvolvimento e à difusão que a idéia de direito natural teve durante a idade moderna, no interregno entre o início do século XVII e o fim do século XVIII. Ao redor desta teoria encontram-se autores e correntes muito diversas: filósofos como Hobbes, Leibniz, Locke, Kant e Rousseau que se ocuparam também de

problemas jurídicos e políticos. O método que une autores tão diversos é o método racional - método que permitiu a redução do direito e da moral (bem como da política), pela primeira vez na história da reflexão sobre a conduta humana, a uma ciência demonstrativa. A diversidade de pensamento encontrada entre os autores destacados, não impede o reconhecimento da tentativa do jusnaturalismo de construir uma ética racional, separada definitivamente da teologia e capaz por si mesma, precisamente porque fundada finalmente numa análise e numa crítica racional dos fundamentos, de garantir – bem mais do que a teologia – a universalidade dos princípios da conduta humana.

1.1.1 – O modelo Aristotélico, Hobbesiano e a formação do espaço público.

Para uma melhor compreensão do modelo jusnaturalista, cremos ser importante realizar uma comparação entre o modelo hobbesiano – modelo pelo qual os autores subseqüentes referiram-se como base metodológica do direito natural – e o modelo filosófico-político anterior, construído por Aristóteles que tivera lugar durante séculos propondo uma reconstrução da origem e do funcionamento do Estado completamente diversa e oposta dos jusnaturalistas.

O modelo Hobbesiano é constituído com base em dois elementos fundamentais: o estado (ou sociedade) de natureza e o estado (ou sociedade) civil. Trata-se de um modelo dicotômico, pois não se pode viver ao mesmo tempo em um e outro. Entre os dois estados, há uma relação de contraposição: o estado natural é o estado não político, e o estado político é o estado não natural. Em outras palavras, o estado político surge como antítese do estado natural, do qual tem a função de eliminar os defeitos, e o estado natural ressurge como antítese do estado político, quando esse deixa de cumprir a finalidade para o qual foi instituído. De acordo com Bobbio (1986):

A contraposição entre os dois estados consiste no fato de serem os elementos constitutivos do primeiro indivíduos singulares, isolados, não associados, embora associáveis, que atuam de fato seguindo não a razão, mas as paixões, os instintos ou os interesses; o elemento constitutivo do segundo é a união dos

indivíduos isolados e dispersos numa sociedade perpétua e exclusiva, que é a única a permitir a realização de uma vida conforme a razão. (BOBBIO,1986:38)

Aristóteles, por sua vez, explica a origem do Estado enquanto *polis* ou cidade, valendo-se não de uma construção racional, mas de uma reconstrução histórica das etapas através das quais a humanidade teria passado das formas primitivas às formas mais evoluídas de sociedade, até chegar a sociedade perfeita que é o Estado. As etapas principais são a família (que é a forma primitiva de sociedade) e a aldeia. Assim Aristóteles em *Política* (2002) descreve a evolução da sociedade humana, como uma passagem gradual de uma sociedade menor para uma mais ampla:

A comunidade que se constitui para a vida de todos os dias é por natureza a família (...). A primeira comunidade que deriva da união de mais de uma família, voltada para satisfazer uma necessidade não mais cotidiana, é a aldeia (...). A comunidade perfeita de mais de uma aldeia constitui agora a cidade, que alcançou o que se chama de nível de auto-suficiência, e que surge para tornar possível a vida e subsiste para produzir as condições de uma boa existência (ARISTÓTELES, 2002:1252a)

No que concerne ao ideário Aristotélico de espaço público, o autor, inspirado no legado teórico da antiguidade clássica, estabelece uma identificação entre espaço público e política, manifestado diante da capacidade humana para se comunicar. É graças ao dom da palavra, através da qual a melhor decisão é alcançável pela discussão racional no espaço público da cidade, que a proposta mais coerente é legitimada e possui maior probabilidade de ser a mais correta. Aristóteles deixa claro que somente neste espaço público a realização superior do potencial humano pode ser concretizada. Veremos adiante como mais tarde, Habermas recupera este sentido do agir comunicativo no espaço público.

Para Aristóteles, na evolução da sociedade humana, o ponto de partida não é um abstrato estado de natureza, no qual os homens se encontrariam antes da constituição do Estado, mas a sociedade natural originária – a família. Enquanto o modelo hobbesiano é dicotômico e fechado (ou o estado de natureza ou o estado civil), o modelo aristotélico é plural e aberto. Enquanto no primeiro modelo um dos termos é antítese do outro, no segundo, entre a sociedade

primitiva e originária e a sociedade última e perfeita que é o Estado, há uma relação de continuidade ou de progressão, no sentido de que, do estado de família ao estado civil, o homem passou através de fases intermediárias que fazem do Estado não a antítese do estado pré-político, mas o resultado natural, o ponto de chegada necessário de uma série de etapas obrigatórias. Do mesmo modo como, no estado de natureza, são naturais a liberdade e a igualdade – já que o contrato pressupõe em seu surgimento sujeitos livres e iguais - no estado social do modelo aristotélico são naturais a dependência e a desigualdade. Enquanto estado de indivíduos livres e iguais, o estado de natureza é o local dos direitos individuais naturais, a partir dos quais é constituído, com diferentes resultados políticos, a sociedade civil.

Bobbio (1986) considera que a importância do contraste entre os dois modelos, se revela no fato de ser a ele que se refere principalmente a interpretação corrente que faz do modelo jusnaturalista o reflexo teórico e, ao mesmo tempo, o projeto político da sociedade burguesa em formação. O autor apóia-se nos seguintes argumentos para demonstrar essa interpretação: (i) o estado de natureza é o local das relações mais elementares entre os homens, enquanto tal, ele representa a descoberta da esfera econômica como distinta da esfera política, ao contrário da sociedade feudal; (ii) essa esfera de relações econômicas é regida por leis próprias de existência e desenvolvimento, que são as leis naturais; (iii) enquanto estado no qual os sujeitos são indivíduos singulares, em conflito entre si exclusivamente por meio da posse e da troca recíproca de bens, o estado de natureza reflete a visão individualista da sociedade e da história, comumente considerada com um traço distintivo da concepção do mundo e ética burgueses; (iv) a teoria contratualista, ou seja, a idéia de um estado fundado sobre o consenso dos indivíduos destinados a dele fazer parte, representa a tendência da classe, que se move no sentido da emancipação política e não só econômica e social, no sentido de trazer para o seu controle o maior instrumento de dominação de que se serve um grupo de homens para obter obediência; (v) a tese de que o poder é legítimo só na medida em que é fundado sobre o consenso é próprio de quem luta para conquistar um poder que ainda não possui, e depois, conquistado o poder, defende a tese contrária e, (vi) os ideais de liberdade e igualdade que encontram seu lugar de

realização no estado de natureza, ainda que um lugar imaginário, indicam um modo de conceber a vida em sociedade antiético ao tradicional, segundo o qual a sociedade humana é construída com base numa ordem hierárquica (modelo aristotélico), e caracterizam aquela concepção libertária e igualitária que anima os movimentos burgueses contra os vínculos sociais, ideológicos, econômicos e políticos que obstaculizam sua ascensão.

A partir de Hobbes, a constituição do espaço público é tida como a condição existencial não apenas das sociedades civilizadas, mas da própria vida humana em si, posto que sem a criação de um poder público que preserve os interesses coletivos, os homens se digladiariam mutuamente numa guerra de todos contra todos. Com relação à gestão dos recursos naturais, Pádua (1992) sugere que por trás dessa afirmação hobbesiana resida um fator ecológico implícito: a realidade da escassez de recursos. Partindo do pressuposto, segundo o autor, que os recursos são limitados, aquilo que um indivíduo toma para si o faz em detrimento dos outros, sendo necessário a criação de um poder público absoluto (o *Leviatã*), que regule as condições e limites da apropriação privada de recursos limitados. Essa escassez pré-moderna, é importante salientar, foi basicamente tecnológica e derivada da incapacidade dos meios de produção de extrair os recursos naturais e transformá-los em mais volume, diferente do momento atual em que a escassez ecológica deriva da exaustão dos mesmos recursos.

Pádua (1992) considera que a história da modernidade, posterior ao século XVII, período de constituição da civilização urbano-industrial, primou por duas características: (i) a pretensão de superar os limites da escassez e (ii) a valorização do espaço e da atividade privada, sendo o mercado o principal desencadeador de prosperidade da vida social⁴. Nesse contexto, o poder público assumiu uma condição subordinada, cabendo-lhes apenas a promoção daquelas atividades que o mercado não era capaz de organizar, como a defesa, a justiça, as obras públicas, bem como todas as conquistas sociais capitaneadas pela

⁴ O Jusnaturalismo pode ser encarado como a filosofia fundadora do Estado Liberal a partir do papel assumido pelo Estado de preservar os direitos inalienáveis do homem - o direito à vida e a propriedade - assegurando o “freio” das “paixões” dos seres humanos. Por esse motivo o Estado é considerado um “mal necessário” (BOBBIO, 1990), sendo mínimo em suas atribuições. Além disso, a própria democracia pode ser considerada uma extensão do liberalismo levando-se em conta a possibilidade das liberdades individuais, e não a partir da igualdade

cultura social-democrata (saúde, educação, previdência e outros elementos de bem-estar social). O desenvolvimento tecnológico da produção permitiu um aumento considerável de consumo das massas e, paralelamente, o estabelecimento da democracia moderna, sob o ponto de vista de uma *base material do consenso*⁵, ou seja, o fortalecimento da moderação política das massas populares diante da expectativa concreta de ganhos materiais crescentes. Diante das expectativas de crescimento ilimitado e progresso social, certas indagações típicas da tradição clássica, como a sobrevivência da comunidade, perderam o sentido, além da máxima hobbesiana de destruição mútua, não sendo necessária mais a existência de um poder absoluto.

A filosofia liberal e a conseqüente tomada dos territórios comuns pela civilização urbano-industrial, conforme veremos mais detalhadamente no capítulo 2, impactaram profundamente na formação sócio-espacial. Um dos primeiros a apontar esse aspecto predatório da urbanização sob as áreas comuns foi Garrett Hardin⁶, ainda na década de 60, cunhando a expressão “a tragédia das áreas comuns”, onde procurou demonstrar que a destruição ambiental afeta a coletividade e o espaço público. A solução encontrada por Hardin é tipicamente neo-hobbesiana: controle do governo pelo acesso aos recursos naturais comuns (*common-pool resources*)⁷ ou privatizá-los. Por afetar a coletividade o impacto ambiental é difuso, não existindo muita transparência sobre quem é afetado em particular, muito embora algumas regiões mais carentes estejam mais expostas aos riscos ambientais do que outras (ACSELRAD, 2006, 2007a e 2007b⁸). Além disso, por ser uma questão difusa, pairam uma série de dúvidas com relação aos

⁵ PRZERWORSKI, 1989 apud PÁDUA 1992:02.

⁶ HARDIN, 1968 apud PÁDUA, 1992:03.

⁷ Burger e Gochfeld (1998:07) assim definem a abrangência das *common-pool resources*:

Common-pool resources (sometimes designed “common property”) such as land, fish, and water can be identified and quantified, while the commons is a broader concept that includes the context in which common-pool resources exist and the property system embracing them.

⁸ Henry Acselrad introduz no debate ambiental os conflitos políticos que caracterizam as cidades contemporâneas sob os efeitos da globalização e a profunda desigualdade social na exposição aos riscos ambientais. Para esse autor, conceitos como os de desenvolvimento e sustentabilidade tem servido a fins despolitizadores, uma vez que o discurso ambiental é supra-classista, e justifica-se pela concertação de interesses ao redor do “ambiente”, evitando-se de toda maneira o conflito político em nome da proteção. Assim, mesmo que em nome do interesse de todos, sempre haverá o privilégio político de certos grupos, de acordo com este autor.

agentes que estão autorizados a expressar publicamente os interesses ambientais.

A idéia do Estado-razão chega até Hegel, que define o Estado como “o racional em si e para si”. Entretanto, é Hegel quem mais colabora para o fim da teoria jusnaturalista. Em *Princípios da Filosofia do Direito*⁹ anuncia querer compreender o Estado como uma coisa racional em si (HEGEL, 2000), e não como os, Jusnaturalistas que se deixaram seduzir mais pela idéia de delinear o Estado como deveria ser do que pela tarefa de compreendê-lo tal como ele é.

Bobbio (1986) assim constrói a argumentação hegeliana em detrimento da Jusnaturalista:

Os Jusnaturalistas imaginaram a sociedade civil como uma associação voluntária de indivíduos, enquanto o Estado é a totalidade orgânica de um povo. Colocaram como fundamento de associação, confundindo-a erroneamente com o Estado, um contrato, ou seja, um instinto de direito privado, que pode dar vida a formas de sociedade parcial no estado de natureza, mas certamente não serve para explicar e justificar o salto da natureza à história, do momento inicial do direito abstrato, onde existem apenas indivíduos em luta entre si pelo recíproco conhecimento, ao momento final do Estado, que deve sua constituição não ao arbítrio meta-histórico de indivíduos singulares, mas a formação histórica concreta do “espírito do povo”. Se um Estado fosse verdadeiramente nada mais do que uma associação fundada com base num acordo entre indivíduos, guiados pela razão calculadora (que, para Hegel é o intelecto e não a razão), todo indivíduo deveria se considerar livre para romper a associação quando sua conveniência desaparecesse e, portanto, de arruinar o Estado com sua própria ação. (BOBBIO, 1986:97)

Com Hegel o modelo Jusnaturalista chegou a sua conclusão. Tudo o que a filosofia política do jusnaturalismo criou não é expulsa do seu sistema, mas

⁹ A substância, que, como espírito, se particulariza abstratamente em muitas pessoas (a família é uma única pessoa), em famílias ou indivíduos, os quais estão para si em liberdade independente e seres particulares – perde o seu caráter ético; uma vez que estas pessoas como tais não tem na sua consciência e como seu fim a unidade absoluta, mas a sua própria particularidade e o seu ser por si: donde nasce o sistema da atomística. A substância torna-se deste modo apenas uma conexão universal e mediadora de extremos independentes e dos seus interesses particulares; a totalidade desenvolvida em si desta conexão é o Estado, como sociedade civil, ou como Estado externo (HEGEL, 2000:115 £523)

incluído e superado, o mesmo ocorrendo com o conjunto dos conceitos herdados através do modelo aristotélico, conforme veremos a seguir.

1.2 – O modelo hegeliano – marxista

Essa pesquisa parte do princípio, assim como o faz Bovero (1986), ser possível construir uma análise conceitual da relação sociedade civil/Estado político aproximando o apanhado teórico de Hegel e Marx. De acordo com Bovero, há um vínculo e até uma continuidade entre os autores: Marx não apenas começa pensando, mas continua a pensar no interior de categorias Hegelianas, ainda que desenvolva uma concepção inovadora das mesmas.

O início do caminho teórico-social traçado por Hegel pode ser contextualizado historicamente, a partir da idéia, expressada primeiramente por Saint-Simon, de que a verdadeira revolução do período não era uma revolução política como a Revolução Francesa, mas uma revolução econômica, da qual havia surgido uma sociedade industrial. Por conseguinte, a solução dos problemas da vida associada deveria ser buscada não no sistema político, mas no sistema social. O aparente retorno à concepção aristotélica – o *zoón politikon* – que faz do homem um animal naturalmente social é retomado naquilo que concerne à concepção hegeliana do todo que precede a parte e do viver coletivo e universal que constitui o dever mais alto do indivíduo (WEFFORT, 2007:108). Só é possível entender o modelo hegeliano-marxista se observado, partindo do Indivíduo como ente abstrato para entender um todo orgânico, em que a sociedade nas suas relações é muito mais importante e é o caminho fundamental para se chegar ao Estado - com a diferença clássica entre os dois autores: para Marx o Estado é um momento transitório para o Comunismo, e a sua dissolução é necessária e natural, já Hegel incorpora o Estado como estágio final da racionalidade humana, síntese da dialética histórica.

Bovero (1986:110) observa que diante da tradição jusnaturalista, a filosofia política hegeliana coloca-se ao mesmo tempo como dissolução e culminação: dissolução enquanto ele critica e rechaça o modelo de que serviam

os jusnaturalistas como instrumento conceitual, substituindo por outro sistema de categorias, conforme veremos adiante. Culminação na medida em que, com o novo modelo, Hegel persegue a mesma meta de uma justificação racional do Estado, de modo que a filosofia hegeliana continua a ser uma filosofia do Estado-razão, tal como a jusnaturalista, ainda que diversa, pois Hegel atribui a racionalidade ao Estado. Marx, por sua vez, na sua concepção da relação sociedade/Estado, coloca-se também em face do sistema hegeliano como culminação e dissolução: culminação enquanto leva as extremas conseqüências a distinção entre o social e o político teorizado por Hegel como traço característico da sociedade moderna; e dissolução na medida em que o resultado interpretativo é oposto, concluindo-se não na justificação, mas na desmistificação racional do Estado. Dessa forma a concepção marxista se manifesta como antifilosofia política, ou ainda como teoria negativa da política.

No que se refere ao conceito hegeliano de família, embora ele conserve um valor de posição equivalente ao que possuía o correspondente conceito clássico no modelo aristotélico, perde aquelas características específicas de célula social que se auto-reproduz, as quais, no interior da lógica daquele modelo, faziam da família o primeiro elemento essencial do processo de formação do Estado. O problema político moderno para Hegel, não é o da agregação das famílias, mas o da resolução numa totalidade orgânica dos indivíduos como indivíduos autônomos, que constituem o princípio da sociedade civil (BOVERO, 1986:115). Em Hegel (2000), o Estado seria o lócus da totalidade e da superação dos conflitos, das contradições que buscam a sua resolução com base em critérios de conveniência, da vontade somada de seus componentes, sendo que a família estaria apenas um grau acima do indivíduo, que só toma consciência do espírito do mundo nos limites da razão subjetiva. Dessa maneira, a sociedade civil subtrai o indivíduo do vínculo familiar, afasta os componentes desse vínculo e os reconhece como pessoas autônomas, ou seja, a família na sociedade civil é subordinada e fornece apenas a base, ela não tem mais uma atividade tão abrangente como no modelo Aristotélico.

Em relação ao ponto de partida da teoria, é importante destacar que ao contrário da perspectiva individualista que se expressa através do modelo jusnaturalista, a concepção social hegeliana-marxista em seu conjunto, conforme

já assinalado, não resulta da soma de suas partes, do mesmo modo como a dimensão coletiva não é derivável da dimensão individual, reafirmando-se a superioridade da dimensão coletiva no domínio prático. Ou seja, na perspectiva hegeliana, a figura em que o indivíduo aparece imediatamente como pessoa singular, sem suas determinações sociais, é definida por Hegel como “abstrata”, sendo tratado da mesma forma por Marx. Mas ao mesmo tempo, de acordo com Bovero (1986:118-119), pode-se perceber na visão hegeliana uma continuidade com a colocação moderna dada pelo jusnaturalismo ao problema político – a de que o traço característico da dimensão prática é apontado no direito da pessoa (direito abstrato) e na autonomia do sujeito (moralidade). Hegel também não recusa a noção de estado de natureza, que para ele é a “antítese e o longínquo antecedente histórico da condição civil” ou a “luta pelo reconhecimento” (BOVERO, 1986:118), e como tal é contraposto à sua *bürgerliche Gesellschaft* (sociedade civil) e ao *Staat* (Estado), significativamente acoplados para indicar a estrutura moderna da formação social. No entanto, entre estado de natureza e estado de direito, para Hegel, não existe aquela relação de identidade que permitia aos jusnaturalistas reconhecer no estado de natureza o local em que se manifesta imediatamente o “direito natural”, e tampouco existe uma relação de consequência direta como aquela que permitia aos jusnaturalistas fundar sobre o direito natural, através do pacto social, a sociedade política e o direito positivo e, portanto, a condição civil. Para Hegel é necessário sair do estado de natureza, uma vez que a liberdade individual como direito não emerge no nível do estado de natureza, que não conhece direito, nem mesmo no nível do estado que o segue, o Estado despótico, ou na relação entre senhoria e servidão – já que para ele esse estado exclui o estado de direito, cujo fundamento *sine qua non* é a existência da liberdade – na medida em que ela representa um mundo anterior a condição verdadeiramente ética da época moderna.

Portanto, enquanto o estado de natureza em Hegel conserva o caráter hobbesiano de estado da violência e da opressão, oposto à condição civil, perde, porém, o caráter de estado puro da liberdade do indivíduo e, por este motivo, perde também a função que o estado de natureza jusnaturalista tinha enquanto momento do direito natural que funda o estado civil. O direito abstrato adquire o caráter de momento no qual se manifesta a mais imediata liberdade do indivíduo,

mas nem por isso, segundo Bovero (1986:123) adquire também a função que desempenhava o momento correspondente no modelo jusnaturalista. Dessa maneira, assim como não é possível buscar o fundamento da vida coletiva ou ética no estado de natureza, também não é possível buscá-lo no direito privado. Do ponto de vista hegeliano, não é possível a construção da dimensão coletiva a partir de indivíduos considerados enquanto pessoas – só é possível compreender aquela dimensão quando se determina o espaço da coletividade como espaço autônomo. O indivíduo cuja relação com a organização da vida coletiva se coloca como problema não é a pessoa abstrata, mas é a pessoa concreta, que ao perseguir seu próprio interesse privado, está essencialmente em relação com outras individualidades:

(...) é o cidadão privado ou civil, já necessariamente inserido, ainda que em sua autonomia, num todo ou dimensão coletiva. Essa dimensão coletiva contraditória, a partir da qual se põe o problema da relação entre indivíduo e Estado, entre autonomia dos privados e poder do organismo político superior, é a sociedade civil (BOVERO, 1986: 123-124).

Do ponto de vista das antíteses fundamentais da condição social e política, tal qual o *status naturae / societas civilis* do modelo jusnaturalista, também o modelo hegeliano-marxista da *bürgerliche Gesellschaft / politischer Staat* apresenta-se na figura de uma oposição. Numa aproximação é possível estabelecer uma correspondência entre os elementos dos dois modelos no sentido de que ao *status naturae* do primeiro parece corresponder no segundo a *bürgerliche Gesellschaft*, e à *societas civilis*, o *politischer Staat*. Entretanto, a expressão *bürgerliche Gesellschaft* traduz literalmente a expressão latina *societas civilis* – fato que contraria a relação estabelecida acima e denota uma aproximação entre o segundo termo do primeiro modelo e o primeiro termo do segundo modelo. Mas, de acordo com Bovero (1986:132-133), não é necessário encerrar a questão a partir deste aparente paradoxo, uma vez que a história da noção de sociedade civil na filosofia política moderna mostra uma série de transformações de significados através das quais essa noção termina por substituir a de estado de natureza, pelo menos no sentido de que o estado de

natureza prefigurava, na perspectiva jusnaturalista originária, aquela sociedade econômica que se torna paulatinamente a sociedade civil distinta do Estado.

Dessa maneira, o processo de transformação do modelo jusnaturalista para o hegeliano-marxista parece indicar duas operações: (i) remoção do estado de natureza enquanto instrumento inadequado para representar o lugar “fora” da política e, (ii) a degradação da sociedade civil de momento político e superior a momento não político e inferior. Assim, a atribuição do nome *bürgerliche Gesellschaft* ao estado de natureza historicizado parece indicar à sociedade civil a atribuição de organização coletiva que compreende o agir econômico dos indivíduos.

Ainda é necessário destacar que apesar da substituição do estado de natureza pela noção de *bürgerliche Gesellschaft*, o argumento de substituição simples de função revela-se insuficiente, uma vez que se observado pelo conjunto teórico, a *bürgerliche Gesellschaft* aproxima-se também da *societas civilis*. O primeiro termo no modelo hegeliano-marxista remete então, não apenas a um, mas a ambos os elementos do modelo precedente, não sendo possível reduzi-lo a um só termo, nem indicar um vínculo privilegiado com um ou outro termo. Bovero (1986) sintetiza de forma muito clara a diferença entre os dois modelos:

(...) a diferença profunda entre os dois modelos reside no modo e no lugar em que um e outro indicam a fratura, a cisão fundamental no campo da prática. (...) se o modelo jusnaturalista institui a possibilidade de pensar o indivíduo independente fora da política, rompendo assim o bimilenar domínio da tradição clássica aristotélica, com base na qual o homem ‘zón politikón’ resulta indefinível fora de sua relação natural-necessária com o coletivo. (...) o modelo hegel-marxiano institui a possibilidade de pensar o político fora do social, (...) dissolvendo o que sobrevive da forma conceitual clássica da tradição jusnaturalista, para a qual toda união e organização social plena apresenta de modo ainda não separado as instâncias da sociabilidade e da política (Bovero, 1986:134-138).

No modelo hegeliano as relações sociais não são fundadas apenas no arbítrio dos sujeitos e na particularidade das ações individuais, como nas representações do estado de natureza do jusnaturalismo – lócus de relações *intersubjetivas* – e sim como um tecido conectivo, no qual os indivíduos, mesmo

em sua independência formal, são necessariamente vinculados. Também para Marx, no processo de troca generalizada que constitui a primeira dimensão da totalidade social (sociedade civil), os indivíduos são obrigados a se adequar a condições objetivas e vinculantes, onde a totalidade do processo se apresenta como uma conexão objetiva que nasce naturalmente, como resultado recíproco das ações dos indivíduos conscientes, embora não resida na particularidade dos indivíduos essa consciência. Portanto, no modelo hegeliano-marxista, a sociedade civil compreende a dimensão da modernidade em cujo interior os sujeitos singulares, tornados livres como indivíduos autônomos graças a dissolução dos antigos vínculos de dependência pessoal, ligam-se entre si, para aquém da dimensão política, com base em seus interesses e finalidades privadas.

Dentro desta última perspectiva, a base da sociabilidade não é mais indicada na integração da livre vontade dos indivíduos, que constituem a vontade coletiva de modo que há a conversão para um poder comum. A conexão social, por assim dizer, se mostra como algo distinto e separado do plano da coesão propriamente política, ou seja, a ordem social aparece numa figura própria, em oposição ao ordenamento político. Bovero (1986:149-150) assinala que com a crise do modelo jusnaturalista, que amadurece entre o fim do século XVIII e o início do século XIX, e que se expressa plenamente no modelo hegeliano-marxista, os atributos “político” e “civil”, originalmente coincidentes, derivando respectivamente da grega *polis* e da latina *civitas*, tendem a se distinguir. O sujeito social se duplica na figura do cidadão privado ou civil-burguês (*Bürger*) e na do cidadão propriamente dito (para o qual é cunhado o termo *Staats-bürger*) e **finalmente a sociedade como sociedade civil se separa do Estado como Estado político.**

Recupera-se neste momento aquilo que a seguir investigaremos mais detalhadamente - o estabelecimento de registros normativos com respeito a relação sociedade civil - Estado que supõem-se despolitizadores (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2008), sobretudo pelos desdobramentos da leitura habermasiana e das literaturas de transição democrática. A crítica proposta tem como argumento central a não interação entre Estado, instituições políticas, sociedade política e cidadãos, verificadas nessas literaturas, donde se conclui um esgotamento dos registros normativos acerca do conceito de sociedade civil na

literatura da ciência política. Uma parte substancial das pesquisas sobre a relação sociedade civil – Estado tem explorado a ausência de interação entre os agentes destacados, a partir da afirmação da heterogeneidade e conflituosidade interna dessas instâncias (principalmente DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006 e FELTRAN, 2006).

1.3 – As teorias da ação comunicativa, capital social e as literaturas de transição democrática – suas ações despolidoras e a emergência de novas concepções na relação Sociedade-Estado

Grande parte da literatura acerca das teorias da sociedade civil nos anos 80 e 90 estabeleceram-se mediante a urgência política em aglutinar posições e atores diversos nas mobilizações contra os regimes autoritários na América Latina, nas revoluções da Europa do Leste e nos esforços pela paz na África. Lavallo, Houtzager e Castello (2008) acreditam que a re-elaboração teórica ou re-descoberta da idéia de sociedade civil mediatizada por esses acontecimentos, foi a tal ponto estilizada e normativa que estabeleceu uma unidade política pragmática na forma de um princípio geral de unificação exclusivo – de um sentido democratizador não subordinado aos imperativos do poder (Estado) e do dinheiro (economia). Os autores também incorrem ao fato de que essa compreensão, acabou por animar caracterizações despolidas da sociedade civil no sentido de afastar suas relações com as instituições políticas e impedir a reflexão sobre a própria política na sociedade civil.

Na concepção mais influente nos anos 90, de inspiração nitidamente habermasiana, a sociedade civil guardaria diferenças substantivas com relação ao mercado e ao Estado, operando na direção reivindicativa face ao Estado acerca das prioridades e demandas sociais emergentes, ora para incidir nas decisões das instituições políticas, ora para regular o mercado. A sociedade civil operaria como uma força de racionalização e democratização do poder, sustentada pela sua legitimidade de interferir nas decisões políticas, graças ao “*exercício desimpedido da comunicação pública*”. (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELO,

2008). Habermas não considera fundamental a capacidade de ação política e sim a institucionalização dos procedimentos de comunicação no espaço público:

El desarrollo y consolidación de una política deliberativa, la teoría del discurso los hace depender, no de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, sino de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos, así como de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente. (...) la sociedad civil, en tanto que base social de los espacios públicos autónomos se distingue tanto del sistema económico como de la Administración pública (Habermas, 2005: 374/375).

Lavalle, Houtzager e Castello (2008:08) definem que a sociedade civil em Habermas se distingue do Estado e do mercado por dois princípios: (i) autonomia, a partir das dinâmicas internas próprias ou oriundas do “mundo da vida”, regidas pelo uso moral da linguagem e cindidas da lógica amoral do poder e do dinheiro; e (ii) autolimitação, isto é, preservação da autonomia graças à renúncia dos seus atores a se transformar em poder político-burocrático ou em poder econômico. Este segundo princípio não apenas preserva a autonomia, mas resguarda o papel da sociedade civil como *“institucionalização de uma agência moral enraizada no mundo da vida”*.

Quanto aos imperativos de autonomia e autolimitação dos atores da sociedade civil, parece pouco provável - embora seja plausível distinguir as organizações civis das instituições políticas ou do mercado - que a decisão moral dos sujeitos de renunciar ao poder político ou econômico venha de fato a ser uma regra. Além disso, as linhas divisórias entre Estado, sociedade civil e mercado parecem obedecer a constrangimentos históricos de caráter institucional em conjunturas extraordinárias, vide os deslocamentos de muitos líderes da sociedade civil para o governo e para o mercado após a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder.

Igualmente, Cohen e Arato (1992), na década de 1990, empenharam-se na tentativa de criar um registro normativo para a categoria de “sociedade civil” a partir de uma revisão deste conceito ao longo da filosofia política moderna, de modo a adequá-la aos desafios colocados pela complexidade das sociedades

contemporâneas. Também se debruçaram sob uma releitura de Habermas mediante a introdução de especificações analíticas menos abstratas e mais próximas das dinâmicas da esfera política e da própria sociedade civil. No entanto, a despeito da popularização desses autores na América Latina para pensar a ação coletiva, Lavalle, Houtzager e Castello (2008) consideram que não raro acabou-se traduzindo sem mediações tal teoria normativa, com diagnósticos impregnados de virtudes à sociedade civil perante a malignidade das instituições políticas.

As abordagens comunitaristas e suas afinidades com as teorias de capital social, embora com menor influência na América Latina, também promoveram caracterizações da sociedade civil em termos virtuosos. O influente trabalho de Robert Putnam (1993) ajudou a promover o consenso amplo ao redor das potencialidades positivas – em termos de eficiência, justiça distributiva e de democratização – do complexo mundo da ação societária graças a caracterizações homogêneas e altamente estilizadas dos seus atores e suas redes de solidariedade. Desse ponto de vista, extrai-se que sociedades civis “fortes” equivalem a comunidades cívicas munidas com densidade de capital social – e essas comunidades seriam benéficas não apenas para a formação de uma cidadania ativa, mas, ajudariam a promover o bom governo.

Digno de registro está também o fato analisado mais cuidadosamente por Lavalle, Houtzager e Castello (2008) com respeito aos desafios políticos e analíticos acarretados pelas transições na América Latina. Em grande medida, segundo os autores, a literatura do período lançou mão da idéia de sociedade civil para os intensos processos de mobilização social que acompanharam esses acontecimentos. O termo foi introduzido sem grandes pretensões conceituais pela literatura das transições, sob conotações que em boa medida supunham o caráter passageiro do ativismo e organizações civis, ao mesmo tempo em que as colocavam como protagonistas nos processos de transição, destinadas a desmobilização e reabsorção dentro das instituições tradicionais do sistema político, após a derrocada dos entraves que impediam a vigência das regras do jogo democrático.

No Brasil, também foi farta a produção em tempos de transição democrática¹⁰, com grandes expectativas junto aos sujeitos sociais presentes no “mundo da vida” para o reordenamento democrático promovido pela absorção desses sujeitos pelo Estado – ou o desejo pela institucionalização dos canais de participação. Por aqui, a difusão do conceito de sociedade civil, principalmente da década de 1970, coincide com a resistência ao regime militar, ocupando nesse contexto uma função mais propriamente político estratégica que analítico teórica (COSTA, 1997). Ou seja, buscava-se um marco conceitual capaz de dar suporte à organização da resistência contra os militares.

A centralidade dirigida às organizações sociais que se refletiu nas literaturas de transição no Brasil também pode ser entendida à luz da ausência de clivagens partidárias durante o regime militar. Boschi (1987) aponta que o fato da restauração das liberdades civis e o direito de associação no Brasil terem antecipado a abertura do sistema político, parece ter animado um padrão dispersivo de mobilização social que não buscou o sistema político como sua síntese natural. Antes, o desfecho da transição, em que diversos segmentos sociais participaram da reforma do Estado na Constituinte de 1988, foi a emergência de novos partidos políticos (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2008).

De fato, há um consenso crescente na literatura a respeito da heterogeneidade da sociedade civil empenhada em corrigir as formulações excessivamente estilizadas dos anos 1990. Uma das principais correntes analíticas que busca dar conta da heterogeneidade presente na sociedade civil atualmente na América Latina refere-se ao conceito de “projetos políticos¹¹”, ao passo que introduz fatores contextuais e simultaneamente dilui as fronteiras

¹⁰ Ver, por exemplo, Lúcio Kovarick (1982) e Eder Sader (1988).

¹¹ Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) assim definem o conceito de projetos políticos:

“A noção de projetos políticos está sendo aqui utilizada para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.(...)A noção de projeto carrega consigo, portanto, a afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações dos sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto em relação à outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006:38).

artificiais entre instituições e atores políticos de um lado e sociedade civil de outro. Em estudo recente, Feltran (2006) mostra os “deslocamentos” que houveram nos significados da construção da democracia no Brasil, analisando as trajetórias individuais de militantes do PT nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo na relação entre a dimensão societária e a esfera da política institucional. Segundo o autor desde os anos de 1980, a despeito do crescimento eleitoral do PT, a aposta no que ele chama de “projeto democrático popular”¹² foi se tornando progressivamente mais limitada, pois tratava-se da associação entre a luta por justiça social e os esforços democratizantes, ao longo das últimas duas décadas.

Ao mesmo tempo em que houve a consolidação institucional do regime democrático, houve uma afirmação radical da lógica neoliberal, que se tornou dominante no senso comum e no cenário político. Feltran (2006) diz que atualmente, o discurso dominante procura dissociar a esfera da democracia (e, portanto, a política) dos impulsos por justiça social, fazendo com que a democracia passe a ser compreendida, novamente, como algo que se resume ao regime político. A partir da reconstrução das biografias de cada um dos informantes – compreendendo o trânsito entre a dimensão das vivências individuais, privadas e públicas e as experiências coletivas em que cada pessoa estudada havia se inserido – Feltran (2006) discute em que medida os deslocamentos individuais entre setores distintos da sociedade civil, partidos e Estado interferiram na construção de projetos políticos em disputa no Brasil, concluindo que o trânsito dos indivíduos da sociedade civil para o Estado, via partido, teve reflexos em propostas muito distintas das que instituíram a aposta na ação conjunta entre Estado e Sociedade feita pelo projeto democrático – participativo, havendo, portanto, um deslocamento para uma dimensão discursiva do terceiro setor, que obscurece a heterogeneidade das lutas que existem na sociedade civil.

À medida que se estabeleceu o equívoco presente nas estilizações acerca da suposta autonomia dos agentes da sociedade civil com relação ao

¹² Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) no projeto democrático – participativo, *“A participação é então concebida fundamentalmente como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se, portanto, de uma concepção de participação que se limita à consulta a população”*. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006:48).

Estado e o mercado, essa pesquisa adota como perspectiva para o entendimento dos processos sociais a corrente teórica neoinstitucional, de maneira que as instituições devem ser encaradas de forma central nas análises relativas aos processos políticos e sociais. Segundo Marques (1996:18) a perspectiva neoinstitucionalista não propõe

(...) a substituição do privilegiamento da sociedade, típico das análises marxistas e pluralistas por um enfoque meramente estatal. Para eles, além de se analisar a história da formação das instituições e os atores estatais, é necessário observar a sua posição (política e de poder) em relação aos ambientes sócio econômicos e políticos povoados por atores portadores de interesses e recursos”.

A partir desse entendimento, o centro da análise dos neoinstitucionalistas deve ser visto a partir da correlação e interpenetrações entre Estado e sociedade.

Ainda de acordo com a corrente teórica neoinstitucional, a possibilidade de sucesso nas demandas são mediadas pela formação histórica de determinado Estado e suas instituições políticas. Marques (1996) enfatiza que as representações dos atores sobre temas como, por exemplo, partidos, políticas públicas e cidadania são fortemente influenciadas pela forma como historicamente o Estado se comportou e como se configura no momento atual. Além disso, os autores neoinstitucionalistas rejeitam o princípio geral presente na literatura marxista, de que o Estado é capturado, direta ou indiretamente por classes ou grupos sociais. Para eles, as relações Estado-sociedade são complexas, diversas e mediadas por uma série de questões relacionadas a cada política e grupo social diferenciado, dessa maneira:

As diversas intervenções do Estado apresentam caráter contraditório. Para que não houvesse conflitos, a regulação deveria ser compatível com os grupos dominantes, e a legitimação manter em níveis baixos a insatisfação dos grupos dominados, mas nem sempre acontece assim. A ação do Estado é contingente e as lógicas dela resultantes são por vezes incompatíveis, apesar da subordinação de toda ação estatal aos constrangimentos da ordem social vigente. **Por esta razão, para**

esta perspectiva de análise, é necessário se estudar as políticas setoriais bem de perto, observando, seus atores e sua articulação política particular (Marques, 1996:22 – grifo meu).

