

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

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

ADRIANA CRISTINA DE SOUZA

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS
GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A ATUAÇÃO
DO COMDEMA NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA
URBANA E AMBIENTAL DE CAMPINAS

PUC-CAMPINAS

2008

ADRIANA SOUZA

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS
GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A ATUAÇÃO
DO COMDEMA NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA
URBANA E AMBIENTAL DE CAMPINAS

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

Orientador: Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior.

PUC-CAMPINAS

2008

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

t352.0072 Souza, Adriana.

S729i A institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas: a atuação do COMDEMA na definição da política urbana e ambiental de Campinas / Adriana Souza. - Campinas: PUC-Campinas, 2009. 170p.

Orientador: Wilson Ribeiro dos Santos Júnior.
Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo.
Inclui bibliografia.

1. Política urbana. 2. Administração municipal. 3. Comunidade urbana - Desenvolvimento. 4. Embelezamento urbano. 5. Participação popular. 6. Políticas públicas. I. Santos Júnior, Wilson Ribeiro dos. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

18.ed.CDD - t352.0072

ADRIANA CRISTINA DE SOUZA

**"A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS
GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A ATUAÇÃO DO
COMDEMA NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA URBANA E
AMBIENTAL DE CAMPINAS"**

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.

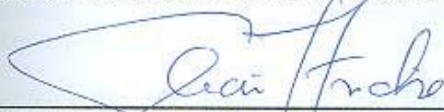
Área de Concentração: Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior

Dissertação defendida e aprovada em 26 de fevereiro de 2009 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:



Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior
Orientador da Dissertação e Presidente da Comissão Examinadora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof.ª Dr.ª Glacir Teresinha Fricke
Universidade de São Francisco



Prof.ª Dr.ª Doraci Alves Lopes
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer a Deus por me permitir concluir mais essa etapa na minha formação e na minha vida, por ter me dado forças para superar todas as dificuldades e incertezas do percurso.

À minha família que sempre me apoiou e confortou nos momentos de dificuldade, acreditando sempre nos meus sonhos.

Agradeço ao meu companheiro, Paulo, pela sua paciência, compreensão e incentivo em todos os momentos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior, Caracol, por inúmeros motivos: primeiro por assumir a minha orientação e acreditar que poderíamos realizar um trabalho de qualidade dentro de todas as dificuldades que tínhamos, depois, pela orientação, que me permitiu conhecer o urbanismo, me apropriar dele e me encantar por esta área. Agradeço também pelo estímulo e incentivo que foram constantes, pelas conversas, pelas correções de tempo verbal, pela dedicação e disponibilidade, por todo aprendizado que tive a oportunidade de vivenciar nestes meses.

À Prof^a. Dra. Raquel Rolnik, por ter me orientado no início da pesquisa e pelas aulas fascinantes de urbanismo.

Aos conselheiros e ex conselheiros do Comdema, que através de seus depoimentos puderam me apresentar a história do conselho. E pelos documentos fornecidos.

À Prof^a. Dra. Doraci Alves Lopes, pelas maravilhosas aulas que tive, por ter me acompanhado e incentivado desde a graduação nas Ciências Sociais, por sua disponibilidade e contribuição nas bancas de Qualificação e Defesa.

À banca de qualificação e defesa: Prof^a. Dra. Luciana Tatagiba e Prof^a. Dra. Glacir Fricke pela importante contribuição para a realização desta pesquisa.

À Pontifícia Universidade Católica de Campinas, pela formação adquirida ao longo dos anos.

Ao CNPq, pela bolsa, cujo financiamento me permitiu a realização da pesquisa.

À Prof^a. Dra. Vera Graziano (*In memoriam*), Verinha, pessoa extraordinária, professora dedicada, que me acompanhou durante a graduação, me orientou durante dois anos, despertou o meu interesse pela pesquisa, sempre incentivando e contribuindo com a minha formação, inclusive neste mestrado.

A todos os/as colegas de curso pelo prazer da convivência, pelos almoços, pela boa sintonia que constituímos.

RESUMO

SOUZA, Adriana Cristina de. *A institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas: a atuação do Comdema na definição da política urbana e ambiental de Campinas*. 2009. 170f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2009.

A presente pesquisa busca analisar a constituição dos espaços de participação popular institucionalizados, que foram preconizados na Constituição de 1988. Retoma conceitualmente a noção de sociedade civil e participação popular nas décadas de 80 e 90. O objetivo é aprofundar criticamente a leitura do surgimento e evolução dos conselhos gestores. Para tanto analisa a atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campinas (Comdema), como estudo de caso, na definição da política urbana e ambiental da cidade no período de 2006 a 2008, através da leitura e interpretação crítica dos documentos produzidos pelo conselho (atas, deliberações, moções, pareceres) verificando assim a atuação do conselho, os conflitos existentes no interior desse espaço, os limites e possibilidades de interferência nas políticas públicas municipais, uma vez que, enquanto conselho gestor o Comdema situa-se no núcleo de tensão entre o poder público e a sociedade civil e busca se afirmar como espaço interinstitucional e autônomo em relação ao poder executivo, tendo contudo uma estrutura fragilizada e passível de mudanças.

Termos de Indexação: Conselhos Gestores, Sociedade Civil, Participação Popular, Políticas Públicas.

ABSTRACT

SOUZA, Adriana Cristina de. *The institutionalization of public policy management councils: the role of COMDEMA in the definition of urban and environmental policy in Campinas*. 2009. 170f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2009.

The present research analyses the constitution of the institutionalizes spaces of popular participation that had been praised in the Constitution of 1988. It conceptually retakes the notion of civil society and popular participation in the decades of 80 and 90. The objective is to critically deepen the reading of the sprouting and evolution of the managing advice. In such a way it analyzes the performance of the City Council of Environment of Campinas (Comdema), as a case study, in the definition of the urban and environmental politics of the city in the period of 2006 to 2008. Through the reading and critical interpretation of documents produced for the Council (acts, deliberations, motions, to seem) that verifies the performance of the Council, the existing conflicts in the interior of this space, the limits and possibilities of interference in the municipal public politics. While Council manager the Comdema points out in the core of tension between the public power and the civilian society and seeking to assert themselves as independent and inter space in the executive, but having a structure weakened and susceptible to changes.

Index Terms: Management Councils, Civil Society, Popular Participation, Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP – Área de Proteção Permanente

AR – Administração Regional

AsP – Assembleia do Povo

CEASA – Centrais de Abastecimento de Campinas

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CETESB – Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental

CIATEC – Companhia de Desenvolvimento do Polo de Alta Tecnologia de Campinas

CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

CODEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente

COMDEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

DPRN – Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EPIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental

FEEMA – Fundação de Engenharia e Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ITR – Imposto Territorial Rural

LOM – Lei Orgânica Municipal

MP – Ministério Público

ONG – Organização Não-Governamental

OP – Orçamento Participativo

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PD – Plano Diretor

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PMC – Prefeitura Municipal de Campinas

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RAP – Relatório Ambiental Preliminar

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SAB – Sociedade Amigos de Bairro

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente

SEPLAMA – Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

ONU – Organização das Nações Unidas

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Macrozoneamento Campinas 1996.....	73
FIGURA 2: Macrozoneamento Campinas 2006.....	74
FIGURA 3: Sobreposição de Decretos	78
FIGURA 4: Estruturação Região Pedra Branca	82
FIGURA 5: Eixos Verdes	89
FIGURA 6: Parque I de Alta Tecnologia	97
FIGURA 7: Parque II de Alta Tecnologia	98
FIGURA 8: Croquis do Projeto de Urbanização do Ciatec II	100

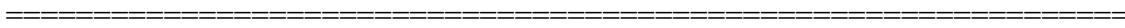
LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Conselhos Gestores Constituídos antes de 1996.....	52
QUADRO 2: Evolução Institucional COMDEMA	62
QUADRO 3: Quadro Comparativo do Decreto Estadual <i>versus</i> o Decreto Municipal	77

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. SOCIEDADE CIVIL: OS ANOS 80 E 90 NO BRASIL	15
1.1 Anos 80	18
1.2 Anos 90	25
2. O CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE CAMPINAS	36
2.1 Anos 80: a emergência do ambientalismo no Brasil e a formação do Codema em Campinas	38
2.2 Anos 90: institucionalização dos conselhos gestores e a formação do Comdema	44
3. O COMDEMA E A DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	63
3.1 Políticas Públicas	66
3.2 Plano Diretor	68
3.3 Questões Urbanas	70
3.3.1 Macrozoneamento	71
3.3.2 Ampliação Aeroporto	76
3.3.3 Área Rural da Região Pedra Branca	79
3.3.4 Municipalização da Gestão das Áreas Rurais	83
3.4 Questões Ambientais	86
3.4.1 Capítulo de Meio Ambiente no Plano Diretor	86
3.4.2 Áreas Verdes	87
3.4.3 Municipalização da Licença Ambiental	90
3.4.4 Loteamentos e Projetos Urbanísticos em APP	92
3.5 CIATEC	96
3.5.1 Formulação do Projeto	96
3.5.2 Conflitos e Fragilidades: conselho x governo	101
4. Considerações Finais	104
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
6. ANEXOS	116
ANEXO A	117
ANEXO B	120
ANEXO C	123
ANEXO D	131
ANEXO E	136
ANEXO F	143
ANEXO G	164
ANEXO H	169

INTRODUÇÃO



A presente dissertação tem por objetivo analisar a atuação das novas instâncias de participação popular estabelecidas e institucionalizadas pela Constituição de 1988, verificando o caso dos Conselhos Gestores, especificamente do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campinas, Comdema, e a maneira como este órgão participa na definição da política urbana e ambiental da cidade no período de 2006 - 2008.

A relevância da pesquisa se constitui na atualidade do tema. Os conselhos gestores foram constituídos há 20 anos e durante esse período houve uma série de mudanças em seu formato, e por isso merecem uma reflexão cuidadosa. Os conselhos, hoje, integrados às várias esferas do poder público, correspondem a um importante canal de participação popular e possuem potencialidades para a mudança da gramática social do país.

A dissertação contribui para a construção da memória histórica do conselho, uma vez que esta pesquisa constitui-se como pioneira no estudo do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campinas, ao analisar a maneira na qual ocorre a atuação deste órgão na definição da política urbana e ambiental da cidade.

A pesquisa realizada teve como recorte histórico os anos de 2006, 2007 e 2008. Para tanto, foi realizada uma análise documental que consistiu na leitura e interpretação de documentos produzidos pelo conselho, tais como atas (onde estão contidas as deliberações), moções e pareceres, bem como toda a legislação que institui o conselho e modifica a atribuição e o caráter deste.

Para o desenvolvimento do texto buscamos sustentação teórica nas obras de Leonardo Avritzer, Liszt Vieira, Adrian Gurza Lavalle e Maria da Glória Gohn, Boaventura de Sousa Santos, uma vez que esse conjunto de autores se dedicou à reflexão sobre a nova configuração da sociedade civil nos anos 90.