Para a análise do objeto desta pesquisa - as intervenções da Prefeitura Municipal de Jundiaí em obras de manejo de águas pluviais pelo Programa Saneamento Para Todos e os sujeitos sociais envolvidos na partilha do poder decisório com relação a essa política pública - é fundamental destacar o clientelismo¹³ presente no Poder público Municipal e os seus desdobramentos junto à estrutura participativa do município. Muito embora não seja possível nos empenharmos numa reflexão mais sistemática com relação à estrutura política e as relações advindas tanto na esfera do Legislativo quanto do Executivo em Jundiaí e os seus reflexos nas políticas públicas, é importante destacar o fato que se trata de um mesmo grupo político (PSDB) no poder há mais de vinte anos, além de que atualmente na Câmara Municipal, dentre 16 vereadores, apenas quatro representaram de fato oposição à coligação do Executivo Municipal no ultimo pleito, sendo dois ligados ao PT e os outros dois ligados ao PDT – embora esta última bancada represente atualmente uma oposição apenas pontual. Uma máquina política que há anos conquista excelentes resultados eleitorais

Sob o ponto de vista dos desdobramentos dessa estrutura política na fragilidade da construção das agendas das organizações civis em Jundiaí, conforme veremos adiante, Amenta e Young (1999) colaboram para a reflexão acerca da importância da estrutura das instituições do Estado para a análise do comportamento das organizações sociais, definindo elementos do contexto político que favorecem a influência dessas organizações sobre o Estado. Para os autores, a possibilidade de influência dos movimentos sociais é favorecida quanto mais democrático é o regime.

Além da própria centralidade exercida pelo Poder público na definição das obras de manejo das águas pluviais, também junto aos principais agentes sociais envolvidos na mobilização contra as intervenções, percebeu-se a ausência do domínio clássico do *accountability* por parte dos representantes perante os

¹³ Nunes (1997) destaca as quatro gramáticas políticas presentes na cultura política brasileira: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimetos.

representados nessas organizações. As denúncias de irregularidades ambientais das intervenções não partiram do Conselho de Desenvolvimento de Meio Ambiente (COMDEMA) e sim de profissionais liberais, ligados aos mais diversos segmentos, que protocolaram uma denúncia junto ao Ministério Público - e só então, por determinação do Promotor Público, o COMDEMA foi ouvido. Porque esses sujeitos estavam fora do Conselho e somente após a sentença do Promotor Público eles o procuraram?

Tal fato apresenta questões pouco exploradas pela literatura sobre a reforma da democracia, tais como: (i) as transformações em curso na representação política e na pluralização dos sujeitos autorizados a realizá-la e a diversificação dos lugares em que é exercida, ao longo dos últimos 20 anos; (ii) a legitimidade dos Conselhos Gestores enquanto porta-vozes do “mundo da vida”, as modalidades e a qualidade das representações por ele exercidas.

Embora seja extensa a literatura nas ciências sociais no Brasil que aborde as possibilidades abertas pelo controle social sobre o Poder público, nota-se a ausência de uma incursão analítica com relação às modalidades de representação política nas organizações civis, cujas lógicas de funcionamento, constituição e legitimidade ainda não foram investigadas o suficiente – esforço que buscaremos sucintamente promover no próximo item. Já no capítulo 4, buscaremos quais as modalidades discursivas de representação existentes entre os segmentos envolvidos nas obras de manejo de águas pluviais do município.

1.4 - As contradições da representação política nos Conselhos Gestores e o Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente de Jundiá

Diante das trajetórias de atuação institucional de muitos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, sobretudo durante os anos 1990 e 2000, novas questões surgem referenciando a prática representativa dessas organizações. O próprio conceito democrático-participativo vem passando por modificações decorrentes da atuação dos atores populares – cada vez mais distanciados do emblemático e homogêneo caráter de representantes legítimos da sociedade civil.

Após vinte anos da constituição de 1988 e inúmeras experiências inovadoras, a literatura dedicada à reforma da democracia tem-se dedicado pouco a uma questão fundamental – o modelo de representação política surgido com as organizações civis e a eventual emergência de noções de representação inéditas.

Os estudiosos da reforma da democracia têm focado inovações institucionais que visam acolher diversas formas de participação nos arcabouços institucionais de desenho e implementação de políticas públicas, mas sem prestar atenção à problemática da representação. Lavallo, Houtzager e Castello (2006) entendem que a problemática da representação política no seio das organizações civis é encoberta pela ênfase na “sociedade civil” e na “participação cidadã” como alicerces para a reforma da democracia. No primeiro caso emerge a idéia que os atores da sociedade civil têm legitimidade devido a uma conexão genuína com o tecido social, e essa continuidade pressuposta tende a dissipar formulações de questões como em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representam as organizações civis. No segundo caso, em virtude de a participação cidadã cancelar – ao remeter a presença direta de pessoas eventualmente afetadas ou beneficiadas por decisões públicas – a própria idéia da representação.

Conforme Pitkin (1972) representar é, de algum modo, tornar presente algo ausente, de modo que as especificidades do governo representativo residem em alguns elementos centrais, como a delegação do governo a um número limitado de cidadãos e a independência parcial dos representantes. Essa margem de liberdade de atuação dos representantes em relação aos representados é controlada, como observa Manin (1997), por um contrapeso democrático: a liberdade de associação e de opinião dos eleitores – características que ativam uma das principais dimensões da *accountability*, a saber, a transparência dos atos da gestão pública. Para haver responsividade diante da liberdade de atuação dos representantes, de acordo com Manin (1999), são necessários mecanismos institucionais que garantam que os representantes irão agir consoantes aos interesses dos representados, como por exemplo, a sanção dos momentos eleitorais.

Nadia Urbinati (2006) chama atenção para o importante fato de que muitos estudiosos das instituições políticas estão de acordo com que os princípios centrais do governo representativo foram estabelecidos no século XVIII com o propósito de refrear a democracia e construir um governo limitado e, dessa forma, responsável. A mesma autora defende que a idéia de governo representativo fundou duas escolas distintas de pensamento – modelo eleitoral de democracia e um modelo representativo. A primeira endossava uma visão de representação que combinou elitismo nas instituições políticas (domínio da competência) e legitimação popular (domínio do consentimento), e a segunda, explicitamente democrática, visava evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular a um ato de autorização. A autora concentra-se na segunda proposição, pois acredita que a democracia representativa não é aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar.

De fato, durante certo tempo a literatura sobre democracia participativa endossou o discurso de uma homogeneidade de interesses presente na sociedade civil, além da virtuosidade inerente às práticas de representação dos segmentos sociais. Entretanto, a questão central, de como a institucionalização das organizações civis - como o nosso objeto, os Conselhos Gestores - traduziu-se na ampliação da democracia após vinte anos da Constituição de 1988, pouco foi explorada. Atualmente pesquisadores como Luchmann (2007) e Lavallo (2006a, 2006b, 2008) têm se debruçado sobre as conseqüências dessa institucionalização utilizando como viés as modalidades de representação políticas e as pesquisas sobre a *accountability social*¹⁴ interna nas organizações da sociedade civil e das práticas políticas que elas exercem.

De acordo com Lavallo, Houtzager e Castello (2006a), com a abertura do poder executivo em inúmeros países à participação de organizações civis, diversos representantes de segmentos e interesses da população são autorizados juridicamente a participar no desenho, implementação e supervisão de políticas

¹⁴ Segundo Lavallo e Castello (2008:68) a *accountability societal* é a autorização acionada por parte de atores coletivos em funções de representação desempenhadas perante o poder público e suas instâncias administrativas.

públicas. De modo semelhante ao que aconteceu no início do século XX, quando as instituições de representação política foram alargadas juntamente com a própria democracia, mediante a emergência dos partidos de massa, esses processos de reconfiguração da representação englobando o poder Executivo podem confluir para uma nova ampliação da democracia. Como as organizações civis estão desempenhando um novo papel ativo na representação política, e tal papel é diferente ao desempenhado por partidos e sindicatos, isso cria dilemas acerca da sua representatividade.

No que se refere à política ambiental, conforme já exposto, por ser uma questão difusa, ou seja, que atinge a coletividade da vida social, a legitimação dos agentes autorizados a construir o discurso ambiental é um assunto delicado. Na complexa sociedade moderna, com a redescoberta do sentido da razão pública e do espaço público, esse papel pode ser exercido por uma série de instâncias: organizações não-governamentais, fóruns de debate, meios de comunicação, parlamento, etc. Pádua (1992) acredita que nenhum desses espaços pode isoladamente representar com exclusividade o interesse público, visto que a transversalidade do tema envolve diferentes grupos e aspectos da vida social.

Diretamente relacionados à gestão do território, produção do espaço urbano e valorização imobiliária, Jundiaí, além do COMDEMA, conta também com o Conselho de Gestão da Serra do Japi, Conselho do Patrimônio Histórico, além da Comissão do Plano Diretor com diversas representações da sociedade civil.

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA - é bastante antigo, tendo sido criado em 1979 a partir da Lei Municipal nº 2.336 de 14/03/1979 e modificado pela Lei nº 3.645 de 07/12/1990 atualmente em vigor. Está inscrito na Lei Orgânica Municipal a partir do artigo 174¹⁵. Possui caráter

(...) deliberativo, normativo, recursal e consultor (...) cabendo-lhe oferecer condições de fiscalizar e administrar a qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do Meio Ambiente e uso adequado dos recursos minerais, assegurando a

¹⁵ Todas as Leis Municipais foram consultadas em www.camarajundiai.com.br, acesso em 05/12/2008.

participação da comunidade (LEI ORGÂNICA DE JUNDIAÍ, 2005:51).

O caráter do Conselho, bastante abrangente, revela-se carente de conteúdo se analisado somente sob o ponto de vista da legislação que o regula. A definição do caráter do COMDEMA parece ser antes objeto de interesse político, definido segundo os interesses dos agentes do poder público, ao invés do tradicional binômio consultivo/deliberativo desses espaços. Essa constatação se resume na fala do representante do COMDEMA entrevistado:

Qual a percepção do Poder Executivo frente ao COMDEMA? Porque ele (a Lei Orgânica) fala não só em consultivo ou deliberativo, ele fala consultivo, deliberativo, normativo e recursal, ele dá uma gama extremamente ampla e não pontua em que ponto é isso em que ponto é aquilo. E nessa reunião com o prefeito ele me perguntou quais seriam os temas mais importantes e essa foi uma das primeiras perguntas que eu fiz pra ele. E a resposta dele foi a seguinte: que isso depende de uma discussão mais ampla e profunda pra realmente se determinar em que ponto o COMDEMA é consultivo em que ponto ele é deliberativo... enfim, não respondeu de maneira muito clara (Caderno de campo, entrevista dia 12/05/2009 – grifos meus).

De acordo com a Lei Orgânica do município, o COMDEMA tem composição tripartite (sociedade civil e administrações públicas municipal e estadual) e deve contar com a seguinte representatividade: vinte representantes da sociedade civil (sindicatos, entidades de bairro, demais associações, ong's de meio ambiente e escolas particulares); 10 representantes de trabalhadores da área do meio ambiente (das esferas municipais e estaduais), e 10 representantes das Administrações Públicas Municipal e Estadual. A composição da gestão 2007/2009, escolhida para essa pesquisa pela sua intervenção nas obras do Programa Saneamento Para Todos, está detalhada na tabela 1.

Tal composição sugere alguns questionamentos relacionados à sua confusa estrutura. Causa certa estranheza, por exemplo, a representação dos “trabalhadores da área do meio ambiente”. O artigo 174 não esclarece qual a natureza dessa representação, bem como os motivos dela conter representantes

da Secretaria de Educação e Esportes e da Fumas – Fundação Municipal de Assistência Social, entidade responsável pela política de assistência social e funerária de Jundiaí – espaços aparentemente sem vínculos ou com poucos interesses junto ao meio ambiente. Além disso, esses “trabalhadores” são em sua totalidade representantes das esferas públicas municipais e estaduais, estes últimos com sede em Jundiaí.

Também não se justificam algumas secretarias serem representantes tanto da administração pública quanto dos trabalhadores na área do meio ambiente, como é o caso das Secretarias de Planejamento e Meio Ambiente, Serviços Públicos e Saúde, além do Departamento de Água e Esgoto – DAE S/A. Ao mesmo tempo, as organizações não-governamentais da área do meio ambiente possuem somente duas cadeiras no Conselho.

Embora na gestão 2007/2009 o número de cadeiras direcionadas à sociedade civil seja maior que ao poder público, é possível observar a dificuldade encontrada para se preencher as vagas destinadas à sociedade civil. Na entrada em vigor da portaria nº 132 (ver anexo I) de 10 de setembro de 2007, que ratifica a composição do Conselho, as cadeiras direcionadas à sociedade civil somavam apenas 15 conselheiros, enquanto as representações do poder público somavam 19. Somente após as portarias nº 179 (anexo B) de 14 de novembro de 2008 e nº 08 (anexo C) de 10 de janeiro de 2008, quando passaram a fazer parte mais cinco conselheiros da sociedade civil é que o COMDEMA assumiu a sua composição definitiva. A dificuldade para se preencher as cadeiras destinadas à sociedade civil revela a fragilidade com que as estruturas participativas atuam numa cidade como Jundiaí.

Cabe também mencionar a ausência de critérios no que diz respeito representação societal. Pode-se afirmar que, daquilo que foi observado nas reuniões do Conselho, com exceção dos representantes das organizações não-governamentais e das associações profissionais (Associação dos Engenheiros de Jundiaí e Ordem dos Advogados do Brasil) poucos conselheiros da sociedade civil estavam de fato representando as suas entidades ou possuíam alguma relação orgânica com a mesma. Em certos casos, alguns conselheiros utilizavam-se da cadeira disponível apenas para fazer parte do Conselho, ou então foram

chamados pela necessidade de ocupação da vaga. Um exemplo emblemático é o do conselheiro e secretário na gestão 2007/2009, Rafael Benassi. Ligado a Construtora Santa Ângela, empresa da própria família Benassi, e uma das mais atuantes no município (ver capítulo 2), Benassi, de acordo com a Portaria 132, é representante das entidades comunitárias de bairro – uma contradição do ponto de vista da natureza popular desses espaços. Com isso, não queremos obscurecer o caráter combativo em defesa do meio ambiente de muitos desses conselheiros, mas demonstrar a pouca representatividade daqueles que são escolhidos para serem porta-vozes de suas entidades.

Tabela 1 – Composição da gestão 2007/2009 do COMDEMA

Sociedade Civil		Administração Pública Municipal e Estadual		Trabalhadores da área do meio ambiente (das esferas municipais e estaduais)	
Representação	Número de representantes	Representação	Número de representantes	Representação	Número de representantes
Sindicato dos trabalhadores	4 titulares e 1 suplente	Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente	1 titular	Secretaria Municipal de Saúde	1 titular e 1 suplente
Sindicato patronal	2 titulares e 1 suplente	Secretaria Municipal de Saúde	1 titular e 1 suplente	Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente	1 titular e 1 suplente
Entidades Comunitárias de bairros Demais associações, grêmios, diretórios estudantis e entidades religiosas	6 titulares e 3 suplentes	DAE S/A - água e esgoto	1 titular e 1 suplente	DAE S/A - água e esgoto	1 titular e 1 suplente
Organizações não-governamentais	5 titulares e 2 suplentes	Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário - CIAS	1 titular e 1 suplente	Secretaria Municipal de Educação e Esportes	1 titular e 1 suplente
Escolas particulares	2 titulares e 2 suplentes	Secretaria Municipal de Serviços Públicos	1 titular e 1 suplente	Defesa Civil	1 titular e 1 suplente
	1 titular	Secretaria Municipal de Integração Social	1 titular e 1 suplente	Secretaria Municipal de Serviços Públicos	1 titular e 1 suplente
Total	20 titulares e 10 suplentes	Delegacia de Ensino	1 titular e 1 suplente	FUMAS	1 titular e 1 suplente
		Polícia Ambiental	1 titular e 1 suplente	Corporação de bombeiros de Jundiaí	1 titular e 1 suplente
		IAC - Instituto Agrônomo de Campinas	1 titular e 1 suplente	CETESB	1 titular e 1 suplente
		Total	9 titulares e 8 suplentes	Casa da Agricultura de Jundiaí	1 titular e 1 suplente
				Total	10 titulares e 10 suplentes

Capítulo 2 -

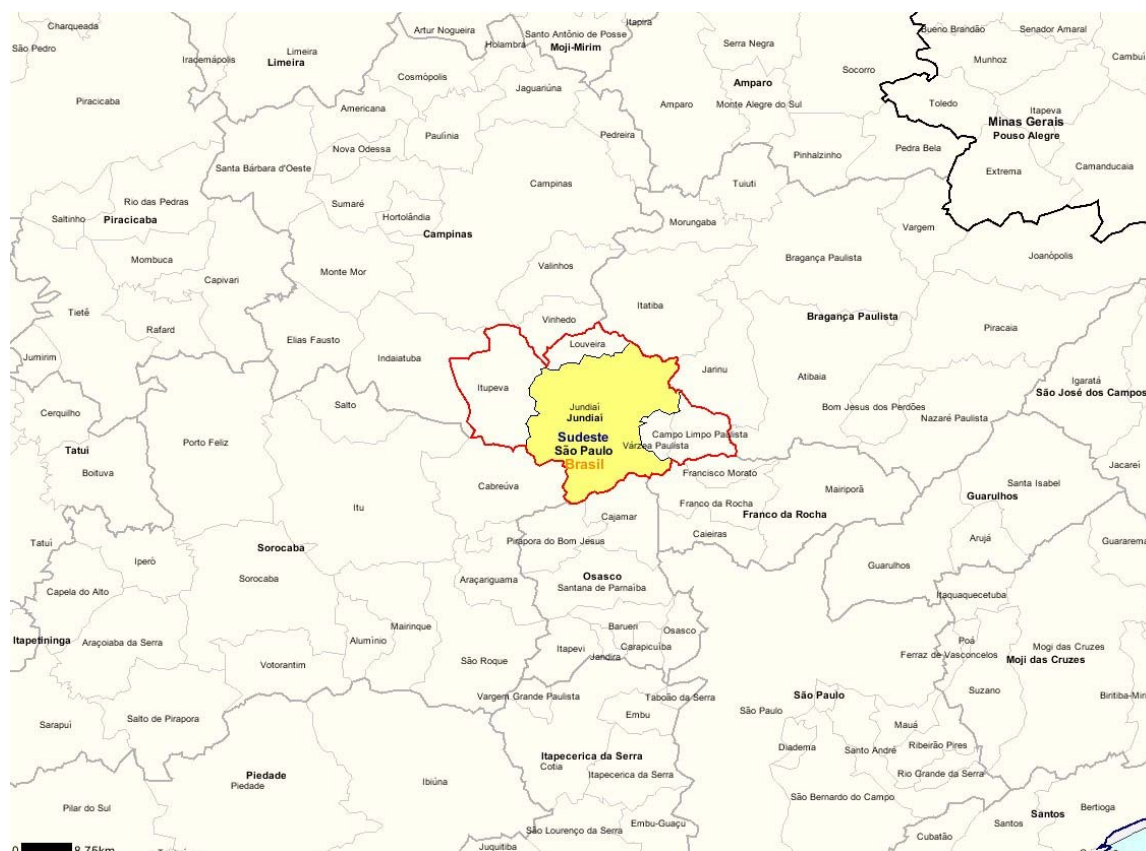
Contextualização espacial, as diretrizes urbanas e ambientais e o manejo das águas pluviais em Jundiaí

O município de Jundiaí está localizado na chamada “macrometrópole” paulista, região caracterizada por uma intensa dinâmica produtiva conectada por eixos de transporte com expressiva ocupação, que ligam as regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas com a Baixada Santista, o Vale do Paraíba e a região de Piracicaba – Limeira. Jundiaí encontra-se entre as regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas (figura 1) e sua área urbana é conurbada à dos municípios de Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista (figura 2). Com efeito, ao mesmo tempo em que Jundiaí se destaca pela sua escala produtiva, dinâmica econômica e intensa circulação de mercadorias, distribuem-se pelo seu território espaços periféricos de urbanização incompleta com intensa ocupação, resultado do acentuado crescimento ao longo dos anos.

Ainda no final da década de 1940, a Via Anhangüera, ainda de terra, se firmava como importante corredor comercial, ligando São Paulo ao interior do estado em direção a Campinas. Nos anos 1960, com o asfaltamento da rodovia, que reduziu consideravelmente o tempo de percurso, indústrias da capital e multinacionais decidiram instalar plantas e galpões ao longo da estrada – em parte para fugir dos caros aluguéis, ou ainda pelo surgimento de um mercado em franca expansão, a região do interior paulista. Com a expansão da oferta de mão-de-obra para a indústria, aumentou-se também o fluxo migratório para as cidades menores do interior. Esse processo foi reduzindo a distância física entre os municípios, que se acentuou ainda mais com a conclusão da Rodovia dos Bandeirantes, em 1978. A estrada expressa intensificou o fluxo do transporte de cargas e de pessoas, condizente com a nova dimensão econômica de São Paulo e Campinas. Jundiaí se beneficia com o encurtamento das distâncias e, a partir principalmente da década de 1950, a pujança atraiu para Jundiaí uma classe média operária, migrantes nordestinos, paranaenses e mineiros e desempregados da capital. Esse fenômeno migratório foi o grande responsável pela formação espacial de Jundiaí – inclusive das suas periferias.

O setor industrial em Jundiaí, principalmente após a década de 1960 - impulsionado pela malha ferroviária que cobria a região facilitando o escoamento da produção - demandou um número expressivo de postos de trabalho, com a instalação de grandes corporações e complexos fabris na região, formando um diversificado parque industrial¹⁶. Em parte, após a segunda guerra mundial e a estratégia de substituição das importações adotada pelas elites brasileiras, a precoce vocação industrial de Jundiaí fez com que o município se destacasse diante das regiões mais ricas de São Paulo e Campinas. Acredita-se que por este motivo, e pela formação de um operariado urbano, Jundiaí não se transformou numa periferia dessas regiões metropolitanas, além de tornar-se um pólo de desenvolvimento para a região. Esse crescimento fez com que em 1965 as regiões periféricas conurbadas a Jundiaí se desmembrassem, formando novos e problemáticos municípios.

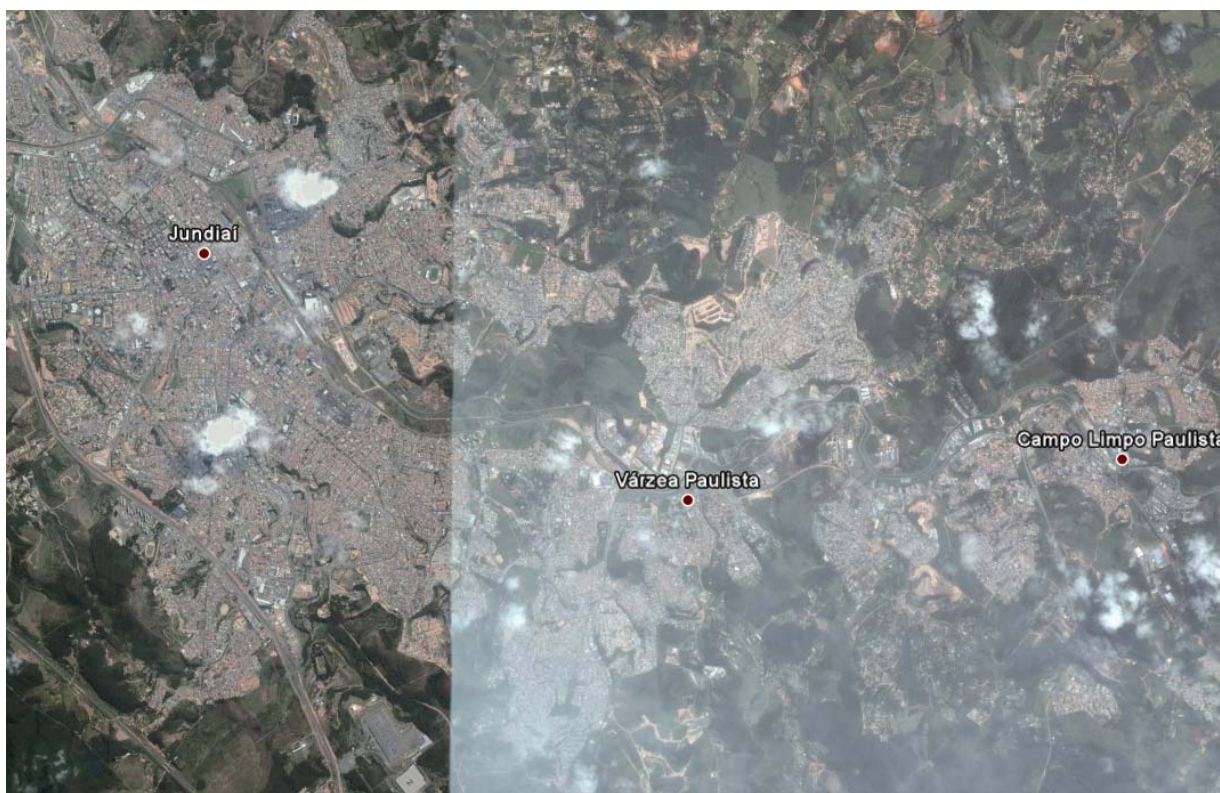
Figura 1 – Mapa da localização de Jundiaí e região no Estado de São Paulo



Fonte: IBGE, 2009

¹⁶ Destaque para as oficinas da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, Indústria São Bento Têxtil, Ideal Standard, DECA, Cidamar (louças e metais sanitários), Sifco (metalúrgica), Elequeiroz (química), Ferráspari (bebidas) e outras que se instalaram em Jundiaí a partir da segunda metade no século.

Figura 2 – Conurbação dos municípios de Jundiaí, Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista



Fonte: Google Earth, 2009

Na década de 1990, indústrias de grande porte deixaram Jundiaí em direção à regiões cuja mão-de-obra era mas barata e os atrativos fiscais mais intensos. Em contrapartida, grandes empresas multinacionais como Coca-Cola e Pepsi e nacionais, como as Casas Bahia e Parmalat, instalaram-se no miolo deste eixo rodoviário, na estrada que liga Jundiaí a Cabreúva – localizadas no distrito industrial implantado a partir do Plano Diretor de 1969 - formando um dinâmico corredor empresarial. Concomitante ao incentivo do Poder público, essas empresas aproveitaram-se da localização estratégica do município dentro da macrometrópole, dando à cidade uma nova vocação logística – embora com exigências mais rígidas de qualificação profissional e menos oferta de mão-de-obra. Essa transição é clara na fala de um ex-secretário de planejamento e meio ambiente de Jundiaí.

(...) Então a gente dizia: a Coca-Cola vem pra Jundiaí e a matéria prima é a água. Não existe água em Jundiaí, nós importamos

água do (rio) Atibaia, por que ela vem pra cá? E na cabeça dos políticos não chegou a conclusão que ela vinha pra cá por causa da distribuição, não por causa da produção (Caderno de campo, entrevista dia 28/07/2009)

Baseado nessas características de desenvolvimento, o capítulo buscará investigar, em que pese as condições sócio-espaciais da formação territorial de Jundiaí, quais as suas conseqüências na estruturação do espaço urbano regional.

2.1 – Jundiaí na macrometrópole paulista

2.1.1 – Jundiaí – “A porta do Sertão” e a ocupação territorial de São Paulo

A relevância locacional - estratégica de Jundiaí remonta ao século 17, início do movimento de ocupação das terras da Freguesia de Nossa Senhora do Desterro de Jundiahy em 1615, cuja formação estava intimamente ligada ao bandeirantismo, à expansão territorial junto ao interior do Brasil e a ocupação efetiva das terras paulistas.

Por sua localização estratégica, a Freguesia de Nossa Senhora do Desterro de Jundiahy tornou-se o primeiro ponto de parada das expedições que partiam de São Paulo de Piratininga, formatando os primeiros traçados urbanos nas proximidades da Capela Nossa Senhora do Desterro. A formação territorial de Jundiaí, de acordo Langenbuch¹⁷, esteve diretamente ligada a circulação, seja nas praticas das invernadas, seja no comércio oriundo dos roteiros criados pelas tropas de mulas que provinham de São Paulo. A circulação repercutiu de maneira intensa sobre a organização espacial, de tal maneira que a estrada de Goiás¹⁸ foi

¹⁷ LANGENBUCH, 1971 APUD NORONHA, 2007: 38)

¹⁸ Segundo Miranda (2009:64):

O caminhos dos Goyazes era uma estrada bandeirista para as minas de Goyaz que delineava a interface das províncias geológicas da Zona Cristalina do Norte do Planalto Atlântico e da Depressão Periférica do Médio Tietê, entre as vilas de Nossa Senhora do Desterro do Jundiaí e Moji dos Campos, atual Mogi Mirim. Ele nascia em São Paulo, cortava as bacias hidrográficas do Jundiaí e Capivari, penetrando para o interior e margeando o marco geológico *estrutural da Serra*

a principal via de circulação das tropas interioranas (LANGENBUCH, 1971 APUD NORONHA, 2007:39).

É possível relacionar a importância das funções e da territorialidade de Jundiá dentro do contexto de desenvolvimento da economia aurífera mineira, principalmente no séc. XVIII, conforme destaque do clássico de Celso Furtado (2001) que versa sobre a formação econômica do Brasil:

Outra característica da economia mineira, de profundas conseqüências para as regiões vizinhas, radicava em seu sistema de transporte. Localizada a grande distância do litoral, dispersa e em região montanhosa, a população mineira dependia para tudo de um complexo sistema de transporte. A tropa de mulas constitui autêntica infra-estrutura para todo o sistema. A quase inexistência de abastecimento local de alimentos, a grande distância por terra que deviam percorrer todas as economias importadas, a necessidade de vencer grandes caminhadas em região montanhosa para alcançar os locais de trabalho, tudo contribuía para que o sistema de transporte desempenhasse um papel básico no funcionamento da economia. Criou-se assim um grande mercado para animais de carga. (...) A região rio-grandense, onde a criação de mulas se desenvolveu em grande escala, foi, dessa forma, integrada no conjunto da economia brasileira. Cada ano subiam do Rio Grande do Sul dezenas de milhares de mulas, a qual constituíam a principal fonte de renda da região. Esses animais se concentravam na região de São Paulo onde, em grandes feiras, eram distribuídos aos compradores que provinham de diferentes regiões (FURTADO, 2001: 76-77).

Jundiá adquiriu certa importância nesse período por haver sido ponto de parada e descanso das longas rotas até o interior de Minas Gerais e Goiás e também pelo papel desempenhado pela agricultura local no abastecimento de alimentos às tropas que ali chegavam e se organizavam em direção ao interior do Brasil – muito embora esta vocação pouco contribuisse para o desenvolvimento do núcleo urbano da freguesia. Dentro do contexto econômico brasileiro, Jundiá insere-se num movimento de articulação entre as diferentes regiões do sul do país, através da economia mineira. Além disso, Langenbuch¹⁹ aponta que essa

do Japi entre as localidades de Capivari, atual Louveira, e Rocinha, atual Vinhedo.

¹⁹ LANGENBUCH, 1971 APUD NORONHA, 2007)

característica apresentada pela referida freguesia resultou em ligações estreitas com a cidade de São Paulo.

A iniciativa de desbravar o interior a partir do litoral paulista era facilitada por uma série de condições geográficas, econômicas e sociais. Separada do litoral pela Serra do mar, São Paulo voltava-se para o sertão, cuja penetração era facilitada pela presença do Rio Tietê, Jundiaí e seus afluentes que comunicavam os paulistas com o distante interior. Além disso, de acordo com Miranda (2009), apesar de afastada dos principais centros mercantis sua população crescera muito e necessitava caminhos para subsistir economicamente.

A ocupação territorial se deu principalmente após o declínio da cultura canavieira no litoral, o que fez com que uma grande leva de habitantes de São Vicente migrasse para o planalto, já na segunda metade do século XVI. Após, na segunda metade do século XVIII, houve uma nova leva de expedições, a partir da Vila de São Paulo, rumo aos sertões. Interessante notar, conforme aponta Miranda (2009), que os paulistas, mestiços de portugueses com indígenas, detinham o conhecimento não apenas dos caminhos milenares, os peabirus, como também das técnicas de sobrevivência no clima e natureza rudes do sertão interiorano, fato que proporcionou o sucesso na interiorização de São Paulo.

A intensificação da circulação de tropas e sertanistas nesse trajeto - somada aos interesses da população das roças em auferir lucros com o fornecimento de abrigos e mantimentos para os viajantes e a preocupação da Coroa em facilitar as vias de acesso ao ouro - fez com que uma série de sesmarias localizadas no percurso fossem solicitadas, tendo como justificativa as instalações de pouso para acomodar os viajantes. É a partir dessas atividades de descanso e acomodação de viajantes que tem início o povoamento de Jundiaí. Dessa forma, por se tratar de um local estratégico de passagem - a ponto de receber dos famosos naturalistas austríacos Von Spix e Von Matius em 1818 a denominação de "porto seco", devido a grande quantidade de viajantes em trânsito pela região - foi promovido em 1655 ao *status* de vila e em 1865 ocorreu a elevação a cidade, dois anos antes da inauguração da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí.

2.1.2 – Jundiaí nos trilhos da expansão ferroviária, a chegada dos imigrantes e a formação territorial e produtiva

A decadência do ciclo da mineração representou uma mudança gradativa das atividades produtivas de Jundiaí, mudanças que proporcionaram a expansão de algumas culturas agrícolas, com destaque para do cultivo da cana – de – açúcar. No entanto, Noronha (2007) destaca que mesmo com a libertação de Jundiaí do papel então desempenhado, colocando pela primeira vez um papel de destaque à agricultura local, ainda não existiam funções internas ao aglomerado que ainda apresentava um lento crescimento demográfico e econômico até fins do século XVIII. As principais atividades ainda estavam ligadas às demandas e funções externas, fato que proporcionou a Jundiaí uma dinamicidade econômica própria. Noronha (2007) faz uma importante observação ao lembrar que as paradas de descanso nas rotas abertas no ciclo da mineração – que resultaram no período atual numa complexa rede de estradas pelo território – deram origem, por sua vez, a uma complexa rede de cidades, cujos distintos portes em termos de tamanho variam de acordo com o acúmulo de funções desenvolvidas em cada ciclo econômico. O parco crescimento demográfico de Jundiaí, acrescido à decadência da cultura da cana neste período é expresso por Langenbuch²⁰ nos dados populacionais: 5.893 habitantes em 1836, passando, em 1874 a 7.805 habitantes, com uma população notadamente rural.

Somente no último quartel do século XIX com o ciclo do café, começa a ocorrer de fato a ocupação das terras com o estabelecimento das primeiras correntes imigratórias. Novamente Jundiaí beneficia-se por sua localização estratégica. A marcha do café em direção ao oeste paulista - num processo de incorporação horizontal que acompanhou o esgotamento do solo - traz consigo a implantação da rede ferroviária para o escoamento da produção até o porto de Santos²¹, fato que proporcionou o surgimento de territórios complexos, seja pelo crescimento das cidades lindeiras, seja pelos novos atores sociais trazidos para

²⁰ LANGENBUCH, 1971 APUD NORONHA, 2007

²¹ Noronha (2007) faz importante observação com relação ao “complexo cafeeiro” e o intercâmbio daí decorrente entre Jundiaí e São Paulo, dada a localização estratégica de Jundiaí, que permitiu o surgimento de novas funções, como a distribuição e conservação da produção de café destinada a exportação via férrea até o porto de Santos.

trabalhar nas lavouras de café. É a partir do desenvolvimento de eventos complementares como o ciclo do café em São Paulo, a expansão da rede ferroviária, a entrada no país de mão-de-obra imigrante e especializada e a consequente urbanização, que Jundiaí adquire novas funções, possibilitando um caráter dinâmico que lhe confere, mais tarde, um perfil de cidade industrial. Tal fato é corroborado se levado em consideração o crescimento populacional do núcleo urbano entre 1874 e 1900 que saltou de 7.805 para 14.990 habitantes (LANGENBUCH, 1971 APUD NORONHA, 2007).

Com relação a imigração, Miranda (2009) destaca que após a Abolição da Escravatura em 1888, houve um recrudescimento da imigração em massa para solucionar a substituição de mão-de-obra escrava - que não fora aceita, muito menos incorporada às novas relações de trabalho assalariado (Furtado, 2001). A vinda de milhares de imigrantes, além de resolver o problema da mão-de-obra da lavoura cafeeira, favoreceu a ocupação do interior do estado. Jundiaí recebeu um significativo número de imigrantes italianos, sobretudo após o processo de unificação da Itália em 1871. O censo de 2000 do IBGE aponta que imigraram para São Paulo 1.243.633 italianos, destes 365.710 venetos, no período compreendido entre 1876 e 1920. A maior parte desse contingente foi para as Colônias das fazendas, no entanto, as dificuldades nas fazendas e o simultâneo desenvolvimento urbano ensejaram a mobilidade das populações imigrantes, dispersando-as para outros tipos de atividades econômicas e produtivas nas cidades e áreas rurais, aproveitando as oportunidades de acumular capital que o planejamento em rede permitia. Em Jundiaí, conforme Pereira (2006), a imigração mudou rápida e completamente as características da cidade, da população rural e industrial, a ponto de ser reconhecida por viajantes do começo do séc. XX como “cidade italiana”. De acordo com os dados apresentados por Langenbuch²², no ano de 1920, de um total de 44.437 habitantes, 79,2% (35.206) correspondiam a brasileiros e 20,8% (9.231) a estrangeiros. Do total da população estrangeira, 68,4% eram descendentes de italianos. Esses números corroboram a importância relativa que a imigração italiana teve em Jundiaí.

²² LANGENBUCH, 1971 APUD NORONHA, 2007

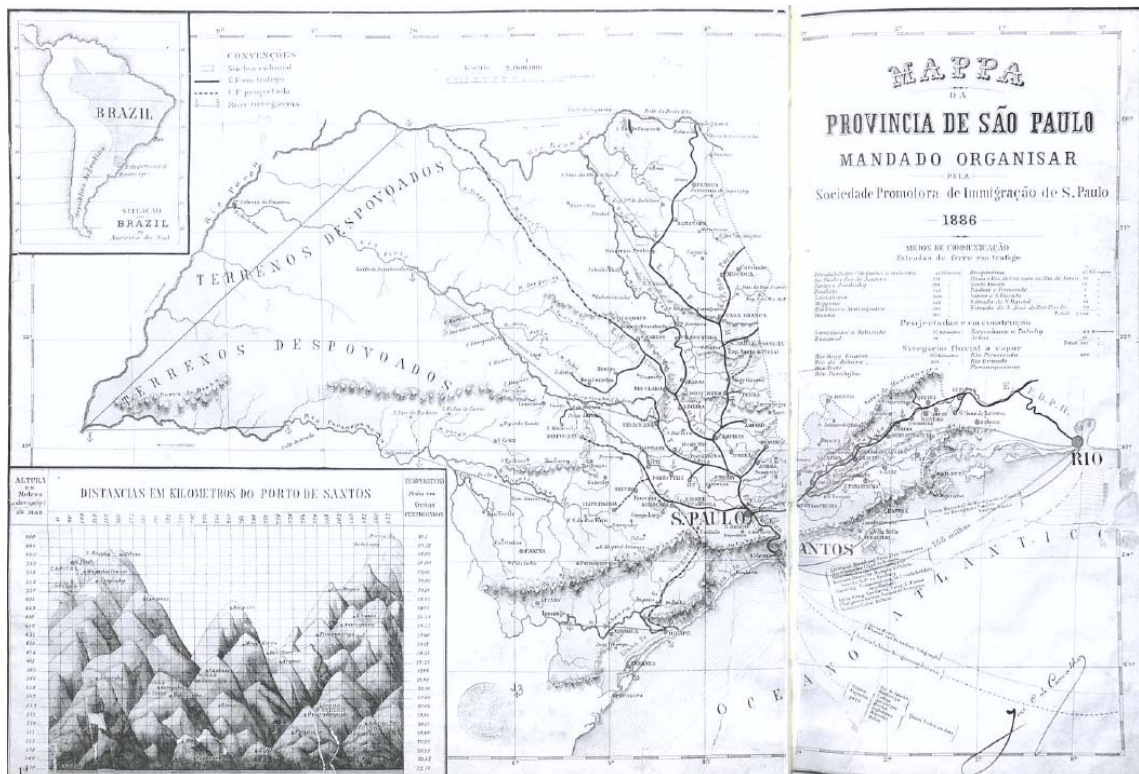
Pereira (2006) aponta que em 1886 foi constituída a *Sociedade Promotora de Imigração de São Paulo*, para organizar a formação de núcleos coloniais, mesmo ano em que foi “mandado organizar”²³ a cartografia do estado de São Paulo (figura 03). Os membros desta sociedade serviam também em cargos públicos dentro das esferas executiva, legislativa e judiciária. Esses mesmo sujeitos denominaram de *Planejamento em Rede* o conjunto de interesses e decisões tomadas por tal sociedade promotora da imigração na Província de São Paulo. Um aspecto importante levantado por Pereira (2006) revela que as regiões indicadas e contempladas pelo mapa, se não fossem de propriedade dos promotores da imigração, ainda poderiam vir a sê-lo. De acordo com Pereira as conseqüências dessa prática – primeira atividade de valorização e especulação imobiliária no território – foram as seguintes:

As conseqüências destas iniciativas, na forma de economia privada deflagrada pelo Poder público, desdobram-se, até nossos dias, através de empresas que continuam geradoras de maior produção no país, nos diversos empreendimentos a que deram início, mas que se constituíram fundamentalmente através da concentração fundiária e de capital. Esses empreendimentos incluíram a rede ferroviária própria, a urbanização e a especulação imobiliária, as Colônias, os engenhos centrais, as Usinas, os Núcleos Coloniais, além das plantações de café. O Planejamento em Rede, constituído, norteado, implantado e apoiado pela implantação das ferrovias e pela navegação fluvial na Província de São Paulo, determinou o projeto paulista do final do século XIX (PEREIRA, 2006:14).

A importância deste plano revela-se no conjunto de propostas que determinavam onde ocorreria o desenvolvimento das cidades paulistas, uma vez que as normas dos empreendimentos determinavam que os núcleos deveriam estar próximos a um centro urbano ou povoação, a uma estação de trem, a um engenho Central ou à navegação fluvial, valorizando as glebas de muitos homens públicos ou “planejadores”, nas cidades do chamado *Planejamento em rede* (figura 04).

²³ Veremos adiante que nos tempos atuais ainda é uma prática comum dos gestores municipais “mandarem fazer” planos e projetos urbano-ambiental, conforme fala do Secretário de obras de Jundiá a respeito do Plano de manejo de águas para o município.

Figura 3 – Cartografia do Estado de São Paulo em 1886

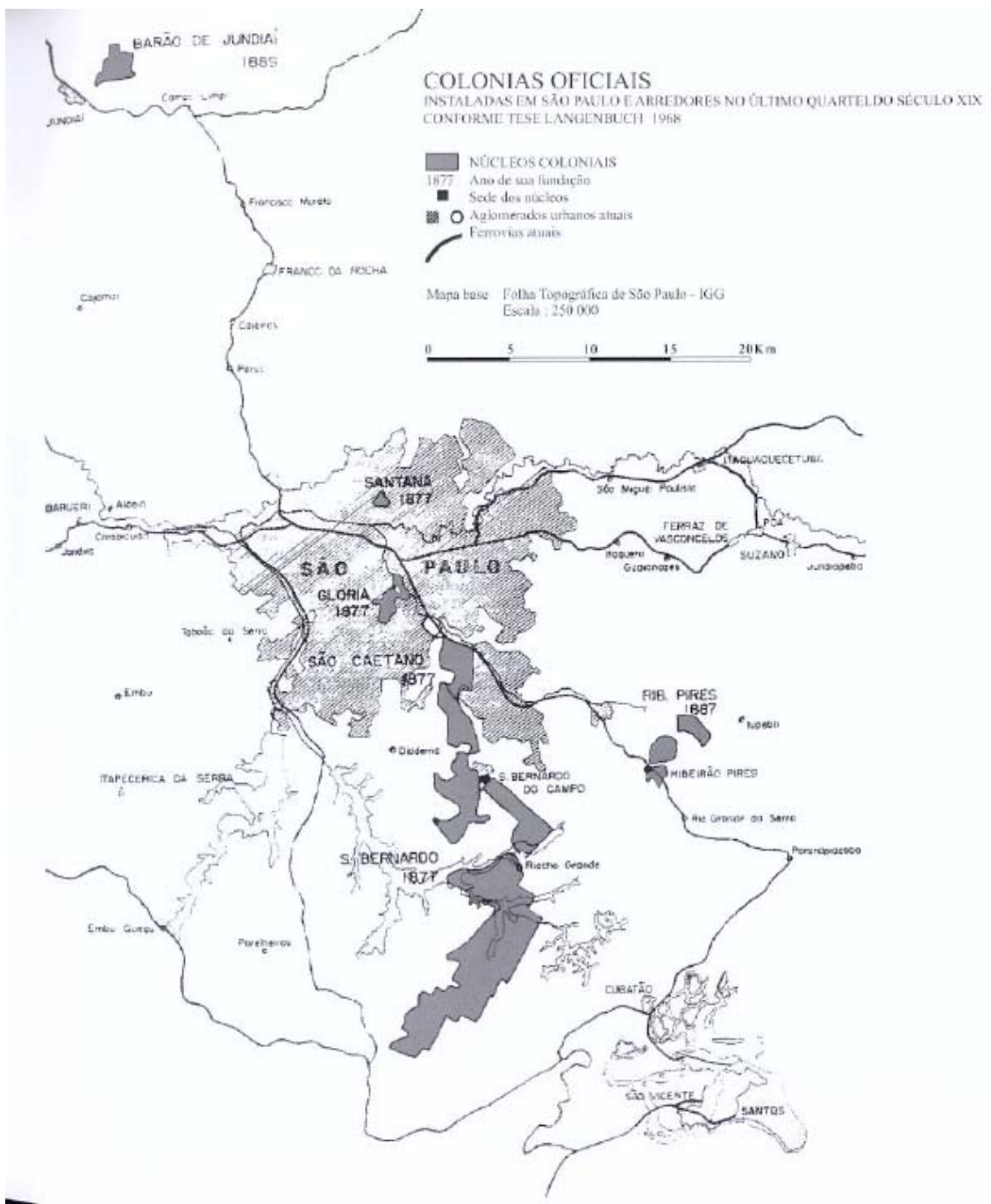


Fonte: Pereira (2006)

Os núcleos coloniais foram criados em 1886, por ordem do Imperador D. Pedro II, ficando sob responsabilidade das províncias a criação dos mesmos. Entre 1886 e 1887, Antonio de Queiroz Telles, o Visconde do Parnaíba, nascido em Jundiá e dono de muitas terras nesta região, foi presidente da Província de São Paulo. Em seu governo criou quatro núcleos e, entre eles, o núcleo colonial “Barão de Jundiá”. O planejamento rural e urbano desenvolvido para os núcleos coloniais teve como base, de acordo com Pereira (2006), as leis e normas do Império relativas a terras e colonização, especialmente o contrato *Designação de Lote e Terras*, comum a todos os Núcleos coloniais brasileiros.

Paralelamente à atividade primária no município – desenvolvidas a partir de pequenos núcleos rurais, formados pelo fracionamento das grandes propriedades produtoras de café, originando os primeiros bairros rurais do município (Traviú, Colônia e Caxambu) - há também o desenvolvimento de um prematuro ciclo industrial, impulsionado pelo complexo cafeeiro. Dessa formação territorial, Noronha (2007) destaca:

Figura 4 – Planejamento em Rede dos Núcleos Coloniais no Estado de São Paulo



Fonte: Pereira (2006)

(...) constata-se que o último quartel do século XIX resultou na conformação de territórios complexos – campo e cidade –, de territorialidades e também na sobreposição de velhas e novas relações cotidianas com a terra. Por certo, seja no campo, seja na cidade, a constituição desses territórios tem particularidades,

influindo de forma contundente no grau de manifestação dessas representações. A formação dos bairros rurais e também urbanos a partir da colonização italiana corrobora a complexidade territorial do Município de Jundiaí já na transição dos séculos XIX e XX (NORONHA, 2007:57).

De fato, em meados do século XX, há a transição para uma economia com forte predomínio para a indústria. Langenbuch²⁴ aponta que nos anos 1920 a população economicamente ativa no setor primário em Jundiaí representava 52,8% e a dos setores secundário e terciário correspondiam a 47,2%. Nos anos 1940 a inversão se efetiva e o grupo primário passou a representar 42,2% e os setores secundários e terciários, por sua vez, 57,8% do total. Destaca-se ainda que a mudança verificada na economia de Jundiaí também está associada às modificações ocorridas no estado de São Paulo em princípios do Séc. XX – o intenso processo de industrialização e os fatores de circulação, com a abertura de estradas e vias de escoamento da produção, que promoveram repercussões sobre a organização espacial de todo o estado.

2.1.3 – Industrialização, dinâmica produtiva e populacional

A partir sobretudo da década de 1950, Jundiaí, assim como grande parte da macrometrópole paulista, passa por um vigoroso processo de industrialização. As mudanças nas estruturas produtivas podem ser verificadas a partir da expansão populacional do município entre 1940 e 1967. Em 1940 a população era de 51.127 habitantes, saltando em 1955 para 96.719 e em 1967 para 145.543 (Noronha, 2007) – uma taxa de crescimento no interregno de 3,95% ao ano. A tabela 2 mostra que o crescimento populacional de 5,48% ao ano em Jundiaí na década de 50 foi, proporcionalmente, mais acentuado que em Campinas (3,69%), chegando até mesmo a comparar-se com o crescimento de 5,69% em São Paulo no mesmo período.

²⁴ LANGENBUCH, 1971 APUD NORONHA, 2007.

Tabela 2 – Crescimento Populacional em Jundiaí, Campinas e São Paulo – 1950/2000²⁵

Anos	Jundiaí		Campinas		São Paulo	
	População	TGCA* (em % a.a.)	População	TGCA (em % a.a.)	População	TGCA (em % a.a.)
1950	69.165	-	152.547	-	2.198.096	-
1960	117.932	5,48	219.303	3,69	3.824.102	5,69
1970	169.076	3,66	375.864	5,53	5.978.977	4,57
1980	258.808	4,34	664.559	5,82	8.475.380	3,55
1991	289.269	1	847.595	2,23	9.646.185	1,18
2000	323.397	1,28	968.160	1,54	10.434.252	0,88

Fonte: Censos Demográficos: 1950 – 2000

* Taxa Geométrica de Crescimento Anual

A atratividade e diversidade dos setores instalados, como metalurgia, transformação e alimentos, levou o município a criar um parque industrial nos anos 1960. Os números revelam que em 1951 Jundiaí possuía um total de 115 estabelecimentos industriais, em 1960 esse número chegou a 199. A tabela 3, dado o equilíbrio entre os diversos setores da indústria instalada em Jundiaí entre 1950 e 1960, corrobora a afirmação de um parque industrial diversificado, com destaque para as indústrias de cerâmica e metalúrgica que cresceram igualmente 13,1% e mecânica (9,5%).

Tabela 3 – Indústrias implantadas em Jundiaí nos anos 1950 - 1960

Setor	Número	%	Setor	Número	%
Abatedouro	4	4,7	Gráfica	4	4,7
Mecânica	8	9,5	Têxtil	7	8,3
Abatimentos	6	7,1	Química	3	3,6
Madeira	5	5,9	Elétrica	4	4,7
Cerâmica	11	13,1	Plásticos	5	5,9
Metalúrgica	11	13,1	Calçados	2	2,4
Bebidas	5	5,9	Outros setores	9	10,7
Total de indústrias instaladas no período					84

Fonte: Noronha (2007)

²⁵ As Taxas Geométricas de Crescimento Anual foram calculadas pelo autor da pesquisa

No conjunto das cidades de porte médio, é principalmente a partir da década de 1980 que essas cidades promovem uma mudança no processo de urbanização brasileiro. As cidades médias, com população entre 100 e 500 mil habitantes crescem a taxas maiores do que as metrópoles nos anos 80 e 90 (4,8% contra 1,3%), chamando atenção no que se refere a qualidade com que ocorre esse processo (MARICATO, 2000). Regina Tortorella Reani (2007), que em sua dissertação de mestrado analisou o processo de expansão urbana das cidades médias e o parcelamento irregular do solo como forma de produção das periferias, destaca que com a reorganização sócio-espacial brasileira - decorrente das transformações no circuito secundário de acumulação - há uma mudança na dinâmica urbano-regional rumo a um redirecionamento dos fluxos migratórios para as cidades de porte médio no interior do Brasil, principalmente as regiões sul e sudeste.

No final da década de 1970 começa a haver uma tendência a desconcentração industrial em São Paulo, que se consolida em 1980 através da dispersão espacial da indústria para o interior do estado. Cria-se assim uma nova distribuição das plantas industriais pelo fato do capital migrar em busca de melhores condições de acumulação, aproveitando as vantagens locais oferecidas e sendo atraído pelos incentivos fiscais. A dispersão industrial localiza-se junto aos principais eixos de circulação, assim como é o caso de Jundiaí (Reani, 2007). Embora a explosão do crescimento populacional nas cidades do interior ocorra em diferentes épocas, é na década de 1980 que se consolida o crescimento dessas cidades, justamente quando é criado o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Além disso, ao Governo do estado nesse período, coube dotar o interior de infra-estruturas mais modernas, promovendo a construção e ampliação de rodovias; criação de Universidades e Centros de Pesquisa; incentivo a criação de Parques e Distritos Industriais e a concessão de incentivos aos novos empreendimentos instalados no interior (REANI, 2007:40).

Segundo dados do IPEA (2002), o que se tem observado é que o processo de interiorização do desenvolvimento reforçou a aglomeração e articulação da rede urbana, formando as atuais estruturas espaciais existentes no interior paulista. Além da região metropolitana de São Paulo, da Baixada Santista e de Campinas, são observadas diversas aglomerações urbanas onde prevalece

um padrão de urbanização articulado ao grande capital imobiliário e com a existência de contingentes de excluídos, residentes tanto em pequenas cidades do interior como nas metrópoles, nas grandes e nas médias cidades.

Um fato importante - que corrobora o fato de Jundiaí ter perdido um número significativo de postos de trabalho na indústria nas décadas de 1980 e 1990 - diz respeito ao aumento da pobreza no país na década de 1990. Segundo Reani (2007:38), o nível de pobreza no país em 1970 era de 36,3% nas regiões metropolitanas, 56,8% nas cidades médias e 67,9% no Brasil. Em 1980 esses números diminuíram nessas três estâncias - o que atesta um nível de enriquecimento da população brasileira e melhoria da qualidade de vida – pulando para 16,1% nas regiões metropolitanas, 26,7% nas cidades médias e 39,9% no Brasil. No entanto, com o rearranjo do sistema capitalista e a reorganização do sistema produtivo brasileiro, alinhado a liberalização dos mercados, em 1991 esses números aumentaram para 25,6% nas regiões metropolitanas, 34% nas cidades médias e 45,5% no Brasil. O aumento da pobreza, somado a explosão demográfica das cidades médias – e na região de Jundiaí, o crescimento da região leste e o processo de conurbação com Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista durante esse período - promove o extensão da cidade informal de tal modo que Ferreira (2007) aponta que a cidade informal representa atualmente 50% das cidades brasileiras, demonstrando que de fato o processo de modernização capitalista no Brasil foi incompleto. No caso de Jundiaí, além da cidade informal circunscrita em seu limites, articulam-se funcionalmente os assentamentos em Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista, como será visto adiante.

Conforme observado, com a criação de um Parque Industrial na década de 1960 e com o aumento da oferta de mão-de-obra em Jundiaí, as cidades periféricas da região passaram por um crescimento demográfico significativo, ao mesmo tempo em que obtém a emancipação política, o que de fato não retirou o papel de centralidade desempenhado por Jundiaí no âmbito regional. Os novos municípios surgidos e desmembrados de Jundiaí após 1965 foram: Jarinú, Várzea Paulista, Campo Limpo Paulista e Itupeva. A partir da década de 1970 - devido principalmente ao baixo custo fundiário e a ausência de fiscalização para novas ocupações nos municípios vizinhos, somado a valorização da terra em Jundiaí - o

crescimento demográfico nessas cidades vai ser maior do que em Jundiaí (tabela 4). Enquanto a população de Jundiaí cresceu 4,34% ao ano entre 1970 e 1980, passando de 169.076 para 258.808 habitantes, Várzea Paulista teve um intenso crescimento de 13,07% com uma população em 1970 de 9.894 chegando a 1980 com 33.818 habitantes e Campo Limpo Paulista cresceu 9,1%, saltando de 9.156 para 21.891 habitantes no mesmo período. Esses dois municípios mantêm uma relação mais estreita com Jundiaí, seja pela migração pendular, seja em decorrência da aglomeração urbana constituída no final da década de 1980 (NORONHA, 2007).

Tabela 4 – Crescimento populacional de Jundiaí e região – 1960/2000²⁶

Anos	Jundiaí		Várzea Pta*.		Campo Limpo Pta*.		Jarinu*		Itupeva*		Total	
	População	TGCA** (em % a.a.)	População	TGCA (em % a.a.)	População	TGCA (em % a.a.)	População	TGCA (em % a.a.)	População	TGCA (em % a.a.)	População	TGCA (em % a.a.)
1950	69.165	-	-	-	-	-	-	-	-	-	69.165	-
1960	117.932	5,48	-	-	-	-	-	-	-	-	117.932	5,48
1970	169.076	3,66	9.894	-	9.156	-	5.143	-	7.095	-	200.364	5,44
1980	258.808	4,34	33.818	13,07	21.891	9,1	6.238	1,94	10.189	3,68	330.944	5,14
1991	289.269	1	68.921	6,67	45.387	6,86	10.878	5,24	18.142	5,34	432.597	3,02
2000	323.397	1,28	92.800	3,47	63.724	3,92	17.041	5,15	26.166	4,25	523.128	2,13

Fonte: Censos Demográficos: 1950 – 2000

* Esses municípios desmembraram-se de Jundiaí em 1965

** Taxa Geométrica de Crescimento Anual

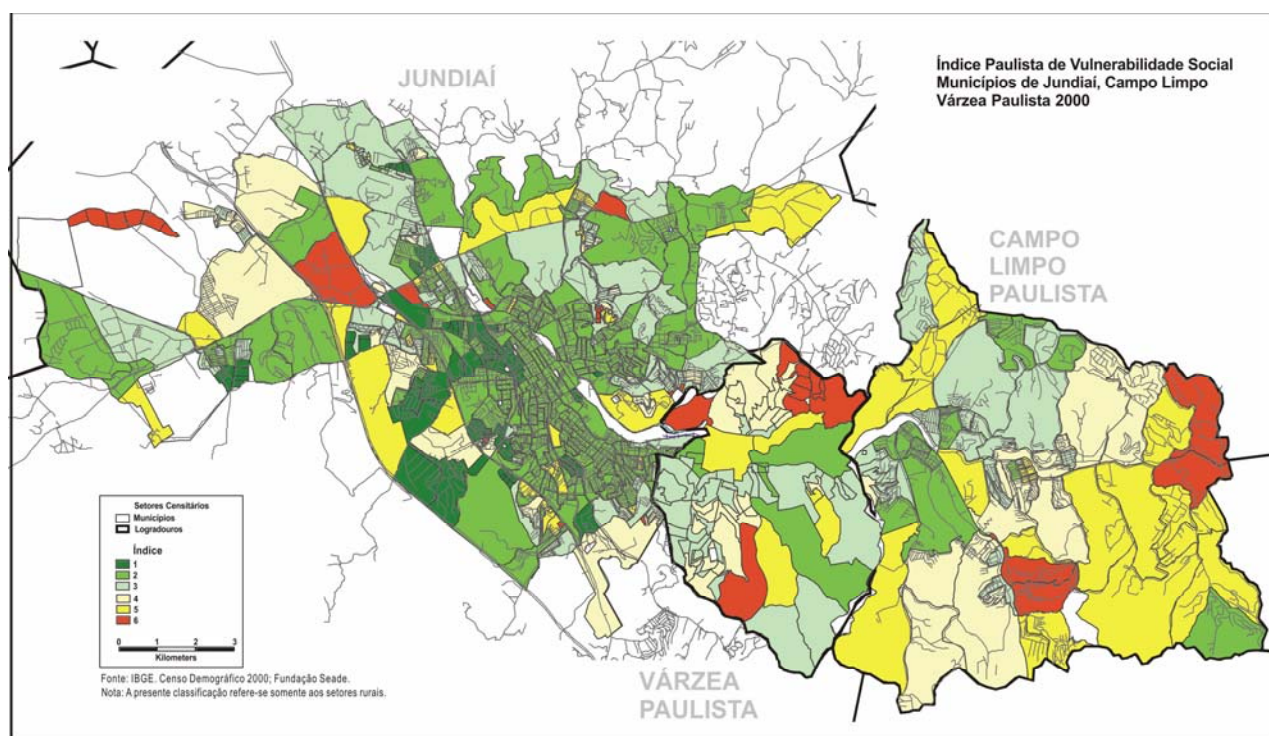
O crescimento urbano dos municípios ao redor de Jundiaí (figura 5) formatou-se com as mesmas carências verificadas nas demais regiões industrializadas brasileiras. O crescimento populacional acelerado, somado ao elevado grau de urbanização desses municípios²⁷ e ao processo de queima de mão-de-obra na indústria, verificado a partir dos anos 1980, tornou a urbanização desses municípios extremamente precária.

Utilizando como exemplo a cidade de Várzea Paulista, podemos averiguar o tipo de formação urbana a qual estamos nos referindo. O município possui uma população majoritariamente jovem e em idade economicamente ativa, com 35% da população entre 15 e 34 anos e 34,7% entre 35 e 64 anos. Somente

²⁶ As Taxas Geométricas de Crescimento Anual foram calculadas pelo autor da pesquisa

²⁷ O grau de urbanização em Jundiaí é de 93,96%, Várzea Paulista de 100%, Campo Limpo Paulista de 98,97%, Itupeva de 79,74% e Jarinu de 73,69% (Noronha, 2007)

Figura 5 – Mapa com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social dos municípios de Jundiaí, Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista



5,9% da população possui 65 anos ou mais e 23,8% tem até 15 anos de idade²⁸. Uma população jovem demanda, além de uma política de emprego e renda, a necessidade de formação escolar e profissional. Tendo em vista o acesso ao mercado de trabalho, 17,5% da população economicamente ativa encontram-se na condição de desempregada e pouco mais de um quarto dos 82,5% empregados não possuem carteira assinada. Com relação à política educacional, a distribuição da população do município de Várzea Paulista com 15 anos ou mais por anos de estudos mostra que 18,5% eram analfabetos ou analfabetos funcionais, pois possuíam menos de quatro anos de estudo, enquanto 52% possuíam de quatro a dez anos, ou seja, não concluíram o ensino médio. Somente 29,4% da população possuem 11 anos ou mais de estudo. No quesito renda, a região norte do município, possui 47,7% da população vivendo com até 2 salários mínimos. Mesmo na região central, 57,4% da população vivem com até 3 salários mínimos. Do ponto de vista do rendimento domiciliar *per capita*, 65% da população vive com até 3 salários mínimos. A situação domiciliar é bastante precária no município, 28,4% dos bairros são irregulares e na região norte esse

²⁸ Todos os dados do município referem-se à Pesquisa domiciliar de Várzea Paulista, Nepo - Unicamp, 2008.

número chega a 57,7%. Pouco mais de 38% dos lotes são utilizados por mais de uma habitação, tal indicação atesta a possível irregularidade fundiária e a vulnerabilidade dos seus residentes, além de que a autoconstrução também é elevada, presente em 40,7% das construções. 72,5% são proprietários das casas e lotes, embora quase 30% desses não possuam documentação regularizada junto aos órgãos públicos municipais. O acesso aos serviços de saneamento básico também não é universalizado, 11,5% da população não tem ligação de esgoto à rede geral e nas regiões sul, leste e norte esse número chega a quase 20% dos habitantes. O fornecimento de água continuado também está ausente em 8,9% da população, chegando a 13% na região norte. A imigração, conforme já destacada, é bastante alta. Do total dos entrevistados pela pesquisa, 27,3% deles são naturais do município de Várzea Paulista, os outros 72,7% são migrantes, com maior destaque para a Região de Governo de Jundiaí (25,4%). Destaca-se ainda que 20,9% dos entrevistados responderam que vieram de outros municípios do estado de São Paulo e 11,5% da Região Nordeste, sendo que 46,3% nasceram no estado de São Paulo. O motivo da população migrante ter buscado a região de Jundiaí em busca de emprego verifica-se em 49% da população, mesmo 65,4% tendo afirmado que ao chegarem não possuíam emprego garantido. Outros 17,8% vieram pela oferta de moradia mais acessível, visto que o município está entre duas das mais ricas regiões metropolitanas do país – São Paulo e Campinas.

Constata-se pelo exemplo dado por Várzea Paulista que as cidades sob influência da região de governo de Jundiaí, possuem características pendulares com relação a essa cidade, uma forte imigração atraída pela acessibilidade fundiária dessas cidades e a busca pelo acesso ao emprego. Além disso, um alto grau de urbanização e um processo acelerado de aumento demográfico, que impacta diretamente na precariedade dos serviços de saneamento, infra-estrutura inadequada e um alto número de imóveis irregulares com relação à legislação municipal.

2.1.4 – A tendência da concentração de renda e a formação urbana no Brasil

Neste ponto, é importante remetermo-nos, mesmo que de maneira bastante incipiente, a uma reflexão a respeito das condições extremamente conservadoras com que as elites brasileiras estruturaram os mecanismos de expansão e distribuição do capital e da oferta de empregos no Brasil, que irão incidir diretamente na organização das regiões metropolitanas brasileiras.

Ainda no final do século XIX, com a proibição da importação de negros para a lavoura brasileira, a questão da mão-de-obra se agrava e passa a exigir urgente solução. Furtado (2001) acredita que para compreender a natureza desse problema é necessário ter em conta as características da economia brasileira nessa época, e a forma como a mesma se expandia. Segundo ele, a diferença da expansão da mão-de-obra e da economia brasileira para a européia era a seguinte:

O crescimento das economias européias, que se industrializaram no século XIX, consistiu fundamentalmente numa revolução tecnológica. Na medida em que iam penetrando as novas técnicas, sucessivos segmentos do sistema econômico se desagregavam. Sendo essa desagregação muito rápida na primeira etapa, a oferta de mão-de-obra crescia suficientemente para alimentar o setor mecanizado em expansão e ainda exercer forte pressão sobre os salários. Por outro lado, a desagregação do sistema pré-capitalista intensificava o processo de urbanização, o que por seu lado facilitava a assistência médica e social e, destarte, acarretava uma intensificação no crescimento vegetativo da população. (FURTADO, 2001: 119)

No Brasil, a predominância do centro-sul como eixo econômico se consolida com o café, atraindo investimentos externos em infra-estrutura. Esses investimentos visavam atender demandas das regiões com maior dinamismo econômico, onde se verifica também o fenômeno de crescimento das cidades. Sob o domínio do café o crescimento urbano industrial se inicia, gerando uma sociedade mais diversificada com o aparecimento uma classe média assalariada. A indústria nascente se expande – apesar de no final do século XIX representar apenas 7% dos trabalhadores – concentrando nas cidades não mais apenas o

local das atividades administrativas, financeiras e culturais, elas se tornam também o local de produção. O crescimento urbano acarretou uma demanda por moradia, transporte, e demais serviços urbanos até então inédita.

Apesar do crescimento produtivo do setor cafeeiro voltado para exportação no final do século XIX – que viria ser o responsável por uma acumulação de capital para a inversão numa economia industrial – para a grande maioria dos trabalhadores o fruto do crescimento proporcionado pela exportação de café seria pouco perceptível, uma vez que os mecanismos do sistema econômico brasileiro tendiam sempre a concentração da renda. Essa tendência concentradora e pouca dinamizadora da economia brasileira terá um efeito fundamental na distribuição espacial das cidades no período industrial. Vejamos como isso ocorreu.

Segundo Furtado (2001) a existência de uma reserva de mão-de-obra dentro do país, reforçada pelo fluxo migratório, permitiu que a economia cafeeira se expandisse durante um longo período sem que os salários reais apresentassem tendência para alta. A elevação do salário médio do país refletia o aumento de produtividade que se ia alcançando através da simples transferência de mão-de-obra da economia estacionária de subsistência para a economia exportadora. As melhoras de produtividade obtidas dentro da própria economia exportadora, essas o empresário podia retê-las, pois nenhuma pressão se formava dentro do sistema que o obrigasse a transferi-las total ou parcialmente para os assalariados. Esses aumentos de produtividade do setor exportador eram de natureza puramente econômica, e refletiam modificações nos preços do café, conquistado graças à revolução industrial que ocorria na Europa no mesmo período. Não existindo nenhuma pressão para elevação dos salários, ao empresário não interessava substituir essa mão-de-obra por capital, isto é, aumentar a quantidade de capital por unidade de mão-de-obra. Como os frutos dos aumentos de produtividade revertiam para o capital, quanto mais extensiva fosse a cultura, vale dizer, quanto maior fosse a quantidade produzida por unidade de capital imobilizado, mais vantajosa seria a situação do empresário. Transformando-se qualquer aumento de produtividade em lucros, é evidente que seria sempre mais interessante produzir a maior quantidade possível por unidade de capital, e não pagar o mínimo possível de salários por unidade de produto.

A mentalidade republicana, preocupada em atrair capitais externos que a expansão do café requeria, procurou construir uma fachada urbana através de valores como ordem, civilidade e estabilidade – símbolos dos novos tempos. Um exemplo foi a reforma urbana do Rio de Janeiro, que se limitou a desapropriação, demolição e construção de uma política higienista saneadora. A solução do problema de moradia da massa trabalhadora pobre não fazia parte dos projetos de reforma urbana que aconteciam pelo Brasil. Inaugura-se, a partir da reforma urbana do Rio de Janeiro, o urbanismo que iria se consolidar durante o séc. XIX e XX no Brasil: a modernização excludente, ou seja, o investimento nas áreas que constituem a cidade hegemônica e a conseqüente segregação na ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos. Na base de toda a transformação estava o processo que torna as edificações uma mercadoria capitalista, apropriada de forma distinta pelas classes ou grupos sociais.

Apesar do incentivo do governo brasileiro no começo do século XX, as empresas capitalistas não conseguiram produzir habitações populares devido ao baixo poder aquisitivo da população e a concorrência com a produção informal. As empresas capitalistas imobiliárias de maior porte investiram no parcelamento do solo e comercialização de lotes, não destinado ao mercado popular, enquanto que os pequenos capitalistas, principalmente os imigrantes, investiram na produção de pequenos núcleos de casas para alugar. Coube ao capital estrangeiro o investimento em infra-estrutura, posteriormente estatizado devido aos baixos investimentos privados. Também indústrias investiram em vilas habitacionais para seus operários, além das autoconstruções nos subúrbios. Contudo, nos anos 20, o aumento dos aluguéis somado aos baixos salários, conduz a um descontentamento que se evidencia através de movimentos sociais, composto principalmente por trabalhadores. Nesse sentido, na cidade capitalista tradicional, Harvey (1982) entende que uma taxa excessiva de apropriação de renda pelos proprietários da terra elevará o custo de vida para os trabalhadores que demandarão salários mais altos, e se forem atendidos terão o efeito de baixar a taxa de acumulação do capital. Dessa forma, a conseqüência natural é que o capital em geral mantenha-se ao lado dos trabalhadores na luta contra as apropriações excessivas e tente também baixar os custos de produção da habitação. No entanto essa tendência não é verdadeira no Brasil. Por aqui,

segundo Maricato (1999), nem o mercado privado respondia às demandas por moradia, já que a oferta de habitação de aluguel declinava, nem o Estado cumpria sua promessa de resolver o problema.

Após 1930, uma política fundamental dá ao processo de industrialização a primazia na condução da economia brasileira. O Estado, ambíguo entre os interesses agrários e industriais, traz na essência do populismo o reconhecimento da questão social dando a ela um tratamento paternalista e simbólico, que nega a auto organização dos trabalhadores. É nesse momento que, pela primeira vez se reconhecia que o mercado privado não tinha condições de resolver o problema da moradia e que o Estado tinha de resolver esse problema, além de que os empresários queriam eliminar a pressão que o aumento dos preços dos aluguéis faziam no sentido de forçar o aumento dos salários. Todas as iniciativas de habitação pública nessa época foram modestas. As iniciativas encontradas pela população trabalhadora e pela massa pobre, segundo Maricato (1999), liberaram os capitalistas e o Estado da solução do problema. Desestimulou-se a moradia de aluguel pela exaltação às virtudes da casa própria, que, entretanto não era oferecida nem pelo Estado nem pelo mercado.

Na década de 1950, com o plano de metas do governo Juscelino Kubitschek a intervenção estatal tornou-se fundamental para permitir a entrada de capitais estrangeiros no país para promoção da industrialização. Ferreira (2007), considera que a expansão global das empresas multinacionais em direção ao mundo subdesenvolvido, o chamado imperialismo, encontrou nos países subdesenvolvidos como o Brasil uma oportunidade incrível para tal expansão, visto que alguns deles tinham iniciado políticas de substituição de importações ao longo da primeira metade do século, conseguindo estruturar uma base industrial, que se tornara importante alternativa de investimento e negócios para as empresas multinacionais. Em segundo lugar, o exército industrial de reserva continuou sendo um diferencial com relação à acumulação de capital, formada pela população agrária pobre, que migrava para as cidades industriais em busca de emprego em troca de salários baixíssimos.

Assim, o Brasil tornou-se uma experiência fantástica para a internacionalização do capital produtivo, contribuindo de sobremaneira e financiando a evolução da política de bem estar social europeu. Ferreira (2007) segue considerando que os países subdesenvolvidos participaram do ajuste do capitalismo mundial oferecendo uma poderosa vantagem comparativa – a sua mão de obra barata. E graças a esse impulso promovido pela chegada das multinacionais, a industrialização brasileira, iniciada ainda na década de 1930 com Getulio Vargas, sofreu uma inflexão significativa, garantindo o “milagre econômico” e a ascensão do país, em pouco mais de uma década, à condição de oitava economia do mundo, sem as necessárias reformas de base, principalmente a reforma agrária. Essa estratégia de crescimento intenso pela qual optaram nossas elites estava condicionada a um padrão de alta concentração de renda, já que se baseava na manutenção de uma mão – de – obra de baixo custo, necessariamente subassalariada. Ferreira (2007) acentua esta escolha, afirmando que o nosso crescimento baseou-se na manutenção do subdesenvolvimento ao estreitar os laços com o capital internacional:

A associação de interesse industrializante das burguesias mais modernas no Brasil, e da vontade de expansão do capitalismo internacional, provocaria o que Florestan Fernandes indicou como os elementos da contra-revolução brasileira, ou seja, a opção das elites nacionais pela acelerada industrialização forçada, acomodando os setores atrasados às exigências dos modernos ou, como quer Oliveira (Francisco de), utilizando-se deles para sustentar a modernização. Uma modernização que não permitiria a implantação de um sistema de acumulação endógena focada na consolidação de um mercado interno e na generalização de seus benefícios para toda a sociedade, que Maria da Conceição Tavares chamou com muita pertinência de “modernização conservadora”. Optando-se por aliar-se aos interesses expansionistas do capitalismo internacional (...) e transformando o aparelho do Estado em mero instrumento do seu controle sobre a sociedade e o espaço, as elites nacionais preservaram seu poder de barganha no sistema capitalista mundial, ao mesmo tempo que reforçavam internamente sua absoluta e intolerante dominação. (Ferreira, 2007:43-44 – grifos meus)

O desenvolvimento dos anos 50, que sustentou o processo de acumulação no Brasil, teve por base a indústria de bens duráveis, que,

acompanhada pelo aprofundamento da concentração de renda, favoreceu a ampliação da classe média para o qual se dirigia o mercado imobiliário privado.

A receptividade promovida pelo Estado brasileiro às montadoras de veículos fez com que o automóvel causasse um grande impacto nas cidades ao promover a reestruturação das estruturas urbanas, visando adequar o sistema viário. Em vez de políticas sociais, as obras viárias tornaram-se prioridades no investimento público. O ideário urbanístico modernista, de organizar a cidade separando as diferentes funções, passou a ser incorporado ao urbanismo brasileiro por intermédio das leis de zoneamento e planos diretores. A utopia virou leis e projetos nos gabinetes governamentais, mas que na realidade, grande parte da população, excluída do mercado imobiliário privado, ocupava o solo irregularmente utilizando-se de poucos recursos técnicos e financeiros. Nesse contexto, massas rurais e urbanas mobilizadas para “as reformas de base”, perderam qualquer esperança de mudança com o golpe de Estado em 1964. Tem início um período de forte intervenção estatal na produção de habitação e do espaço urbano, com a criação do Sistema de financiamento da habitação – SFH e de seu agente central o Banco Nacional de habitação – BNH. O Estado militar, intervencionista, promoveu o financiamento de 4 milhões de moradias através desse sistema, um número realmente expressivo para a história do Brasil. Entretanto, não se tratou de uma ruptura em relação às tendências anteriores: a ideologia da casa própria se tornou absoluta e o mercado de produção de apartamentos se ampliou para atender à classe média. O mercado de terras também se ampliou graças ao crescimento do sistema viário aberto para a circulação de automóveis. A escala dos empreendimentos também mudou, implicando grande volume de recursos investidos. A segregação espacial e a exclusão social se aprofundaram e o problema da moradia se agravou.

Após o período militar de forte intervenção estatal e com as contínuas crises econômicas que atingiram o país nos anos 80, a desigualdade se aprofunda e os anos 90 refletem essa desigualdade com o crescimento da ilegalidade e violência em bairros pobres do Rio de Janeiro e São Paulo. É importante destacar também o processo de globalização da economia iniciado nos anos 60 e 70 em todo o mundo, e caracterizado por uma grande transformação tecnológica que tem repercussões no tempo e espaço. Na América

Latina, o impacto dessa transformação mundial se dá nos anos 80, aprofundando a pobreza. É nas metrópoles que o resultado da desigualdade social exacerbada se apresenta, representada pela segregação espacial. Apesar de uma diminuição do crescimento das metrópoles nos anos 80, persiste a tendência geral à urbanização crescente, com a expulsão da população do campo. Persiste também o crescimento urbano segregador e desigual.