A dissertação está estruturada da seguinte forma:

No capítulo I buscamos refletir sobre a mudança significativa que a sociedade civil sofreu ao longo das décadas de 70 e 80 com a emergência do movimento sindical, estudantil e das lutas populares e a nova configuração política que se apresenta nos anos 90 e 2000, quando as lutas sociais e os movimentos populares dos anos 70 e 80 se deslocam da arena central de conflitos e negociações e vão sendo progressivamente substituídos por uma heterogeneidade de atores sociais e espaços institucionalizados de participação popular.

O capítulo II está baseado na leitura e interpretação da legislação que institui o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campinas. A partir desta documentação buscamos ordenar em uma linha histórica o surgimento do conselho nos anos 80, localizando concomitantemente a esse fato diversas questões correlatas que ocorriam neste momento no Brasil e em Campinas, como a emergência do ambientalismo no Brasil e a importante atuação do Movimento Assembleia do Povo, AsP, em Campinas. Analisa-se a significativa mudança no conselho nos anos 90, ocorrida em função das mudanças estruturais introduzidas pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Situa-se criticamente a importante modificação na forma e atuação do Comdema quando se integra, de forma institucionalizada, à estrutura estatal e passa a atuar em conjunto com o poder executivo.

Os capítulos I e II buscam tratar da importante mudança na esfera pública nas transições das décadas de 80 para 90, a partir de um ponto de vista que se desloca metodologicamente do universal para o particular, ou seja, com a mudança pragmática e conceitual envolvendo a sociedade civil e os espaços de participação popular, que ocorreu no Brasil e concomitantemente em Campinas, onde o cenário político e social, seguindo as tendências nacionais, passa a incorporar um novo vocabulário e práticas políticas.

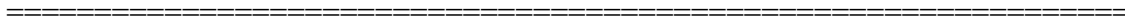
O capítulo III também tem como foco uma análise circunstanciada dos documentos elaborados pelo próprio conselho no período de 2006 a 2008. Neste capítulo, através da leitura crítica das atas, pareceres e moções, buscamos

verificar o posicionamento do conselho perante temas frequentes na ordem do dia e no conselho que se apresentaram, no período estabelecido, como relevantes do ponto de vista das políticas públicas que interfaceiam as questões urbanas e ambientais. A partir da leitura das atas foram selecionados diversos temas, dentre os assuntos e questões tratados pelo conselho, que foram reunidos, para facilitar as reflexões, em duas grandes áreas de concentração: a) questões urbanas e b) questões propriamente ambientais.

Nas questões urbanas, abordamos temas que se referem ao novo macrozoneamento da cidade; a ampliação do aeroporto de Viracopos; parcelamento do solo rural para fins urbanos; municipalização da gestão das áreas rurais e da operação urbana consorciada do Polo de Alta Tecnologia Ciatic. Dentre as questões ambientais, nos ativemos a analisar questões referentes ao capítulo específico de meio ambiente contido no Plano Diretor 2006, à municipalização da licença ambiental e aos loteamentos e projetos urbanísticos em Áreas de Proteção Permanente, APP.

Pudemos observar nas considerações finais que a trajetória percorrida pelo conselho ilustra o conflito pelo qual passa o Comdema em Campinas: um conselho que se situa em um núcleo de tensão, que busca em alguns momentos se afirmar como espaço interinstitucional e autônomo em relação ao poder executivo, tendo contudo uma estrutura fragilizada e passível de mudanças.

1 – SOCIEDADE CIVIL: OS ANOS 80 E 90 NO BRASIL



A constituição da sociedade civil ao longo dos anos no Brasil compreende uma série de mudanças estruturais e políticas que definiram a maneira pela qual ela se organiza e se posiciona em relação ao Estado.

Buscaremos neste capítulo compreender a diferença conjuntural e conceitual do ponto de vista da emergência e desenvolvimento dos movimentos sociais participativos, que diferencia a década de 80 e a de 90. Pretende-se contextualizar a multiplicidade de movimentos populares que buscavam a ampliação dos direitos sociais e da democracia, que caracterizaram os anos 80, bem como a “nova sociedade civil” que se modificou profundamente com a promulgação da Constituição de 1988.

O objetivo desta recuperação conceitual sobre a configuração da sociedade civil das décadas de 80 e 90 visa entender a mudança e o significado da participação popular, aprofundando criticamente a leitura do surgimento e posteriores mudanças nos conselhos que, caracterizados como de representação dos movimentos populares, na década de 80, passaram a ter atribuições de conselhos gestores de políticas públicas na década de 90.

Os conselhos participativos, conforme veremos, configuram-se nos anos 80 e 90 como importantes espaços de participação popular, aglutinando uma gama diversificada de atores sociais e reivindicações. Continham em si, em dois momentos distintos, um potencial de inovação no que se refere à participação popular e negociação de conflitos, e se modificaram e se atualizaram acompanhando a conjuntura da época.

Em Campinas, estudaremos a atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comdema) em sua formatação atual, na delimitação das políticas públicas ambientais, tendo como perspectiva de reflexão a avaliação dos limites e possibilidades de interferência deste conselho gestor na cidade. Para poder localizar estes limites de atuação fizemos uma recuperação histórica da noção de participação popular ao longo das décadas de 80 e 90 no Brasil, e em Campinas partimos das experiências de participação popular desde o conselho popular

Assembleia do Povo (AsP) até a nova configuração do Comdema, em sua fase institucionalizada.

Essa recuperação histórica permitirá compreender o contexto particular de Campinas no âmbito das lutas populares e o modo de organização da participação popular, que foi sendo re-estruturada ao longo dos anos.

Atualmente, os conselhos gestores representam um novo espaço em potencial para a viabilização da participação popular dentro dos parâmetros da institucionalização dos organismos representativos.

Cabe registrar que para melhor localizar a trajetória e o significado político das iniciativas populares que culminaram no movimento Assembleia do Povo (AsP) em Campinas e na constituição dos conselhos gestores no Brasil, torna-se necessário compreender uma gama de conceitos recorrentes no vocabulário político dos anos 80 e 90, uma vez que estes conceitos passaram a incorporar a conjuntura política da época e os limites para a atuação dos diversos sujeitos sociais.

O enfoque no vocabulário político corrente das duas décadas ilustra de forma significativa as mudanças profundas pelas quais passou a sociedade: com o descentramento dos movimentos populares da década de 80 dá-se espaço para um novo tipo de protagonismo; a tensão que se estabelece entre a incorporação de novas práticas políticas e participativas e a burocratização dos espaços participativos, com a tendência de institucionalização, preconizada pela nova constituinte; a ideia de gestão da coisa pública como participação, viabilizando o controle social, a segmentação das bandeiras de luta e dos movimentos e a constituição de novos movimentos sociais, dos conselhos gestores, dentre outras.

1.1 Anos 80

No Brasil dos anos 80, o que marcou a luta dos movimentos sociais foi o final do regime militar e a aprovação de uma nova constituição federativa que inseriu demandas sociais e uma forte mudança na gramática política do país.

Naquele momento os conceitos que surgiram ou se renovaram estavam preocupados com a mudança da gramática política (SANTOS, 2003), buscando compreender a articulação dos movimentos sociais e suas demandas fora do contexto do Estado, uma vez que sociedade civil e Estado eram compreendidos como entes antagônicos, com interesses distintos, opostos.

Portanto, a noção de sociedade civil bem como as de protagonismo, autonomia, movimentos sociais, Estado, participação popular, associativismo, entre outros conceitos que utilizaremos no decorrer desta pesquisa, estará vinculada a conjunturas políticas específicas, vivenciadas em períodos diferentes.

O conceito de sociedade civil, por exemplo, compreende uma série de concepções e significados ao longo dos tempos no Brasil, uma vez que é indissociável da conjuntura política e social do país, e durante as mudanças políticas este conceito foi sendo re-estruturado, mudando a forma e significado.

De maneira geral, a sociedade civil ao longo das décadas pode ser compreendida como “uma esfera de discurso público dinâmico e participativo entre o Estado, a esfera pública composta de organizações voluntárias, e a esfera do mercado referente a empresas privadas e sindicatos” (JANOSKI, 1998 *apud* VIEIRA, 2001, p. 36).

Por não se tratar de esfera estatal, a sociedade civil não pode se constituir no *locus* dos direitos; por isso ela se constrói na esfera pública, para que os diversos grupos se articulem politicamente para que possam pressionar o

Estado em torno de suas reivindicações. A sociedade civil passou a representar assim uma esfera de interação com o Estado e a economia (VIEIRA, 2001).

No caso brasileiro, a década de 80 correspondeu ao momento onde o conceito de sociedade civil passou a ser inserido novamente no vocabulário político vigente e a figurar enquanto objeto de reflexão teórica. Neste contexto, a sociedade civil era compreendida como sinônimo de participação e organização da população civil contra o regime militar (GOHN, 2005).

Nos anos 80, um dos eixos que articulava e valorizava a noção de sociedade civil foi dado pela noção de autonomia, termo que caracterizou a atuação da sociedade civil (independente) em relação ao Estado.

A partir de meados dos anos 70, começa a ocorrer no Brasil o que convencionou chamar de surgimento de uma “sociedade civil autônoma e democrática”. Tal fato está relacionado a diferentes fenômenos: um crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias; uma reavaliação da ideia de direitos; a defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado; a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado. (AVRITZER, 2004, p. 12-13).

Advém deste período então a noção de sociedade civil como campo positivo, dedicado à defesa dos direitos, com referenciais homogêneos, em contrapartida à noção de Estado, totalitário e repressor. Essa tipificação influenciou até os dias atuais a compreensão entre Estado versus sociedade civil, como se ambos estivessem em uma eterna disputa política.

Naquele período, autonomia e protagonismo, termos ainda pouco utilizados, eram adjetivos referentes à sociedade civil, configurando-se como termos que caminharam juntos buscando a valorização desta, enquanto espaço homogêneo¹ e independente do Estado.

¹ Nos anos 90, a sociedade civil se caracterizava pela emergência de uma pluralidade de atores sociais e pela sua heterogeneidade.

O “protagonismo” da sociedade civil ao longo dos anos sempre esteve no cerne da preocupação das ciências humanas, tanto do ponto de vista conceitual, quanto na dinâmica gerada através das ações sociais, buscando problematizar a esfera pública e, sobretudo, desenvolver a noção de uma outra esfera onde os conflitos sociopolíticos poderiam ser explicitados e negociados.

No início dos anos 80, a pauta dos movimentos sociais estava voltada para a necessidade de redemocratização do país. Podem ser destacados dentre eles, em função de sua relevância:

1980: A criação da Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais – ANAMPOS;

1980: O I Congresso Nacional de Luta Contra a Carestia;

1980: A criação do Partido dos Trabalhadores, recriação do MDB e outros partidos nacionais;

1981: O Movimento dos trabalhadores para a construção de Centrais Sindicais;

1981: O Movimento Assembleia do Povo (Campinas).