A partir desta análise, é possível traçar uma realidade urbana que encontra na valorização imobiliária a base da segregação espacial e da carência habitacional. Dessa forma, em torno da apropriação da renda imobiliária, é travada uma disputa no contexto urbano. De acordo com Harvey (1982) de um lado estão os trabalhadores – usuários da cidade, que a tem como valor de uso – e do outro lado estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro e possui valor de uso. A luta que se trava é a própria expressão da luta de classes em torno do espaço construído. Os agentes envolvidos na produção do espaço urbano são: (i) capital em geral e (ii) capital imobiliário, onde a mercadoria a ser vendida é a própria cidade. Como expressão da luta de classes, o Estado pode intervir em diversos sentidos, favorecendo ou prejudicando determinados interesses. Tudo vai depender da correlação de forças presentes na sociedade, segundo o mesmo autor acima citado. Assim, conclui Maricato (1999), a habitação é uma mercadoria especial, pois seu preço é muito maior que o de um salário médio, sendo necessários muitos anos para pagá-la ou para juntar o valor que corresponde ao seu preço. O período de construção também é longo e exige a imobilização de capital por longo prazo. Outro fator que torna complexa a mercadoria é a sua vinculação com a terra, além da distribuição dessa terra no espaço urbano – uma vez que o seu valor depende dos investimentos públicos na cidade. No caso de Jundiaí o investimento público em determinadas regiões da cidade favorece a expansão do mercado imobiliário, concentrando a cidade legal (Maricato, 2000) ao redor desses investimentos e afastando o direito a cidade às regiões periféricas.

A necessidade de uma reflexão intensifica-se se levarmos em consideração a realidade de um país em que a análise do acesso ao solo urbano nos conduz a uma trajetória recheada de problemas e de uma desigual correlação

de forças entre os seus atores sociais. Cardoso e Ribeiro (2001) fazem a seguinte reflexão sobre as cidades no Brasil:

(...) consolidou-se (no Brasil), um circuito de acumulação urbana, formada por capitais mercantis e patrimoniais cujas condições de reprodução se ligam com os diversos tipos de lucros e rendas auferidos com as diferenças de qualidade de vida entre as áreas apropriadas pelos que têm o poder de (auto) segregação e o conjunto da cidade formado pelas periferias, favelas, mocambos, enfim, um habitat precário em termos de condições construtivas, localização e acesso aos serviços urbanos essenciais à vida na cidade. Consolidou-se, portanto, um modelo de cidade no qual observa-se a existência simultânea de escassez de solo urbano e uma abundância de terra. Vale dizer, de espaços equipados e terras semi-urbanas. É importante assinalar que, longe de constituir-se um problema, este modelo de cidade desigual vem cumprindo importante papel na expansão do capitalismo brasileiro, uma vez que permitiu uma dinâmica urbana de permanente expansão de fronteiras internas, fato que permitiu acomodar o conflito social inerente a um processo urbano dissociado da industrialização (...) (CARDOSO E RIBEIRO, 2001: 07-08 – grifos meus).

Diante do fato de que as cidades brasileiras cresceram muito além da capacidade de absorção do mercado de trabalho urbano gerado pela industrialização, o que resultou numa imensa reserva de mão de obra, chega-se à constatação que a luta de classes envolvendo os interesses dos representantes imobiliários e da classe trabalhadora, é demasiadamente desigual para haver um enfrentamento. Ora, se o processo de industrialização brasileiro não absorveu a totalidade de mão-de-obra existente no país, é evidente que o capital imobiliário se aproveitou dos espaços segregadores produzidos pela desigualdade das taxas salariais, valorizando determinadas áreas em detrimento das outras, como de fato ocorre em Jundiaí e em muitas cidades brasileiras.

No processo “modernizador” do Brasil na segunda metade do século XX, como o interesse das multinacionais era o de usufruir da força de trabalho barata, e o da elite brasileira de perpetuar sua hegemonia interna, foi claro que os primeiros utilizaram-se do segundo para tal intento, e além disso criaram restrições para a valorização do custo de reprodução da força de trabalho e a instalação de infra-estrutura urbana e de moradia. Conforme vimos, utilizando como estudo de caso o processo de ocupação urbana e a industrialização em

Jundiaí, a intensificação da migração para esta cidade e para a região provocou uma demanda habitacional significativa, como ocorreu também no resto do país nesse período. Esta demanda fez com que se multiplicassem os bairros periféricos de baixa-renda, reservas de mão – de – obra esquecidas pelo Estado. Ferreira (2007:44) aponta que em 1940, a população urbana do Brasil era de apenas 26,34%, saltando em 1980 para 68,86% chegando no ano 2000 a 81,20%, ao mesmo em que, embora o Brasil seja a 12ª economia mundial em 2006, os 10% mais ricos do país se apropriam de mais de 50% das riquezas. Os 30% mais ricos ficam com 90% do PIB e para os 70% mais pobres restam cerca de 10% do que a nossa economia produz. São sob esses números que Ermínia Maricato (2000) cunha o termo “urbanização com baixos salários”

Dessa maneira, é impossível promover uma reflexão do espaço urbano brasileiro sem levar-se em consideração a abissal desigualdade entre as suas classes sociais e a insustentável concentração de renda promovida pela modernização capitalista brasileira, ou “*modernização conservadora*” (Tavares, 1996), conforme foi verificado. A esse respeito, Ferreira (2007) descortina o mito que há por trás das características do crescimento brasileiro apoiado na valorização de determinados setores da economia e transpõe esse fato para a expansão da cidade:

(...)Sobre uma cidade que exclui e relega à indignidade metade da sua população, é sobreposta uma matriz modernizadora, ancorada no discurso ideológico da “cidade global”, e apoiada no mito do crescimento que, como já havia mostrado Florestan Fernandes, sempre conseguiu ludibriar as classes médias, por sua suposta capacidade de promover a modernização do país e o crescimento econômico, sem que a superação da exclusão socioespacial sequer entrasse em pauta. No máximo, defende-se um suposto e inverossímil “poder de sinergia” de umas poucas e privilegiadas centralidades econômicas, que seriam capazes de alavancar a superação da pobreza na cidade toda. Por isso legitima-se que tais centralidades recebam virtuosos investimentos públicos, que na prática só favorecem os setores burgueses hegemônicos nas dinâmicas de produção da cidade (Ferreira, 2007:219)

Diante, portanto, de uma estrutura onde o arcaico e atrasado continuam convivendo com o moderno, a pesquisa mostrará como esses mesmos agentes,

apoiados em relações patrimonialistas e confusas entre o público e o privado, intensificam o abismo entre o acesso por parte de uma classe média-alta e alta e o afastamento das classes menos privilegiadas à cidade, processo intensificado pelas ações de Planejamento do poder público. Nesse contexto é fundamental apresentar como os investimentos realizados pelo Poder público e a sua aproximação com o mercado imobiliário são essenciais, pois permitem a apropriação de vantagens locacionais competitivas decorrentes da agregação de valor gerada por esses investimentos em infra-estrutura urbana.

2.2 – Planejamento urbano e ambiental em Jundiá

2.2.1 – Os conceitos de planejamento e gestão urbanos

O conceito de planejamento é caro aos urbanistas, sendo objeto de disputa quanto aos seus fins e concepções por parte tanto de gerações de intelectuais de esquerda quanto dos segmentos políticos mais conservadores. A presença da crítica esquerdista no campo dos estudos urbanos remete-se ao início dos anos 70, sob uma forte influência marxista, donde se destacam Manuel Castells e David Harvey e ainda na década de 60 Henry Lefebvre com o clássico livro *O direito à cidade*²⁹, que mesmo sofrendo algumas objeções por parte dos dois autores acima descritos, muito viria a influenciar a renovação crítica da pesquisa urbana.

Castells e Harvey direcionaram o pensamento urbano em direção a crítica marxista. Ambos historicizaram os problemas sociais manifestados na cidade, encarando o espaço urbano como um produto social e os “problemas urbanos” como problemas relacionados com a dinâmica das relações de produção e a estrutura de poder na sociedade capitalista. Contrapunham-se, assim, tanto da ideologia da sociologia culturalista quanto ao darwinismo social

²⁹ Neste livro, o processo de industrialização é considerado por Lefebvre como o indutor da “problemática urbana”, caracterizando a sociedade moderna e partindo de ponto de reflexão para nossa época. Para o autor, as realidades industrial e urbana são inseparáveis, uma vez que revelam a complexidade de aspectos que as envolvem, evidenciando assim o acirramento das lutas entre as classes estabelecidas na cidade: burguesia e proletariado. O período burguês, segundo Lefebvre, anunciara a destruição da cidade, ao negá-la pela economia industrial e conseqüentemente, pela ideologia desta classe dirigente.

dos sociólogos urbanos da Escola de Chicago, ao promoverem um esforço intelectual de *desideologização* (SOUZA, 2001) do estudo da cidade, no sentido de desnudar os limites e as armadilhas da ideologia capitalista, tal como impregnada na sociologia e na geografia urbana clássicas. Esses autores trouxeram novas questões através de um viés político dos estudos urbanos, com o exame dos novos movimentos sociais, de suas reivindicações, de sua dinâmica e de seu relacionamento com o Estado e os partidos políticos. Dessa maneira, com relação ao planejamento urbano, a leitura dos diversos autores marxistas era unificada no que dizia respeito a denúncia do planejamento como manutenção do *status quo* capitalista.

Já as críticas conservadoras contra o planejamento surgiram a partir da frustração com os resultados da intervenção estatal em geral, nem sempre capaz de cumprir a promessa implícita de espírito keynesiano - de evitar as crises - bem como o esfacelamento das bases materiais do planejamento típico dos *welfare state* dos países capitalistas centrais. O enfraquecimento do planejamento, até então estreitamente associado a um Estado intervencionista, fez com que emergissem no bojo da reestruturação neoliberal novas modalidades de planejamento e gestão mais “flexíveis”, simbolizadas pela ascensão da perspectiva de governança local, acompanhado pela popularização do termo gestão (*management* nos países de língua inglesa). De acordo com Souza (2001), essa transição significou:

Como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e médio prazos, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”. Em outras palavras, ele representa a substituição de um “planejamento forte”, típico da era fordista, por um “planejamento fraco” (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era do pós-fordismo, da desregulamentação e do “Estado mínimo” (SOUZA, 2001:31).

Embora a citação acima contenha um teor crítico com relação à gestão, Souza chama atenção para o importante fato de que a gestão em si não precisa estar associada a uma perspectiva imediatista. Para este autor a administração a

curto e médio prazos dos recursos e problemas é tão essencial quanto a visão de longo alcance e a reflexão de longo prazo. Por este motivo, ele faz uma análise mais acurada dos conceitos de planejamento urbano e gestão urbana, entendendo que esses dois termos não são “intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos (...) (e), longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares” (SOUZA, 2001:46 – grifos meus). Logo,

Planejar sempre remete ao futuro (...) tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios (SOUZA, 2001:46).

E de maneira *distinta e complementar*, gerir significa: “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentes disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2001:46). Tão importante quanto planejar, buscando-se evitar ou minimizar problemas, Souza admite que a gestão é a efetivação das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir, de tal modo que planejamento e gestão são instrumentos dos quais não se pode abdicar.

No fito de estabelecer marcos teóricos de planejamento e gestão urbanos como ferramentas de promoção do desenvolvimento sócio-espacial³⁰, promotores de uma “*melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social*”, Souza (2001) acredita que a mudança social positiva precisa contemplar não somente as relações sociais, mas igualmente o espaço, envolvendo assim tanto cientistas sociais preocupados com as relações e processos sociais (dimensão econômica, política e cultural), quanto os arquitetos urbanistas, mais preocupados com os aspectos funcionais e estéticos – e tão importante quanto a diversidade de olhares com relação à cidade, está a concordância desta pesquisa com Souza (2001) de que o planejamento e gestão devem ser reconhecidas

³⁰ O conceito de desenvolvimento engendrado por Souza é entendido como melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social nas cidades, para além das discussões viciadas sobre a *modernização* da sociedade em sentido capitalista e ocidental.

como questões acima de tudo *políticas* e não apenas como *técnicas e científicas*, estando ligados a visões de mundo, interesses e estratégias dos sujeitos sociais presentes no urbano.

Com relação ao planejamento urbano no Brasil, Maricato (2000) defende que as cidades brasileiras cresceram de modo predatório por motivos que não são a ausência de planos e legislação urbanística, sustentando que “a ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder além de favorecer pequenos interesses corporativos” (MARICATO, 2000:147). De fato, a ocupação ilegal da terra urbana parte do modelo de apropriação desigual da renda da terra e as leis urbanísticas que se propõe a regulá-las cumprem o papel do plano-discurso, sendo cumpridas em apenas uma parte da cidade, de modo que a invasão de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização, além de institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente.

Para explicar o processo desigual de acumulação capitalista, Harvey (2003) traça um panorama econômico contemporâneo onde, paralelamente à retórica oficial - de que os fluxos de capital ao redor do mundo deveriam estar voltados para sustentar e promover a reprodução do capital, evitando as tendências de crise e tratando seriamente a pobreza – há “outros meios de acumulação” sendo geridos a partir de uma aliança entre o predatório capital financeiro e o poder do Estado para a acumulação de capitalista:

O quadro geral que surge, por conseguinte, é de um mundo espaço temporal entrelaçado de fluxos financeiros de capital excedente (...) que buscam seja desembolsar e absorver os excedentes de maneira produtiva, o mais das vezes em projetos de longo prazo numa variedade de espaços (de Bangladesh ao Brasil ou à China), seja usar o poder especulativo para livrar o sistema de sobreacumulação mediante a promoção de crises de desvalorização em territórios vulneráveis. São sem dúvida as populações desses territórios vulneráveis que tem de pagar o preço inevitável em termos de perda de ativos, perda de empregos e perda de segurança econômica, para não mencionar perda de dignidade e esperança. E por meio da mesma lógica que requer que os territórios vulneráveis sejam os primeiros a ser atingidos, assim também são tipicamente as populações mais vulneráveis desses territórios que suportam o principal ônus que sobre eles recair. (...) Conclui-se, pois, que o capitalismo sobrevive não apenas por meio de uma série de ordenações

espaço-temporais que absorvem os excedentes de capital de maneiras produtivas e construtivas, mas também por meio de desvalorizações e da destruição administrada como remédio corretivo daquilo que é em geral descrito como descontrole fiscal dos países que contraem empréstimos (HARVEY, 2003:112-113)

O mesmo autor utiliza o termo “acumulação via espoliação” para entender o processo de desenvolvimento capitalista dos países de capitalismo tardio, baseando-se no que seria para Rosa de Luxemburgo os cernes do imperialismo - quais sejam, os conceitos de “subconsumo”, ou o não-consumo da demanda produzida pelo mercado por conta da precarização das condições da classe trabalhadora, e também a “sobrecumulação”, ou crise de liquidez da acumulação capitalista. Nesse sentido os países imperialistas utilizariam de insumos mais baratos dos países subdesenvolvidos ou não-capitalistas e criariam um exercito industrial de reserva, forçando o rebaixamento dos salários, permitindo a acumulação do capital. Assim, Harvey demonstra a “relação orgânica” que há entre reprodução expandida e processos violentos de espoliação que vão nortear o processo de imperialismo. Nos países periféricos, a acumulação por espoliação torna-se a forma dominante de acumulação e reprodução expandida, cujo processo é desencadeado a partir do interesse de empreendedores e estados desenvolvimentistas integrarem-se ao sistema e buscarem os benefícios da acumulação do capital.

O caso estudado envolve justamente a tomada pelo capital internacional e local – setor automobilístico e construção civil por encomenda - de áreas que são espaços urbanos públicos e de uso em escala humana, não somente dentro de veículos compartimentados, mas faixas ao longo de Córregos e rios urbanos, em suas dimensões socioespaciais (SOUZA, 2001). Esse processo de “*expropriação das terras comuns*” (HARVEY, 2003), ou seja, ativos de propriedade do Estado ou destinados ao uso partilhado da população - num contexto de privatização e liberalização do mercado - em geral foram entregues ao mercado para que o capital sobreacumulado pudesse investir neles.

2.2.2 – Características do planejamento em Jundiaí

O município de Jundiaí tem grande tradição e estrutura institucional de planejamento, tendo Plano Diretor (PD) e legislação urbanística desde 1969, periodicamente revisada. O PD teve sua atualização em decorrência do Estatuto da Cidade, bem como a lei de zoneamento, a 24 de dezembro de 2004. Mas isso não tem garantido a justiça sócio ambiental e a universalização da qualidade de vida. Diversos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade para implementação da Reforma Urbana e presentes no Plano Diretor não foram regulamentados, como o inciso III do Art. 9º - que institui o Instituto de Planejamento Urbano, o Art. 24 – que institui a Outorga Onerosa, o Art. 26 – que institui as Operações Urbanas Consorciadas, o Art. 33 – que institui o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Art. 127 – que prevê a revisão do Plano Diretor. Além da delimitação das propriedades ociosas para aplicação do IPTU progressivo no tempo, que não está presente na lei do PD.

Dois paradigmas não mudaram na prática da Prefeitura de Jundiaí – manejo tradicional das águas pluviais e a desconsideração dos serviços ambientais prestados pelo espaço intra-urbano. Ainda estão presentes na prática da gestão municipal a utilização das áreas de fundo de vale ou outras ambientalmente sensíveis como várzeas para construir o sistema viário, Prepondera a visão de que o Poder público deve arcar com o ônus dos impactos dos empreendimentos privados na infra-estrutura urbana, como o aumento das vazões por impermeabilização das glebas e lotes, valorização imobiliária que cria dificuldades de acesso à moradia e de manutenção dos pequenos comerciantes nas regiões centrais, aumento do trânsito com congestionamentos e maior poluição (PUPO E BUENO, 2009).

Antes de apresentar as principais características dos diversos planos diretores e da expansão urbana em Jundiaí, verifica-se, a partir da fala de um ex-secretário de planejamento e meio-ambiente a ineficácia da precoce regulação urbanística quanto à sustentabilidade do seu crescimento:

(...) Eu acho que Jundiaí, apesar de ter saído na frente no processo de planejamento, esse mesmo processo de planejamento enrijeceu tanto que dificultou as possibilidades que tinha de se transformar num processo participativo, e portanto de ter mais capacidade de responder a cidade e ao avanço que a cidade estava tendo. (Caderno de campo, entrevista dia 28/07/2009)

2.2.3 – Os Planos Diretores Municipais de 1969, 1981, 1996 e a Lei Complementar nº 415/04 que Institui o novo Plano Diretor de Jundiaí

O município de Jundiaí foi pioneiro na elaboração de PD, tendo realizado o primeiro Plano Diretor Físico – Territorial em 1969, através da lei nº 1576. Este plano tinha como preocupação fundamental definir o sistema viário municipal e urbano, e a setorialização e zoneamento urbano e rural, bem como os usos permitidos. Destaca-se deste plano a criação do Distrito Industrial e a organização do sistema viário, que atualmente ainda obedece, com relação as suas diametrais e radiais, aquilo que foi estabelecido neste plano.

A expansão urbana ocorrida na década de 1970 exigiu que o PD de 1969 fosse reformulado em 1981, sob a lei nº 2507 (REANI, 2007 e SCARABELLO FILHO, 2003). Pela primeira vez, em seu parágrafo IV do segundo capítulo, o uso do solo urbano aparece condicionado à função social da propriedade, mantendo as determinações da lei federal 6766/79 que trata do parcelamento do solo para fins urbanos. Suas principais inovações foram a criação de setores de uso do solo com menor densidade demográfica e estabelecimento de procedimentos para aprovação de projetos de parcelamento do solo, além da expansão da área urbana³¹ (que passou de 67,04 km² para 117,22 km²). O PD de 1981 promoveu a diluição da densidade demográfica do centro da cidade após permitir a instalação de comércio e serviços em outros bairros. Também foi liberada a construção de edifícios em regiões como Vila Arens, Vila Progresso e Vila Rami, bem como nas avenidas Samuel Martins, Imigrantes e Nove de Julho, as principais avenidas da cidade, construídas na década de 1970.

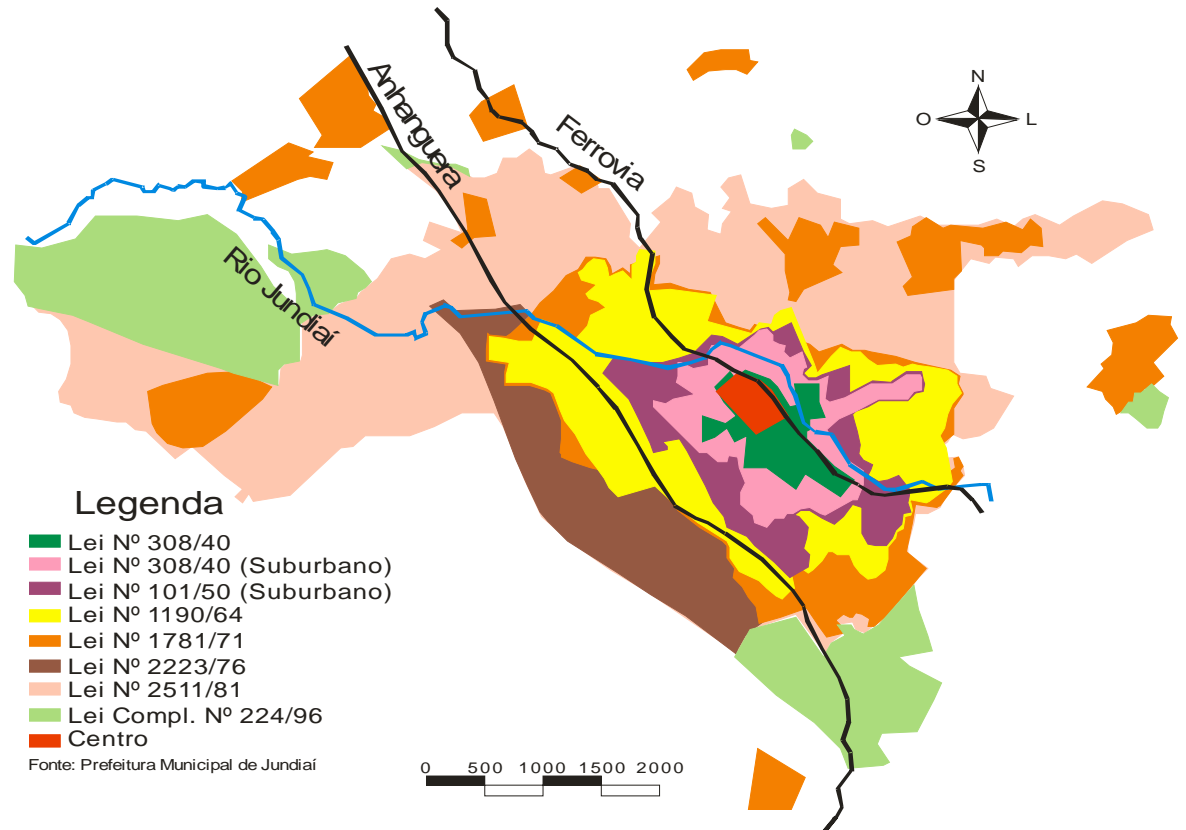
³¹ A população de Jundiaí não cresceu na mesma medida que a sua expansão de área urbana, e ainda parte do que cresceu foi para Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista, que foram emancipados.

Os dispositivos legais para a expansão do perímetro urbano (figura 6) verificados tanto em 1969 quanto em 1981 provocaram um inevitável espraiamento urbano com uma ocupação dispersa e nucleada. Isso fez com que as áreas mais distantes do centro alcançassem uma exígua valorização, haja vista a ausência de infra-estrutura e serviços, favorecendo a existência de loteamentos irregulares, moradias precárias e um grande número de bairros distantes e sem continuidade com as regiões mais urbanizadas. Reani (2007) faz um levantamento que sugeriria uma reflexão à parte: de 1981 a 2000 foram elaboradas 33 leis de revisão do perímetro urbano e ressetorizações, resultando em 9,7 km² de ampliação do perímetro urbano e 13,9 km² de ressetorizações, além de que entre 1976 e 2004 enquanto houve um crescimento populacional de 105% a área urbana legal cresceu cerca de 138%, um crescimento do perímetro urbano 33% maior que o da população. Esses números mostram as mudanças constantes de setorialização do município, muitas vezes servindo a determinados interesses do mercado imobiliário.

Com relação à ocupação urbana nas áreas de preservação ambiental, como a principal preocupação da lei 2507 de 1981 dizia respeito ao parcelamento do solo (SCARABELLO FILHO, 2003 e REANI, 2007), esta pouco contribuiu com a classificação das categorias do uso do solo que poderiam ser permitidas na área rural, sendo mantido o padrão de ocupação previsto em 1969. Dessa maneira, na área rural, que incluía áreas de preservação ambiental, continuaram sendo permitidos o parcelamento em lotes de “chácaras de lazer” com áreas mínimas de 5.000 m², fato que permitiu a proliferação de ocupações em áreas de interesse ambiental e agrícola.

A dificuldade dos loteamentos se enquadrarem à legislação municipal também contribuiu para a ocorrência de um saldo negativo na imigração nos anos 80, principalmente das populações mais pobres, que se deslocaram para os municípios conurbados a Jundiaí - Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista, onde o valor da terra e as exigências de infra-estrutura para o parcelamento eram menores. Em contrapartida, verificou-se o aumento da demanda por apartamentos em edifícios de habitações coletivas e, mais tarde estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços (SCARABELLO FILHO, 2003) em áreas privilegiadas mais próximas ao centro.

Figura 6 - Mapa da expansão do perímetro urbano de 1940 a 2000



Elaborado e Digitalizado por REANI, R. T.

Fonte: Reani (2007)

Na década de 1980, com a abertura aos partidos, começou a se formar o grupo político que dominaria as eleições na cidade nos próximos anos. Em 1982 foi eleito André Benassi, que nesta época pertencia ao PMDB e foi o primeiro prefeito após os anos de bipartidarismo que rompeu com a dominação da Arena em Jundiaí³². O prefeito eleito teve a sua base aliada na Câmara dos vereadores ampliada, com 11 vereadores do PMDB, três do PDS (antiga Arena), três do PTB e um do PT. Em 1988 assumiu o poder o único prefeito neste período que não pertencia ao grupo do PMDB - que tornou-se PSDB mais tarde. Walmor Barbosa Martins, que já havia sido prefeito entre 1969 e 1973, assumiu com um legislativo

³² Nas eleições municipais de 1976 a maioria dos candidatos eleitos era da Arena. O Prefeito Pedro Favaro e mais 11 vereadores formavam uma frente ampla contra apenas 6 vereadores do MDB.

mais heterogêneo, formado por PMDB, PDS, PFL, PSB, PDT, PTB, PT e PL. Em 1992 André Benassi (PSDB) torna-se prefeito novamente, com uma Câmara onde, na prática, somente o PT com dois vereadores representava oposição ao Executivo, um fato marcante até os dias atuais. Em 1996 assume a Prefeitura pela primeira vez Miguel Haddad (PSDB) tendo a frente um Legislativo com 7 vereadores do PSDB, mais 8 vereadores que não chegavam a representar uma polarização efetiva e 3 vereadores do PT como oposição. A marca das gestões deste grupo formado por PMDB-PSDB foi a formação de amplas alianças, que não permitiu a formatação de clivagens que permitissem a ruptura plena.

Em meio a esta conjuntura política, em 1996 foi aprovada a lei nº 224, além de um conjunto de propostas de leis complementares que tratavam do zoneamento urbano e rural (lei 221), do parcelamento do solo (lei 222), e da construção de vilas residenciais (lei 223), sendo que as propostas apresentadas foram aprovadas somente parcialmente pela Câmara Municipal (SCARABELLO FILHO, 2003).

Em 2004, por obrigatoriedade da Lei Federal 10.257/01 – o Estatuto da Cidade, Jundiaí instituiu um novo PD (LC 415/04 e 416/04 – figura 07)) com novos instrumentos e diretrizes, que como visto, não foram regulamentados³³. O controle e monitoramento do PD é competência dos poderes Executivo, Legislativo e da estrutura participativa municipal reunida na Comissão do Plano Diretor³⁴, além de, em algumas questões pontuais³⁵, alguns Conselhos serem

³³ Na seção III, que trata dos instrumentos da política urbana, o PD incorpora os dispositivos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, sem no entanto terem sido regulamentados. É o caso da outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). Com relação à outorga onerosa, foi aprovado pelo Poder Legislativo em 2007 um parecer contrário da Comissão de Justiça e Redação (CJR) com relação ao PL 9388 de autoria do Prefeito Municipal, encontrando-se no momento arquivado. A Lei que trata do EIV foi protagonista de um grande imbróglgio entre o Secretário de Planejamento e Meio Ambiente, o COMDEMA e a Comissão do Plano Diretor, com modificação de parecer das instâncias participativas pela Prefeitura em audiência pública realizada em 2007. Tramita na Câmara Municipal desde 2006 e atualmente aguarda para ser votado novamente pelo Legislativo, após anuência conjunta de uma nova proposta pela Comissão do Plano Diretor e COMDEMA. Para as operações urbanas e o IPTU progressivo no tempo não foram encontradas nenhum tipo de proposição na Câmara Municipal.

³⁴ A primeira Comissão do Plano Diretor foi reunida em 1956 através da Lei nº 503 com os representantes escolhidos pelo Prefeito Municipal. Em 1970 foi instituída uma nova Lei (nº 1710) com alterações em 1983, 1985, 1987, 1994 e 2001. Atualmente a Comissão conta com 14 representantes de associações de moradores, centros comunitários, sociedade amigos de bairro, movimentos populares e sindicatos ou associações de trabalhadores assalariados com sede em Jundiaí; 14 representantes de associações ou sindicatos patronais, de profissionais liberais e das instituições de direito privado com sede em Jundiaí e 13 representantes do Poder público Municipal.

chamados, como o Conselho de Meio Ambiente, o Conselho do Patrimônio Histórico (formado somente em 2008) e o Conselho de Gestão da Serra do Japi, o que efetivamente pouco tem acontecido. Na seção II, que trata da gestão democrática e participativa, também coloca-se a questão da participação direta da população nos programas e projetos de desenvolvimento urbano, por intermédio da Comissão do Plano Diretor, debates, audiências e consultas públicas, iniciativas de projetos de lei por iniciativa popular e Conselhos instituídos por lei municipal.

No que tange aos mananciais e Bacias Hidrográficas, o artigo 59 estabelece as seguintes considerações:

I - Buscar, através do Comitê de Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá — PCJ/UGRHI-5 - Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ações regionais de recuperação e proteção das seguintes bacias hidrográficas de interesse público:

a) Rio Jundiá-Mirim: constitui o principal manancial de água de Jundiá, englobando os municípios de Jarinu e Campo Limpo Paulista;

b) Ribeirão Caxambu: a bacia abrange os municípios de Jundiá, Cabreúva e Itupeva, com interesse de abastecimento de Jundiá e Itupeva;

c) Rio Capivari: é um manancial de abastecimento dos municípios da região de Campinas; parte da cabeceira do rio Capivari encontra-se na Zona Rural de Jundiá;

d) Rio Jundiuvira: nasce na Serra do Japi, em Jundiá, e forma os mananciais de interesse para Pirapora do Bom Jesus e Cabreúva;

e) Rio Jundiá: abrange os municípios de Campo Limpo Paulista, Várzea Paulista, Jundiá, Itupeva, Indaiatuba e Salto; abastecendo as propriedades rurais ribeirinhas e os municípios de Campo Limpo e Várzea Paulista;

f) Córrego da Estiva ou Japi: nasce na Serra do Japi, tendo sua captação no bairro do Moisés; é usado para o abastecimento de Jundiá;

g) Córrego da Terra Nova: nasce na Serra do Japi e configura-se como potencial fonte de abastecimento do Município, com possibilidade de reservação a montante da Rodovia Anhangüera;

II - desenvolver um Plano Diretor específico para as áreas de mananciais;

³⁵ No capítulo II, por exemplo, na seção I que trata da função social da cidade, está previsto a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Jundiá e no seu processo de instituição se prevê a interlocução com o COMDEMA, no entanto este dispositivo não foi regulamentado.

Através da pesquisa verificou-se que as intervenções realizadas com o financiamento do programa Saneamento Para Todos do Governo Federal para manejo de águas pluviais, que iremos detalhar no próximo item, não acompanhou o que estava estabelecido pelo PD – mesmo tratando-se de obras de grande impacto para toda Bacia Hidrográfica. Não se buscou dialogar com o Comitê de Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (PCJ) e o Poder público só ouviu as recomendações do Conselho de Meio Ambiente por força de ação judicial protocolada pelo Ministério Público. Também até o momento não se realizou o Plano de Manejo das Águas Pluviais, de Drenagem ou de Saneamento, conforme exigido no Contrato da Prefeitura com a CEF.

O PD também estabelece no artigo 61, que trata da política municipal de saneamento e infra-estrutura básica - ao contrário dos critérios adotados pelo Poder público de privilegiar as áreas urbanas já consolidadas com as obras acima citadas – a *distribuição espacial equilibrada e a apropriação socialmente justa dos equipamentos urbanos destinados à prestação de serviços de infra-estrutura*. No artigo 62, que define as diretrizes da política de infra-estrutura de saneamento, drenagem e serviços públicos, também são questionáveis as 24 intervenções de drenagem no que se refere as suas localizações, dado que deve-se *priorizar as obras de saneamento em áreas com maior concentração de população, notadamente nos bairros de baixa renda*.

A responsabilidade legada ao município pela regulamentação dos instrumentos do PD – vide a não regulamentação de algumas diretrizes que oneram o empreendedor privado em Jundiaí - tem-se mostrado insuficientes para conter o avanço da concentração de capital nas cidades, além de não favorecer a ocupação dos espaços deixados pelos vazios urbanos. A ausência de crédito para o acesso à moradia das famílias de baixa renda continua concorrendo com o crescimento da cidade formal, crescimento esse favorecido pelo “bom relacionamento” entre o Poder público e o mercado imobiliário, principalmente no privilégio das obras públicas. Essa característica é notada nas obras do Programa Saneamento Para Todos da Prefeitura Municipal de Jundiaí (figura 8). As intervenções preparam a cidade formal para o crescimento do mercado imobiliário nas regiões centrais e de alto valor imobiliário, passando ao largo de intervenções necessários em regiões de assentamentos precários e subnormais.

Figura 7 – Mapa de Zoneamento de Jundiaí – LC 416/04

LEGENDA

MACROZONA URBANA

- ZC - ZONA DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL
- ZR 1 - RESIDENCIAL DE BAIXA DENSIDADE
- ZR2 - RESIDENCIAL DE MÉDIA DENSIDADE
- ZR 3 - RESIDENCIAL DE USO MISTO
- ZRS - ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL
- ZCE - ZONA DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL ESPECIAL
- ZS 1 - ZONA DE SERVIÇO E COMÉRCIO CENTRAL
- ZS 2 - ZONA DE SERVIÇOS INSTITUCIONAIS
- ZI - ZONA INDUSTRIAL
- POLÍGONO DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO

MACROZONA RURAL

- ZONA DE CONSERVAÇÃO DA SERRA DOS CRISTAIS
- ZONA DE CONSERVAÇÃO DO VALE DO RIO JUNDIAÍ
- ZONA DE CONSERVAÇÃO DA BACIA DO RIO JUNDIAÍ-MIRIM
- ZONA DE CONSERVAÇÃO DA BACIA DO RIO CAPIVARI

CORREDORES DE COMÉRCIO E SERVIÇO

- CC 1 - CORREDOR DE COM. E SERVIÇOS DIVERSIFICADOS DE PEQUENO PORTE
- CC 2 - CORREDOR DE COM. E SERVIÇOS DIVERSIFICADOS DE MÉDIO PORTE
- CC 3 - CORREDOR DE COM. E SERVIÇOS DIVERSIFICADOS DE GRANDE PORTE

CLASSIFICAÇÃO DE VIAS

- VIAS LOCAIS
- VIAS COLETORAS
- VIAS ARTISANAS
- RODOVIA AMPHIBUS
- RODOVIA DOS SINCROS
- VIAS EXPRESSAS

DIVERSOS

- DIVISOR DE ÁGUAS
- REPRESA - DAE
- ÁREA DE ALAGAMENTO
- REPRESA - DAE
- FAIXA DE PRESERVAÇÃO
- ALTERAÇÕES DAS LEIS COMPLEMENTARES

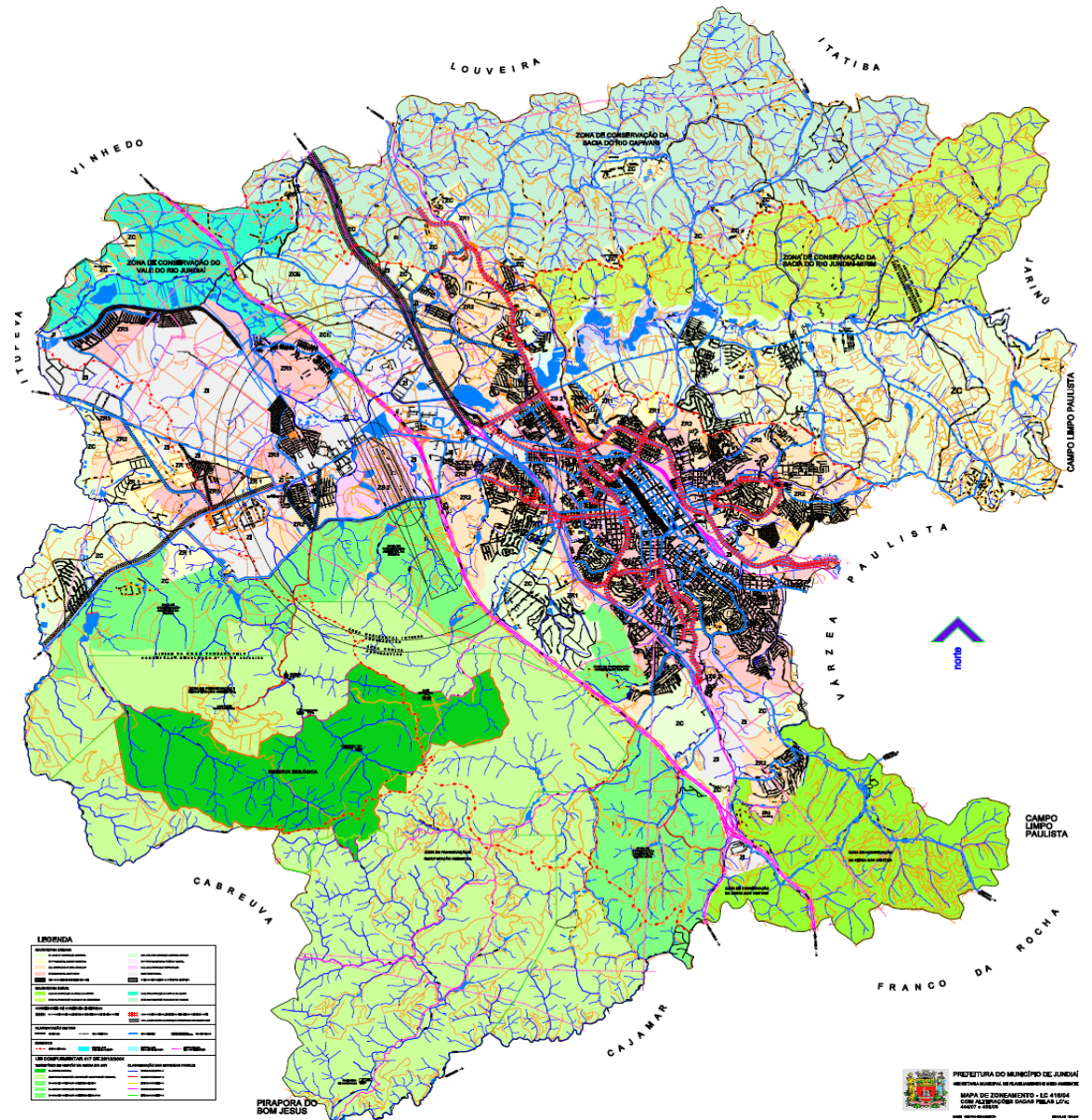
LEI COMPLEMENTAR 417 DE 29/12/2004

TERRITÓRIO DE GESTÃO DA SERRA DO JAPI

- Z1 - RESERVA BIOLÓGICA
- Z2 - ZONA DE PRESERVAÇÃO, RESTAURAÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL
- Z3 - ZONA DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL DA ESUMIDA
- Z4 - ZONA DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL DA MALOTA
- Z5 - ZONA DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL DA TERRA NOVA

CLASSIFICAÇÃO DAS ESTRADAS PARQUE

- ESTRADA PARQUE TIPO 1
- ESTRADA PARQUE TIPO 2
- ESTRADA PARQUE TIPO 3
- ESTRADA PARQUE TIPO 4
- ESTRADA PARQUE TIPO 5



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO
MAPA DE ZONEAMENTO - LC 416/04
CONSULTADO SOB DADOS PELA LEI
12.527/12

Já foi observado neste trabalho com Maricato (2000), que não foi a ausência de planos ou leis que permitiram o crescimento da cidade ilegal no Brasil. Segundo a autora, na verdade, num país onde as leis são criadas para serem seguidas apenas por alguns, o chamado “plano discurso” foi adotado por gerações políticas com resultados já conhecidos e exaustivamente debatidos pelos urbanistas. O caso de Jundiaí pode ser entendido também naquilo que a lei urbanística sempre representou no Brasil: a aplicação da legislação urbanística serviu em grande parte para promover a exclusão sócio-territorial de levadas de imigrantes que chegaram ao município em busca de trabalho na indústria e que foram se adaptando nos municípios conurbados à Jundiaí, formando bolsões de pobreza, principalmente na zona leste desta região. A cidade legal tem-se privilegiado dos acessos às rodovias e recebido investimento do poder público para, em conjunto com os empreendedores imobiliários, atrair um conjunto de indivíduos que, convencidos pela “qualidade de vida” propagandeada e deslocamento facilitado às regiões metropolitanas, transformam Jundiaí numa cidade-dormitório.

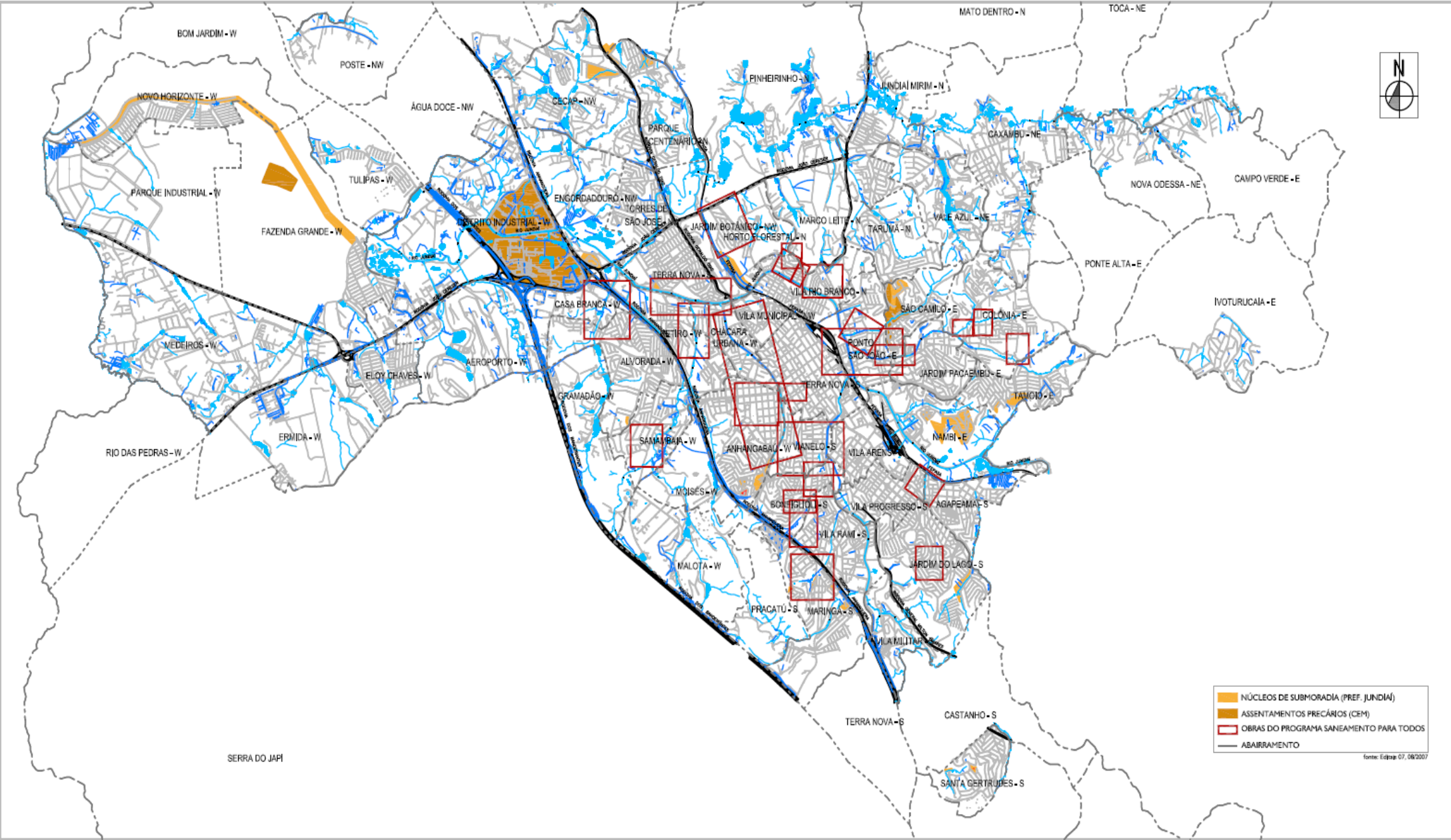
Também Villaça (2004) defende que a idéia do Plano Diretor alastrou-se na sociedade brasileira com grande intensidade, passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, principalmente arquitetos e engenheiros ligados aos problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários ligados principalmente ao setor imobiliário e imprensa. Disso decorre que:

Nossa sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem, é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país (Villaça, 2004:10).

Embora importantes conquistas tenham sido alcançadas pelos segmentos preocupados com a política urbana, principalmente com os setores sociais se fazendo representar nos espaços participativos após a “Constituição

Cidadã” de 1988, Villaça (2004) mostra que os instrumentos presentes nos PD’s como os dispositivos associados ao uso e controle do solo como a outorga onerosa, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e outras similares, só terão sucesso (entendido como o benefício que trarão a maioria excluída) dependendo do interesse que vierem a despertar no mercado imobiliário, pois eles tenderão a ser utilizados majoritariamente nas áreas imobiliariamente dinâmicas.

Figura 8 – Intervenções do Programa Saneamento Para Todos com a divisão por bairros e núcleos de submoradia



2.3 - O programa Saneamento para todos e a atuação dos sujeitos sociais envolvidos

Em 17 de abril de 2007 a Prefeitura do município de Jundiaí aprovou em sessão ordinária realizada na Câmara dos Vereadores a Lei 6.803, que previa um contrato de financiamento de R\$43.282.257,11 junto a Caixa Econômica Federal para intervenções em rios, córregos e redes de águas pluviais do município. Este empréstimo fez parte do contrato da Prefeitura de Jundiaí junto ao Ministério das Cidades para o Programa Saneamento Para Todos, na modalidade Manejo de Águas Pluviais do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Nesta mesma Lei Municipal aprovaram-se alterações no Plano Plurianual (PPA) 2006/2009 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para viabilizar a aquisição do financiamento.

Mesmo antes da abertura do edital de licitação das obras, veículos de comunicação de Jundiaí anteciparam-se em divulgar as obras de revitalização da Avenida Nove de Julho – e da faixa de água que o atravessa, conhecido como Córrego do Mato - via de acesso ao município e principal corredor econômico, de serviços e entretenimento da cidade. As notícias divulgadas pela Prefeitura davam conta das obras de canalização fechada do córrego e da construção de uma terceira faixa de rolamento em cada uma das vias. Esta obra também faria parte do pacote de intervenções financiado pelo Programa Saneamento Para Todos. De acordo com o Jornal Bom Dia de 31 de agosto de 2007, ambientalistas e alguns vereadores opositores começaram a pressionar a Prefeitura para que esta apresentasse um estudo de impacto ambiental das obras divulgadas, ao mesmo tempo em que a Fumas (Fundação Municipal de Ação Social) - Fundação Municipal de caráter privado, responsável pela política de habitação popular e serviços funerários do município, responsável pelo projeto junto ao Ministério das Cidades - não se manifestaria antes da aprovação do projeto de intervenções pelos órgãos competentes.

Em pesquisa realizada a partir das atas de reuniões do COMDEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente) no período de 2007/2009, observou-se que o projeto de canalização ficou sob responsabilidade da Fumas,

uma vez que a mesma possuía experiência no pleito de verbas para habitação social, motivo que a credenciou para concorrer ao financiamento federal. Outra justificativa encontrada diz respeito à inscrição, entre 2005 e 2006 de um projeto para o Programa “Pró-Saneamento” em parceria com a Secretaria Municipal de Serviços Públicos. Em 2007 foi possível aproveitar esta mesma proposta para o Programa Saneamento Para Todos. Inicialmente a Fumas havia requerido verbas para dois fundos do PAC, um ligado à habitação social e outro ao saneamento, no entanto somente o segundo foi contemplado. De acordo com informações advindas da própria Fumas, Jundiaí não estava entre as cidades prioritárias para o recebimento da verba junto ao Ministério das Cidades, no entanto, os outros municípios que pleiteavam os recursos apresentaram projetos sem viabilidade de execução pela parca qualidade técnica e por não possuírem o conhecimento dos ritos burocráticos.

Em outubro de 2007 foram abertas as licitações para 24 intervenções. A primeira foi a licitação Fumas nº 07/07 com abertura em 08 de outubro, no valor de R\$ 13.744.887,22 e tinha como objeto obras em cinco cursos d’água sendo um deles o próprio Rio Jundiaí. A segunda foi a Licitação Fumas nº 08/07 com abertura em 18 de outubro, no valor de 12.002.627,37 tendo como objeto obras em nove córregos e sistemas de águas pluviais, além da Concorrência Pública DAE Jundiaí nº 0001/2007 cujo objeto eram obras de extensão e remanejamento de 7.100m de rede coletora de esgoto e interceptor de esgoto na Avenida Nove de Julho em Jundiaí, no valor de R\$ 13.113.373,02.

A abertura de concorrência pública para execução das obras e do projeto executivo de intervenções teve como efeito a mobilização de um conjunto de representantes de diversas instituições, movimentos comunitários e profissionais liberais indignados com a aplicação dos recursos federais nas obras constantes no projeto executivo da Prefeitura de Jundiaí. Este movimento denominado “Movimento em Defesa dos Rios e Córregos de Jundiaí e Região”, protocolou uma representação no Ministério Público Estadual e Federal em outubro e novembro de 2007 respectivamente. Os integrantes do movimento alegaram que as obras previstas acarretariam danos irreparáveis ao meio ambiente mediante uma desnecessária impermeabilização do solo, que resultaria no aumento na velocidade das águas, assoreamento dos córregos e rios,

elevação da temperatura e diminuição da umidade da área urbana, utilização de tecnologia ultrapassada de canalização e destruição de áreas permeáveis e vegetadas. De acordo com as denúncias, as obras fugiriam da competência contratual da Fumas, não respeitariam a Lei Orgânica Municipal e a Lei do Plano Diretor Municipal quanto ao meio ambiente e o tratamento dos recursos hídricos, além de que não foram realizadas audiências públicas nem foram ouvidas a Comissão do Plano Diretor e o COMDEMA.

Por imposição do Ministério Público, as licitações foram canceladas e para que novos projetos pudessem ser aprovados o COMDEMA deveria ser consultado para dar o seu parecer com relação às canalizações.

Em setembro de 2007, antes das mobilizações, o Ministério Público Federal também recomendou a Fumas que ao dar início a um novo certame para a contratação de obras para execução do Projeto, agrupasse as etapas dos trabalhos em itens, com licitações e contratos próprios para cada item.

Por intermédio da análise junto à ata do Conselho de novembro de 2007 observa-se que a maior preocupação naquele momento - uma vez que a notoriedade conquistada pelo Conselho junto à opinião pública desencadeou um posicionamento central do COMDEMA na discussão das políticas públicas de canalização e saneamento – era obter informações das obras, principalmente com relação aos licenciamentos emitidos pelo DPRN e DAEE. Havia poucas informações e a maioria delas desconhecidas, conforme pode ser observado pela imprensa local. Em reportagem do Jornal de Jundiaí de 06 de março de 2008³⁶, tanto o então prefeito Ary Fossen, quanto a Superintendente da Fumas Solange Marques afirmavam que novos estudos e possibilidades estavam sendo realizadas para o manejo das águas, e que, após a manifestação do movimento ambientalista toda a proposta de intervenção anterior seria reavaliada. Ainda na mesma ata, é possível destacar uma fala do presidente, lembrando que o então Secretário de Planejamento e Meio Ambiente, Francisco José Carbonari, solicitou

³⁶ “*Córrego da Nove de Julho: por ora, nem fechado, nem aberto*”. Jornal de Jundiaí, 06 de março de 2008.

que o Conselho somente se pronunciasse após ouvir formalmente o executivo municipal, uma vez que nenhuma decisão havia sido tomada até então³⁷.

Em 19 de dezembro de 2007 foi realizada a primeira reunião no COMDEMA para apresentação do projeto Saneamento Para Todos e as 24 intervenções de drenagem, contando com a presença de técnicos da Fumas, da consultoria contratada para elaboração de alternativas de intervenção, além do Secretário Municipal de obras e o de Planejamento e Meio Ambiente. Nesta audiência foi defendido pelo então Secretário de Obras, Ademir Pedro Victor, o tamponamento completo do Córrego do Mato com um tratamento urbanístico e paisagístico e o redimensionamento da calha do córrego para chuvas com recorrência de 100 anos. Defendeu também a terceira faixa que rolagem por se tratar de uma avenida que nos próximos anos se tornará o principal acesso da cidade.

O Movimento em Defesa dos Rios e Córregos da região adotou como estratégia a manifestação pública, e no dia 22 de março de 2008 promoveu um ato público denominado “Funeral dos córregos”, protestando contra a intervenção nos córregos da Colônia, Guanabara, Walquirias, das Flores, do Jardim do Lago, das Carpas e Japi-Guaçú, além do próprio Rio Jundiaí. Neste momento, as atenções do movimento, segundo um de seus representantes entrevistado, era buscar o espaço do COMDEMA para pressionar o poder público. Integrantes do movimento estiveram na reunião organizada pelo COMDEMA no dia 12 de março de 2008 para discussão do projeto Saneamento Para Todos. A audiência reuniu representantes da Prefeitura Municipal, DAEE, DPRN e Ministério Público Estadual e Federal. A Superintendente da FUMAS, Dra. Solange Marques afirmou na ocasião, que a sociedade seria atualizada sobre as obras aprovadas e já

³⁷ É importante lembrar que em meio a essas questões, em dezembro de 2007 o Executivo elaborou um Plano de Lei para implementação do EIV e enviou-o ao COMDEMA para análise. Depois de estudos e debates o COMDEMA deu parecer favorável ao PL e devolveu-o ao Executivo. Após algum tempo, a Câmara de Vereadores contactou o presidente do COMDEMA perguntando sobre se o PL havia sido analisado. O Presidente respondeu afirmativamente e enviou o parecer com o Projeto anexado. Então percebeu-se que o PL analisado pelo COMDEMA era diferente do que o Executivo havia enviado para a Câmara Municipal. Uma das principais diferenças era quanto aos empreendimentos habitacionais sujeitos à exigência de EIV: o enviado ao COMDEMA fazia a exigência para os com numero de unidades superior a 100 e o enviado à Câmara o fazia para empreendimentos com mais de 500 unidades. Isso causou um grande mal estar entre os três - Executivo, Legislativo e Conselho. Destaque-se que o COMDEMA foi acusado de ter enviado seu parecer à Câmara sem antes consultar o Gabinete do Prefeito, o que seria irregular, denotando a visão de dependência e subordinação que o Executivo espera do Conselho. A regulamentação não foi concluída.

iniciadas, os projetos em aprovação, projetos aptos à aprovação e estudos em realização, mas em um momento oportuno. Entretanto, conforme veremos adiante, intervenções foram iniciadas sem o parecer do COMDEMA, ou com parecer contrário.

O COMDEMA emitiu parecer contrário às obras propostas pela Prefeitura para o Córrego do Mato na Avenida Nove de Julho, que previam o seu tamponamento. A essa altura, de todas as obras com investimento do PAC, a que causaria maior impacto - até pela divulgação que vinha recebendo dos meios de comunicação - seria a do Córrego do Mato, que não por acaso tornou-se simbólica tanto para o movimento quanto para o COMDEMA. Em ata de abril de 2008, consta que o Conselho emitiu um parecer manifestando a sua insatisfação pela maneira com que o processo foi conduzido e, em seguida, posicionando-se contrário a qualquer forma de tamponamento de cursos d'água.

No dia 09 de maio de 2008 foram apresentadas novas diretrizes para o projeto de canalização e revitalização da Avenida 09 de julho em evento promovido pela Fumas. O novo traçado foi desenhado por uma Consultoria contratada pela Prefeitura que reunia profissionais da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Fesp), USP, Unicamp e Puc³⁸. Dentro da nova proposta de intervenção previam-se três pistas de cada lado da avenida, ciclovia, espaço para caminhada, área verde e defensas de concreto, além da canalização aberta. Após este evento, em reunião ordinária do COMDEMA no dia 14 de maio, o Conselho manifestou sua opinião entendendo que o projeto deveria privilegiar o canal com revestimento natural, sem a necessidade da terceira faixa de rolamento, sem equipamentos extras e sem o uso do canal de concreto. Também deveria ser realizado um levantamento de fauna e flora existente no Local, além da manutenção, no mínimo, do que já existe – acompanhado de monitoramento. A Fumas, após o evento de 9 de maio tentou novamente protocolar junto ao DEPRN pedido de licenciamento ambiental para execução das obras. O DEPRN não emitiu o pedido de Autorização por respeitar parecer negativo do COMDEMA.

³⁸ A Fumas contratou a FESP – uma Fundação universitária, que contratou consultores para desenvolver alternativas às obras propostas, respondendo às críticas do COMDEMA, Movimento e Ministério Público.

O Movimento em Defesa dos Rios e Córregos, por sua vez, promoveu um encontro reunindo especialista de fora da cidade para debater sobre novas tecnologias de manejo das águas pluviais. Durante esta reunião apareceram moradores de bairros próximos a diversos locais de obras, com crachá de identificação, cuja maior reclamação era com relação ao saneamento. A partir das palestras, o Movimento produziu um CD com material técnico e distribuiu para todas as autoridades, sugerindo alternativas técnicas mais adequadas. O movimento também conseguiu uma audiência com o Promotor, que colocou como questão de honra o não fechamento do Córrego do Mato, mas como batalha perdida os outros locais.

Em Julho de 2008 o DPRN emitiu parecer técnico ambiental sobre as obras do Córrego do Mato informando a necessidade do projeto estar consensuado nas instâncias municipais e exigindo que a permeabilidade existente naquela área de APP fosse mantida. Assim em 19 de agosto de 2008 - em reunião que reuniu o COMDEMA, o Prefeito do Município de Jundiaí, o Promotor de Justiça do município, o gerente da agência ambiental da Cetesb, os secretários de planejamento e meio ambiente, de obras e o de transportes e a Superintendente da Fumas – foi apresentado um novo projeto para o Córrego com uma nova Consultoria contratada pela Fumas, ligada a ESALQ/USP. Nessa reunião, inclusive com a presença de muitos conselheiros que nunca haviam anteriormente participado das reuniões do COMDEMA, foi aprovado finalmente, com 22 votos favoráveis e um contrário, as obras de canalização aberta e manejo das águas do Córrego do Mato. Após, em 30 de outubro foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Prefeitura Municipal de Jundiaí, Fumas e DAE S/A. Neste documento, as compromissárias comprometem-se a realizar obra de reforma da canalização existente e de recuperação ambiental, primando por uma *“intervenção que realmente ofereça ganho ambiental, promovendo a sadia qualidade de vida dos munícipes e o equilíbrio ecológico do meio ambiente”* (anexo E). O termo assinado, além do compromisso apenas para as obras do Córrego do Mato, desvincula as exigências dos recursos federais da necessidade de compensação ambiental, podendo ser realizadas após a conclusão das obras. Destaque também para o imbróglio criado pelo Ministério Público Federal que, após notificar o COMDEMA com relação às obras propostas pela Prefeitura,

entendeu que o caso era responsabilidade do Ministério Público Estadual, passando o caso para este. O Ministério Público Estadual reduziu a oportunidade deliberativa do COMDEMA ao propor condições de canalização somente ao Córrego do Mato, tendo as outras intervenções como batalhas perdidas.

Neste momento, conforme já apontado, como a mobilização havia se voltado para o Córrego do Mato, o Movimento em Defesa dos Rios e Córregos, desmobilizou-se, de acordo com um representante do movimento:

Num primeiro momento, talvez até por falta de foco ou falta de conhecimento, nós centramos muito a luta, o debate, o questionamento no córrego do mato... outras intervenções rolando, a gente estava ciente dessas intervenções, a gente até tinha acesso ao material, mas a gente focou, achou que era emblemático, que era uma maneira de puxar o debate... no fim nós mal salvamos isso e não salvamos os outros (...) houve um determinado momento em que o movimento em defesa dos córregos também tirou um pouco a sua participação, acho que até por questão de outros compromissos. (Caderno de campo, entrevista dia 23/06/2009)

Ao mesmo tempo em que se consensuava alternativas para o Córrego do Mato, outras obras de manejo de águas eram licenciadas pelos órgãos estaduais e executadas no município. São eles: o córrego da Colônia, trecho do Rio Jundiá próximo a favela do Xangai, o Córrego das Walquírias e Córrego do Guanabara - todos também faziam parte do Pacote de obras financiado pelo PAC. Em todas as obras seriam utilizados concreto nas laterais e no fundo das seções. Poucas intervenções por parte do COMDEMA foram possíveis.

Em reunião do COMDEMA de setembro de 2008 foi encaminhado ofício para Fumas agendando uma audiência para apresentação do projeto de canalização do Córrego das Walquírias, pois o mesmo não havia tido boa aceitação por parte dos conselheiros. Em novembro, novamente foi enviado um ofício para a Fumas solicitando que o rito de análise dos projetos seja cumprido, uma vez que a entidade, após conseguir licenciamento junto ao DPRN e DAEE, deu início às obras sem ouvir o Conselho. Mais tarde, em maio de 2009 o Conselho ratificou sua posição com parecer encaminhado para o Executivo, discordando das obras e como o processo foi encaminhado – a canalização já

estava praticamente pronta, inteiramente concretada e preparada para receber asfalto e empreendimento imobiliário. A mesma atitude foi tomada com relação ao Projeto de lei complementar nº 831 que institui a Política Municipal de Recursos Hídricos, de autoria do Prefeito Ary Fossen. O texto chegou para audiência na Câmara dos Vereadores no dia 12 de novembro sem passar pelas mãos do COMDEMA e da Comissão do Plano Diretor. Essa prática da Prefeitura, mesmo com a alternância da gestão municipal em 2009 não gerou muitas mudanças. Em 08 de abril de 2009 foi realizada audiência com o recém empossado Prefeito Miguel Haddad (PSDB) em reunião do COMDEMA. Quando questionado em relação ao desconforto gerado pelas obras do PAC e projetos apresentados sem antecedência ao Conselho, o Prefeito respondeu dizendo que na medida do possível isso será realizado, no entanto, muitos projetos possuem prazo, motivo pelo qual muitas vezes o diálogo não é estabelecido – deixando claro o papel secundário e destituído de poder das estruturas participativas para o Executivo Municipal.

Em fevereiro de 2009 foi realizada reunião do COMDEMA para apresentação das obras do Córrego do Guanabara com a presença de representantes da Associação de Moradores do Jardim Guanabara, o Presidente da Fumas e a ex-superintendente da instituição. Após apresentação da proposta de seção retangular concretada por inteiro, houve pressão por parte dos moradores para que as obras fossem aprovadas, já que a urbanização havia se consolidado na várzea do rio e as chuvas faziam com que o córrego transbordasse. Mesmo entendendo que aquela solução seria paliativa, o Conselho aprovou as obras com a garantia da elaboração de um plano de manejo de águas para todo o município, o que, inclusive, era exigência do contrato com a Caixa Econômica Federal, devendo estar pronto até um ano após a assinatura do contrato, e que até o momento ainda não foi realizado.

Com relação ao Plano de manejo de águas, o então Secretário de obras do município, Ademir Pedro Victor, em entrevista³⁹ para o Jornal da Cidade em 09 de dezembro de 2007 manifestou claramente quais os procedimentos de planejamento por parte da Prefeitura Municipal. De acordo com o Secretário, há a

³⁹ “*Obra vista com desnecessária*”. Jornal da cidade, 09 de dezembro de 2007

necessidade de “aquisição” de um Plano de Manejo de Águas Pluviais para o município, e que após conversa com o Secretário de Finanças, ele iria “comprar” um Plano.

Com a mudança da gestão municipal em 2008, embora com a continuidade do mesmo partido no Poder, as obras da Avenida Nove de Julho continuam repercutindo negativamente no COMDEMA. Em novembro de 2009, segundo reportagem do Jornal de Jundiaí⁴⁰, em alguns trechos estavam sendo colocadas aduelas, que encobrem trechos do leito, contrariando as medidas do TAC assinado entre a PM Jundiaí, Ministério Público e DAE. O secretário de Planejamento e Meio Ambiente afirma que o acordo está sendo cumprido, embora admita mudança em “detalhes”.

2.5 – A valorização imobiliária em Jundiaí

Os agentes promotores da valorização imobiliária em Jundiaí, por intermédio de uma eficiente rede de relações de permeabilidade junto ao Poder público Municipal, tem alcançado importantes conquistas para o setor ao longo dos anos. Já Foi observado no item 2.1.2 como no século XIX terras de baixa qualidade produtiva foram valorizadas mediante o chamado “*Planejamento em rede*” e a ocupação territorial pelos colonos italianos na região. Mais tarde na década de 1940, com o estabelecimento da vocação industrial em Jundiaí, a Rodovia Anhanguera é construída atravessando o município. O então Prefeito e arquiteto Vasco Antonio Venchiarutti - figura relevante por ter lançado as bases para o primeiro Plano Diretor Municipal e tido como precursor do planejamento em Jundiaí – inicia neste mesmo período a construção da Avenida Jundiaí, ligando a Rodovia ao centro da cidade, por intermédio da desapropriação voluntária dos proprietários do entorno e a promessa de valorização daquela região. Grandes terrenos particulares tornam-se públicos ao longo trajeto da Avenida, como o Parque da Uva e o Ginásio Nicolino de Lucca. O entorno da Avenida valoriza-se criando um dos primeiros loteamentos de alto padrão em

⁴⁰ “*Ambientalistas criticam obras na 9 de Julho. Secretário retruca*”. Jornal de Jundiaí, 06 de novembro de 2009

Jundiaí na década de 1950 – o Jardim Ana Maria, empreendimento realizado pela empresa FA Oliva, atualmente uma das construtoras mais atuantes no município. Mais tarde na década de 1970, é construída a Avenida Nove de Julho, fruto das boas relações entre o Prefeito Íbis Cruz e o Ministro dos Transportes dos Governos Costa e Silva e Emílio Garrastazu Medici, Mário Andreazza, além do Ministro Delfim Neto - que destinou uma verba generosa para a construção de Avenidas na cidade. Além da Nove de Julho também foram construídas a Avenida dos Imigrantes Italianos e a Avenida 14 de Dezembro. A escolha do local onde está situada a Avenida⁴¹ valorizou os terrenos de um importante industrial da cidade, Arcângelo Rappa, sogro de um empresário do setor imobiliário em Jundiaí, Sérgio Del Porto Santos, um dos primeiros investidores da Avenida e presidente do PSDB local. Atualmente a Avenida Nove de Julho é uma das regiões mais valorizadas da cidade e possui quase todas as funções urbanas, entre elas: carga e descarga, transporte urbano, pedestres, comércio e serviços. Ela faz parte do sistema viário estrutural da cidade, assim como a Avenida Antonio Frederico Ozanan, Rua José do Patrocínio, Rua Dr. Odil Campos Saes e Rua Messina.

Outro importante líder partidário do mesmo grupo político que está a frente da Prefeitura há vinte cinco anos, e que foi Prefeito de Jundiaí por duas gestões, André Benassi, é um dos donos de uma grande construtora na cidade, a Construtora Santa Ângela, empresa do Grupo Benassi. As associações do setor imobiliário da cidade, também são chefiadas pela família Benassi. Célia Benassi é Presidente da Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e Região (Proempi) e delegada regional do Secovi em Jundiaí. Também da família, o arquiteto e representante das entidades comunitárias de bairro, Rafael Benassi foi durante a gestão 2007/2009 Secretário do Conselho de Meio Ambiente.

Também o atual prefeito Miguel Haddad (PSDB) está ligado ao mercado imobiliário. Em sua declaração de bens nas últimas eleições municipais

⁴¹ A construção da Avenida foi cercada por uma série de polêmicas, pois além de, na época, não proporcionar a ligação do que hoje é entendido com o anel perimetral do município, foi assentada sob terreno alagadiço, de fundo de vale, às margens do Córrego do Mato. Foi considerada por muitos uma obra que ligava “o nada a lugar nenhum”.

de 2008⁴², constam cotas de participação de capital em três empresas⁴³ de investimentos imobiliários, cotas essas que juntas somam mais de R\$900.000,00

As relações de intermediação e permeabilidade que o Poder público representa em Jundiaí junto ao empresariado, estão expressas numa publicação do mercado imobiliário, tendo a frente um empreendimento da própria construtora do Grupo Benassi. Nesta publicação estão presentes depoimentos de vários secretários e políticos da região, entre eles o vice-prefeito de Jundiaí, Luis Fernando Machado (PSDB):

(...) Dizemos que Jundiaí é a esquina do país. Num raio de 50 km de nossa cidade temos os quatro melhores aeroportos do Estado de São Paulo: Viracopos, Congonhas, Guarulhos e, aqui na cidade, O Aeroporto Estadual Comandante Rolim. Avançamos para um raio de 130km, temos o Porto de Santos (...) **No aspecto ambiental, por exemplo, criamos um consórcio com os três municípios do entorno de Jundiaí para a preservação da Serra do Japi**, que tem quase 50% do seu território dentro da nossa cidade (...) **O conjunto de obras viárias beneficiará o bairro da Ponte São João** e toda uma região que precisa conectar-se com a agilidade e o conforto ao centro da cidade (Espaço & Vida Ponte São João, 2009 – grifos meus).

O interesse que o Poder público possui na atração do mercado imobiliário está claramente exposto na fala do vice-prefeito. Os argumentos de localização do município, a qualidade ambiental proporcionada pela Serra do Japi e a promessa de um investimento de R\$20 milhões para obras viárias e de urbanização na região do bairro Ponte São João, contabilizam um ótimo negócio para o investimento do mercado imobiliário, além de se confundirem com os próprios discursos e interesses do mercado. Prova disso, é o destaque que um artigo do Portal do Sindicato do setor imobiliário – Secovi - dá em relação à localização e qualidade de vida em Jundiaí como um diferencial de atração para o mercado.

O sistema viário estratégico, o alto índice de saneamento que chega a 99% da cidade e a baixa criminalidade são elementos

⁴² Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/divulg_cand.htm>. Acesso em: 28/01/2010.

⁴³ G. Haddad Empreendimentos Imobiliários, Planegram Construções e planejamento Ltda e REMA Empreendimentos Imobiliários Ltda.

que tem atraído investidores de São Paulo para o mercado imobiliário de Jundiaí (Portal Secovi, 2008)⁴⁴

Pelo lado do Poder público, reproduz-se o mito da “Jundiaí saudável”⁴⁵, com um alto poder aquisitivo de sua população e terreno fértil para o investimento do capital imobiliário, conforme publicação da Prefeitura Municipal:

Em Jundiaí junta-se o melhor de dois mundos: conforto de cidade pequena aliado à modernidade e às facilidades de uma metrópole (...) Da área total do município, 64% é considerada área rural, 31% da qual compreende a área de tombamento da Serra do Japi. Há ótima oferta na cidade de áreas verdes, bairros tranquilos e excelentes parques municipais. Tudo com acesso facilitado à abundante e variada oferta de bens e serviços, características próprias de uma cidade de grande porte (...) Por tudo isso, Jundiaí tem uma das melhores qualidade de vida do Estado de São Paulo. É conhecida como “cidade saudável”, título conferido pela Universidade de Toronto, do Canadá. Importante indicador do nível da qualidade de vida municipal é a classificação de Jundiaí como o segundo melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do Estado de São Paulo, para cidades com mais de 200.000 habitantes, e o quarto lugar no ranking geral entre os 645 municípios do Estado, para o mesmo indicador. (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, 2009)

Pode-se realmente constatar a expansão do mercado imobiliário em Jundiaí se levarmos em consideração a quantidade de projetos aprovados pela Secretaria de Obras. Os condomínios e edifícios residenciais apresentaram um crescimento bastante significativo entre 2007 e 2008, passando de 7 aprovações de projetos para 21 e de 17 para 29, respectivamente, conforme a tabela 5. As residências demonstraram um crescimento maior entre 2005 e 2006, passando de 852 aprovações para 1090.

Tabela 5 – Projetos aprovados pela Secretaria Municipal de Obras

	2005	2006	2007	2008	2009*
Condomínios	5	5	7	21	8
Edifícios Residenciais	15	18	17	29	23
Residências	852	1090	1120	1081	861
Total	872	1113	1144	1131	892

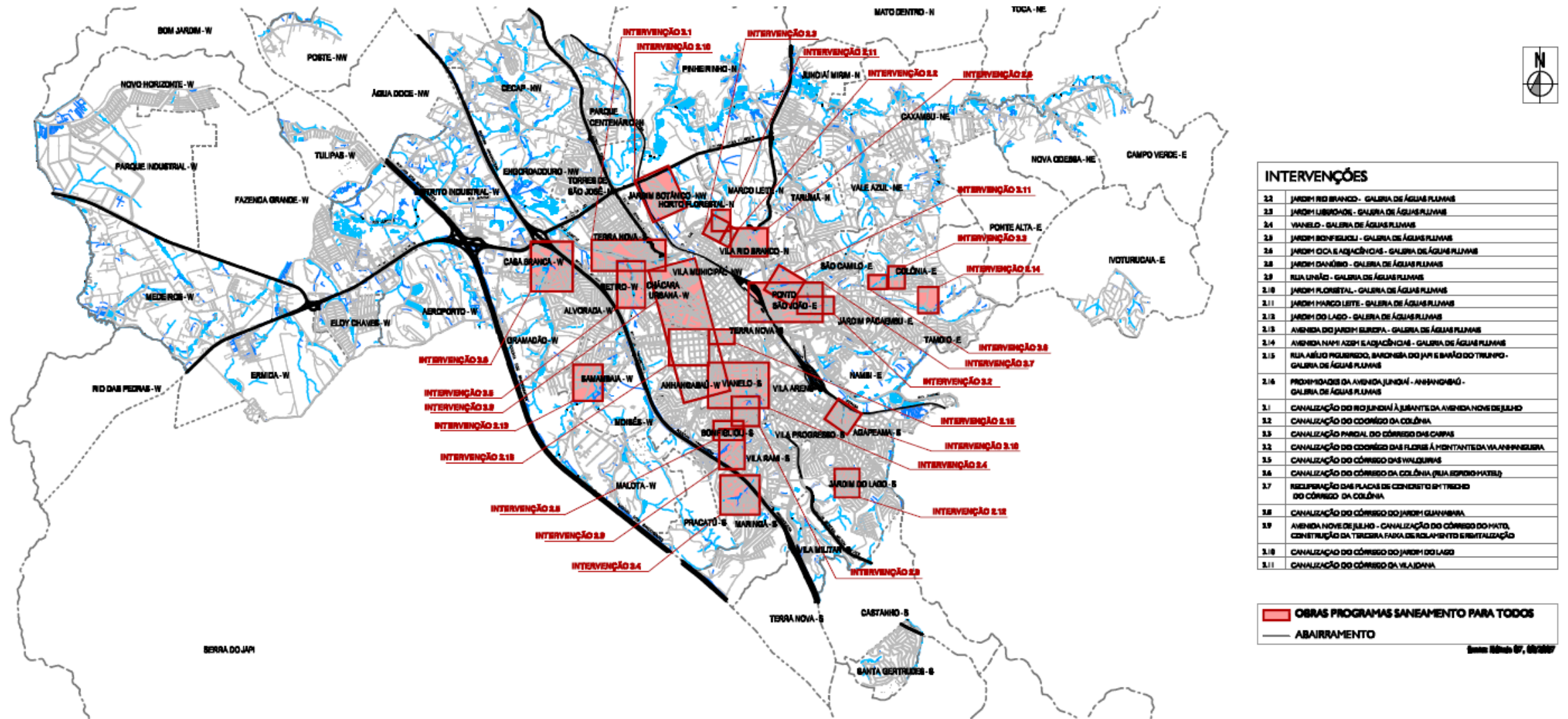
⁴⁴ “Campinas tem o metro quadrado mais caro do interior do estado”. Disponível em: http://www.secovi.com.br/noticias/mostra_noticia.php?cont_id=3705, acesso em 10/12/2009

⁴⁵ Ver Mendes (2000).

*Projetos aprovados até 15 de setembro.
Fonte: Prefeitura Municipal de Jundiaí. Secretaria Municipal de Obras.
Divisão de Aprovação de Projetos, 2009.

O estudo de caso dessa pesquisa revela que as políticas públicas de saneamento em Jundiaí foram elaboradas dando preferência às regiões do município com melhores índices de qualidade de vida e urbanização já consolidada – e mais receptivas ao mercado imobiliário - em detrimento das regiões mais carentes de infra-estrutura urbana. O pacote de obras do Programa Saneamento Para Todos contemplou a canalização do rio Jundiaí, mais 6 córregos e cujas bacias hidrográficas somam quase toda a área urbana central do município (figura 9), além de diversas obras de microdrenagem.