Os anos 80 podem ainda ser divididos em dois momentos, o primeiro deles até 1984 – ano que corresponde ao final do regime político da Ditadura – quando os movimentos se articulavam para criar espaços de negociação e de pressão política, como aconteceu na estruturação de partidos políticos, centrais sindicais e do próprio movimento popular. Destacaram-se neste período:

1982: A criação da CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores;

1982: A criação da CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores;

1983: O Movimento dos Desempregados em São Paulo;

1983: A criação da CUT – Central Única dos Trabalhadores;

1983: A criação do Movimento de Luta pela Moradia em São Paulo;

1983: O Primeiro Encontro Nacional dos Sem-Terra dos Estados do Sul;

1984: O Movimento Diretas Já;

1984: A criação do Movimento dos Mutuários do BNH – Banco Nacional de Habitação.

O segundo momento na década de 80 demonstra as principais preocupações dos movimentos sociais, tendo em vista a queda do regime militar e a elaboração da nova constituição. Neste período, foi criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT), e o movimento dos desempregados, que atuavam no sentido de consolidar no âmbito da luta social a problemática do mundo do trabalho. Além desses diversos movimentos, outros se constituíram nas áreas rurais e urbanas voltados para a questão da moradia. Podemos citar:

1984: O Movimento dos Assentamentos Rurais;

1985: A Romaria da Terra;

1986: A criação do Movimento Negro;

1985 – 1988: O Movimento pela Constituinte;

1986: A criação do Movimento dos Inquilinos Intranquilos;

1986: A criação do Movimento dos Sem-Casas;

1988: Os Movimentos de Invasões de Terra em São Paulo;

1988: A Promulgação da Constituição;

1989: A criação da Pró-Central de Movimentos Populares;

1989: A recriação do Movimento pela Reforma Urbana.

Os anos 80 também apresentaram nesse emaranhado de movimentos e lutas sociais as organizações associativas e os conselhos populares.

Entende-se por associativismo a filiação a organizações autônomas da sociedade civil. Nos anos 80, predominavam no associativismo dois modelos (AVRITZER, 2004):

1. Associações não-conflitivas: por exemplo, associações recreativas, religiosas, numericamente grandes, mas que não tematizavam problemas;
2. Associações conflitivas com o campo sistêmico: por exemplo, sindicatos e associações profissionais, educacionais, comunitárias, que possuíam uma tendência a se institucionalizar e se burocratizar em campos predefinidos de ação.

As organizações representativas mais frequentes neste período eram: associações profissionais, sociedade de amigos de bairro (SABs), entidades de cunho religioso, associações esportivas e culturais. Merece destaque o fato de que as SABs representavam neste momento um espaço caracterizado pela troca de favores, marcado por relações clientelistas e influenciado pelos mecanismos de controle e repressão popular da ditadura militar, enquanto que as associações de cunho religioso, esportivo e cultural estavam vinculadas a uma política assistencialista (AVRITZER, 2004).

Portanto, é possível afirmar que as organizações associativas tradicionais dos anos 80 estavam em sua maioria na contramão da luta dos movimentos sociais.

A experiência dos conselhos também se inseriu na agenda política naquele momento, onde se apresentavam dois modelos distintos: os conselhos comunitários e os conselhos populares.

Os conselhos comunitários foram criados pelo poder público com o intuito de negociar demandas juntamente com os movimentos populares, em virtude da crescente mobilização da população. Na cidade de São Paulo, os conselhos comunitários foram estruturados pelas administrações regionais (AR), que buscavam discutir o orçamento municipal e as demandas através de critérios específicos das ARs. Em suma, os conselhos comunitários buscavam conter a crescente mobilização popular (TEIXEIRA, 1996).

Os conselhos populares se distinguiram dos conselhos comunitários, uma vez que foram constituídos a partir dos próprios movimentos sociais como instrumentos para negociação de pautas reivindicativas com o poder público e que tinham como preocupação principal a participação popular.

Os conselhos populares representaram um novo espaço de organização da sociedade civil para pressionar o Estado.

A principal diferença entre o modelo dos conselhos comunitários da década de 80 e os conselhos gestores da década de 90 era sua composição, pois nos anos 80 eram formados exclusivamente por membros da sociedade civil oriundos dos movimentos sociais e não possuíam nenhum envolvimento institucional (GOHN, 2000).

“Os conselhos gestores são diferentes também dos conselhos de ‘notáveis’ que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas” e que ganharam relevância na luta contra a ditadura (GOHN, 2000: 178).

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. (GOHN, 2003, p. 85).

Em Campinas, é possível destacar como exemplo de conselho popular, o movimento Assembleia do Povo (1980), que surgiu nos anos 80 ligado às Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica (CEB's) e articulado com as pastorais religiosas.

Outras experiências também podem ser destacadas, como o Conselho Popular Municipal de Osasco (1980) e as Comissões de Saúde da Zona Leste de São Paulo, que deram origem aos Conselhos de Saúde dos Centros (1981).

As experiências dos conselhos populares se tornaram referências para os arranjos institucionais da Constituição de 1988, visando a participação e controle social (TEIXEIRA, 1996).

O conjunto de iniciativas da sociedade civil na década de 80, os movimentos sociais, conselhos populares, constituição de partidos políticos e a luta pela ampliação da democracia resultaram numa espécie de fortalecimento da esfera pública em virtude dos avanços alcançados neste período.

1.2 Anos 90

Os anos 90 desenharam uma nova noção de sociedade civil, bem distinta da década anterior. A revisão teórica desta década projetou uma concepção altamente idealizada da nova sociedade civil, diante de um contexto mais democrático que o dos anos 80.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a atuação da sociedade civil sofreu um deslocamento, uma vez que a constituição insere a participação popular como elemento fundamental para a gestão da coisa pública, e foi influenciada também pelo esgotamento da agenda dos movimentos sociais, cujas bandeiras de luta culminaram com a aprovação da constituinte.

Ao longo dos anos 90, iria se consolidar uma nova abordagem da democratização e o teor da discussão situava-se no potencial das relações Estado-sociedade, nos espaços de participação e no papel da sociedade civil na elaboração de políticas públicas (GURZA LAVALLE, 2003).

O que caracteriza a sociedade civil brasileira é a procura pela autonomia de uma esfera de generalização de interesses associados à permanência de uma forma institucional de organização baseada na interação comunicativa (AVRITZER, 1994 *apud* GURZA LAVALLE, 2003, p. 97).

O vocabulário político desta época passou por reformulações e novos termos passaram a ser recorrentes: neoliberalismo, políticas públicas, participação popular, representação, institucionalidades, novo associativismo, controle social, empoderamento.

A sociedade civil sofreu um processo que para alguns autores² representou uma “redescoberta”, onde deixa de representar uma instância

² Ver Sergio Costa (1997), Liszt Vieira (2005).

homogênea, vazia de tensões, disputas e contradições. Aqui ela passa a ter um importante papel de se articular com o Estado no desenho das políticas públicas e passa a ser compreendida como uma instância heterogênea e com uma infinidade de atores sociais, e nesta nova configuração de sociedade civil está expresso seu potencial, conflitos e disputas de projetos políticos distintos. “A nova sociedade civil foi definida como uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos” (GURZA LAVALLE, 2004, p. 38-39).

Com a mudança no regime político e a abertura à sociedade política (partidos políticos) com o retorno dos processos eleitorais democráticos, a chamada autonomia da sociedade civil em relação ao Estado perdeu sua centralidade e foi gradativamente substituída pelo termo “cidadania”, no sentido de expressar “o exercício da civilidade, a responsabilidade dos cidadãos com um todo, porque ela trata não apenas de direitos mas também de deveres, ela homogeneíza os atores” (GOHN, 2005, p. 75).

É neste período que surgiram novas institucionalidades, que se apresentaram sob duas formas distintas; a primeira delas remeteu à constituição de espaços institucionais que iriam de encontro a sociedade civil e Estado, em graus mais ou menos formalizados, sob novas formas institucionais, dotados de maior ou menor abrangência, inseridos na esfera pública não-estatal e a priori autônoma frente ao Estado, e como exemplo deste modelo podem ser citados os conselhos gestores.

A segunda delas não se encontra propriamente no campo institucional formalizado e atrelado ao Estado; essa institucionalidade está vinculada à noção de instituições e organizações que surgiram no interior da sociedade civil, e como exemplo temos as organizações associativas e os novos movimentos sociais.

A partir da criação das novas institucionalidades emergiu uma pluralidade de atores sociais, o que ocasionou uma espécie de segmentação dos grupos sociais (negros, mulheres, meio ambiente, idosos, educação, entre outros),

que na década anterior lutavam pelas mesmas bandeiras. A constituição destes novos espaços de participação popular no formato institucionalizado se configura como a nova maneira de negociação e diálogo público entre sociedade civil e Estado para o desenho de políticas públicas.

O modo pelo qual a sociedade civil se colocou em relação ao Estado mudou de maneira radical. Enquanto que a sociedade civil na década de 80 foi valorizada por atuar fora do campo estatal e contra o Estado (repressor), a sociedade civil dos anos 90 se caracterizou por uma atuação conjunta com o Estado.

É neste momento também que surgiu um novo modelo de associativismo, que correspondeu à noção empregada de sociedade civil como ente autônomo em relação ao Estado (AVRITZER, 2004).

As mudanças que ocorreram no modelo associativo que vigorava nos anos 80 passaram a ressignificar uma nova noção da sociedade civil e da esfera pública nos anos 90.

As redes associativas (seguindo-se Villasante) seriam o “conjunto de relações que se podem identificar entre diversos coletivos, gerando o chamado tecido social associativo” (p. 154). Portanto, no primeiro tipo de redes (submersas), a ênfase recai no entendimento das relações no cotidiano mais imediato dos indivíduos, de seus vínculos culturais e simbólicos (a cotidianidade). No segundo tipo de redes (associativas) buscaram-se as interações políticas entre grupos, tendo em vista a formação de movimentos, organizações reivindicativas, etc. (SCHERER-WARREN, 1999, p. 35-36).

Em termos gerais, o associativismo pode ser compreendido como a presença de organizações autônomas da sociedade civil que “absorvem iniciativas sociais difusas, encaminhando-as ao espaço público para o embate político” (VIEIRA, 2001, p. 73). O melhor exemplo das redes associativas que emergiram na década de 90 são as Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Segundo Vieira (2001) existem três tipos de redes de associativismo distintas que podem ter caráter reivindicatório ou assistencialista: associações não conflitivas, associações conflitivas e o novo associativismo.

O novo associativismo possui desenho solidário, democrático e identitário, como por exemplo, o movimento ecológico, de direitos humanos, mulheres, negros, e se configura no campo da esfera pública (VIEIRA, 2001).

Podemos verificar que, neste sentido, o protagonismo da sociedade civil se deslocou dos movimentos sociais para as novas redes associativas e para os espaços institucionalizados que se estruturaram em virtude da segmentação dos movimentos sociais. “Portanto, a sociedade civil cresceu e ampliou o leque de atores e formas organizativas” (GOHN, 2005, p. 107).

Para Vieira (2001), todas as limitações de atuação do Estado em virtude do processo de institucionalização dos mecanismos de participação popular justificam essa nova rede de associativismo:

Não se trata de negar a participação institucional das associações civis, mas se quer evitar uma institucionalização imobilizadora, preservando o papel dessas associações no processo sociocultural. As associações devem participar do Estado enquanto espaço de formação da opinião e vontade coletiva, mas não enquanto espaço administrativo, sob pena de transformarem-se em paraestatais (VIEIRA, 2001, p. 74).

As ONGs são as principais representantes desse novo tecido associativo. O termo ONG – Organização Não-Governamental - foi utilizado para designar entidades que promovem projetos de interesses públicos, tais como auxílio e assessoria aos movimentos sociais. Esse termo passou a ser utilizado na década de 40 pela Organização das Nações Unidas (ONU) (COUTINHO, 2005).

A partir da década de 90 as ONGs mudaram substancialmente de perfil se comparado à década de 40, quando surgiram, em relação a sua atuação na sociedade civil, passando de centros de assessoria de movimentos e projetos

sociais a “parceiros” do Estado e de empresas para o desenvolvimento de projetos, utilizando a sua definição “Não-Governamental”, filantrópica, como norte de atuação.

O debate que corresponde ao papel das ONGs e seu papel é muito conflituoso e diversificado; há quem acredite que as ONGs representam o fortalecimento da sociedade civil, na medida em que passam a influir diretamente na elaboração e implementação de políticas e projetos sociais (TEIXEIRA, 2003). Em contrapartida, alguns acreditam que as ONGs representam um problema, pois desvinculam a luta de classes do problema social na raiz, e despolitizam os movimentos, centrando-se na “autoajuda”, em políticas compensatórias (COUTINHO, 2005).

As ONGs dividem-se, distinguem-se em quatro grupos, quatro esferas de representação, que se denominam Não-Governamentais:

Em primeiro lugar, as tradicionais organizações de assessorias, com perfil surgido desde a década de 40, ligadas ao apoio aos movimentos sociais. Essa primeira categoria tornou-se ambígua na medida em que as ONGs possuem relativa autonomia frente à qualificação que oferecem e ao mesmo tempo são dependentes das instituições que as assistem.

O segundo grupo dessas organizações refere-se àquelas que inserem um novo debate, novos temas para a formação de ONGs, que até então não tinham representatividade, como o caso das ONGs ambientalistas, de apoio aos portadores de HIV, aos povos indígenas, entre outros temas.

Não há dúvida de que os anos 90 trouxeram uma série de novidades no âmbito político, social, institucional, econômico e ambiental no país. Há quem diga que a própria Constituição seja resultado dessa nova tendência. O neoliberalismo (entendido como ideologia econômica e política) teve ascensão no Brasil na década de 90 e impôs uma nova agenda a ser seguida (FIORI, 2001).

Para Fiori (2001), a década de 90 foi caracterizada como uma década neoliberal, onde prevaleceu a tendência de enxugamento do Estado e da política, diminuindo sua atuação frente às políticas sociais e econômicas.

O Estado passa por um processo de incapacitação enquanto regulador social, passando assim a criar espaços para reguladores não-estatais legítimos, cedendo o lugar da regulação das políticas para o interesse privado (Santos, 2006).

O significado político da agenda neoliberal está contido tanto na imposição de uma lógica de governança – implementação de agendas próprias - quanto no silenciamento de questões importantes na matriz do plano de governo. Questões como as transformações sociais, participação popular e justiça social passam a ser distorcidas na plataforma de governo, mudando substancialmente a forma e influenciando na elaboração e efetividade das políticas públicas (SANTOS, 2006).

Em vez de transformações sociais, a resolução dos problemas; em vez de participação popular, participação dos titulares de interesses reconhecidos (stakeholders); em vez de contrato social, a autorregulação; em vez da justiça social, jogos de soma positiva e políticas compensatórias; em vez de relações de poder, coordenação e parcerias; em vez de conflitualidade social, coesão social e estabilidade dos fluxos (SANTOS, 2006, p. 406).

Para Santos (2006), o crescimento expressivo das organizações da sociedade civil está relacionado ao “período áureo do neoliberalismo”, uma vez que muitas destas organizações surgiram para suprir as carências e necessidades de grupos sociais que deixaram de ser amparados pelo Estado “em consequência da progressiva extinção das redes de segurança outrora proporcionadas pelo Estado-Providência (...)” (SANTOS, 2006, p. 408) e que agora são incapazes de adquirir esse apoio.

Gurza Lavalle (2003), ao refletir sobre a sociedade civil nos anos 90, faz alguns apontamentos sobre a substancial mudança ocorrida que difere esta

década da década anterior. A reboque da Constituição de 1988, nesta década foi explorado o potencial da relação Estado x sociedade para construção/fortalecimento de espaços de participação popular para controle da coisa pública. Em suma, o que se discute nos anos 90 é a formação de uma nova esfera pública.

“A esfera pública é o local de disputa entre os princípios divergentes da organização da sociabilidade” (VIEIRA, 2001, p. 63). Consiste na tentativa da construção de um espaço autônomo e democrático que se situa entre o Estado e o mercado.

Para Habermas, a esfera pública funciona como uma caixa de ressonância dos problemas sociais que devem ser tratados pelo sistema político; por esta razão se faz necessário ter uma sociedade civil forte e vitalizada para garantir a legitimidade deste espaço e sua não deformação (COSTA, 1994).

A esfera pública é portanto um sistema de advertência com sensores agudos não especializados e difundidos pelo conjunto da sociedade. Na perspectiva democrática cabe à esfera pública (...) não só perceber e identificar problemas, mas tematizá-los de forma convincente e persuasiva, apresentar contribuições e dramatizar os problemas de tal forma que eles sejam assumidos e processados pelo complexo parlamentar (HABERMAS *apud* Costa, 1994, p. 42-43).

A esfera pública é constituída por uma diversidade de organizações, tais como: partidos políticos; grupos de interesse (organizações associativas); associações de bem-estar social (como escolas e instituições assistencialistas); movimentos sociais; grupos religiosos; conselhos gestores, entre outras. Ela pode ser composta também por algumas organizações privadas, quando há a pretensão de moldar a opinião pública (VIEIRA, 2001).

A constituição da esfera pública, e desta nova forma de diálogo com o Estado pressupõe também a constituição de espaços públicos para que haja o controle social dos grupos organizados, além da natural disputa de projetos entre

as diversas organizações que compõem a sociedade civil e, por conseguinte, a esfera pública, já que estes atores deixam de ser vistos como homogêneos.

“Os espaços públicos são pontos de conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas, entre as funções de governo e a representação” (VIEIRA, 2001, p. 78). A constituição desses espaços públicos não estatais – uma vez que estão desvinculados do Estado – funcionam como uma arena de negociação entre as organizações e instituições que propõem demandas coletivas e esse processo retoma as noções de controle e empoderamento social que compuseram a constituinte de 1988, no que se refere à garantia da participação popular.

Empoderamento é o termo que representa a participação popular em si, juntamente com o contexto político. A sociedade civil – em suas diversas formas de organizações – passa a se localizar em novos espaços, novas institucionalidades para fiscalizar as ações do Estado e atuar conjuntamente com o mesmo no desenho de políticas públicas.

O termo empoderamento é oriundo da língua inglesa (empowerment) utilizado a partir dos anos 70, tendo sofrido várias influências ao longo das décadas. Esse conceito tem assumido significações que se referem ao desenvolvimento das potencialidades, para que haja de fato uma participação real que possibilite a construção e o fortalecimento democrático.

Empoderamento significa aumento do poder, aumento da autonomia nas relações interpessoais, interinstitucionais, e diz respeito às ações locais.

Empoderar passa a ser o papel de gestão, parceria e responsabilidade que cada ator social assume, junto com o Estado, diante da vida, na aceção de tomar os rumos para influenciar no destino dos recursos públicos e na formulação de políticas públicas que representem a necessidade e a vontade dos cidadãos. É entender que a transformação da realidade é uma tarefa comum ao ser humano, que envolve laços de afeto, inclusão, sentimento de pertencimento e politização (WENDHAUSEN, BARBOSA e BORBA, 2006, s/n).

Seguindo a noção de empoderamento, o termo controle social tende a ser utilizado na década de 90 como adjetivo para a nova configuração e valorização da sociedade civil, que busca instrumentos para influir e controlar as políticas públicas. Conforme Vieira (2001):

O controle social tem sido tradicionalmente visto como o aumento da capacidade de influência da sociedade sobre o Estado (...) O controle social passa a ter um duplo caráter: aperfeiçoar os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado e o mercado, e inventar formas de controle da sociedade sobre a sociedade. (VIEIRA, 2001, p. 89).

Neste processo de transição, na tentativa da construção de uma esfera pública coesa e autônoma, buscando concomitantemente o fortalecimento da sociedade civil e a valorização da cidadania, a institucionalização dos conselhos gestores representa sem dúvida a grande novidade no cenário político para a formulação de políticas públicas em âmbito municipal, com caráter interinstitucional, firmando-se o importante papel de mediador na relação entre sociedade civil e Estado, legitimados pela chamada Constituição Cidadã e posteriormente os conselhos gestores regulamentados em âmbito municipal na Lei Orgânica Municipal, como instrumentos de expressão, participação e representação política (GOHN, 2003).

“No processo de institucionalização, os Conselhos Setoriais tornaram-se recentemente um dos principais instrumentos organizados da sociedade civil” (TEIXEIRA, 1996, p. 13). Neste sentido, os conselhos representaram a possibilidade de um governo horizontal, uma vez que criaria como condição de existência a participação/representação de diversos setores neste espaço, entendendo que a existência de um campo de conflito interinstitucional faz parte de um processo de aprendizado do jogo e fortalecimento democrático.

A configuração adquirida com o processo de institucionalização dos conselhos nos anos 90 difere-se substancialmente dos conselhos existentes nas décadas de 60 e 80 (conselho de notáveis, conselhos comunitários e conselhos

populares). Isso porque no contexto pós-constituente os problemas a serem superados eram outros, e não consistiam mais na abertura política e sim na ampliação dos espaços de participação popular.

Os conselhos estão localizados na esfera e no espaço público, e por isso se constituem como canais de ressonância dos segmentos que ali estão representados. São espaços autônomos, não estatais, apesar de terem representação do Estado e estarem vinculados a ele. Os conselhos gestores se constituem como espaços interinstitucionais, que visam contemplar os ideais da participação popular e da igualdade social.

Estes representam a possibilidade para uma nova arquitetura democrática, juntamente com outras experiências (como o orçamento participativo, congressos da cidade, entre outras), que viabilizam a construção de esferas públicas não estatais e onde existe a partilha do poder e a organização da sociedade para ampliação do processo decisório.

Neste sentido, os conselhos se localizam como um instrumento de empoderamento e controle social, de um sistema horizontal de participação.