Figura 9 – Intervenções do Programa Saneamento Para Todos com a divisão por bairros

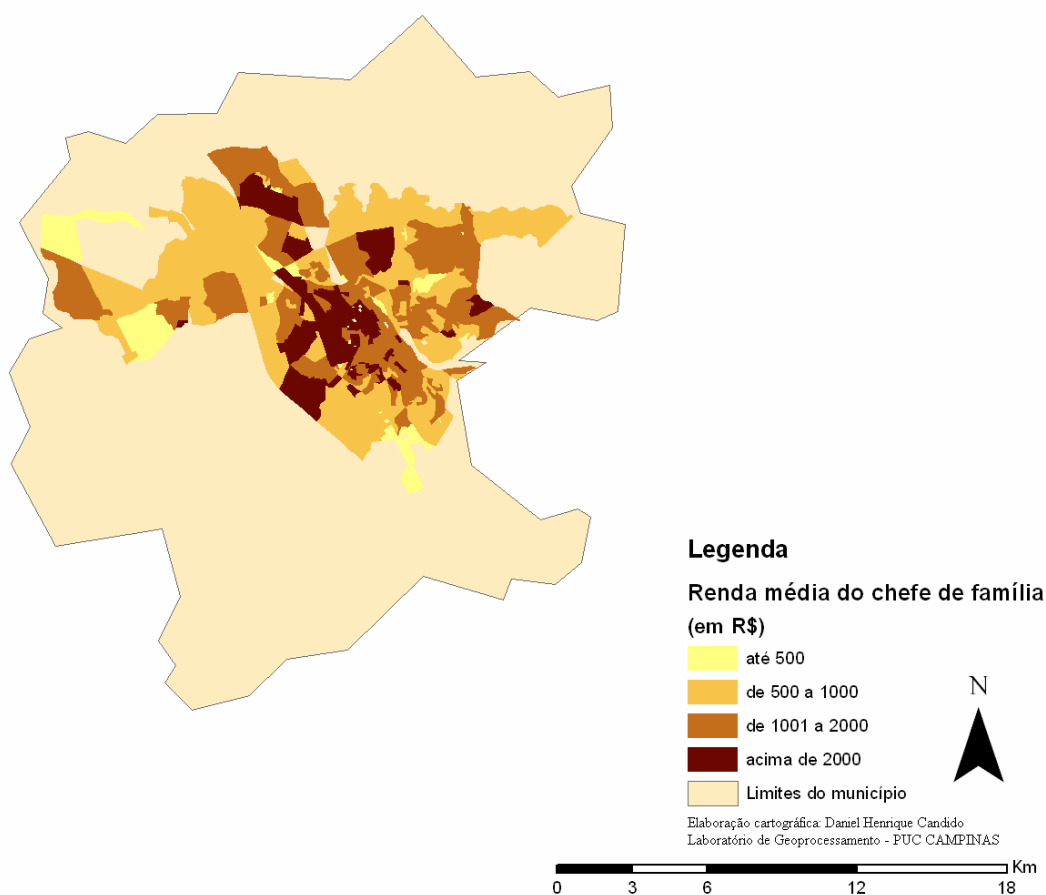


INTERVENÇÕES	
2.2	JARDIM RIO BRANCO - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.3	JARDIM LIBERDADES - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.4	VIANELO - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.5	JARDIM BENEFÍCIOS - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.6	JARDIM OCA E ADIÇÕES - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.8	JARDIM DANÓBIO - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.9	RUA UNICÔ - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.10	JARDIM FLORSTAL - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.11	JARDIM MARCO LESTE - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.12	JARDIM DO LAGO - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.13	AVENIDA DO JARDIM BURDETA - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.14	AVENIDA NAMI AZEM E ADIÇÕES - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.15	RUA AÉLIO FIGUEIRO, BARONIA DO JARI E BARRIO DO TRUFINO - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
2.16	PROPRIEDADES DA AVENIDA JUNDAÍ - ANHANIMBÁ - GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS
3.1	CANALIZAÇÃO DO RIO JUNDAÍ À JUBANTE DA AVENIDA NOVE DE JULHO
3.2	CANALIZAÇÃO DO CÓRREGO DA COLÔNIA
3.3	CANALIZAÇÃO PARCIAL DO CÓRREGO DAS CURVAS
3.4	CANALIZAÇÃO DO CÓRREGO DAS FLORES À MONTANTE DA VIA ANHANIMBÁ
3.5	CANALIZAÇÃO DO CÓRREGO DAS VALQUIRIAS
3.6	CANALIZAÇÃO DO CÓRREGO DA COLÔNIA (RUA ESPÍRITO SANTO)
3.7	RECUPERAÇÃO DAS PLACAS DE CONCRETO EM TRECHO DO CÓRREGO DA COLÔNIA
3.8	CANALIZAÇÃO DO CÓRREGO DO JARDIM GUANABARA
3.9	AVENIDA NOVE DE JULHO - CANALIZAÇÃO DO CÓRREGO DO MATO, CONSTRUÇÃO DA TERCERA FAIXA DE ADEQUAMENTO E REUTILIZAÇÃO
3.10	CANALIZAÇÃO DO CÓRREGO DO JARDIM DO LAGO
3.11	CANALIZAÇÃO DO CÓRREGO DA VALEIANA

OBRAS PROGRAMAS SANEAMENTO PARA TODOS
 ABAIRRAMENTO

A maior parte das 24 intervenções localiza-se na região central com destaque para a área que vai do bairro Retiro, passando pelo Córrego do Mato (Av. Nove de Julho), Chácara Urbana, Anhangabaú, Bonfiglioli e Vila Rami. Essas regiões possuem um alto valor imobiliário e concentram a população com maior poder aquisitivo do município, conforme se pode observar pela figura 10. Também são as regiões que mais tem recebido investimentos do mercado imobiliário (figura 11)⁴⁶.

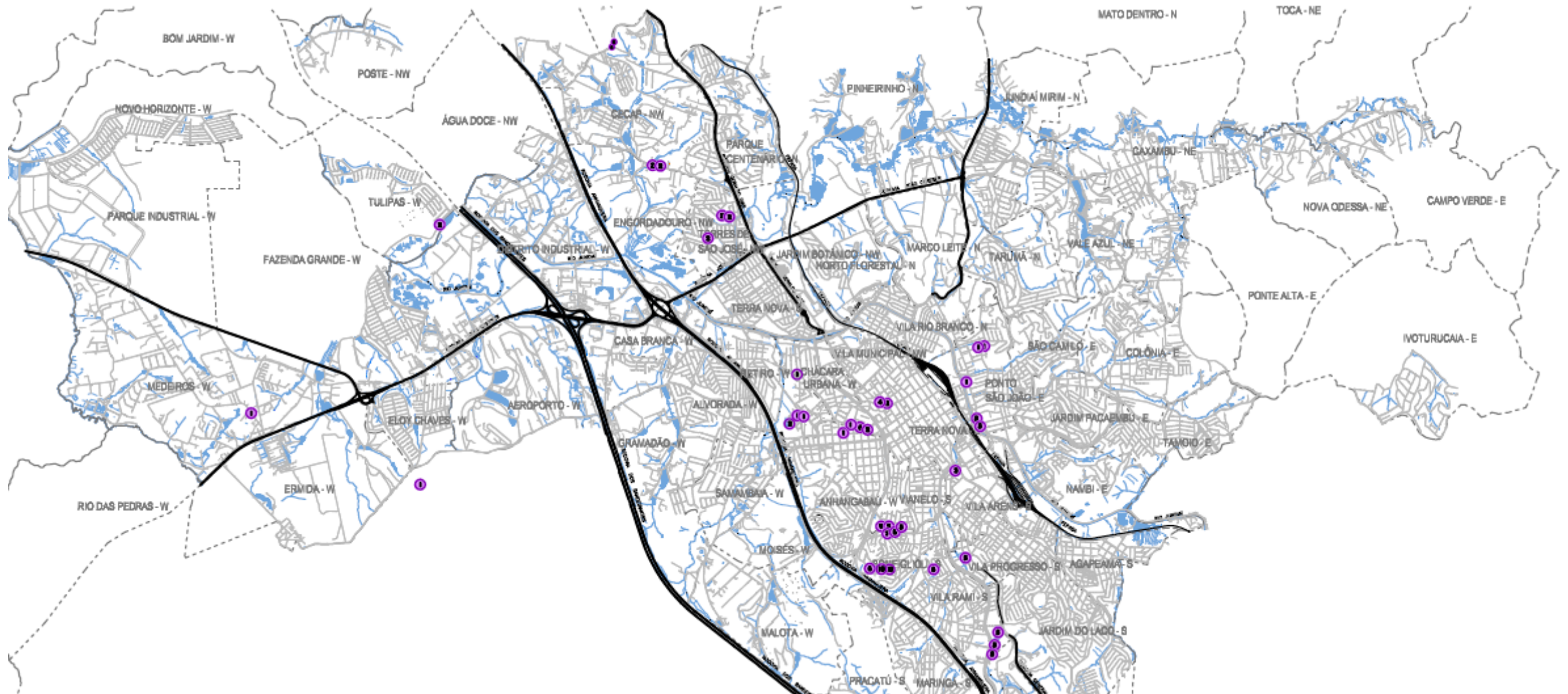
Figura 10 – Concentração de renda em Jundiá



Fonte: IBGE, 2000

⁴⁶ Este mapeamento do investimento do mercado imobiliário em Jundiá foi realizado a partir de pesquisa de campo e coleta de material publicitário dos empreendimentos instalados na cidade nos últimos cinco anos. Reunimos os empreendimentos no município de 10 construtoras e incorporadoras. São elas: FA Oliva, Santa Ângela, J.J. Rodriguez Empreendimentos Imobiliários, GMR, MRV, Goldfarb, Tenório Incorporações e Empreendimentos, Tibério Construções e Incorporações S.A. e Chemin Corp

Figura 11 – Mapeamento dos investimentos do mercado imobiliário em Jundiaí com a divisão por bairros



As obras privilegiaram a circulação viária e a adequação estrutural urbana (saneamento e galerias de águas pluviais) conforme podemos observar em duas intervenções nas figuras abaixo. Com relação ao Córrego das Walquirias (figuras 12 e 13), a canalização preparou o espaço para receber asfalto e logo ao lado, um empreendimento imobiliário. No Córrego do Jardim Guanaba (figura 14) a situação se repete, e a canalização é realizada para promover a expansão das vias de circulação.

Figura 12 – Canalização do Córrego das Walquirias



Fonte: pesquisa de campo, dia 08 de agosto de 2009.

Figura 13 – Propaganda de empreendimento imobiliário junto ao Córrego das Walquirias



Fonte: pesquisa de campo, dia 08 de agosto de 2009.

Figura 14 – Canalização do Córrego do Jardim Guanabara



Fonte: pesquisa de campo, dia 08 de agosto de 2009.

Vetter e Massena destacaram no início da década de 1980 uma *teoria da causação circular* para os investimentos públicos realizados no espaço intra-urbano e a valorização fundiária em áreas com maior concentração de renda, e que parece ser uma perspectiva relevante para se entender a apropriação dos benefícios líquidos gerados pelos investimentos em obras de saneamento da Prefeitura Municipal em Jundiaí. Segundo os autores:

As áreas em que residem famílias com níveis de rendimento mais altos tendem a receber, em termos proporcionais, mais benefícios líquidos das ações do Estado, uma vez que normalmente tem maior poder político (ou seja, maior capacidade de influenciar decisões públicas em seu favor). Esses benefícios estão apropriados em sua maior parte pelos proprietários da terra na forma de rendas fundiárias (VETTER e MASSENA, 1981:58).

O resultado desse processo de causação, segundo os autores, é uma estrutura espacial núcleo/periferia em que os grupos de poder aquisitivo e poder políticos maiores se concentram no núcleo, enquanto os menos poderosos em termos econômicos e políticos ficam na periferia.

Também Harvey (2003) considera como fundamental para a atividade de acumulação capitalista a localização de certas instalações de infra-estruturas físicas no espaço, como vias férreas, rodovias, aeroportos, sistemas de fibra óptica etc e o uso que os agentes incorporadores fazem dessas estruturas – visto que a dotação dessas infra-estruturas absorve um bom volume de capital, cuja recuperação depende do seu uso. Além disso, segundo o autor, para o fomentador que controla o terreno em que se projeta construir vias expressas, por exemplo, pode ser um ótimo negócio, uma vez que ele irá desfrutar das vantagens especulativas em termos do valor da terra, bem como dos investimentos que lá forem realizados. Para que a afinidade entre a lógica capitalista de poder e a lógica política/territorial possa ocorrer é necessário um sistema de governo que consiga promover alianças necessárias entre as classes dominantes e hegemônicas no âmbito regional.

Essas questões levantadas por Harvey foram verificadas no âmbito deste estudo de caso. Investimentos realizados para revitalização da Avenida Nove de Julho em Jundiaí, dentro do pacote de obras do Programa Saneamento Para Todos valorizaram e geraram novos investimentos por parte das empresas Benassi e Del

Porto, conforme as figura 15, 16 e 17 que mostram, respectivamente, as obras em andamento na Avenida Nove de Julho, anúncio de prédio comercial da Construtora Del Porto e a construção de um Centro Comercial próximo à Avenida numa parceria entre as duas construtoras.

Figura 15 – Obras na Avenida 9 de Julho



Fonte: pesquisa de campo, dia 09 de janeiro de 2010

Figura 16 – Anúncio de empreendimento da Construtora Del Porto



Fonte: pesquisa de campo, dia 09 de janeiro de 2010

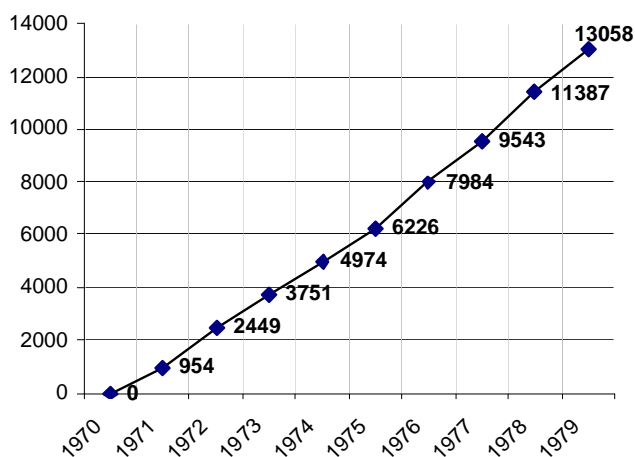
Figura 17 – Construção de Centro empresarial próximo à Avenida 9 de Julho



Fonte: pesquisa de campo, dia 09 de janeiro de 2010

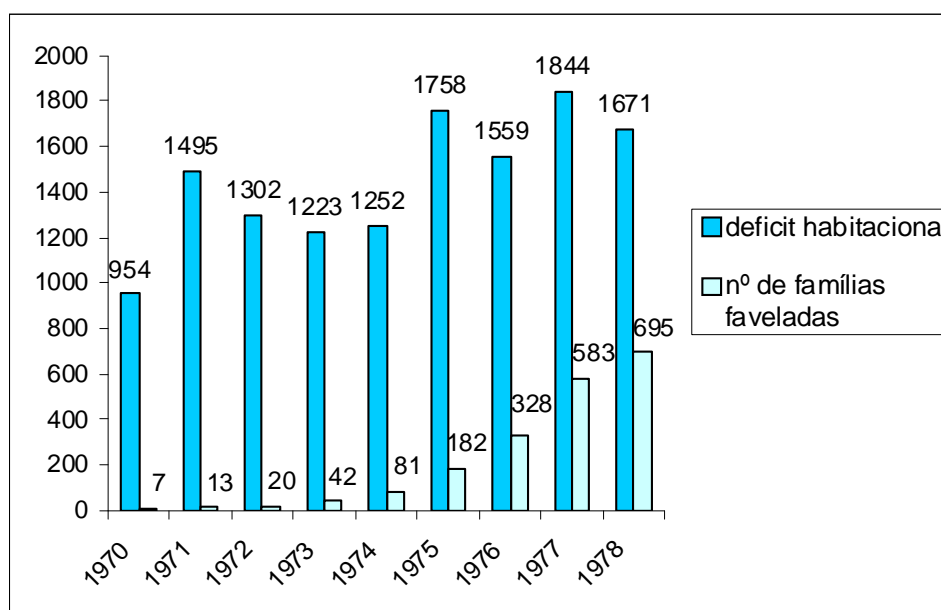
A despeito do retorno ao empresariado do investimento público em obras de saneamento nas regiões com melhores condições de receber empreendimentos imobiliários na cidade, e ao contrário do discurso afinado entre o capital imobiliário e o poder público municipal para a manutenção da reprodução do primeiro, o município concentra uma porção significativa de populações favelizadas, assentadas em condições subnormais – reflexo principalmente do acentuado crescimento populacional de Jundiaí entre as décadas de 1950 e 1970 e a prematura expansão da indústria local. O rápido crescimento desse período, verificado no item 2.1.3 e os problemas daí decorrentes, são evidenciados pelo déficit habitacional verificado na década de 1970 (gráficos 1 e 2). Além disso, conforme vimos na tabela 4, a população de Jundiaí quadruplicou em 40 anos, e paradoxalmente à diminuição da oferta de mão de obra na indústria nos últimos vinte anos, a população não deixou de crescer – muito embora o crescimento de Jundiaí seja menor que dos municípios da região.

Gráfico 1 – Déficit habitacional acumulado em Jundiaí na década de 1970



Fonte: Claudino, 1994 apud Reani, 2007

Gráfico 2 – Confronto entre o déficit habitacional e o número de famílias faveladas na década de 1970



Fonte: Claudino, 1994 apud Reani, 2007)

Os números apresentados com relação à favelização do município na década de 1970 agravaram-se (tabela 6) principalmente pela falta de intervenção do Poder público nas décadas seguintes, somando-se ainda a proliferação de loteamentos clandestinos que comprometem o equilíbrio ambiental, uma vez que estão localizados em áreas de preservação ambiental. A tradição do planejamento em Jundiaí, tão alardeada pelo poder público e pelos agentes imobiliários da cidade, não foi capaz de interromper o processo de formação da cidade informal e do abismo entre as classes que impactou profundamente na formação sócio-territorial do município.

Tabela 6 – Censo das famílias residentes em assentamentos subnormais

NÚCLEOS	REGIÃO	N.º DE MORADIAS	Nº DE ENTIDADE FAMILIAR	POPULAÇÃO ESTIMADA	ANO ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO
Jd. Sorocabana	Oeste	363	378	1512	2009 - Efetuado apenas levantamento de moradias/famílias, não efetuado o cadastro do morador.
Jd. Santa Gertrudes	Sul	162	185	604	2008
Jardim Guanabara	Oeste	50	49	197	2008
Baixada do Paraná	Leste	143	149	510	2008/2009
Jardim Tamoio	Leste	143	163	521	2008
Vila Ruy Barbosa	Leste	22	22	75	2008/2009
Vila Nambi	Leste	17	17	54	2008/2009
Jd. Novo Horizonte	Oeste	2279	2378	8049	2005
Jd. São Camilo	Leste	1748	1892	5502	2008
Antigo Hospital Psiquiátrico (Desativado)	Leste	344	363	1276	2008/2009
Vila Ana	Oeste	146	147	600	2008
Parque Centenário	Norte	109	109	436	2008
Vila Lacerda	Oeste	11	12	36	2008
Total		5537	5864	19372	

Fonte: Prefeitura Municipal de Jundiaí. Fundação Municipal de Assistência Social (Fumas), 2009.

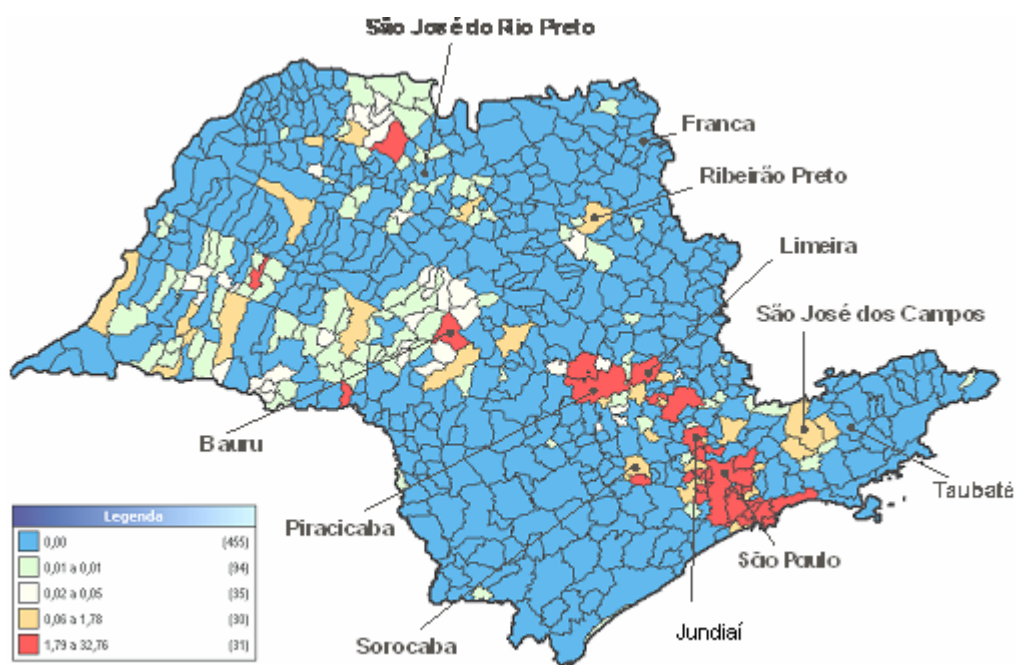
Reani (2007:50) alerta para o fato de que Jundiaí é a cidade que maiores problemas apresenta com relação à oferta de moradias para a população de baixa renda, entre os municípios que possuem de 200 e 500 mil habitantes no estado de São Paulo (figura 18). A maioria das cidades possuem áreas de risco ocupadas por moradias, com exceção de Taubaté e Sorocaba. Jundiaí, com 7 áreas de risco ocupadas por moradias, só não possui uma situação mais precária que São José dos Campos (10), Limeira (8) e Bauru (8), dentre 10 cidades. Paradoxalmente a esses dados, Jundiaí possui o maior IDHM⁴⁷ (0,857) entre as cidades médias paulista, ocupando o quarto lugar no Ranking dos Municípios Paulistas, entre os 645 municípios existentes no Estado de São Paulo, o que evidencia a extrema

⁴⁷ Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Indicador que focaliza o município como unidade de análise, a partir das dimensões de longevidade, dimensão e renda que participam com pesos iguais na sua determinação.

desigualdade na distribuição da renda gerada pelo crescimento e dinamismo econômico ao longo dos anos, assim como a maioria dos municípios brasileiros.

Com relação ao investimento público na promoção de moradias, não deixa de chamar atenção o fato de que Jundiaí foi o município que mais investiu em habitação entre as cidades médias paulistas (tabela 7) no período de 1990 a 2000, embora com uma produção muito baixa. Taubaté, por exemplo, investiu três vezes menos que Jundiaí e produziu mais que o dobro de unidades habitacionais.

Figura 18 – Mapa do Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios Subnormais nos Municípios do Estado de São Paulo



Fonte: PNUD, 2000

Tabela 7 – Despesas com habitação X unidades habitacionais nos municípios de 200 a 500 mil habitantes entre 1990 e 2000

	S. J. dos Campos	Taubaté	Sorocaba	Jundiaí	Limeira	Piracicaba	Ribeirão Preto	Bauru	S. J. do Rio Preto	Franca
Total de despesas municipais em habitação e urbanismo (reais)	509.805.976	191.560.961	630.951.394	744.023.971	435.158.052	391.343.559	248.563.827	248.563.827	401.111.103	363.067.695
Unidades habitacionais entregues a população	1551	1962	1900	826	4637	500	352	448	3054	688

Fonte: Seade, 2007 apud Reani, 2007

Além dos núcleos e assentamentos de moradias subnormais, Jundiaí também possui em uma escala bastante acentuada loteamentos irregulares como opção de moradia. Localizados principalmente na zona rural do município, esses loteamentos concentram-se em grande parte na região nordeste junto à Bacia do Rio Jundiaí – Mirim, principal manancial de água potável da cidade. Também apresentam concentração ao longo das Rodovias Anhanguera e Bandeirantes, devido a fácil acessibilidade e na região noroeste do município, onde está localizado o Distrito Industrial. Segundo Reani (2007) esses loteamentos começaram a se proliferar na década de 1970 pela ação do mercado imobiliário, grandes empresas construtoras e pequenos loteadores. Ou ainda a partir da divisão e venda de lotes por herdeiros de donos de terras – sem os devidos registros na Prefeitura e o cumprimento das exigências previstas na legislação de parcelamento do solo.

Dada a proliferação desta forma de assentamento irregular a partir principalmente da década de 1980 com crescimento acentuado até o ano 2000, em 2005 foi criada a Secretaria Municipal de Assuntos Fundiários, que é responsável pela regularização fundiária dos loteamentos irregulares em âmbito municipal e fiscalização para conter novos loteamentos. Em levantamento realizado por Reani (2007) junto a esta Secretaria, verificou-se que o processo de regularização permanece bastante lento e excludente com relação ao acesso à cidade das populações de baixa renda que vivem nesses loteamentos. Até 2007, dos 359 loteamentos irregulares, apenas 7% (26) conseguiram a sua regularização em âmbito municipal, e apenas 1,19% conseguiu a aprovação final com registro em cartório, sendo que todos são de alta renda, e nenhum loteamento irregular de baixa renda havia conseguido ainda a sua regularização. 15% dos loteamentos irregulares foram indeferidos e não serão regularizados os assentamentos, devendo as obras serem embargadas e demolidas, o que não tem ocorrido. Esses loteamentos continuam existindo na ilegalidade, e o que chama atenção é que muitos deles são de alto padrão e estão localizados em áreas de proteção e preservação ambiental, onde deveria ocorrer a demolição do loteamento para a recomposição da mata nativa.

O viés excludente do processo de regularização fundiária intensifica-se a partir do momento em que apresentam-se as exigências legais, uma vez que para aprovação do loteamento é necessária apresentação de projetos urbanísticos, de drenagem e levantamento topográfico, além das demais normas da legislação que demandam dispêndio financeiro. De fato, a regularização é passível de ser alcançada pelas classes média e alta que na maioria das vezes utilizam-se desses loteamentos como espaços de recreação para o fim de semana, ao contrário das populações de baixa renda que as têm como única forma de moradia. No entanto, a adequação desses loteamentos à legislação também esbarra nos interesses políticos do Poder público, que ao dar a posse da terra e o direito à moradia, obtém a contrapartida eleitoral⁴⁸, mesmo que à custa de ter que levar toda a infra-estrutura necessária aos loteamentos afastados, favorecendo a segregação e a existência de vazios urbanos. Também esbarra nos interesses do mercado imobiliário, já que muitos loteamentos que foram regularizados ou ainda aguardam regularização ainda não foram vendidos e aguardam esta regularização para valorização da área. Reani (2007) destaca que no caso de Jundiaí, muitas vezes são regularizados loteamentos em meio a áreas de proteção, preservação ambiental e manancial e que a maioria desses empreendimentos são de alto padrão atendendo demandas de moradias para o lazer e descanso aos finais de semana, não sendo assim uma questão social e não atendendo o objetivo da regularização fundiária, que é garantir a função social da propriedade.

⁴⁸ Trata-se de uma estrutura política – eleitoral fortemente enraizada e onde um mesmo grupo ocupa o governo municipal e a maioria das cadeiras do Poder Legislativo há mais de 20 anos, desde a redemocratização.

Capítulo 3 -

Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil – novos desafios teóricos e os conflitos no cenário urbano após vinte anos da constituição de 1988

3.1 - A construção do conceito de participação popular e a democracia participativa

A identificação do conceito de participação popular, bem como o de cidadania, nos remete a um processo cuja trajetória histórica é bastante antiga. Remonta a pólis grega e nasceu, sobretudo, com uma dimensão de exclusão social e de manutenção da hierarquização social. O que existiu nesse momento foi uma democracia limitada, em que escravos, mulheres e crianças não são incluídas entre os cidadãos com direito à participação política (SCHERER-WARREN, 1999).

Os primeiros estudos científicos (GOHN, 2003) sobre participação remontam ao século XVIII com J.J Rousseau e os liberais, como John Stuart Mill, G.D.H Cole e Aléxis de Tocqueville, seguidos pelos socialistas utópicos (Owen e Fourier) e pelos socialistas libertários (Proudhon e Kropotkin). Mais tarde, no século XIX, Marx e Engels dão origem a uma tradição analítica da participação popular, voltada principalmente a processos revolucionários e de tomada de poder do Estado. No século XX esse paradigma iniciado por Marx e Engels intensifica-se - ao pensar principalmente a participação das massas – nas figuras de Trotsky, Lênin e Rosa de Luxemburgo. Gramsci, ao analisar o conselho das fábricas na Itália e Mao Tse Tung, ao empreender a grande marcha na China, e mais tarde (após 1950) Gorz, Mandel, Poulantzas e outros, também dão continuidade a esse paradigma.

O ideário da democracia direta remonta historicamente ao pensamento de Jean-Jacques Rousseau ainda no século XVIII, e está fortemente associado a uma concepção de soberania popular inalienável. Avritzer (2005) considera que a natureza da soberania de Rousseau não se tornou a forma hegemônica de

entendimento da soberania no interior da modernidade ocidental, visto que a emergência de complexas formas de administração estatal levaram a consolidação de burocracias especializadas na maior parte das arenas geridas pelo Estado moderno:

O indivíduo moderno perdeu, tal como mostrou Max Weber ainda no começo do século, o controle sobre as arenas política, administrativa, militar e científica, entre outras. Em cada uma dessas atividades, o indivíduo passou a ser controlado por uma burocracia hierárquica e especializada (AVRITZER, 2005:565).

Na abordagem marxista, o conceito de participação não é encontrado de forma isolada, mas articulado a duas outras categorias de análise: lutas e movimentos sociais (GOHN, 2003). Portanto a análise dos movimentos sociais concentra-se no processo de lutas sociais voltadas para as condições existentes na realidade social de carências econômicas e opressão sócio-política, sendo fundamental não o estudo das revoluções em si, mas do processo de lutas históricas das classes e camadas sociais em situação de subordinação.

Nas décadas de 1960 e 1970 surge outro paradigma de participação popular, apoiado numa vertente liberal e questionadora da participação popular direta. Iniciado por Schumpeter (1984), essa análise considera os sujeitos na sociedade de massas alienados por impulsos irracionais, fazendo com que o processo democrático se torne um arranjo institucional e procedimental para a constituição de governos. Schumpeter chama de a "*natureza humana na política*", ou seja, a dificuldade dos cidadãos comuns para lidar com problemas que vão além do seu cotidiano pessoal e profissional. Como resposta a essa dificuldade, o autor, assim como Weber, insiste na necessidade de institucionalizar "*regras e procedimentos*" para selecionar líderes políticos e gerar programas de governo a fim de definir diretrizes para a máquina burocrática estatal e evitar que agentes inescrupulosos ou despreparados cheguem ao poder. Só isso permite realizar a democracia e consolidá-la junto à sociedade. Sem ingenuidade, Weber e Schumpeter ensinam que a democracia é, efetivamente, uma *forma* de escolha dos governantes, forma essa que traz consigo toda uma série de "*dificuldades práticas*", a manipulação do eleitorado, a apatia política, a falta de escrúpulos —

em especial do Governo — na condução das campanhas, as ideologias etc. Mas acrescentam que a democracia deveria ao menos resguardar alguns princípios e valores coletivamente discutidos e minimamente partilhados, a serem institucionalizados pelas normas e convenções.

Bobbio (1986) nesse mesmo sentido colabora explicitando as regras para a formação do governo representativo e coloca a participação direta dos indivíduos na política como inviável, devido à complexidade das sociedades contemporâneas. Bobbio ainda afirma que para haver uma definição mínima de democracia não é preciso o direito do indivíduo de participar diretamente das decisões coletivas, nem que haja unanimidade – o que é indispensável é a condição de escolher entre uma ou outra alternativa, diante de alternativas reais, via liberdade de expressão. Esse autor vai concordar com Shumpeter ao sustentar que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a obtenção de voto. É justamente essa pluralidade de elites (e não necessariamente a soberania da participação popular) que vai proporcionar as regras do jogo democrático.

Santos (2005), criticando a democracia liberal – que segundo ele buscou, sobretudo, estabilizar a tensão entre capitalismo e democracia – sinaliza para o perigo que representava nas teorias das democracias hegemônicas o conceito de “excesso de demandas”⁴⁹ nos anos 1980. O autor, portanto, questiona esses arranjos “elitistas” denominado por ele como hegemônicos e busca pensar uma outra vertente contra-hegemônica de participação popular num contexto de globalização. Para esse autor as experiências de participação popular dos chamados países do sul são um importante lócus de pesquisa, pois ao incluir uma diversidade extremamente plural de demandas, esses países, sob o julgo de melhores condições sociais, vêm conseguindo imprimir com uma especificidade local a democracia representativa e participativa.

⁴⁹ Para autores como Norberto Bobbio (1990) o conceito de “excesso de demandas” ou ainda “sobrecarga de demandas”, representa a dificuldade dos governos democráticos em responder aos conflitos existentes na sociedade civil. Esses conflitos são gerados pela fragmentação do poder, característico dos governos democráticos, e pode ter como consequência uma ingovernabilidade por parte do Estado. A solução dada por esse autor é o fortalecimento do poder Executivo, mesmo porque a sociedade civil, fechada em seus próprios interesses, não está preparada para formas democráticas de gestão pública.

A especificidade desta posição se encontra no fato de que a globalização não pode ser encarada com um processo discursivo único, sendo necessário aceitar outras formas de conhecimento - principalmente as que foram guilhotinadas pela ciência moderna - de modo que se possa encontrar uma via de debate com a ciência tradicional. A possibilidade de uma atenção maior às chamadas “ciências multiculturais” pode tornar possível pensar formas de conhecimento mais preocupadas com a condição humana, e religar disciplinas que foram desconectadas pela ciência hegemônica, readmitindo-se a idéia de emancipação social.

Outro autor bastante requisitado, cuja teoria repercutiu intensamente nos estudos que tratam a respeito do modelo de democracia participativa, é Jürgen Habermas. O autor promove uma revisão no conceito de *procedimentalismo democrático*, incorporando as ações em público dos indivíduos nos arranjos políticos, através do princípio da *política deliberativa*:

Ao postular um princípio de deliberação amplo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo, estabelecendo uma cunha na via que conduziu de Kelsen a Schumpeter e Bobbio. De acordo com essa concepção, o procedimentalismo tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação (SANTOS, 2005: 52/53).

A obra de Habermas é fundamental para pensar, sob o ponto de vista da teoria social, os conceitos de *esfera pública* e *sociedade civil*. É com Habermas que o conceito de esfera pública é cunhado para dar conta de um processo de interação entre os diversos grupos, entidades, organizações e movimentos sociais, que se diferenciam da esfera estatal. Para Habermas, os novos atores seriam os interlocutores de uma ação comunicativa e seu papel estaria restrito ao de exercer influência nas decisões governamentais a partir das interlocuções na esfera pública – na qual indivíduos (mulheres, negros, trabalhadores, minorias etc) podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada (SANTOS, 2005).

Outra referência com relação aos conceitos de esfera pública e democracia participativa é Robert Putnam. Pesquisando o processo de participação popular na Itália moderna, o autor constrói o conceito de *capital social*, mostrando que a capacidade cívica e mobilizadora dos segmentos sociais têm impacto na qualidade das democracias. Segundo, Lubambo (2004), a idéia de capital social refere-se a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficácia da sociedade, facilitando ações coordenadas. A acumulação de capital social é um processo de aquisição de poder e até de mudança na correlação de forças no plano local. Em suma o capital social, segundo a autora, corresponde ao *ethos* da sociedade.

3.2 – Os Conselhos pelo Mundo

Alguns pesquisadores afirmam que os Conselhos são uma invenção tão antiga quanto à própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados Conselhos municipais como forma político administrativo de Portugal, em relação às suas colônias. As Câmaras municipais e as prefeituras do Brasil Colônia foram organizadas segundo esse tipo de gestão.

Pelo mundo, os Conselhos que se tornaram mais conhecidos na história foram: A Comuna de Paris, os Conselhos dos Soviets Russos, os Conselhos Operários de Turim – estudado por Gramsci – alguns Conselhos na Alemanha nos anos 1920 e os Conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950. Segundo Gohn (2003) é relevante notar que na modernidade, os Conselhos se enfraquecem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicionais.

A Comuna de Paris foi um governo de trabalhadores por dois meses na França, em 1871. É considerada por muitos historiadores como a primeira experiência histórica de autogestão operária por meio de Conselhos Populares. Segundo Gohn (2003):

Para nós a importância de registrar a experiência da Comuna como um grande legado histórico das lutas populares está no fato da novidade histórica que ela inaugurou: a autogestão da coisa pública pelos próprios mandatários, a possibilidade da participação direta da população na gestão da cidade e, principalmente, a possibilidade da gestão pública estatal, articulada com a gestão da produção, em um projeto político emancipatório (GOHN, 2003:66).

Os Soviets Russos nasceram em São Petersburgo em 1905, sendo recriados em fevereiro de 1917 pela revolução socialista, antes que qualquer partido lançasse palavras de ordem. Eram organismos de classe formados por operários, soldados e intelectuais revolucionários. Após 1917, os Soviets chegaram a ter uma presença ainda mais marcante que os partidos políticos e sindicais, desempenhando tarefas públicas de responsabilidade do Estado.

Os Conselhos operários na Alemanha surgiram em meio à profunda crise gerada pelo movimento de maio de 1918, ocasião em que ocorreu a queda geral das estruturas institucionais. Rosa de Luxemburgo é a figura de destaque no debate sobre os Conselhos alemães, defendendo a atuação de Conselhos nas fábricas não somente como órgãos de autogestão econômica, mas também como órgãos de administração com funções municipais, educacionais etc.

Gramsci também via os Conselhos operários, especialmente os Conselhos de fábrica, como alternativas possíveis de participação, formas modernas de organização, encontradas em condições de divisão do trabalho avançadas, com a indústria e a urbanização desenvolvidas. Na Espanha, os Conselhos operários surgiram mais tardiamente, entre 1934-1937, associados ao anarco-sindicalismo, em um período em que o fascismo e a perseguição ao movimento operário estavam em ascensão em outros países europeus. Já no pós-guerra os casos mais conhecidos de Conselhos operários populares aconteceram na Hungria, Polônia e Iugoslávia.

3.3 – O corporativismo no espaço público brasileiro

A necessidade de uma reflexão acerca da formação urbana no Brasil e dos conflitos entre aqueles que produzem, vivem e dependem da cidade, intensifica-se se nos remetermos a uma análise do acesso ao solo urbano, cuja trajetória em nossas cidades é permeada por uma série de irregularidades desencadeadas, sobretudo, por uma brutal desigualdade na correlação de forças entre os seus atores sociais. Entendido isso, revela-se as dificuldades existentes para a construção do espaço público brasileiro no tocante a gestão urbana.

Boschi e Diniz (1991) destacam que, na experiência republicana brasileira ainda não houve a possibilidade da formação de uma ordem associativa potencialmente autônoma que expressaria a dinâmica da sociedade civil, e que tivesse força para se opor à ordem corporativa realizada pelo Estado. Costa (1991) é da mesma opinião, e ainda complementa que no Brasil sempre houve um interesse privado nos recursos gerados socialmente e geridos pelo Estado, configurando-se em ações corporativas. Bueno (1994), analisando a produção do saneamento em São Paulo, indica que:

A rede de interesses articulada em torno da produção do saneamento se concretiza através de agentes mediadores presentes tanto no aparelho estatal quanto na organização empresarial. Estes agentes criam uma permeabilidade entre a formulação e a operação da política pública gestada dentro do Estado e a organização e preparação dos capitais privados para atuar ou redirecionar essa política (BUENO, 1994:32).

O corporativismo⁵⁰ no Brasil não foi resultante de uma evolução espontânea, mas sim com o objetivo do Estado, a partir do governo de Getúlio Vargas em 1930, de definir a inserção de novos atores políticos. Boschi e Diniz (1991) defendem que foi pela via corporativa a forma de o Brasil ingressar na modernidade, ou seja, o empresariado se utiliza da via corporativa para instrumentalizar seus interesses, participando ativamente neste período de

⁵⁰ Grosso modo, no modelo pluralista, cabe ao Estado arbitrar a livre circulação entre os grupos, enquanto que no modelo corporativista o Estado vai sancionar e supervisionar os grupos escolhidos.

Conselhos consultivos⁵¹. Como era de se esperar, houve a exclusão de trabalhadores dos acordos corporativos – a negociação era apenas bipartite: representantes empresariais e funcionários governamentais.

Essa abertura dos canais corporativos pelo governo foi fundamental para o crescimento industrial, pois produziu um monitoramento dos atores emergentes e um controle das mobilizações, visando favorecer a economia capitalista. Isso significou em que, com a centralização das decisões políticas apenas na esfera bipartite (Estado e empresariado) afastando a classe trabalhadora das decisões estratégicas, regulou-se como bem se quis a relação capital X trabalho, fundamental para o desenvolvimento da economia capitalista.

Para o governo, na era Vargas, o corporativismo era uma forma de integração dos atores produtivos ao Estado, sob sua coordenação e vigilância, o que significou até mesmo a redefinição do significado do público e privado. No Brasil, o corporativismo bipartite foi fundamental para o crescimento industrial, porém promoveu a desigualdade e o afastamento de outros atores na realidade da agenda pública, marginalizando esses atores das instâncias decisórias estratégicas. Ao contrário do modelo de revolução industrial ocorrida na Europa nos séculos XVIII e XIX, o modelo brasileiro foi fundamentalmente conservador no que diz respeito à participação da sociedade civil – isso vai influenciar o ordenamento do espaço público e conseqüentemente das políticas públicas durante um longo período⁵².

3.4 - A participação e os Conselhos no Brasil

No Brasil, a questão da participação política é um tema presente desde os tempos de luta contra a escravidão, ainda no período colonial. Mais tarde, no início do século XX com o processo inicial de industrialização do país, o sindicalismo anarquista de influência europeu, também tem certo destaque na formação de associações populares – mesmo sendo logo reprimido e os seus

⁵¹ Essa abertura do Estado na forma consultiva propiciou um campo privilegiado para a articulação das elites, empresariado e grupos técnicos do governo.

⁵² Ver Wanderley (1996)

protagonistas expulsos do Brasil, uma vez que rebeliões fabris eram consideradas “casos de polícia” (FERREIRA NETO, 1995).

Nos anos 1950, criados por instituições americanas durante a guerra fria, os chamados “Desenvolvimentos da comunidade” eram incentivados e voltados para os países subdesenvolvidos. Nesse período a participação era pensada como incorporação dos indivíduos em ações previamente elaboradas pelas autoridades (GOHN, 2003).

A participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e tomadas de decisão só irá aparecer na década de 1980 em propostas associadas aos movimentos populares junto com as CEB's (Comunidades Eclesiais de Base), oposições sindicais, associações de moradores, etc - o povo, contudo, como os excluídos do poder dominante, eram os principais agentes da participação popular.

O termo participação ganha importância na década de 1980, sobretudo com um sentido de democratizar o Estado e seus aparelhos, não apenas como uma forma de incorporar as demandas, mas sim na direção de uma efetiva abertura de canais de participação. Desse processo resultou em como e quais seriam esses canais, e segundo Gohn (2003) esse debate denotou a passagem de uma fase de participação como simples pressão por um bem para outra onde há certa qualificação da participação. Já começava a delinear-se uma discussão a respeito dos Conselhos.

Na década de 1980 várias conquistas se efetivaram. Dentre essas conquistas podemos destacar: **(i) A constituição de um campo democrático no seio da sociedade civil** formado principalmente por movimentos sociais pluriclassistas, como o de mulheres, negros, ecológicos, etc; por parlamentares de partidos oposicionistas e por Organizações Não Governamentais e, **(ii) A conquista de canais de participação da população** em assuntos que diziam respeito à coisa pública, colocando os sujeitos em novas arenas de luta no interior dos órgãos públicos, nas salas e gabinetes estatais.

A partir dessas conquistas, a conjuntura política dos anos 1980 construiu outras dimensões para a categoria participação – para os que

buscavam a redemocratização do Estado, o processo concentrou-se na questão dos Conselhos, priorizando no debate o seu formato apenas “consultivo” à população, ou ainda “normativo/representativo” com poder de decisão. As experiências dos Conselhos de gestão da coisa pública eram articuladas pelos poderes públicos, segundo critérios de representatividade que supunham a participação indireta. Essa experiência funcionou paralelamente aos Conselhos Populares dos movimentos sociais, gerando uma grande confusão quando essas duas formas de representação e participação se cruzavam – esse cruzamento só irá aparecer novamente nos anos 1990 nas novas redes associativas⁵³.

A partir da década de 1990, com o desmonte das funções sociais do Estado, houve a ascensão de um novo paradigma na gestão dos bens públicos, possibilitando requalificar a temática da participação em outras dimensões. Paoli (2005) vai dizer que com o aparecimento do chamado “terceiro setor” no Brasil há a reivindicação de um modelo de regulação social mais eficaz do que o realizado pelo Estado, portanto a ser realizado em outro lugar, a sociedade civil, composta por uma grande diversidade de ações, atores e organizações, que se unificam pela recusa em pertencer ao âmbito do Estado e do mercado. Desenvolve-se assim, o novo espaço público, denominado público não-estatal, onde irão situar-se os Conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. Para essa transição Gohn (2003) coloca: “Participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social” (GOHN, 2003:56).

Neste novo cenário, de expansão do terceiro setor, Paoli ainda vai dizer que há uma outra proposta para a resolução da questão social – “centrado na generalização de competências civis, descentralizadas, exercidas pelo ativismo civil voluntário em localidades específicas” (PAOLI, 2005:380). A participação cidadã não é mais entendida como participação de grupos excluídos ou marginalizados pela lógica do sistema, nem mesmo pela participação da comunidade, mas sim a disputa de um conjunto de indivíduos e grupos sociais,

⁵³ Sobre redes associativas ver SCHERER WARREN (1999)

“(...) cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania e disputa com igual legitimidade espaço e atendimento pelo aparelho estatal” (CARVALHO, 1995:25). A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de um sistema de representação, onde os representantes são eleitos diretamente do grupo de onde eles provêm. Os Conselhos Gestores são os maiores exemplos desse arranjo.

A partir desse novo paradigma de participação, todas as demandas são tidas como legítimas. Os novos sujeitos políticos se constituem por meio de relações recíprocas, atuando em redes e constituindo-se como atores coletivos. Essa rede de relacionamentos é composta por: movimentos sociais, Ong’s dos mais variados tipos, departamento de universidades, entidades de classe que apóiam as camadas populares, setores de órgãos públicos que desenvolvem trabalhos em parceria com entidades populares voltadas para população, pequenas empresas organizadas sob a forma de cooperativas, federações, fundações, etc.

Gohn (2003) construindo os modelos de Conselhos no Brasil vai dizer que:

Basicamente, podemos diferenciar três tipos de conselho no cenário brasileiro do século XX, no período considerado: os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar às relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgido após pressões e demandas da sociedade civil (GOHN, 2003:70).

No primeiro tipo, temos como exemplo os Conselhos Comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 1970; no segundo, os Conselhos Populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980, e no terceiro, os Conselhos institucionalizados, a exemplo dos Conselhos de representantes previsto na Lei Orgânica de muitos municípios, e os Conselhos Gestores setoriais.

3.4.1 – Os Conselhos Populares

Os anos de 1980 trouxeram de volta ao cenário político a temática dos Conselhos com nova polêmica. Dentro da estratégia de governo como política de democracia representativa, e também como estratégia de organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir de movimentos sociais da sociedade civil. Contudo, observa-se que nas duas estratégias o núcleo central era a questão da participação popular, reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de luta contra o regime militar.

Os movimentos sociais de massa, não exclusivamente sindicais nem exclusivamente políticos, eram elementos fundamentais para a construção dos Conselhos Populares representativos da população. Para os movimentos sociais os Conselhos significavam um momento de organização e direção das lutas políticas fragmentadas, sendo assim “(...) as conquistas parciais poderiam acumular-se em posições de poder e explicitar-se no conjunto do tecido social”. (GOHN, 2003:70).

Dentre os Conselhos que se destacaram no cenário urbano, vale registrar dois exemplos significativos: os Conselhos Populares de Campinas, no início dos anos 1980 e o de saúde da zona leste de São Paulo, criado em 1976. Os dois movimentos desenvolveram-se articulados às CEB's e aos programas das pastorais religiosas. Os Conselhos Populares de Campinas deram origem, ainda ao movimento Assembléia do Povo.

Cabe também, uma menção aos Conselhos Populares nas administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) do final da década de 80 e começo de 90, em muitas cidades onde esse partido chegou ao poder, como São Paulo, Santo André, Campinas, Santos, etc. A ascensão petista coloca a temática dos Conselhos na pauta de discussões, abrindo a possibilidade de antigas propostas dos movimentos populares, relativas à participação na gestão da cidade, virem a se concretizar. No entanto, o formato e atuação dos Conselhos Populares neste período foi alvo de intenso debate, principalmente no que diz

respeito à definição do seu papel; seu caráter e objetivos; sua competência e atribuições; as formas de organizá-los e sua composição (GOHN, 2003).

É notório, como, digamos, estava tudo ainda por se fazer, pois não havia nem mesmo consenso quanto ao papel dos Conselhos – enquanto alguns acreditavam que os Conselhos poderiam apontar para uma nova sociedade, com propostas mais abrangentes, uma outra parcela entendia que os Conselhos Populares representavam uma nova filosofia administrativa moderna, adaptada aos tempos em que o conflito social tem que encontrar arenas próprias de luta. Tatagiba (2004), analisando os Conselhos municipais de políticas públicas da cidade de São Paulo, aponta os impasses existentes entre as organizações populares, partidárias e governamentais quanto às atribuições do conselho nas administrações petistas do fim da década de 80:

Tratava-se não apenas de definir o formato dos Conselhos e suas funções, mas a direção, o escopo e o sentido da relação entre governo e sociedade, no momento de construção dos alicerces institucionais do Estado Democrático de Direito. Até que ponto a sociedade poderia aproximar-se do Estado sem se “contaminar” por sua lógica; e até onde o Estado poderia abrir-se ao diálogo e a negociação com os grupos sociais, sem que isso ameaçasse a “governabilidade” pela intensificação das demandas? Essas questões não eram consenso entre os membros do partido, do governo, ou entre os representantes do movimento popular (TATAGIBA, 2004:07).

Os consensos existiam apenas em relação à competência dos Conselhos Populares, especificamente quanto à necessidade de fiscalizar a administração pública no processo de gestão do serviço público; serem restauradores da influência direta do cidadão comum nos negócios da cidade; deliberar sobre o orçamento municipal; colaborar na elaboração de políticas, leis e programas de interesse público; desenvolver atividade permanente e paralela na elaboração de diretrizes, ações e decisões dotadas de legitimidade própria, etc (GOHN, 1990).

3.4.2 – Os conselhos gestores na atualidade – Um novo paradigma.

Tatagiba (2004:01) assim define os conselhos gestores na atualidade:

Os conselhos de políticas públicas estão entre as principais inovações institucionais que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil. Seus princípios remetem às expectativas da sociedade brasileira – evidenciadas no decorrer das décadas de 70 e 80 – quanto à democratização das políticas públicas, no bojo do processo de reforma do Estado brasileiro.

De fato, destaca-se como inovação dos Conselhos Gestores, esses conterem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democráticas. No âmbito municipal os Conselhos temáticos têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior interação entre o governo e a sociedade.

Quanto às diferenças dos Conselhos Gestores em relação aos conselhos comunitários populares da década de 70 e 80, Gohn (2003:85) destaca:

Os Conselhos Gestores são diferentes dos conselhos comunitários populares (...) ou dos novos fóruns civis não-governamentais, porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão e, usualmente, não possuem assento institucionalizado junto ao Poder público.

A teoria, a partir dos anos 1990, teve que se readaptar a uma nova relação entre sociedade e Estado. Ao Estado cabe a responsabilidade da abertura de canais de participação para a sociedade, obtendo dessa forma uma maior legitimidade política por abarcar as demandas populares. À sociedade civil cabe estimular o desenvolvimento dos Conselhos Sociais Gestores para que participem efetivamente da gestão pública: planejando, deliberando e fiscalizando a administração dos serviços públicos (GOHN, 2000).

O modelo institucionalizado, apesar da virtuosa conquista democrática, longe do projeto das camadas populares organizadas da década de 1980, tem criado uma outra esfera de relações no que diz respeito à via sociedade-Estado, gerando situações novas e problemas derivados do próprio cerne institucional. Os Conselhos, ao se aproximarem dos aparelhos do Estado - na busca de criar uma relação fértil, muitas vezes tem se deixado infiltrar por esses aparelhos, rompendo com a proposta soberana da participação popular. Outra questão observada nesta aproximação com o Poder público diz respeito à composição dos Conselhos, com grande peso dos representantes técnicos dos órgãos do Executivo, com postura e linguagem tecnocrática e “isenta” de interesses, o que acaba imobilizando e desqualificando os representantes da sociedade civil, especialmente líderes comunitários. Tatagiba (2004) a esse respeito vai dizer:

(...) Em sua dinâmica atual (os conselhos) são espelhos pelos quais se podem ler registros das dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes. (TATAGIBA, 2004:01)

As disputas políticas dentro dos Conselhos revelam também que os atores sociais, detentores das regras do jogo, também se modificaram em relação aos líderes populares da década de 70 e 80, caracterizando em muitos momentos certa “elitização” e “profissionalização”⁵⁴ dos representantes - afastando das camadas populares e movimentos sociais a disputa e os interesses pelo jogo político.

A construção das formas democráticas de gestão da coisa pública no país tende a caminhar pari passo ao conservadorismo muitas vezes presente no poder público. A ambigüidade inovação – relações tradicionais, têm permeado o interior dos Conselhos, ditando o ritmo do jogo e mostrando que nem sempre a premissa da constituição de 1988 - segundo a qual, a novidade se opera numa legitimidade e igualdade de condições na disputa de interesses pelos indivíduos e grupos sociais – tem sido exitosa. Raichelis (2000) aponta como a atribuição deliberativa conquistada pelos Conselhos gera um conflito de interesses.

⁵⁴ Ver TATAGIBA (2004) e FUCKS, PERISSINOTO e RIBEIRO (2003)

Hoje, o que incomoda os governos na questão dos Conselhos não é a sua existência, mas exatamente a natureza das suas atribuições, o fato de terem um caráter deliberativo garantido legalmente, pois os procedimentos muitas vezes são mais demorados e abertos ao debate e conflito de posições por terem que passar pela aprovação dos Conselhos (RAICHELIS, 2000:43).

Essa posição também foi encontrada na fala de um representante da Comissão do Plano Diretor de Jundiá:

(...) acontece que eles mandam na véspera da audiência o convite, o que dificulta que a gente possa estar estudando com mais profundidade... então fala assim: ah tem um zoneamento lá no Jardim Santa Gertrudes... o que está acontecendo ali, qual a razão disso, quem está interessado, manda uma planta do local, manda o adensamento que já teve... enfim, um estudo provando... não pode ter essa história de querer... vamos mudar, alterar o zoneamento sem apresentar dados suficientes (...) eles fazem, parece que eles querem fazer dessa forma que é pra não ter tempo mesmo... a gente vai, faz o que pode e algumas vezes conseguimos retirar pra ser analisado (Caderno de campo, entrevista dia 04/08/2009).

Há de se destacar também a heterogeneidade de interesses existentes na sociedade civil e no Estado, configurando um mapa extremamente complexo de colaboração e confronto. Esse terreno só poderá ser mapeado adequadamente se os distintos projetos políticos que o atravessam forem considerados na análise e compreendidos como componentes essenciais da ação política. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) consideram como foco central dos projetos políticos, não a sua redução a estratégias de atuação política, mas a veiculação e a produção de significados que integram matrizes culturais mais amplas. Nesse sentido a noção de projetos políticos não pode se restringir a formulações sistematizadas e abrangentes como são os projetos partidários, e sim, a uma ampla gama de formatos nos quais representações, crenças e interesses se expressam em ações políticas com distintos graus de explicitação e coerência.

Capítulo 4 -

A atuação do COMDEMA, seus limites e possibilidades e o patrimonialismo do Poder público em Jundiaí

4.1 – Análise das entrevistas

As seis entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com representantes do COMDEMA, da Comissão do Plano Diretor, do Conselho de Gestão da Serra do Japi, do Movimento em Defesa dos Rios e Córregos de Jundiaí e Região, do Ministério Público Estadual e com um ex Secretário de Planejamento e Meio Ambiente e Presidente do COMDEMA. Tiveram o intuito de corroborar a teoria discutida no capítulo 1 e checar os seus resultados nas falas dos sujeitos entrevistados, conforme já explicitado na introdução da pesquisa. Também mostraram a rigidez das possibilidades de ação dos agentes coletivos frente ao poder público em Jundiaí.

4.1.1 – Os discursos de representação política nos Conselhos e a influência habermasiana entre os agentes

Um aspecto relevante identificado entre as falas dos sujeitos entrevistados, diz respeito às suas presumidas representações no interior das suas organizações e os fatores que os incentivam a se considerarem representantes das pessoas para quem desenvolvem suas atividades. Também identificamos que as falas dos sujeitos sociais expressam aquilo que a literatura, sob influência de Habermas (2005), denomina como um afastamento entre o mundo da vida (sociedade civil) e o sistema político tradicional – e os seus desdobramentos, sobretudo a inferência virtuosa e homogênea à esfera social. Esse ponto de vista traduz uma generalidade da literatura habermasiana – excessivamente estilizada tanto pelos discursos dos movimentos sociais, quanto pelas bibliografias do período de transição democrática, conforme observado no capítulo 1. A constituição desse discurso impregnado de significados – da qual a

própria institucionalização dos movimentos sociais e o processo de redemocratização foi geradora, com o fito de se operar limites estruturais entre a sociedade civil, o Estado e o mercado - de acordo com a bibliografia pesquisada, acabou por esvaziar a construção política da sociedade civil, prejudicando um esforço maior de reflexão acerca da manifestação da agenda popular junto ao Estado. Se parte do pressuposto que o Estado e as Instituições políticas de um lado, e os atores da sociedade civil e os cidadãos, de outro, são mutuamente constitutivos.

De acordo com o representante do COMDEMA:

O Guanabara, no trecho de uns três ou quatro quarteirões, inclusive o pessoal da Fumas falou - e nós temos engenheiros no conselho, eu também sou engenheiro - se não concretar o fundo a chuva vai carrear o alicerce que fizeram e as casas vão cair. Quer dizer, ali foi uma maneira bastante clara que falta a fiscalização do Poder público... o COMDEMA também foi omissivo, por que ele é um olho da sociedade (...) ali nós firmamos, vamos dizer, um acordo com a Fumas de que no prazo de um ano, aliás o Edu (Palhares) falou que na realidade já existe esse compromisso com o agente gestor do PAC, que é a CEF, mas então foi ratificada ali... de que se apresente um plano de bacias pro município. Aí o Conselho começa a agir como você tá falando, de intervir nas políticas públicas, ele começa a ir além de tapar buraco (Caderno de campo, entrevista dia 12/05/2009).

O representante do COMDEMA aproxima a sua fala a um papel de representação do Conselho, utilizando como argumento a *intermediação* (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a), a partir da qual as funções levadas a cabo pela entidade conseguem abrir portas e possibilitar o acesso a instâncias de tomada de decisão no Poder público, as quais poderiam, de outra forma, tornar-se inalcançáveis aos cidadãos comuns. Os deslocamentos provocados nas abordagens sobre a representação política para além da democracia procedimental e eleitoral sugerem novas reflexões diante das diversas formas de participação no desenho e implementação de políticas públicas, embora pouco se conheça a respeito das modalidades de representação da sociedade no interior dos espaços participativos. Assim, de acordo com a representante do Conselho de Gestão da Serra do Japi:

O CGSJ (Conselho de Gestão da Serra do Japi) representa os interesses da Serra do Japi por intermédio das instituições que o compõe. O representante age em nome do representado, atua em nome alheio na defesa de interesse ou direito alheio, e presta contas diretamente à sociedade por intermédio da mídia local ou indiretamente por intermédio de relatórios apresentados em sessão na Câmara de vereadores que representam os interesses dos munícipes (Caderno de campo, entrevista dia 03/07/2009).

A legitimidade apontada não considera o processo de escolha dos próprios conselheiros, ou a maneira como se opera a dinâmica política junto às instituições sociais para a escolha dos seus representantes. Também não ficou claro em que medida instituições e indivíduos estão sujeitos a atividade de *accountability* no interior dos Conselhos - procedimento consagrado no modelo democrático - e de que forma essa representação efetivamente possui a capacidade de confrontar os projetos políticos em disputa (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) com relação ao Poder público.

O representante da Comissão do PD - embora não reconheça a necessidade da prestação de contas junto à sociedade, afirmando que em sua visão a Comissão é muito mais um órgão de assessoria ao Executivo - delega a responsabilidade da publicização às entidades ali representadas, entendendo que a sociedade está representada na Comissão, mas também sem dar importância ao processo de escolha e legitimidade dos representantes:

Isso é uma coisa que nem sempre precisa ser feita, por que nós como Comissão do Plano Diretor, nós somos... (lê o regimento) “um órgão colegiado autônomo no âmbito de suas atribuições que integra o processo de planejamento permanente do município vinculado ao gabinete do prefeito”. Na verdade a Comissão do Plano Diretor foi criada para ajudar o prefeito a ter pareceres sobre as coisas que estão acontecendo... senão ia chegar cada projeto pra ele e como ele ia analisar todo aquele negócio? Então tendo o parecer de uma comissão, e aí a sociedade toda está representada, vai ajudá-lo a saber... bom está certo, está errado, como é o negócio... então não é que a gente exista assim pra, propriamente mostrar pra sociedade o que está sendo feito... a gente está lá pra contribuir com o próprio prefeito (Caderno de campo, entrevista dia 04/08/2009).

O representante do MP, num discurso muito próximo ao do representante da Comissão do PD, entende que no interior do COMDEMA estão os cidadãos que representam os interesses ambientais, obtendo dessa forma a legitimidade da representação ambiental e popular:

O COMDEMA ele integra de certa forma o que nós chamamos de Sistema Nacional de Meio Ambiente... então o Sisnama ele é composto por órgãos federais, estaduais e municipais... há um conjunto de atribuições para cada um desses órgãos, e no caso do COMDEMA a própria lei orgânica do município atribui ao COMDEMA um caráter que até então não tem sido respeitado talvez como deveria, um caráter deliberativo. O COMDEMA, assim como o Consema no nível estadual e o Conama no nível federal em algumas circunstâncias tem que ser ouvidos obrigatoriamente sem o que você invalida aquela obra, aquele licenciamento (...) o ideal é a sociedade estar discutindo... e é interessante que a sociedade as vezes, se você perguntar ao leigo, que more na 9 de julho, pra ele talvez fosse melhor fechar o córrego... eles não tem essa visão ambiental... então o COMDEMA tem essa visão da sociedade preocupada com a questão ambiental (Caderno de campo, entrevista dia 30/04/2009).

O representante do movimento contra o fechamento dos córregos expressa, emblematicamente, a sua opinião com relação ao necessário afastamento do poder público para alcançar-se um modelo democrático “mais eficiente”. Essas falas, de certa maneira, exprimem o que à luz da literatura, ficou bastante marcada na trajetória brasileira de democratização, ou seja, a manifestação da virtuosidade inerente à sociedade civil, em contraposição a malignidade do Estado, como se estes constituíssem espaços homogêneos isentos de colaboração, confronto e trajetórias entre si. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; FELTRAN, 2006):

Eu nem participei de muitas reuniões do COMDEMA, principalmente por que pessoalmente eu não tenho a intenção de participar de conselhos. Nem de Conselho Gestor da Serra, nem de Conselho Municipal de Meio Ambiente, Comitê PCJ, não por enquanto. Eu acho pessoalmente que os Conselhos como espaços democráticos importantes, eles tem que existir, mas estão engatinhando. E nessa fase eles estão ainda muito atrelados ao poder público, particularmente aqui em Jundiáí, nas cidades mais próximas da gente, aquelas cidades que compõe o entorno da serra, Cabreúva, Cajamar... quer dizer o Conselho está sempre muito atrelado as prefeituras, ao Poder público, às empreiteiras, aos interesses privados muitas vezes. E a gente, quando eu falo a gente o Fórum Caxambu, desde o início a gente

teve uma postura de não participar, pelo menos nesse momento não participar dos conselhos... participar como cidadãos (Caderno de campo, entrevista dia 23/06/2009).

As organizações civis e o MP, conforme as falas de seus representantes, legitimam-se mediante a identificação quase mecânica dos seus interesses aos da sociedade, sem, no entanto, identificar de fato quais os representados ou beneficiários em nome de quem se atua ou negocia. Com exceção dos representantes do Movimento Contra o Fechamento dos Córregos, que se considera representante de um fórum, e do CGSJ, que associa os interesses de preservação da Serra às entidades ali representadas, todos os demais associam a autorização da participação a uma legitimação puramente societal – fala-se em nome da “sociedade”. Se as transformações que estão em curso estão associadas à pluralização da representação – isto é, a proliferação de experiências de representação destinadas a intervir no desempenho das burocracias e dos serviços públicos com vistas a aperfeiçoá-los (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a) – cabe questionar a qualidade ou representatividade dessas organizações, pelos mecanismos que a tornam legítimas não apenas em relação ao Poder público, mas também em relação aos beneficiários dessa representação.

Com isso não se espera que as organizações civis satisfaçam os requisitos de representação como se fossem partidos ou sindicatos, incorrer a isso seria um equívoco, pois anularia a pluralidade e o caráter de novidade do fenômeno em questão, de modo que, os processos de pluralização da representação exigem a produção de novas estratégias conceituais. Centrar essa novidade no processo de *accountability* junto às organizações civis

(...) abre passo para se pensar na legitimidade em função não de um ato inicial de consentimento, mas dos processos mediante os quais as organizações civis internalizam, definem e depuram as prioridades e propósitos da representação por elas exercidas (LAVALLE e CASTELLO, 2008).

4.1.2 – A centralidade do Poder público, a relação com os interesses do mercado imobiliário e os limites da participação ativa

Muito embora a mobilização popular tenha tido a sua expressão e conquistado algum espaço na agenda do Poder público em Jundiaí, o processo desencadeado pelas intervenções do Programa Saneamento Para Todos e as atas e pareceres do COMDEMA, conforme analisado no capítulo 2, revelaram um campo de atuação bastante limitado para o Conselho, além da ausência de critérios com que ele é chamado para intervir nas políticas públicas⁵⁵ – que demonstram a fragilidade da partilha do poder em Jundiaí. Esses aspectos ficam claros na fala do representante do COMDEMA ao comentar a respeito das intervenções do Programa Saneamento Para Todos:

O como aconteceu isso nós também não sabemos... e isso não nos foi explicado por que foram essas 24 (intervenções em córregos)... porque não foram 20 ou 26... ou porque na prioridade entrou, por exemplo, o Walquirias e não o córrego do São Camilo, que claramente sob o ponto de vista ambiental, seria muito mais prioridade... essa pergunta ficou sem resposta e até hoje nós não sabemos (...) eu falo pros conselheiros de uma determinada maneira nós também fomos culpados, o porquê nós não fomos chamados de o “onde” fazer... aliás hoje nós estamos brigando pelo “como” fazer... hoje a gente sabe que existem alguns cursos d’água aqui no município que seriam muito mais prioritários sob o ponto de vista de saneamento básico ou até drenagem de águas pluviais, do que o córrego das Walquirias ou alguns outros. (Caderno de campo, entrevista dia 12/05/2009).

Ao redor da dinâmica política e de investimentos do poder público em Jundiaí, foi possível reconhecer os contornos de atuação bastante delimitados da democracia participativa e institucionalizada, num cenário político onde um mesmo grupo se sustenta no poder há vários anos. Foi possível ainda verificar a ausência de zonas de tensão e conflito por parte do COMDEMA, em parte pelo grande número de conselheiros do próprio Poder Público, presente às reuniões do Conselho, o que, de certa maneira, acaba por inibir enfrentamentos e rupturas mais contundentes, fator esse destacado pelo representante do Movimento em Defesa dos Rios e Córregos:

⁵⁵ É importante citar a ambigüidade presente no caráter de atuação do COMDEMA, de acordo com o artigo 174 da Lei Orgânica Municipal, conforme analisado no ítem 1.4.

A gente ainda tem nesses espaços, que são importantes, que são democráticos, que são exercícios de democracia, mas você ainda tem um pouquinho daquela... acho que são resquícios da ditadura... você tem um certo medo de se apropriar dos espaços. As pessoas tem medo de falar, tem medo de expressar opiniões, tem uma certa reverência ao poder público, não ficam muito a vontade diante da autoridade, ou diante de quem tá ligado ao poder, atrelado ao poder (Caderno de campo, entrevista dia 23/06/2009).

Não se compartilha nessa pesquisa do ideário dos movimentos sociais presentes na literatura do período de transição democrática⁵⁶, para quem simplesmente o exercício de pressão externa sobre o Estado seria o principal mecanismo de influência sobre as políticas estatais. Da mesma maneira, a insuficiência das ações estatais na produção de meios de consumo coletivo, levaria às chamadas contradições urbanas, principal elemento explicativo para o surgimento dessas mobilizações. Não se trata aqui de afirmar a irrelevância do estudo de tais mobilizações para a explicação das políticas estatais, mas de dizer que a relação entre a atuação de tais atores e o campo das políticas não pode ser entendida de forma mecânica. Marques (2003), de maneira muito lúcida, atenta para esta relação entre as mobilizações sociais e o Estado:

Na verdade, o mais importante efeito dos movimentos se relaciona com a produção de deslocamentos amplos no campo da política, agindo sobre a própria agenda pública e, potencialmente, deslocando todo o campo da política na direção da construção de ações mais redistributivas (MARQUES, 2003:101).

A pesquisa mostrou que, para além daquilo que os sujeitos sociais têm como possibilidades de atuação, é mister entender de que maneira o grupo que possui o controle de acesso ao poder estrutura a sua atuação com relação à transformação espacial e urbana - inclusive utilizando-se do domínio do poder executivo para valorização de empreendimentos imobiliários próprios, bem como a forte pressão especulativa que esses mesmos atores exercem, mediante a manipulação da expansão urbana. Entende-se assim que a própria dinâmica participativa é vulnerável e estrutura-se mediante as possibilidades abertas pelo

⁵⁶ Principalmente MOISÉS (1982) e GOHN (1991)

Poder público historicamente. Essas hipóteses também foram percebidas na fala do Ex Secretário de Planejamento e Meio Ambiente e ex presidente do COMDEMA:

Jundiaí é uma cidade extremamente conservadora. Ela já teve 80% da população operária. Mesmo com os 80% da população operária, o sindicalismo sempre foi a mesma coisa. Durante todo o tempo da ditadura a Arena sempre ganhou a eleição por aqui, nunca a oposição ganhou... só ganhou quando acabou, daí ganhou a eleição. Como é que se explica isso aí? Quem são os capitães da indústria? Na sua maior parte são descendentes de italianos. A descendência de italianos sempre teve uma tradição "low profile"... o rico não demonstra sua riqueza de jeito nenhum. Você não nota o rico pelo seu gasto. Eles não vão a restaurante, eles não ostentam... então é uma cidade onde aparentemente a democracia está feita. Eu não preciso me organizar contra aqueles que eu não sei quem são (...) você não tinha a sensação da diferença de classes sociais. Quando você tinha uma greve na Argos, quem ia discutir a greve eram diretores da Argos que saíram da linha de produção, que eram amigos dos caras que tocavam a linha de produção. Você não tem a ruptura, é um negócio impressionante em Jundiaí... é um negócio que você olha e não percebe. Você não sabe quem são os caras ricos em Jundiaí (...) não é ocasional que as duas forças políticas com mais poderes na cidade são altamente investidoras na produção da terra. Quando o Benassi foi eleito a primeira vez ele era agricultor, quando o Miguel foi eleito a primeira vez ele era comerciante... e se transformaram em um dos maiores empreendedores imobiliários. Isso mostra claramente como é que o setor, como é que o capital trabalha numa cidade como Jundiaí (...) quando você resolve que é o vetor oeste a bola da vez... por que nunca se transforma no vetor leste que é onde está o jardim tamoio, a Vila Rio Branco, o setor mais pobre da cidade ligado a Várzea Paulista, ligado a esse conjunto inteiro... nunca é... a capacidade que eles tiveram... levar a adutora pra lá, por que tem as ligações com o governo do estado, conseguindo viadutos... é um jogo inteiro (Caderno de campo, entrevista dia 28/07/2009).

Capítulo 5 – Considerações Finais

O desrespeito às diretrizes do PD e do Programa Saneamento Para Todos⁵⁷ e as opções absolutamente políticas e unilaterais arbitradas pela esfera do poder público no tocante às obras de manejo de águas pluviais em Jundiaí, bem como o privilégio à reprodução do capital privado pelo incentivo do investimento público, provocam novos questionamentos com relação ao planejamento por intermédio da participação popular, e se este, de fato, tem representado a oportunidade para um desenvolvimento sócio-territorial mais justo nas cidades. Mesmo diante da abertura à participação popular e todos os canais institucionalizados de acesso às esferas decisórias conquistados após a Constituição Federal de 1988, nunca as cidades brasileiras concentraram tanta pobreza e violência. A esperança dos setores mais progressistas envolvidos na política urbana depositada nos PD's e na democracia participativa e todos os instrumentos adotados por estes para tentar romper com um modelo incivilizatório de formação do urbano brasileiro, tem sido engolido pelo patrimonialismo insistente da política brasileira e pelo poder de compra dos empreendedores imobiliários dos decretos que regulam a política urbana.

No que diz respeito à política urbana, o resultado da pesquisa revela a contradição existente entre, por um lado, a esperança depositada pela influente literatura das áreas de urbanismo e ciência política num contexto de transição e reforma democrática junto aos processos participativos, e de outro, o prevalecimento de um modelo extremamente desigual de acesso à urbanidade. No caso analisado, mesmo com os ritos da legislação ambiental sendo cumpridos e o MP cobrando um posicionamento do COMDEMA com relação às obras do Córrego do Mato, outras intervenções ocorreram paralelamente, demonstrando que o espaço de manobras é exíguo para o enfrentamento dos distintos projetos

⁵⁷ A violência às diretrizes do Programa Saneamento Para Todos pode ser atestada a partir de dois itens presentes na Instrução Normativa nº 46 de 10 de outubro de 2007, que regulamenta os procedimentos para obtenção de crédito no âmbito do Programa, e que não foram respeitados: (i) incorporação do controle social e participação da sociedade e, (ii) a compatibilidade das intervenções com o Plano Diretor municipal, com o plano municipal de saneamento básico, assim como com os planos regionais pertinentes, inclusive com o plano da bacia hidrográfica, ou com plano estadual de recursos hídricos. As intervenções propostas pela Prefeitura não são compatíveis com nenhum desses planos, e até janeiro de 2010 esses planos não haviam sido elaborados.

políticos. Embora a lei tenha sido aplicada, a participação não foi capaz de alterar os rumos de uma política pública que privilegiou os setores onde predominam urbanizações já consolidadas em detrimento do investimento em saneamento na cidade informal. Dessa forma, se pode afirmar um avanço apenas relativo do COMDEMA nas obras de manejo de águas pluviais ao intervir no Córrego do Mato. Isso demonstra que o alcance de atuação dos Conselhos está condicionado à democraticidade das instituições políticas, conforme foi destacado com Amenta e Young (1999).

No Brasil, entre as décadas de 1980 e 1990, a literatura de transição democrática, influenciada, conforme vimos, por uma leitura sem as devidas mediações dos conceitos de ação comunicativa e capital social, acompanhou as intensas mobilizações sociais que estavam ocorrendo naquele período, entre elas, pela reforma urbana. Essas lutas sociais, que resultaram na criação da Lei 10257/01 - o Estatuto da Cidade - e também na criação do Ministério das Cidades em 2003⁵⁸, delegaram como principal indutor para a reforma urbana os instrumentos do PD, apoiados na pressão e participação da sociedade civil. No entanto, de acordo com o balanço teórico realizado no capítulo 1, se observou como o registro normativo presente na literatura sobre a sociedade civil, foi estilizado de tal maneira a ponto de muitas pesquisas direcionarem seu foco de avaliação junto aos novos PD's somente sob a ótica da efetiva participação popular, se isentando muitas vezes de avaliar concretamente os resultados dessas intervenções, ou seja, as possibilidades criadas para uma cidade mais redistributiva e sócio-espacialmente mais justa.

A pesquisa buscou demonstrar que nem a premissa contida nos objetivos do programa federal Saneamento Para Todos, nem as diretrizes do PD para obras de saneamento e nem a possibilidade de um ordenamento urbano social e ambiental mais justo, através da intervenção do COMDEMA de Jundiaí

⁵⁸ O movimento pela reforma urbana no Brasil, cujo maior expoente é o Fórum de Reforma Urbana, logrou uma série de conquistas ao longo dos últimos vinte anos: alguns capítulos na Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade em 2000, a MP 2220 em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, as conferências nacionais das Cidades em 2003, 2005 e 2007, um Programa Nacional de Regularização Fundiária, inédito em nível federal em 2003, o Conselho Nacional das Cidades em 2004, a Lei Federal que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental em 2005, a Lei Federal dos Consórcios Públicos em 2005, a Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005, a instituição do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social em 2006, a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo e o PAC da habitação e do saneamento, em 2007.

nas obras de manejo de águas pluviais, conseguiram garantir conquistas reais sob o ponto de vista do acesso à urbanidade pelas regiões mais carentes do município. É essa a preocupação de Erminia Maricato⁵⁹ em artigo escrito em 2007 em função da 3ª Conferência Nacional das Cidades ao defender um olhar mais atento à maneira como os marcos jurídicos, defendidos longamente pelos movimentos voltados à reforma urbana, podem traduzir expectativas em realizações:

Nota-se uma atração muito forte pelo espaço institucional ou pela institucionalização de práticas participativas, como se isso constituísse um fim em si (...) Embora os principais movimentos sociais não tenham deixado de realizar ocupações de imóveis ociosos que descumprem a Constituição brasileira e fazer amplas manifestações de rua, sempre ignoradas pela grande mídia, essa lista de ganhos que ocuparam um lugar central nas lutas sociais, é forçoso reconhecer, tem, talvez, um acento demasiadamente “juridicista” e institucional. E além dos aspectos já mencionados da tradição clientelista que caracteriza a relação do Estado brasileiro com os de baixo, eternamente dependentes de favor, é preciso lembrar a tradição arbitrária de aplicação da lei no Brasil. Não foi por falta de leis que a maioria da população brasileira foi excluída da propriedade formal da terra, durante toda a história do Brasil, seja no campo ou na cidade (...) Os movimentos sociais devem lutar por novos marcos jurídicos, mas é preciso ter em conta que isso está muito longe de assegurar conquistas reais, como estamos testemunhando com a quase nula aplicação dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade, seis anos após sua promulgação (...) Da mesma forma, não há que se criar ilusões sobre o Plano Diretor instituído por lei municipal (...) É preciso lembrar sempre da distância imensa que separa discurso da prática entre nós. Invariavelmente, os textos dos PDs são sempre muito bem intencionados, afirmando uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto, tende a seguir a tradição: o que favorece alguns é realizado, o que contraria é ignorado (MARICATO, 2007)

Diante dessas constatações, a pesquisa se conclui propondo uma problematização maior a respeito do significado da participação e o papel dos Conselhos Gestores de política urbana. Os agentes coletivos em Jundiaí, de acordo com a análise das entrevistas, e também a partir da composição do COMDEMA, revelaram a ausência de critérios de legitimidade dos representantes da sociedade civil diante das suas até muitas vezes inexistentes bases sociais. As

⁵⁹ MARICATO, E. *Nunca fomos tão participativos*. Agência Carta Maior, 2007. Disponível em www.cartamaior.com.br. Acesso em 30/01/2010.

organizações civis pesquisadas apresentaram uma estrutura representativa frágil, com pouca ou nenhuma atividade de *accountability*. Ocultou-se a legitimidade da representação no discurso dos espaços participativos como representantes da “sociedade” e não de demandas sociais específicas. Ao mesmo tempo, ocultos neste discurso de representantes da sociedade, conforme verificado, foram encontrados também interesses dos setores imobiliários. Dessa forma, ao considerar como uma grande conquista dos Conselhos Gestores - que representa de fato um aprofundamento democrático - o acesso de uma pluralidade de segmentos à estrutura burocrática, deve-se prestar atenção quanto à qualidade da representação exercida pelos Conselhos.