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 as 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, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil. (GOHN, 2003, p. 70)

Os conselhos gestores nos moldes dos anos 90 são espaços de representação plural, para que a sociedade e o governo possam “negociar, disputar e compartilhar responsabilidades na produção de políticas públicas em áreas específicas” (TATAGIBA, 2004, p. 348), promovendo assim uma publicização de questões e problemas, e destacando a necessidade da importância da dinâmica participativa nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

2. O CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE CAMPINAS



A literatura acerca dos conselhos gestores se divide em duas fases importantes: antes da institucionalização, onde os conselhos figuravam no cenário como espaços secundários em relação à esfera pública e depois da institucionalização, passando a se incorporar à estrutura do Estado, representando um dos principais espaços para discussão política.

Partindo deste referencial, buscaremos analisar o Comdema de Campinas em dois momentos, sendo o primeiro na criação do conselho em 1979 até o fim da década de 80, momento este em que o país vivia um processo forte de mobilização política através das bandeiras dos diversos movimentos sociais pela mudança no regime político vigente. O segundo momento é a partir da década de 90, período da promulgação da Constituição “Cidadã”, quando se verifica a ampliação dos espaços de participação popular e essencialmente a mudança da atuação dos conselhos, que passam a ser gestores de políticas públicas. Entendemos que esta diferenciação é necessária para a compreensão do conselho em sua conjuntura e estrutura atual.

No ano de 1979 é criado o Conselho de Defesa do Meio Ambiente (Codema) e compete ao conselho o papel de consulta e mediador entre sociedade civil e governo, bem como definir uma política municipal de expansão do município. Essa função do conselho se mantém durante toda a década de 80.

A partir dos anos 90, o conselho passa por profundas mudanças que alteram sua legislação e influencia sua atuação na cidade, deixando de ser um órgão de consulta do executivo para influir diretamente na política socioambiental campineira; agora o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comdema), tornou-se um aglutinador de uma gama de atores dos diversos segmentos da sociedade civil campineira e passa a definir políticas públicas ambientais.

Esse novo formato do conselho como espaço interinstitucional de participação popular, permite certa fluidez do conselho tanto no executivo quanto na sociedade civil, pelo fato do conselho poder dar legitimidade às políticas adotadas pelo executivo, mas ao mesmo tempo poder se posicionar de maneira

contrária ao executivo municipal, demonstrando assim o quão este espaço é autônomo e desvinculado do Estado. Por esse mesmo fator, o espaço do conselho torna-se uma espécie de arena de disputas de interesses que influem diretamente na fragilidade institucional³ que marca a história do conselho até os dias atuais.

2.1 Anos 80: a emergência do ambientalismo no Brasil e a formação do Codema em Campinas

O primeiro registro sobre a fundação do Conselho de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA) em Campinas data do ano de 1979, através da lei nº. 4.864 de 06 de Março de 1979 que cria o conselho e lhe atribui atividades e regulamenta-se pelo decreto nº. 5922 de 20 de Dezembro de 1979, conforme anexo A.

De acordo com o site do conselho, “O Conselho de Meio Ambiente de Campinas surge da ordem institucional e da luta do movimento ambientalista que o legitima”⁴.

Importante destacar e relacionar a criação deste conselho na década de 70, pois é um momento importante em que surgem diversos grupos ambientalistas no Brasil que, estimulados pela Conferência de Estocolmo⁵, passam a se articular. Em 1973 foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), fomentada pelo Secretário-Geral do Ministério do Interior e membro da delegação brasileira na Conferência de Estocolmo, vinculada ao Ministério do Interior, cuja função era elaborar estratégias para a conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais. Também nessa época são criadas

³ Buscaremos trabalhar o que entendemos por “fragilidade institucional” ao longo do desenvolvimento do texto.

⁴ Ver <http://antigo.campinas.sp.gov.br/comdema/>. Acessado em 15/05/2008.

⁵ Conferência realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na cidade de Estocolmo em 1972 sobre o Meio Ambiente Humano, um grande marco para a problemática ambiental.

algumas agências ambientais importantes como a Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB) em São Paulo e a Fundação de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) no Rio de Janeiro.

Acompanhando esse ritmo de criação de órgãos ambientais, no ano de 1981 foi criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que é um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), e em 1986, através do Decreto Estadual de nº. 24.932 de 24 de março de 1986, foi instituído pelo Governo do Estado de São Paulo o Sistema Estadual de Meio Ambiente, criando a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, destacando assim a importância das questões ambientais para a imagem do país.

Para Jacobi (2003):

Este ambientalismo, restrito, confinado organizacionalmente, estava reduzido a um conjunto de pequenos grupos da sociedade civil e de pessoas que dentro da estrutura federal e estadual, acreditavam na importância de proteger o meio ambiente. (JACOBI, 2003, p. 04)

Assim, é possível relacionar a criação do Conselho de Defesa do Meio Ambiente em Campinas à emergência das questões ambientais em um movimento, que embora subsidiário, diferenciou-se da dinâmica dos movimentos sociais, configurando-se como uma articulação que ocorreu nas elites urbanas, que representava um número reduzido de pessoas, grupos e associações (FERREIRA, 1999).

Naquele momento em que o conselho foi instituído, suas atribuições concernem à definição de uma política municipal de expansão do município, no sentido de se posicionar em situações relativas às questões ambientais no município, bem como proceder a estudos com a finalidade de aperfeiçoar recursos legais no que se refere à questão ambiental.

Então, competia ao conselho o papel de mediador entre sociedade civil e governo, encaminhando sugestões, reclamações e propostas de entidades

representativas ou municipais; era competência do conselho também criar um campo de diálogo com a população (como por exemplo, a constituição de conselhos de bairro) para conscientizar sobre a problemática da questão ambiental e obter colaborações com as metas do conselho.

Cabe destacar que anteriormente ao período de criação do Codema, praticamente não existiam conselhos de bairro e nem associações de moradores; antes existiam as Sociedades Amigos de Bairro (SABs), que eram resultado de uma forte influência dos mecanismos de controle e repressão popular da ditadura militar que marcaram esta época (LOPES, 1997).

Então, a constituição do conselho sinalizava mudanças que ainda estavam por vir na década seguinte, quando competia ao conselho criar um diálogo com a população através da instituição de conselhos locais, mesmo que nesta fase do conselho a figura do prefeito tivesse destaque, como conselheiro mais importante, uma vez que indicava (escolhia de acordo com os interesses políticos) toda a composição deste.

A composição do conselho naquele momento era formada em sua totalidade por representantes estatais, como se pode observar:

- Prefeito Municipal;
- Câmara Municipal;
- Secretaria de Saúde do Município;
- Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento – SANASA;
- Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A – EMDEC.

Essa composição foi posteriormente alterada pelo decreto que regulamentou a lei de criação do Codema, inserindo algumas representações da sociedade civil, mudando a forma do conselho em sua representação e apresentando a seguinte composição:

- 2 escolhidos pelo Prefeito;
- 2 escolhidos pela Câmara;
- 1 SANASA;
- 1 CETESB;
- 1 Sociedade Amigos de Bairro;
- 1 Lions⁶;
- 1 Rotary⁷;
- 1 Corpo de Bombeiros;
- 1 SETEC;
- 1 Secretaria de Saúde do Estado;
- 1 da Polícia Militar;
- 1 Associação Comercial e Industrial de Campinas.

Nesta nova configuração, o conselho ainda mantém seu quadro de conselheiros majoritariamente estatal, com cerca de 71% de representações de órgãos/entidades municipais e estaduais, e apenas 29% (ou 4 membros) representando a sociedade civil, sendo apenas 1 representante identificado como segmento popular de sociedade de bairro.

⁶ Lions (Leões), “fundada em Chicago, Illinois, EUA, em 1917 (...) a Lions Clubs International tem oferecido a empresários e profissionais um meio de compartilhar o seu sucesso ajudando os desfavorecidos”, disponível em: <http://www.lions.org.br/>, acessado em 23/05/08.

⁷Entidade fundada em 1917, “o Rotary representa um corte transversal das profissões de uma comunidade, pois os rotarianos estão envolvidos em todos os ramos comerciais e profissionais e ajudam-se uns aos outros”, disponível em: <http://www.rotary.org.br/>, 23/05/08.

Campinas nesta época teve um movimento popular muito importante, conhecido como Assembleia do Povo (AsP). Formado no mesmo período da criação do Codema no fim da década de 70, teve uma atuação importante na cidade trazendo a pauta da moradia e infraestrutura básica para os loteamentos e favelas de Campinas. Esse movimento nunca fez parte da composição do conselho de defesa do meio ambiente, apesar de apresentar questões ambientais como pano de fundo de suas lutas e reivindicações.

A Assembleia do Povo de Campinas, para Maria da Glória Gohn (2003), representou o que foi chamado de segunda geração dos conselhos, pois era um Conselho Popular sem representação governamental que pautava questões emergenciais (especialmente no que tange à habitação) para a sociedade.

O movimento apresentava uma composição plural: diversas associações de bairros, uma assessoria composta por arquitetos, sociólogos, assistentes sociais, advogados e por grupos de base da Igreja Católica, e posteriormente os moradores de favelas passaram a ser incorporados pelo movimento (LOPES, 1997).

A AsP durou até o fim da década de 80, que coincidentemente (ou não) constituiu-se num momento político que trouxe o marco essencial para a mudança paradigmática do conselho.

Pode-se afirmar então que naquele momento o movimento ambientalista de Campinas se fortalecia e ganhava espaço através da criação do CODEMA.

A atuação do Codema neste recorte temporal desta primeira fase que gira em torno dos anos 80, de acordo com as leis 4.864 de 1979 e 5.515 de 1984, esteve restritamente voltada para a linha de controle ambiental, focando a defesa e preservação do meio ambiente para definição e execução de políticas de proteção ambiental e da melhoria das condições ambientais no município.

No ano de 1983, as eleições municipais se encerraram com a eleição para prefeito de um candidato do Partido da Social-Democracia Brasileira⁸ (PSDB); durante sua gestão, o prefeito alterou a lei do conselho, de maneira a inserir algumas atribuições mais pontuais na política ambiental da cidade e à atuação dos conselheiros, sem, contudo, alterar o formato consultivo deste.

Em 13 de Dezembro de 1983, foi sancionada a Lei 5.515, que modificou em alguns pontos a lei anterior, inserindo as Câmaras Técnicas na estrutura do conselho, mantendo a forma antiga, onde o conselho continuou a ser presidido pelo prefeito municipal e administrado por uma Diretoria Executiva (composta pelos conselheiros titulares), sem qualquer vinculação com as secretarias municipais, na gestão de 1984 – 1988. Foi alterada a composição do conselho, porém foi mantido o número de conselheiros, 14 membros, sendo:

- 2 indicados pelo Prefeito, um titular e outro suplente;
- 2 indicados pela Câmara dos Vereadores, um titular e outro suplente;
- 5 escolhidos pelo prefeito entre pessoas representativas da comunidade na proteção do meio ambiente, sendo 3 titulares e 2 suplentes;
- 5 integrantes da Comissão Central da Câmara Social⁹, 3 titulares e 2 suplentes.

O Conselho de Defesa do Meio Ambiente nos anos 80 faz jus ao nome, uma vez que não definiu políticas públicas ambientais; é um conselho que justificou a sua atuação no conjunto de ideias e conhecimentos do ambientalismo

⁸ José Roberto Magalhães Teixeira (1984-1988).

⁹ Importante frisar que a Câmara Social representava a comunidade do município; eram membros representantes das comissões setoriais do Conselho da Sociedade Amigos de Bairro.

da época, com preocupações estritamente voltadas para o controle e proteção ambiental.

...essa nova política centrada no controle da poluição e na proteção dos recursos (água, ar, solo, fauna e flora)... O crescimento populacional e o saneamento foram objetos de políticas próprias, não articuladas diretamente à questão do ambiente. (VIEIRA e BREDARIOL, 1998, p. 82).

Essa concepção de política ambiental fazia parte de um conjunto de ideias do projeto “Brasil Potência” dos militares, que avançava na legislação da década de 30 (código das águas, florestal, caça, pesca e mineração) e este pensamento foi influenciado fortemente pela Conferência de Estocolmo. Este pensamento, todavia, não comungava da concepção do modelo tripartite *socioeconomicoambiental* hoje entendido como desenvolvimento sustentável, que vincula essencialmente a questão ambiental às consequências do modelo socioeconômico e propõe uma integração das áreas na elaboração de políticas públicas (VIEIRA e BREDARIOL, 1998).

2.2 Anos 90: institucionalização dos conselhos gestores e a formação do Comdema

Com os anos 90 e as mudanças sofridas na nova conjuntura nacional, configurou-se uma nova concepção acerca da sociedade civil, redefinindo conceitos e práticas, reconhecendo a pluralidade de novos atores que se expressavam e os novos espaços que se constituíam.

É nesta fase que os conselhos no Brasil foram institucionalizados, e passam a ser gestores de políticas públicas, avançando significativamente na consolidação da participação popular como elemento fundamental para definição de políticas públicas setoriais. Os conselhos passaram então a ser compreendidos como uma esfera de controle e empoderamento social.

O significado da categoria “empowerment” ou empoderamento, como vem sendo traduzido no Brasil, não é passível apenas de uma interpretação; buscaremos, no entanto, trabalhar com o entendimento de que empoderamento é um processo que tem a capacidade de gerar outros processos de desenvolvimento autossustentável sem articulações políticas mais amplas, que possibilite o fortalecimento da democracia (GOHN, 2004). O termo pode ser compreendido também como o aumento do poder e da autonomia da sociedade civil perante o Estado.

Neste sentido, a importância atribuída aos conselhos gestores nos anos 90 se reflete na inserção de uma pluralidade de atores da sociedade civil, que passaram a ter espaço e voz neste novo espaço público de gestão da coisa pública.

A efervescência que se constituiu em torno da promulgação da Constituição Cidadã de 1988 se justificava pelas vitórias obtidas na ampliação dos direitos, na constituição de espaços democráticos, na participação popular como fator essencial na gestão pública.

Em Campinas, a situação de efervescência e comemoração em torno destas conquistas não foi diferente; concomitantemente, à ampliação dos espaços democráticos e de participação popular no país avançava-se nas questões urbana e ambiental, com a aprovação dos artigos 182 e 183 que regulamentavam um capítulo específico sobre política urbana¹⁰ e do artigo 225, dedicado especialmente ao meio ambiente.

Com a constituição da Lei Orgânica de Campinas (LOM) em 1990, que criava um Sistema de Administração da Qualidade Ambiental e de Proteção aos Recursos Naturais que visava coordenar ações para o meio ambiente, houve a necessidade de repensar o Codema, já que os conselhos nesta conjuntura

¹⁰ Os artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira correspondem à criação de uma pauta da política urbana, tendo como premissas o direito à cidade e à cidadania, a função social da propriedade e da cidade e a gestão democrática da cidade (GRAZIA, 2002).

política passavam a ter uma nova formatação, e o Conselho de Meio Ambiente neste momento iria coordenar este sistema de qualidade ambiental.

Artigo 187 - O Município, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental e de proteção aos recursos naturais e aos animais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, assegurada a participação da coletividade.

§ 1º - O sistema será coordenado por um Conselho Municipal do Meio Ambiente, cuja composição e atribuições serão definidas em lei. (CAMPINAS, 1990)

No ano de 1989, sucedendo o então prefeito do PSDB, foi eleito um candidato do Partido dos Trabalhadores¹¹ (PT), que posteriormente passou a integrar a sigla do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Foi nesta gestão que, no ano de 1991, o conselho teve um avanço significativo, ao inserir-se uma nova composição no conselho, ampliando o número de cadeiras para as entidades da sociedade civil e tornando-se durante este governo pela primeira vez um conselho deliberativo.

O Conselho de Defesa do Meio Ambiente passou a ser Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comdema), devido à Lei Orgânica, e a mudança de nome passa a refletir melhor os novos preceitos do ambientalismo, deixando a noção de preservacionismo e defesa do meio ambiente para agregar a este pensamento a questão social e econômica. O conselho deixou de ser um órgão estritamente de consulta do executivo para deliberar sobre políticas ambientais na cidade, o que lhe conferiu uma maior atuação junto ao governo municipal.

Com a mudança de caráter e regimento do agora Comdema, seu corpo de conselheiros foi alterado conforme o artigo 4º, sendo composto pelas seguintes entidades e instituições:

¹¹ Jacó Bittar (1989 – 1993)

- Coordenadoria Ambiental da Prefeitura Municipal de Campinas (2 representantes e 2 suplentes);
- Central de Abastecimento de Campinas – CEASA/CAMPINAS (2 representantes e 2 suplentes);
- Instituto Agrônomo de Campinas (1 representante e 1 suplente);
- Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI (1 representante e 1 suplente);
- Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB – Superintendência Regional de Campinas (1 representante e 1 suplente);
- Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais – DEPRN (1 representante e 1 suplente);
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA – Núcleo Campinas (1 representante e 1 suplente);
- Câmara de Vereadores de Campinas (1 representante e 1 suplente);
- Pontifícia Universidade Católica de Campinas – PUCCAMP (1 representante e 1 suplente);
- Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (1 representante e 1 suplente);
- Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari (1 representante e 1 suplente);
- Entidades Ambientais, sediadas no Município de Campinas há mais de dois anos (4 representantes e 2 suplentes);
- Associação de Moradores de Bairro (2 representantes e 2 suplentes);

- Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP (2 representantes e 2 suplentes);
- Associação dos Extratores de Minérios de Campinas e Região – MINERCAMP (1 representante e 1 suplente);
- Sindicato dos Trabalhadores (2 representantes e 2 suplentes).

Importante iluminar para essa discussão sobre o Comdema a agenda de redemocratização e ampliação da democracia que estava pautada naquele momento, bem como a coerência do discurso do PT acerca da participação popular em seus mandatos. Neste caso especificamente, é possível verificar que na gestão petista o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campinas avançou significativamente no que diz respeito à ampliação do número de membros e representações de entidades no conselho, bem como a atribuir a esta postura o papel de autonomia (relativa, pois nos conselhos há a composição estatal) para deliberar questões pertinentes às políticas públicas municipais.

A partir da lei 6.792 de 04/12/1991, o conselho avançou no que tange à visibilidade, autonomia e democratização, uma vez que passou a ser deliberativo, teve ampliado o número de representações e a dinâmica interna foi alterada ao serem inseridas as eleições internas para presidente do conselho.

De acordo com o regimento interno do conselho, aprovado em 1995, o conselho passou a ter a seguinte estrutura: a) presidente, ao qual compete representar formalmente o conselho, convocar e presidir reuniões, providenciar junto ao executivo a infraestrutura necessária para o funcionamento do conselho; b) vice-presidente, que substitui o presidente e assessora a presidência; c) secretários (possuem mandato de 01 ano), devendo organizar arquivo, elaborar

atas, organizar expediente do conselho, enviar comunicações e convocações aos demais conselheiros¹².

Esta mudança na estrutura interna do conselho conferiu uma maior autonomia a este, uma vez que a prefeitura estava representada setorialmente bem como os demais segmentos da sociedade civil, ou seja, passa a ter os mesmos meios para negociação dos interesses, não existindo mais a figura do prefeito como determinante, além de haver eleições internas para a presidência, o que caracteriza a democratização das próprias instituições democráticas.

Isso é assim porque, na democracia, as instituições cumprem pelo menos duas funções complementares: a primeira envolve a distribuição do poder de tomar decisões que afetam a coletividade; a segunda assegura a participação dos cidadãos na avaliação e no julgamento que fundamenta o processo de tomada de decisões. Por um lado, trata-se de controlar o poder para que não tolha a liberdade dos cidadãos ou distorça os objetivos da vida pública; por outro, trata-se de assegurar que, como membros da comunidade política, os cidadãos possam transformar suas demandas, aspirações, interesses e preferências em políticas a serem adotadas pelo poder público (Moises, 2005; 35).

Esse novo desenho institucional tornou o conselho um espaço plural para atuação dos mais diversos segmentos. É neste sentido que ousamos sugerir que os atores sociais (GOHN, 2003) que atuavam nos anos 80 aqui em Campinas no movimento AsP, descentraram-se – como ocorreu em todo o Brasil, com a emergência de novas institucionalidades nos anos 90 – em uma multiplicidade de atores e bandeiras de lutas, seguindo a tendência de fragmentação das lutas sociais, contida na agenda neoliberal que passava a ser implementada nessa década.

A AsP, nesta linha de interpretação representou em Campinas uma espécie de berço embrionário para a consolidação dos conselhos gestores na cidade.

¹² Conforme lei 6.792 de 04/12/1991, em anexo.

O movimento da década de 80 poderia ser considerado como um movimento “total”, ou seja, buscava a totalidade das reivindicações e não separava suas demandas. Estavam contidas na luta da AsP as bandeiras da habitação, transporte, saúde, meio ambiente, entre outras.

Com o fim da AsP no final da década de 80, e com a constituição dos conselhos gestores no início dos anos 90, muitos dos atores que atuavam na AsP passaram a incorporar suas reivindicações no conselho, buscando neste novo espaço um meio para dar continuidade às lutas, que não se esgotaram com o fim da AsP, embora a atuação dos conselhos fosse diferenciada da AsP devido a fatores que se referem à composição do governo municipal.

Em 1993, com o término do mandato do PT/PSB, ocorreu uma mudança nos quadros do poder executivo municipal, onde o prefeito passa a ser sucedido pela sigla do PSDB¹³.

Nesta transição de prefeitos, o conselho passou por embates políticos na cidade, como o caso do Aterro Santa Bárbara¹⁴, que o fragilizaram e naquele momento a vinculação burocrática do conselho ao executivo municipal surgiu como alternativa para o fortalecimento e ampliação da força política do conselho perante a sociedade, buscando assim construir uma postura autônoma, o que resultou na eleição do secretário de planejamento¹⁵ como presidente do conselho.