Isso não significa descaracterizar a natureza da luta por justiça social e ambiental presente nesses espaços. Por estarem numa zona de tensão entre as instituições políticas e as demandas sociais na elaboração e execução de políticas públicas (SOUZA, 2008), os Conselhos Gestores possuem uma oportunidade relevante de deliberarem e colaborarem para o aprofundamento da gestão urbana, ao promoverem um deslocamento da agenda do poder público na direção de ações mais redistributivas, residindo aí sua novidade. No entanto, a trajetória desses espaços ao longo de 20 anos de institucionalização revelam que os segmentos participativos não dão conta da complexidade do espaço urbano, sobretudo numa cidade como Jundiaí, onde a vulnerabilidade desses espaços é reflexo do conservadorismo presente na estrutura política tradicional.

Dessa maneira, passados vinte anos da institucionalização dos Conselhos Gestores, as pesquisas sobre a política urbana devem estar atentas para não incorrerem ao erro de cair na “armadilha da participação”, além de não ser útil esperar que a “salvação” dos problemas urbanos esteja contida somente nos instrumentos de reforma urbana, como foi propagado durante um bom tempo pela literatura - pelo menos não da maneira como vem ocorrendo, com esses instrumentos sendo remetidos para a regulamentação dos municípios.

Jundiaí ao longo dos últimos 25 anos, após a abertura política, conseguiu formar uma estrutura política legislativa extremamente homogênea e eficiente eleitoralmente. O grupo que ocupa o poder nesse interregno promoveu a expansão urbana ao mesmo tempo em que se beneficiou dessa expansão,

fazendo com que o poder público seja um autêntico representante dos interesses imobiliários. Além disso, sob o ponto de vista do capital globalizado, Jundiaí conta com um estruturado pólo logístico e com um parque industrial diversificado, que possibilita todas as vantagens para o investimento do capital sobreacumulado na cidade, conforme visto com Harvey (2003). Esses interesses imbuídos de poder político criam um contexto de difícil acesso na estrutura burocrática para a representação dos movimentos populares.

Ao redor dessas constatações descobriu-se um novo objeto que poderá trazer novos conhecimentos e reflexões a respeito da produção do espaço intra-urbano. A pesquisa mostrou que o crescimento do mercado imobiliário e a expansão urbana não são resultantes apenas da localização de Jundiaí entre as duas metrópoles de Campinas e São Paulo, nem definido somente a partir da pressão que esses mercados exercem, ou ainda simplesmente uma consequência inevitável da reestruturação macro-econômica capitalista que fez com que o modelo produtivo de Jundiaí migrasse do industrial para o logístico de armazenamento e distribuição. Mas é, antes de qualquer coisa, uma opção dos agentes capitalistas intra-urbanos representados pelo próprio poder público. Ferreira (2007) é o pesquisador que mais tem contribuído no sentido de desvendar a presença de agentes capitalistas locais ocultos pelo mito das “cidades globais”, conceito que na realidade dos países da periferia do capitalismo mundial, não passa de um estruturado aparelho ideológico a serviço da “máquina do crescimento urbano”:

Em nenhum momento, a abordagem liberal da cidade-global se preocupa em analisar os processos intra-urbanos da produção da cidade, e a maneira como se comportam nesse suposto novo cenário globalizado (...) As movimentações do setor imobiliário não são uma consequência inevitável das transformações oriundas da reestruturação produtiva – como por exemplo a necessidade imposta pelo mercado e pelos padrões paradigmáticos da cidade global de se ter empresas do “terciário avançado” – mas claramente opções estratégicas de investidores capitalistas. Ou seja os agentes que fazem a cidade tem um papel mais significativo do que a abordagem da cidade-global, ao praticamente ignorá-los, deixaria crer. As dinâmicas imobiliárias devem ser compreendidas, portanto, como parte da movimentação voluntária do sistema capitalista em torno de novas possibilidades de remuneração do capital, dentro do “ajuste” neoliberal do sistema (Ferreira, 2007:137).

A reflexão acerca das contradições urbanas deve partir não só da análise de agentes externos, como a pressão do mercado imobiliário, ou ainda, como sugere a literatura marxista, decorrente da usurpação do Estado pelas classes dominantes, mas, principalmente como sugere Marques (2003), a partir da própria dinâmica da estrutura burocrática do Estado e a sua interação com os interesses do capital, mediante o mapeamento da rede social de interesses que torna possível a permeabilidade do Poder público de Jundiaí à reprodução do capital imobiliário. É isto que se propõe como continuidade desta pesquisa.

Referências Bibliográficas

AMENTA, Edwin and YOUNG, Michael P., *Democratic States and Social movement: Theoretical Arguments and Hypotheses*. Social problems 57. (1999): 153-68.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

AVRITZER, L.; SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para Ampliar o Cânone Democrático*. In Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa. Boaventura de Sousa Santos (org.). 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005: 108-213.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Liberalismo e democracia*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOSCHI, Renato R. e DINIZ Eli. *O Corporativismo na construção do espaço público*. In Corporativismo e desigualdade: A construção do espaço público no Brasil. Renato R. Boschi (org.). Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991: 11-31.

BOSCHI, Renato. *A arte da associação*. Rio de Janeiro: Vértice/luperj, 1987.

BOVERO, Michelangelo. *O modelo hegel-marxiano*. In Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna. Norberto Bobbio e Michelangelo Bovero (orgs). Milão: Brasiliense, 1986: 103-160.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (SISNAMA), que estabelece a política nacional de meio ambiente. Brasília: Câmara dos Deputados, 1981, 22p.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de Julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001, 273p.

BUENO, Laura M. de M. *O Saneamento na Urbanização de São Paulo*, 1994. 200f. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo) – Faculdade de arquitetura e urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

CARVALHO, A. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. IBAM, Rio de Janeiro, 1995.

COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: The Mit Press, 1992.

COSTA, Sérgio. *Categoria Analítica ou Passe-Partout Político Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 43, p. 03-25, 1997.

COSTA, Vanda M. Ribeiro. *Origens do corporativismo brasileiro*. In *Corporativismo e desigualdade: A construção do espaço público no Brasil*. Renato R. Boschi (org.). Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991: 113-146.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo (orgs.). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra: Campinas, SP: Unicamp, 2006.

FELTRAN, G. S. *Deslocamentos: trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil*. In *A disputa pela construção democrática na América Latina*.

FERREIRA, J. S. W. *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Editora Vozes Editora UNESP, Petrópolis, 2007.

FERREIRA NETO, Edgard Leite. *Os Partidos Políticos no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 1995.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff e RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. *Cultura Política e Desigualdade: o caso dos Conselhos Municipais de Curitiba*. In *Revista de Sociologia e Política*. nº 21, 2003: 125-145.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.

GOHN, Maria da Glória M. *Conselhos Populares e participação popular*. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, Cortez, v. IX, nº 26, 1990: 25-47.

_____. *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: 175-201.

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GRAZIA, Grazia de. *Reforma urbana e Estatuto da Cidade*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (org.) *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. *Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil*. *Lua Nova*, 67: 49-103, 2006.

_____. *Representação Política e Organizações Cívicas: Novas Instâncias de Mediação e os Desafios da Legitimidade*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, 2006: 43-66.

_____. *A construção política das sociedades civis*. In LAVALLE, Adrián Gurza (org.) *O*

horizonte da política: Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Cosac Naify, 2008: 01-59.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. 4ª.ed. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Trotta, 2005.

HARVEY, David. *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas*. In Espaço e Debates. Revista de estudos regionais e urbanos. Jun/set 1982.

_____. *O Novo Imperialismo*. 2ª. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

HEGEL, G.W.F. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. De Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HOBBS, Thomas. *Do Cidadão*. Coleção Clássicos. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

_____. *Leviatã*. São Paulo, Abril Cultural, 1974.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <[HTTP://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php)> . Acesso em: 14/10/2009

IPEA, IBGE, UNICAMP, IE, NESUR, SEADE. *Caracterizações e Tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas e regionais: sudeste*. Brasília: IPEA, 2002.

JUNDIAÍ. Lei n. 503 de 18 de agosto de 1956. Cria a Comissão Deliberativa do Plano Diretor do Município de Jundiaí. Câmara Municipal, 1956.

_____.Lei n. 1.576 de 31 de janeiro de 1969. Institui o Plano Diretor Físico-Territorial de Jundiaí. Câmara Municipal, 1969.

_____. Lei n. 1.710 de 30 de junho de 1970. Institui a Comissão do Plano Diretor Físico-Territorial do Município de Jundiaí. Câmara Municipal, 1970.

_____. Lei n. 2.336, de 14 de março de 1979. Cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente. Câmara Municipal, 1979

_____. Lei n. 3.645, de 07 de dezembro de 1990. Regula, nos termos da Lei Orgânica de Jundiaí, o Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMDEMA. Câmara Municipal, 1990.

_____. Lei n. 2.507 de 14 de agosto de 1981. Institui o Plano Diretor Físico-Territorial de Jundiaí. Câmara Municipal, 1981.

_____. Lei Complementar n. 221 de 27 de dezembro de 1996. Regula o zoneamento urbano e rural. Câmara Municipal, 1996.

_____. Lei Complementar n. 222 de 27 de setembro de 1996. Regula o parcelamento do solo. Câmara Municipal, 1996.

_____. Lei Complementar n. 223 de 27 de dezembro de 1996. Regula as vilas residenciais. Câmara Municipal, 1996.

_____. Lei Complementar n. 224 de 27 de dezembro de 1996. Institui o novo Plano Diretor. Câmara Municipal, 1996.

_____. Lei Complementar n. 415 de 29 de dezembro de 2004. Institui o novo Plano Diretor. Câmara Municipal, 2004.

_____. Lei Complementar n. 416 de 29 de dezembro de 2004. Estabelece diretrizes para ocupação do solo. Câmara Municipal, 2004.

KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Pura*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2 ed., 1989.

KOWARICK, Lucio. *A Expoliação Urbana*, S.P., Paz e Terra, 1982.

LANGENBUCH, Juergen Richard. *A estruturação da grande São Paulo: estudo de geografia urbana*. Tese. Doutorado. Faculdade Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro, UNICAMP, 1971.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LEI ORGANICA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ. Jundiaí, Câmara Municipal, 2005.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

LUBAMBO, Cátia W. e COUTINHO, Henrique G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. In São Paulo em Perspectiva. Dez 2004, vol.18, nº 4, p.62-72.

LÜCHMANN, L. H. H. *A representação no interior das experiências de participação*. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 70, 2007: 139-170.

MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARQUES, E.C. *Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB (43): 67-102, 1997.

_____. *Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Ed. Annablume, 2003

MARICATO, Erminia. *Habitação e cidade*. Ed. Atual: 5ª edição, 1999.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes. 2000.

MENDES, Rosilda. *Cidades Saudáveis no Brasil e os Processos Participativos: Os Casos de Jundiaí e Maceió*, 2000. 239f. Tese (doutorado em saúde pública) – Departamento de Prática em Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Instrução Normativa nº 46 de 10 de outubro de 2007, que regulamenta os procedimentos e as disposições relativas às operações de crédito no âmbito do Programa Saneamento Para Todos. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/legislacao/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-2007/IN46_2007.pdf>. Acesso em: 04/02/2010

MIRANDA, José R. *Serra do Japi: Uma testemunha da História da Terra*. Campinas: Komedi, 2009

MOISÉS, J. O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: MOISÉS, J. Et AL. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

NORONHA, Elias O. *O espaço rural no contexto da urbanização difusa: o estudo da pluriatividade nos Bairros Rurais Roseira e Toca no Município de Jundiaí (SP)*, 2008. 262f. Dissertação (mestrado em geografia) – Faculdade de ciências e tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

NUNES, EDSON. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

PADUA, J. A. *Espaço Público, Interesses Privados e Política Ambiental*. Ambiente e Sociedade: Possibilidades e Perspectivas de Pesquisas. 1ª ed. Campinas: UNICAMP, 1992, v. 1, p. 1-10.

PAOLI, Maria Celia. *Empresas e Responsabilidade Social: Os Enredamentos da Cidadania no Brasil*. In Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa. Boaventura de Sousa Santos (org.). 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005: 373-418.

PEREIRA, Eduardo C. *Núcleos Coloniais e Construções Rurais no Estado de São Paulo*. São Paulo: RO Edições, 2006

PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. University Of California Press. Berkley, 1992.

PUPO, S. C. BUENO L.M.M. *Conselhos gestores de políticas públicas e representação política: implicações na gestão urbana e ambiental* ANAIS do XIII Encontro Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Florianópolis, SC maio de 2009.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV Editora. 1993.

RAICHELIS, Rachel. *Os Conselhos de Gestão no contexto internacional*. In Revista Pólis – Conselhos Gestores de políticas públicas. Ana Cláudia C. Teixeira e Maria do Carmo Albuquerque (orgs.). SP: Pólis, 2000: 45-46.

REANI, Regina T. *Parcelamento Irregular do Solo Como Forma de Produção da Periferia*, 2007. 222f. Dissertação (mestrado em engenharia urbana) – Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO Aduino Lúcio. *Plano Diretor e gestão democrática da cidade*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lúcio (org.) Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCARABELLO FILHO, Sinésio. *Além dos Conflitos - A participação pública na construção do cenário futuro estudo de caso: Áreas da Serra do Japi – Jundiá/SP*, 2003. 155f. Dissertação (mestrado em engenharia civil) – Departamento de Saneamento e Ambiente, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.

SOUZA, Adriana C. *A Institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas: A Atuação do COMDEMA na Definição da Política Urbana e Ambiental de Campinas*, 2008. 126f. Dissertação (mestrado em urbanismo) – Faculdade de arquitetura e urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2009.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 2. ed. Rio Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

TATAGIBA, Luciana. *A Institucionalização da Participação: Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas na cidade de São Paulo*. In: Leonardo Avritzer. (Org.). *A participação em São Paulo*. 1ª ed. São Paulo, 2004: 323-370.

TAVARES, Maria da Conceição. *Ajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

TORTORELLA, Regina R. *Parcelamento Irregular do Solo como Produção da Periferia – O caso de Jundiaí*. 222f. Dissertação (mestrado em engenharia urbana) – Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2007.

URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?* In Lua Nova - O futuro da representação. São Paulo, n. 67, 2006, pp. 191-228.

VETTER, D.M. e MASSENA R.M.R. *Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana? Uma Teoria de Causação Circular*. In: Silva, L.A.M. Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p.49-78.

VILLAÇA, Flávio (2004). *As ilusões do Plano Diretor*. Disponível em: <<http://fauusp.br/deprojeto/labhab>>. Acesso em: 13/05/2009.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. “Rumos da Ordem Pública no Brasil: a Construção do Público”. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação Seade, v. 10, n. 4. 1996: p. 96-106.

WEFFORT, Francisco C. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ed. Ática, 2007.

ANEXOS

ANEXO A – PORTARIA Nº 132, DE 10/07/2007



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

PORTARIA Nº 132, DE 10 DE SETEMBRO DE 2007

ARY FOSSEN, Prefeito do Município de Jundiaí, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e face ao que consta do Processo Administrativo nº 4.445-1/1996, -----

RESOLVE:

DESIGNAR os (as) Srs. (as) **NIVALDO JOSÉ CALLEGARI**, como titular e **MÔNICA FONSECA**, como suplente, representantes do Sindicato dos Trabalhadores; **SÍLVIO DE TOLEDO PINHEIRO** e **SÍLVIO EDUARDO DREZZA**, como titulares e **JORGE EDISON DI RITO**, como suplente, representantes do Sindicato Patronal; **YONE GUATTA CANDIOTTO**, como titular e **MARIA ROMILDA G. MARIOTTI**, como suplente; **CARLOS ALBERTO GALVÃO**, **LAURITI FERNANDES DA SILVA**, **ADELINO ZONHO**, **RAFAEL BENASSI**, como titulares e **JOSÉ ANCHIETA SOARES**, como suplente, representantes das Entidades Comunitárias de Bairros; **ELIANA CORREA AGUIRRE DE MATTOS**, **FÁBIO FREDERICO STORATI**, **ARAY JORGE MARTINHO**, **ANDRÉA SANTANNA** e **MASSAO OKAZAKI**, como titulares e **LILIAN MACHADO BARBOSA**, como suplente, representantes das demais Associações, Grêmios, Diretórios Estudantis, e Entidades Religiosas; **FLÁVIO GRAMOLELLI JUNIOR**, como titular e **ANTONIO CÉSAR TEIXEIRA DE TOLEDO**, como suplente, representantes de Organizações não Governamentais; **REGINA TORTORELLA REANI**, como titular, representante das Escolas Particulares; **DÉCIO SANCHEZ CAMARGO** e **ANA LÚCIA DE CASTRO SILVA**, como titulares e **FERNANDO BUSCATO** e **CARLOS HITOSHI OZAHATA**, como suplentes, representantes da Secretaria Municipal de Saúde; **VINICIUS DONIZETTE LEPRI LÊBEIS** e **AIYDANO CARNEIRO**, como titulares e **LUCIANA MARETTI**, como suplente, representantes da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente; **MARIA AUXILIADORA PEDRO DIB** e **MARIA ELISABETE MENDES LOPES BOTAN**, como titulares e **JOÃO JOSÉ VIVEIROS** e **MARIA DAS GRAÇAS MARTINI BRISIGHELO**, como suplentes, representantes da DAE S/A – Água e Esgoto; **ANA LÚCIA RAYMUNDO PEREIRA**, como titular e **VITÓRIO TADEU BARRO**, como suplente, representantes da Secretaria Municipal de Educação e Esportes; **SÔNIA MARIA CHEQUIN ROSSI**, como titular e **DENISE MARIA KUBITZA**, como suplente, representantes da Defesa Civil; **CARLOS ALBERTO DE MORAES** e **RENATO STECK**, como titulares e **ANTONIO GARCIA NETO** e **AGUINALDO LUIZ GASPAROTO**, como suplentes, representantes da Secretaria Municipal de Serviços Públicos; **ROSEMARY TONETTI BAIALUNA**, como titular e **VICTOR ALEXANDR HRDLICKA**, como suplente, representantes da Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS; **JOSÉ VICTOR GOMES GUERRA**, como titular e **NORMANDO SCALON**, como suplente, representantes da Corporação de Bombeiros de Jundiaí; **RACHEL ANTAS BUGALHO**, como titular e **CARLOS ROBERTO FANCHINI**, como suplente, representantes da Companhia de Saneamento Ambiental – CETESB; **CLODOALDO CASTRO VIEIRA**, como titular e **GERALDO PESCE**, como suplente, representantes da Casa da Agricultura de Jundiaí; **HÉLIO CARLETTI FRIGERI**, como titular e **MICHELE CAMILA CHINELATTO**, como suplente, representantes do Consórcio Intermunicipal para Aterro




PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP


Sanitário – CIAS; **IVETE RAMIRO BANZATO**, como titular e **DENILSON PINTO DE OLIVEIRA**, como suplente, representantes da Secretaria Municipal de Integração Social; **ALESSANDRA MARIA TEGON FERRARINI**, como titular e **IRACEMA CANTELLI GARCIA**, como suplente, representantes da Delegacia de Ensino; **JOSÉ ROQUE DE SOUZA FILHO**, como titular e **MÁRCIO ÂNGELO**, como suplente, representantes da Polícia Ambiental; **AFONSO PECHE FILHO**, como titular e **JENER FERNANDO LEITE DE MORAES**, como suplente, representantes do Centro APTA de Engenharia e Automação - Instituto Agrônômico de Campinas – IAC, para integrarem o **CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE – COMDEMA**, criado pela lei nº 3.645, de 07 de dezembro de 1990.

Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 12 de julho de 2007.

Fica revogada a Portaria nº 125, de 04 de julho de 2005.



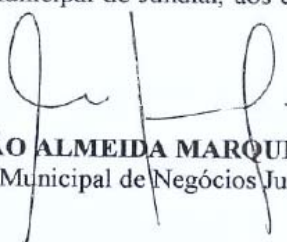
ARY FOSSEN
Prefeito Municipal



FRANCISCO JOSÉ CARBONARI

Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente

Publicada na Imprensa Oficial do Município e registrada na Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos da Prefeitura Municipal de Jundiaí, aos dez dias do mês de setembro de dois mil e sete.



AMAURI GAVIÃO ALMEIDA MARQUES DA SILVA
Secretário Municipal de Negócios Jurídicos

ANEXO B – PORTARIA Nº 179, DE 14/11/2007

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

PORTARIA Nº 179, DE 14 DE NOVEMBRO DE 2007

ARY FOSSEN, Prefeito do Município de Jundiá, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e face ao que consta do Processo Administrativo nº 4.445-1/96,-----

D E S I G N A, a Srª **ROSELI JOANNA SILVA**, como titular e a Srª **MARIA GENY CORDEIRO DOS SANTOS**, como suplente, representantes das Entidades Comunitárias de Bairro; a Srª **VÂNIA DE FÁTIMA PLAZA NUNES**, como titular e a Srª **GIULIANA TRAZZI MARCELINO**, como suplente, representantes das Organizações Não Governamentais – ONG's; os Srs. **FÁBIO PEREIRA CAMPOS ALVES** e **JOSÉ ARNALDO DE OLIVEIRA**, como titulares, representantes dos Sindicatos dos Trabalhadores; a Srª **MARIA DE LOURDES M. VIEIRA**, como suplente, representante das demais Associações, Grêmios, Diretórios Estudantis e Entidades Religiosas, para integrarem o **CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE – COMDEMA**, criado pela Lei nº 3.645, de 07 de dezembro de 1990


Fica retificado o nome da Srª **IVETE RAMIRES BANZATO**, designada pela Portaria nº 132, de 10 de setembro de 2007.

Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.



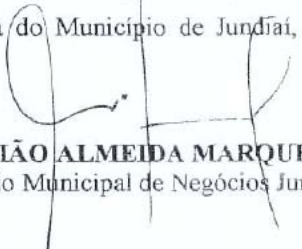
FRANCISCO JOSÉ CARBONARI

Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente



ARY FOSSEN
Prefeito Municipal

Publicada na Imprensa Oficial do Município e registrada na Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos da Prefeitura do Município de Jundiá, aos quatorze dias do mês de novembro de dois mil e sete.



AMAURI GAVIÃO ALMEIDA MARQUES DA SILVA
Secretário Municipal de Negócios Jurídicos

ANEXO C – PORTARIA Nº 08, DE 10/01/2008


PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

PORTARIA Nº 08, DE 10 DE JANEIRO DE 2008

ARY FOSSEN, Prefeito do Município de Jundiaí, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e face ao que consta do Processo Administrativo nº 4.445-1/96, -----

DESIGNA, como membro titular, a Srª **GISLAINE APARECIDA VIEIRA**, representante dos Sindicatos dos Trabalhadores, para integrar o **CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE – COMDEMA**, criado pela Lei nº 3.645, de 07 de dezembro de 1990.

Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.



ARY FOSSEN
Prefeito Municipal



FRANCISCO JOSÉ CARBONARI
Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente

Publicada na Imprensa Oficial do Município e registrada na Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos da Prefeitura do Município de Jundiaí, aos dez dias do mês de janeiro de dois mil e oito.



AMAURI GAVIÃO ALMEIDA MARQUES DA SILVA
Secretário Municipal de Negócios Jurídicos

ANEXO D – PORTARIA Nº 070, DE 09/04/2008

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

PORTARIA Nº 070, DE 09 DE ABRIL DE 2008

ARY FOSSEN, Prefeito do Município de Jundiaí, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, e face ao que consta do Processo Administrativo nº 4.445-1/96,-----

D E S I G N A, para integrar o **CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE (COMDEMA)**, criado pela Lei nº 3.645, de 07 de dezembro de 1990, o servidor **ANTÔNIO CARLOS BALDASSO**, na qualidade de representante da Fundação Municipal de Ação Social (FUMAS), em substituição a **ROSEMARY TONETTI BAIALUNA**, nomeada pela Portaria nº 132, de 10 de setembro de 2007.

Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FRANCISCO JOSÉ CARBONARI
Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente

ARY FOSSEN
Prefeito Municipal

Publicada na Imprensa Oficial do Município e registrada na Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos da Prefeitura do Município de Jundiaí, aos nove dias do mês de abril de dois mil e oito.

AMAURI GAVIÃO ALMEIDA MARQUES DA SILVA
Secretário Municipal de Negócios Jurídicos

ANEXO E – COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JUNDIAÍ



COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Ref. IC nº 104/07;

Assunto: obras de canalização na Av. Nove de Julho, envolvendo Córrego do Mato, em área urbana consolidada;

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, pelo Promotor de Justiça do Meio Ambiente de Jundiaí, abaixo assinado, de um lado e, de outro, a **PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ**, com sede no Paço Municipal, sito a Avenida Liberdade, s/nº, Jardim Botânico, Jundiaí, que este subscreve por meio do seu Prefeito Municipal, Ary Fossen, a **FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL - FUMAS**, localizada na Avenida dos Ferroviários, nº 2222, centro, Jundiaí, e o **DAE S/A ÁGUA E ESGOTO**, localizado na Rua Vereador Geraldo Dias, 1500, Hortolândia, Jundiaí, doravante chamadas **COMPROMISSÁRIAS** nos autos do Inquérito Civil nº 104/07 da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente de Jundiaí, com base nos elementos coligidos, nos termos do parágrafo 6º do artigo 5º da Lei nº 7347/85, e do Ato nº 484-CPJ, de 05.10.06, e demais normas correlatas, celebram acordo, firmando o presente Compromisso de Ajustamento de Conduta, nos seguintes termos:

CÓPIA

1. O presente compromisso envolve a intervenção a ser realizada no Córrego do Mato - obra de reforma da canalização existente e de recuperação ambiental, primando por uma intervenção que realmente ofereça ganho ambiental, promovendo a sadia qualidade de vida dos munícipes e o equilíbrio ecológico do meio ambiente.

2. A intervenção a ser executada no Córrego do Mato, ao longo de toda a Avenida Nove de Julho, faz parte das 24 (vinte e quatro) intervenções a serem realizadas no Município de Jundiaí com recursos do Programa Saneamento para Todos, na modalidade Manejo de Águas Pluviais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JUNDIAÍ



3. A referida intervenção no Córrego do Mato compreende a reforma da canalização executada na década de 1970, propondo-se no projeto a utilização de alvenaria de pedra em suas laterais (NÃO SENDO UTILIZADO MASSA DE CONCRETO OU SIMILAR PARA ACABAMENTO, OU SEJA, MANTENDO-SE AS LATERAIS COM PEDRAS, SALVO ALGUNS PONTOS ESPECÍFICOS E DEVIDAMENTE JUSTIFICADOS, FACILITANDO A RECUPERAÇÃO DOS ASPECTOS AMBIENTAIS), com a retirada, onde for possível, do concreto/cimento presente em parte do seu leito, para assim permitir que o leito se constitua de solo natural. Desta forma, propõe-se a re-naturalização do Córrego em toda sua extensão, que totaliza 2.980 metros; sendo que ao longo de toda Avenida Nove de Julho será construída uma terceira faixa de rolamento nos seus dois sentidos.

4. Será adotada para a obra de intervenção do Córrego do Mato, uma seção de 3,0 (três) metros de largura por 2,5 (dois e meio) metros de altura, no mínimo, para além da contribuição das nascentes já canalizadas a montante, para também propiciar que o Córrego do Mato possa receber as águas oriundas das galerias pluviais das ruas do centro e adjacências, além do escoamento superficial existente em sua microbacia.

5. Para o escoamento das águas pluviais provenientes das galerias de águas pluviais em execução no bairro do Anhangabaú e na Avenida Jundiaí será construída uma galeria fechada, paralela ao Córrego do Mato, com as seguintes dimensões, seção de 3,0 (três) metros por 1,5 (um e meio) metros, que correrá ao longo do Córrego do Mato a jusante da Avenida Jundiaí até a chegada no rio Jundiaí, na sua margem esquerda.

6. Toda a intervenção somente terá início após finalização do licenciamento ambiental junto aos órgãos ambientais competentes DEPRN e DAEE; sendo que este licenciamento ambiental foi precedido da aprovação formal do projeto básico pelo COMDEMA - Conselho Municipal de Meio Ambiente de Jundiaí, em data de 19 de agosto de 2008, conforme Ofício COMDEMA de n.º 047/2008, cujas recomendações serão respeitadas.

CÓPIA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JUNDIAÍ



7. Com o objetivo precípuo de proteção ambiental da área de intervenção, e tendo em vista os resultados constatados no Relatório de Análise das condições biológicas do Córrego do Mato (já juntado ao Inquérito Civil), propõe-se neste Termo alternativas de manejo para equilíbrio ambiental, consistentes em adoção de técnicas de turbilhamento e oxigenação da água com a colocação de pedras em toda a extensão do seu leito, sendo que em vários pontos do leito deverão ser feitas barreiras de pedras para formação de remansos que servirão de refúgio dos peixes, além de pequenas quedas para melhor oxigenação da água. O que deverá ser realizado mediante projeto de manejo e conservação ambiental, a ser elaborado após a finalização das obras.

8. Propõe-se ainda, a elaboração de projeto de arborização realizado por profissional especializado, a ser desenvolvido ao longo das margens do Córrego do Mato para recuperação da sua área de preservação permanente - APP, que deverá contar com área de aproximada de, NO MÍNIMO 2,5 (dois e meio) metros em cada margem, CONTANDO COM A MEDIDA DA ALVENARIA DE PEDRA, SEM O QUE A TERCEIRA FAIXA DE ROLAMENTO NÃO PODERÁ SER EXECUTADA CASO DEPENDA DA INVASÃO DESSA FAIXA DE PRESERVAÇÃO, escolhendo-se espécies apropriadas, além de técnicas de fertilização e plantio tecnicamente corretos. Referido projeto deverá ser elaborado durante a execução das obras, devendo ser enviado à Secretaria Municipal competente para sua inclusão orçamentária, bem como aprovado pelo órgão ambiental; sendo que sua execução somente terá início após aprovação pelo DEPRN. A responsabilidade pelo cumprimento desta cláusula ficará a cargo da Prefeitura de Jundiaí.

9. Posteriormente à conclusão das obras e adotadas as técnicas de manejo acima propostas - cláusula 7, propõe-se os estudos necessários à reintrodução do Jundiá (*Pimelodella gracilis*), peixe que provavelmente atribuiu o nome à cidade de Jundiaí, obrigando-se à reintrodução do Jundiá, de Fitoplâncton, Zooplâncton, organismos Bentônicos e peixes da bacia do rio Jundiaí, além das espécies cascudo e lebiste, Constatados no Relatório de Análise das condições biológicas do Córrego do Mato.

CÓPIA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JUNDIAÍ



10. Durante toda a execução das obras serão adotados procedimentos para o monitoramento técnico do Córrego, a cargo da FUMAS através da empresa de gerenciamento, e do DAE S/A Água e Esgoto no tocante a fiscalização e adoção de controle da qualidade da água e de medidas que impeçam o lançamento de esgotos no Córrego do Mato, com as correções necessárias para evitar lançamentos de esgotos domésticos, ou de outras fontes de poluição, incluindo serviços de lavagem de veículos, ainda porventura não interligados à rede de coleta de esgotos.

11. Após as obras, o monitoramento terá continuidade, acompanhando-se a evolução da biota em relação às reintroduções de espécies, a cargo da FUMAS, e melhoria da qualidade da água do Córrego do Mato, a cargo do DAE S/A Água e Esgoto, em ambos os casos pelo prazo de 3 anos.

12. Durante a execução das obras e medidas de recuperação, as COMPROMISSÁRIAS deverão juntar aos autos do Inquérito Civil n.º 104/07 desta Promotoria relatórios semestrais até sua conclusão.

13. O projeto de arborização para recuperação das margens do córrego, previsto na cláusula 8, deverá ser realizado dentro de no máximo 12 meses após o início das obras. No mesmo prazo, deverá ser apresentado o projeto junto ao Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais - DEPRN/Jundiaí, para sua análise. Com a aprovação, cuja cópia deverá ser apresentada na Promotoria de Justiça no prazo de 10 (dez) dias, as COMPROMISSÁRIAS se obrigam a executar o projeto de recuperação, no prazo de 1 (um) ano, contados do término das obras de canalização. No mesmo prazo de 1 (um) ano após a conclusão das obras deverão ser adotadas as demais medidas previstas nas cláusulas anteriores, em especial cláusulas 7 e 9. A responsabilidade pelo cumprimento desta cláusula ficará a cargo da Prefeitura de Jundiaí.

CÓPIA

9

[Handwritten signatures and initials]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JUNDIAÍ



14. Ainda, a COMPROMISSÁRIA Prefeitura de Jundiaí, a título de compensação ambiental e para permitir maior permeabilidade das águas pluviais no entorno do córrego em questão, aumentando o fluxo de água nos períodos de estiagem e diminuindo a vazão que chega ao córrego em períodos de chuvas, compromete-se:

a) a introduzir, aumentando significativamente o número de espécies arbóreas nas áreas públicas existentes ao longo do córrego em questão, em especial naquela situada na esquina da Av. Nove de Julho com a Av. Coleta Ferraz de Castro, onde se situa uma das nascentes, cuidando, ainda, de retirar qualquer intervenção indevida, como placas de publicidade; esse plantio deverá ocorrer dentro de 1 (um) ano a contar desta data; o plantio deverá contar com as orientações do Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais – DEPRN ou de projeto por ele aprovado por força da obrigação assumida, podendo o Ministério Público propor medidas para melhoria da arborização proposta, devendo ser apresentada relação e croqui de todas as áreas públicas envolvidas;

b) a promover arborização complementar em todos os passeios públicos existentes na Av. Nove de Julho, bem como nas imediações, contando cada propriedade com no mínimo uma árvore de espécie apropriada à área urbana; ainda, deverá promover medidas para facilitar a permeabilização das águas pluviais junto à abertura para plantio das referidas árvores no passeio público, bem como outras medidas junto às calçadas, com implantação, sempre que possível de faixas de grama ou piso permeável; o prazo para execução dessas medidas é o mesmo indicado na cláusula anterior.

CÓPIA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JUNDIAÍ



c) a realizar, durante o período de 3 anos, a cada 6 meses, distribuição de material informativo em toda a região que envolve a bacia hidrográfica do córrego em questão, esclarecendo aos moradores a importância das áreas permeáveis em todas as propriedades, mantendo ou ampliando áreas com jardins, áreas com pedras, calçadas permeáveis, além de implantarem arborização no passeio público; ainda, deverá ser indicado local junto à COMPROMISSÁRIA, incluindo telefone, para as orientações pertinentes, bem como para encaminhamento do plantio da arborização solicitada; os informativos a serem distribuídos, em um mínimo de 2 mil exemplares a cada veiculação; o texto deverá contar com aprovação prévia do Ministério Público; a comprovação dessa cláusula se fará com relatório a respeito da confecção dos informativos, incluindo comprovação da aquisição desse material, além das datas e locais dessa distribuição, bem como relação dos servidores envolvidos ou serviço terceirizado, podendo ser anexados às contas de consumo de água, hipótese em que a DAE S/A Água e Esgoto compromete-se a auxiliar a compromissária na implementação desta medida educativa.

15. A COMPROMISSÁRIA Prefeitura de Jundiaí se obriga a repor as mudas que morrerem, em quaisquer das áreas referidas neste Termo, bem com aquelas que apresentarem pouco desenvolvimento vegetativo, substituindo-as, e, ainda, adotar todas as providências necessárias para evitar o perecimento das espécies plantadas, pelo prazo de 3 anos.

16. O Ministério Público reserva-se o direito de fiscalizar o cumprimento do presente acordo, diretamente ou por terceiros, nas circunstâncias que julgar conveniente, inclusive por técnicos do Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais – DEPRN.

CÓPIA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
 PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JUNDIAÍ



17. Em caso de injustificado descumprimento das cláusulas acima, nos prazos ajustados, as COMPROMISSÁRIAS ficarão sujeitas ao pagamento de multa diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), para cada obrigação assumida, independentemente de outras penalidades administrativas, cíveis e criminais previstas na legislação em vigor. As multas em que vierem a incidir deverão ser depositadas na conta n.º 13.00074-5, da Agência n.º 0935-1 da NOSSA CAIXA NOSSO BANCO, do Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos Lesados (Lei Estadual n.º 6.536, de 13 de novembro de 1989; art. 13 da Lei n.º 7347/85), após a sua atualização monetária, que terá por termo inicial esta data e por termo final a data do efetivo pagamento.

18. A imposição de multa não impedirá o ajuizamento de execução específica das obrigações de fazer ou não fazer estipuladas neste Termo, em não cumprindo as COMPROMISSÁRIAS com o pactuado neste ato.

19. Verificando-se o descumprimento das obrigações, a multa passará a fluir da data em que vencido o prazo estipulado ou da data em que constatada a situação pelo Ministério Público, bastando para a constituição em mora, neste último caso, de ofício nesse sentido.

20. Este compromisso não inibe ou restringe, de forma alguma, as ações de controle, fiscalização e monitoramento de qualquer órgão ambiental, nem limita ou impede o exercício, por eles, de suas atribuições e prerrogativas legais ou regulamentares.

21. Este acordo produzirá efeitos legais depois de homologado o arquivamento do respectivo Inquérito Civil pelo Conselho Superior do Ministério Público.

CÓPIA

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JUNDIAÍ



22. E por estarem de acordo, firmam o presente, que vai assinado pelas partes, em cinco vias de igual teor.

Jundiaí (SP), 30 de outubro de 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO

Claudemir Battalini

9º PROMOTOR DE JUSTIÇA DE JUNDIAÍ

COMPROMISSÁRIAS:

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ:

ARY FOSSEN - PREFEITO MUNICIPAL

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL - FUMAS:

SOLANGE APARECIDA MARQUES - SUPERINTENDENTE

DAE S/A ÁGUA E ESGOTO

EDUARDO DOS SANTOS PALHARES - PRESIDENTE

Amauri Gavião Almeida Marques da Silva
Secretário Municipal de Negócios Jurídicos

SILVIA EDUARDO PALHARES
CONDENA

CÓPIA