Essa época de 1996, como a gente achou que o COMDEMA estava enfraquecido - eu trabalhava lá no departamento de meio ambiente - a gente achou que poderia ser estratégico a gente eleger um secretário como presidente, por isso o Ulisses

¹³ O prefeito na época, Magalhães Teixeira, faleceu durante o seu mandato e foi sucedido por Edvaldo Orsi, também do PSDB, em fevereiro de 1996

¹⁴ Em 1992, os moradores do entorno do Aterro Santa Bárbara pressionaram a PMC para a desativação do aterro e sua transferência para outro local (Delta); o Comdema se posicionou contra a PMC alegando que a localização do novo aterro tinha deficiências do ponto de vista técnicoambiental e aumentou o período de vida útil do aterro Santa Bárbara. Essa postura revoltou os moradores do entorno do aterro, que se mobilizaram, e com a intervenção da Cetesb, o aterro foi desativado e transferido para o Delta. Esse fato foi considerado uma grande derrota política para o Comdema.

¹⁵ Na época o Secretário de Planejamento era Ulisses Semeguini.

(Semeguini) como presidente do COMDEMA poderia dar mais força ao conselho (...) Mas o que eu senti é que se a gente fosse eleger uma outra pessoa, o COMDEMA estava tão fraco que era capaz de se desintegrar mesmo. Não teria força nenhuma, a participação era mínima, era pouca. (Entrevista de Flávio Gordon, ex-conselheiro, 16/05/06).

Em meio a uma confusão de posturas políticas – o conflito entre ser presidente do conselho e diretor da secretaria de planejamento – o então presidente do Comdema nesta época tomou uma posição que não representava os interesses do conselho, ao se posicionar sobre um assunto e alterar o conteúdo de uma carta enviada ao executivo municipal; esse fato gerou uma tensão no conselho e levou à destituição do presidente.

Houve uma reunião muito difícil e se propôs a destituição do Ulisses como presidente, porque ele falhou em nome de ser secretário do executivo, ele falhou em alterar uma posição do COMDEMA, isso em 1996... E depois disso o executivo, motivado pelo Ulisses, começou a estudar uma alteração da lei do COMDEMA, e quais foram as alterações? Exatamente contrárias àquela conquista que havia sido conseguida em 1989, foi o presidente voltar a ser o secretário de planejamento e meio ambiente, diminuir a representação das entidades de 4 pra 2 titulares e 2 suplentes, e deixar de ser deliberativo para ser consultivo. Foi um retrocesso. (Entrevista do ex-conselheiro Flávio Gordon, 16/05/06).

Toda essa mobilização política que ocorreu em torno da atuação e autonomia política do Comdema em 1996 sugeriu a necessidade da interdependência e o acordo consensual entre conselho e o executivo municipal, onde necessariamente o conselho precisava da força política da administração municipal para poder atuar em parceria na cidade na elaboração e fiscalização das políticas urbanas e ambientais.

A partir destas considerações pode-se entender que o conselho naquele momento fugia à raiz do que deveria representar na sociedade: um espaço autônomo.

Sem força política, naquele período o conselho ficou à mercê de manobras e interesses políticos partidários, o que implicou em uma estrutura fragilizada.

Podemos compreender melhor a noção de “fragilizado” ao analisar a legislação do Comdema, que criou e delegou competências ao conselho. Seu desenho institucional permite a influência dos poderes legislativo e executivo tanto no formato de atuação do conselho, como órgão de consulta ou deliberação, como em sua composição, na delimitação dos segmentos que poderiam vir a compor o conselho.

Após a destituição do presidente do Comdema, então diretor da Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – Seplama - foi sancionada a Lei 8.900 de 25 de Julho de 1996 alterando a Lei 6.792 de 1991, onde o conselho voltava a ter um caráter consultivo, e neste formato o conselho se vinculava à Seplama, como secretaria a dar suporte estrutural e burocrático ao conselho.

Importante frisar que naquele momento não é só o Comdema que se vinculava à estrutura burocrática de uma secretaria; todos os outros conselhos também seguiriam essa tendência, conforme o quadro número 01:

Quadro 1: Conselhos Gestores Constituídos antes de 1996

CONSELHOS	DATA DE CRIAÇÃO	CARÁTER	VÍNCULO	OBSERVAÇÃO
Conselho Municipal de Meio Ambiente	06/03/1979	Deliberativo	Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente	Em 2009 foi criada uma Secretaria específica para o Meio Ambiente
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano	12/04/1991	Consultivo	Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente	

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	19/07/1991	Deliberativo	Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social	
Conselho Municipal do Idoso	16/10/1992	Deliberativo	Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social	
Conselho Municipal de Assistência Social	27/12/1995	Deliberativo	Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social	
Conselho Administrativo da Fumec	16/09/1987	Deliberativo	Secretaria Municipal de Educação	
Conselho das Escolas Municipais	03/09/1992	Deliberativo	Secretaria Municipal de Educação	
Conselho Municipal de Educação	24/06/1996	Consultivo	Secretaria Municipal de Educação	
Conselho de Alimentação Escolar	17/12/1991	Consultivo	Gabinete do Prefeito	
Conselho Municipal de Entorpecentes	17/12/1991	Consultivo	Gabinete do Prefeito	
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	22/07/1992	Deliberativo	Gabinete do Prefeito	
Conselho Consultivo do Fundo de Apoio à População de Sub-Habitação Urbana (FUNDAP)	08/05/1980	Consultivo	Secretaria Municipal de Habitação	
Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas	14/05/1979	Deliberativo	Secretaria Municipal de Cultura, Esportes e Lazer	
Conselho Municipal de Turismo	30/05/1995	Consultivo	Secretaria Municipal de Comércio, Indústria,	

			Serviços e Turismo	
Conselho Municipal de Saúde	27/12/1990	Deliberativo	Secretaria Municipal de Saúde	

Fonte: Plano Diretor Campinas 2006

Nessa nova estrutura do conselho, a Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente passou a estar vinculada diretamente à atuação do conselho, destacando-se para as questões teóricas outrora contratadas por técnicos fora dos quadros da prefeitura e aglutinando as questões de organização e burocracia da secretaria executiva.

Portanto, como se pode notar, a Seplama passou a ter uma função importante para o funcionamento do conselho neste momento.

Essa fragilidade que parecia característica do Comdema, instiga uma reflexão no sentido de compreender em que medida a proximidade e as relações entre os conselhos e o Estado influenciavam na atuação destes.

A Lei de nº. 8.900, de 25 de Julho de 1996, além de mudar o caráter do conselho, tornando-o novamente consultivo, em seu artigo 12, ainda define que o conselho será presidido pelo Secretário de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (aquele que outrora foi destituído do cargo), e apresenta ainda alterações quanto aos conselheiros, sendo:

- 1 representante da Secretaria Municipal de Planejamento;
- 1 representante da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos;
- 1 representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- 1 representante da Secretaria Municipal de Obras;

- 1 representante da Secretaria Municipal de Serviços Públicos;
- 1 representante da Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento – SANASA;
- 1 representante do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari;
- 1 representante do Instituto Agrônomo de Campinas – IAC;
- 1 representante da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI;
- 1 representante da Companhia Tecnológica de Saneamento Ambiental – CETESB – Regional Campinas;
- 1 representante do Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais – DPRN – Regional Campinas;
- 1 representante do Núcleo de Monitoramento Ambiental – NMA – Embrapa;
- 1 representante da Câmara Municipal de Campinas;
- 2 representantes da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP;
- 2 representantes da Pontifícia Universidade Católica de Campinas – PUCCAMP;
- 2 representantes de organizações não-governamentais com tradição na defesa do Meio Ambiente, com sede em Campinas;
- 2 representantes de associação de moradores de bairros, com sede em Campinas;

- 2 representantes de sindicatos de trabalhadores, com sede em Campinas;
- 2 representantes de entidades do segmento técnico-profissional, com sede em Campinas;
- 1 representante da Associação Comercial de Campinas – ACIC;
- 2 representantes do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP – Regional de Campinas.

Conforme consta em depoimentos de ex-conselheiros do Comdema, realizados no ano de 2006, buscando fortalecimento institucional e político, o conselho no mandato que sucedeu à administração do PSDB buscou reverter esta situação e garantir uma atuação política privilegiada na cidade.

No período de 1997 a 2000, Campinas foi governada pelo Partido Progressista Brasileiro¹⁶ (PPB), e naquele período o COMDEMA enviou uma lei propondo uma série de mudanças no conselho¹⁷, que foi aprovada na Câmara dos Vereadores por unanimidade e não foi sancionada pelo prefeito por não constar paridade¹⁸ entre os conselheiros vinculados ao poder público e a sociedade civil.

Ficou claro neste episódio que uma atuação ativa do conselho poderia vir a incomodar interesses políticos e administrativos, pelo poder conferido a um conselho deliberativo.

¹⁶ O Prefeito era Francisco Amaral.

¹⁷ De acordo com Flávio Gordon, ex-conselheiro do Comdema, a lei enviada à Câmara visava o aumento da representatividade das associações de bairro, passando de 02 para 07 representações, seguindo a lógica de uma representação por macrozona (conforme o plano diretor de 1996), e aumentando o número de representações no total, passando a ser 40 conselheiros.

¹⁸ Paridade em termos gerais é entendida como representação numérica igual entre sociedade civil e Estado na composição do conselho.

No ano de 2001, quando o PT assumiu a prefeitura¹⁹, foi sancionada a Lei 10.841 de 24/05/2001, que mudava o caráter do Conselho para novamente deliberativo, proporcionando mais autonomia e legitimidade ao conselho perante o governo municipal e a população.

Quando entrou o governo Toninho – Izalene, fomos facilmente à aprovação da lei atual, que segundo o entendimento de quem é técnico, conhece a legislação e sabe o que está em jogo no processo político, é lógico que... e o prefeito na época entendeu, não teve dúvida e encaminhou a lei pra Câmara. Foi um governo com características muito especiais que não hesitou em enviar pra Câmara algo que seria uma amarra pra si mesmo. A Câmara mesmo na época teve dificuldade de aprovar porque alguns vereadores diziam “nós estamos aprovando um negócio que vai controlar a gente?”. Mas o espírito é esse, e aí esse conselho hoje está com essa característica da lei de 2001 preservada. (Entrevista de Carlos Eduardo Abraão, ex-conselheiro, 28/07/2006).

A compreensão do conselho como “amarra política” para a atuação do executivo municipal foi um fator que caracterizou a maneira pela qual o conselho era tratado pelos governos, justificando as transições de caráter consultivo e deliberativo, que implicava muito mais no reconhecimento do potencial político deste espaço do que na negação deste potencial.

O COMDEMA, atualmente, segundo a Lei 10.841 de 24 de Maio de 2001, é constituído pelas seguintes entidades e instituições, sendo 02 cadeiras de suplente para cada titular:

- 1 representante da Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;
- 1 representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- 1 representante da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e cidadania;

¹⁹ O prefeito eleito foi Antonio da Costa Santos, o “Toninho do PT”, que foi sucedido por sua vice Izalene Tiene após seu assassinato em 2001.

- 1 representante da Secretaria Municipal de Habitação;
- 1 representante das Centrais de Abastecimento de Campinas S.A. - CEASA;
- 1 representante da Secretaria Municipal de Educação;
- 1 representante da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Projetos;
- 1 representante da Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento – SANASA;
- 1 representante do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari;
- 1 representante do Instituto Agrônomo de Campinas – IAC;
- 1 representante da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI;
- 1 representante da Companhia Tecnológica de Saneamento Ambiental – CETESB – Regional Campinas;
- 1 representante do Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais – DEPRN – Regional de Campinas;
- 1 representante do Núcleo de Monitoramento Ambiental – NMA/Embrapa;
- 1 representante da Fundação José Pedro de Oliveira – Mata Santa Genebra;
- 1 representante da Câmara Municipal de Campinas;
- 2 representantes da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP;

- 2 representantes da Pontifícia Universidade Católica de Campinas – PUC – CAMPINAS;
- 4 representantes de organizações não-governamentais com tradição na defesa do Meio Ambiente, com sede em Campinas;
- 1 representante de associações de moradores de bairros, para cada uma das sete macrozonas do Município de Campinas;
- 2 representantes de Sindicato de Trabalhadores com sede em Campinas;
- 2 representantes de entidades de segmento técnico-profissional, com sede em Campinas.
- 2 representantes do segmento empresarial;
- 1 representante sindical dos trabalhadores rurais de Campinas;
- 1 representante do Sindicato Rural de Campinas;
- 1 representante da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

O número de membros do conselho aumentou significativamente, uma vez que era composto por 27 conselheiros titulares e passaram a ser 40, o que representou um aumento de 50% em relação à composição anterior das cadeiras de titulares, e esse aumento também se estendeu aos conselheiros suplentes, que são 80 membros. Portanto, o quadro geral do conselho passa a ter uma ampliação considerável de representações da sociedade civil e Estado, somando 120 membros no total.

O conselho passou a ter uma dinâmica de atuação diferenciada quando a lei designou como competências e atribuições em seu artigo 3º deliberar sobre a política municipal de meio ambiente formulada pelo executivo, deliberar

sobre projetos/programas de desenvolvimento no município, estabelecer normas e controle para a conservação ambiental, analisar e pronunciar-se sobre projetos de lei e decretos referentes à proteção e qualidade ambiental do município, relativos ao zoneamento e planejamento ambiental bem como oferecer contribuições (§ V, VI), fiscalizar e se pronunciar sobre os atos do poder público quanto à observação da legislação ambiental, deliberar sobre estudos prévios de impacto ambiental (EPIA) e respectivos relatórios de impacto ambiental (EPIA/RIMA) e relatórios ambientais preliminares (RAP) e sobre quaisquer outros planos, estudos e relatórios exigidos pela legislação municipal, estadual e federal, de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local ou regional (§ XI), deliberar sobre pareceres do órgão ambiental relativo à concessão de licença ambiental a empreendimentos e atividades de impacto local ou regional (§ XII), deliberar sobre parecer técnico do órgão ambiental do município em casos em que seja responsabilidade do IBAMA ou da SEMA o licenciamento ambiental (§ XIII), promover o processo de discussão com amplos setores da sociedade civil visando a elaboração da Agenda 21 local do município encaminhando proposta de lei para implementação de suas ações (§ XV).

Esse conjunto de atribuições do conselho altera de maneira significativa as possibilidades de atuação, uma vez que nesta configuração passa a não apenas propor, mas também interferir na dinâmica do poder executivo municipal; contudo, todas as competências atribuídas ao conselho não eliminam as competências constitucionais dos poderes executivo e legislativo.

De acordo com o site do conselho, o Comdema representa um “palco de embate de ideias”:

Enquanto espaço de defesa de interesses antagônicos, o COMDEMA é palco de embate de ideias, refletindo as forças políticas, econômicas e sociais presentes na vida do município,

dando oportunidade de ação da cidadania nos rumos da política ambiental²⁰.

Esta fase de institucionalização dos conselhos ilustra bem esses dois lados de uma mesma moeda, pois se por um lado proporcionou o fortalecimento político deste espaço interinstitucional, pelo outro inviabilizou a atuação deste mesmo espaço por ele conter em si só um potencial de interferência na política vigente.

A trajetória percorrida pelo Comdema ilustra o conflito pelo qual passou este conselho em Campinas, e como resultado dessas pressões sofridas ao longo dos anos tornou-se um conselho que se situa num núcleo de tensão, que busca se afirmar como espaço interinstitucional e autônomo em relação ao poder executivo, tendo contudo uma estrutura fragilizada e passível de mudanças.

É importante ressaltar que a atuação do Comdema não substitui o poder executivo, bem como a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente (ou outra secretaria) não substitui o conselho; são esferas paralelas de poder e decisão.

A partir dessa releitura histórica sobre o conselho em seus dois momentos, podemos trabalhar com a hipótese de que nos anos 80, o Codema tornou-se um espaço marcado pela vinculação ao executivo municipal em sua composição e atuação na cidade, uma vez que os membros do conselho eram indicados pelo prefeito, o que delimitava por si só o modo pelo qual se daria a atuação do conselho. Nestes termos poderíamos aqui afirmar que o Codema funcionou como uma espécie de secretaria da prefeitura para assuntos referentes ao controle e preservação ambiental, uma vez que o conselho era subordinado à prefeitura e não possuía autonomia.

²⁰ Ver: <http://antigo.campinas.sp.gov.br/comdema/>. Acessado em 15/05/08.

Quadro 2: Evolução Institucional COMDEMA

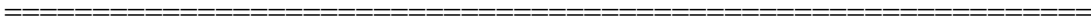
	Lei	Data	Caráter	Composição: Titulares	Composição: Suplentes	Vínculo
CODEMA	4.864	03/03/1979	Consultivo	14	0	Gab. Prefeito
	5.515	03/12/1984	Consultivo	08	06	Gab. Prefeito
COMDEMA	6.792	04/12/1991	Deliberativo	22	42	
	8.900	25/07/1996	Consultivo	27	0	Seplama
	10.841	24/05/2001	Deliberativo	40	80	Seplama

Fonte: Legislação Comdema – Elaborado pela autora

A atuação do conselho desde os anos 90 foi marcada por sua fragilidade institucional, uma vez que a sua legislação permitia a intervenção do poder legislativo na configuração do conselho, alterando o quadro de conselheiros, os segmentos que o compõem e seu modo de atuação através da mudança do caráter (deliberativo e consultivo), neste sentido, através da sua história entendemos que a estrutura do Comdema é uma estrutura frágil, pois durante esse período, o conselho teve sua legislação alterada em três momentos distintos; essa mudança na legislação modificou a composição, competência e atuação do conselho.

Este novo espaço de empoderamento e controle social se constituiu em meio a um emaranhado de projetos políticos em disputa na cidade, e apesar de não ser um órgão do governo, esteve sempre no centro das pressões políticas por todo o potencial que os conselhos representam. E exatamente por esta posição central nos conflitos existentes na cidade (pressão governo x pressão sociedade civil) acreditamos que o conselho tenha sofrido tantas mudanças ao longo dos anos, e este mesmo motivo fundamenta a atuação do Comdema na cidade.

3. O COMDEMA E A DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



O papel atribuído aos diversos conselhos gestores na atualidade configura-se como uma conquista dos diversos movimentos populares da década de 80, uma vez que estes movimentos representaram uma espécie de berço para os conselhos. Naquele período, o Estado foi pressionado através dos movimentos populares a dialogar com a sociedade civil.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a década de 90 redefiniu a forma de diálogo público entre sociedade civil e Estado. Os movimentos populares se deslocaram da arena central de reivindicações, cedendo o lugar para os novos atores e para as novas formas de negociação pública que foram estabelecidas com a nova Constituição.

O surgimento de novos atores sociais e das novas institucionalidades modificou substancialmente a postura do Estado frente às demandas populares. A participação popular tão constante no vocabulário político dos anos 80 passou a caracterizar a nova sociedade civil nos anos 90.

Uma diversidade de espaços públicos foram constituídos para o debate e negociação dos conflitos. Como exemplo, podemos apontar as experiências do Orçamento Participativo (OP) e a constituição de uma multiplicidade de Conselhos Gestores pelo Brasil afora.

Os Conselhos Populares foram reformulados, se institucionalizaram e passaram a compor um dos principais espaços para a participação popular. Neste novo formato dentro do aparato estatal, sob a forma interinstitucional, passaram a gerir políticas públicas e se multiplicaram pelo país nas escalas federal, estadual e municipal como uma forma de participação e controle social.

Com a mudança significativa na atuação dos conselhos nos anos 90, estes passaram a fazer parte do aparato estatal, institucionalizando-se e passando a influir diretamente no desenho da política municipal. A relação estabelecida entre os conselhos gestores e sua atuação na definição de políticas públicas

torna-se um indicador pertinente para a verificação dos limites e potencialidades destes espaços enquanto mecanismos de participação e controle popular.

Este capítulo pretende analisar a atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campinas, tendo como parâmetro para essa reflexão a definição das políticas públicas apontadas pelo conselho.

Para tanto, faremos uma análise dos documentos produzidos pelo conselho: atas, moções e pareceres, referentes ao período 2006 a 2008, onde foram analisadas 24 atas das reuniões ordinárias realizadas pelo conselho.

Também foram analisados os pareceres de nº. 01/2006, 02/2006, 03/2006.

Foram analisadas ainda as atas 20^a, 21^a, 23^a e 24^a referentes às reuniões extraordinárias do conselho, as moções de nº. 02/06, 03/06 e a moção sobre a tramitação do projeto de lei 3.057/2000²¹.

A partir da leitura e análise destes documentos podemos estabelecer uma divisão entre as áreas de interesse enfocadas pelo Conselho, utilizando essa divisão para o desenvolvimento da pesquisa. Esta divisão compreenderia a questão urbana como área de concentração das políticas públicas mais gerais e a outra área abrangeria mais especificamente a questão ambiental.

1. Questão Urbana: ampliação do aeroporto de Viracopos; parcelamento ilícito de áreas rurais; novo macrozoneamento; etc.
2. Questão ambiental: loteamentos e projetos urbanísticos em APP; plano de proteção aos mananciais (item contido no plano diretor); agenda 21; implementação de eixos verdes (item contido no plano diretor);

²¹ Documentação em anexo.

tombamento de áreas verdes; municipalização do licenciamento ambiental; capítulo específico de meio ambiente no plano diretor; etc.

É importante ressaltar que o período analisado correspondeu ao período de elaboração e sanção da lei Plano Diretor²² Municipal de Campinas, fator este que influenciou a atuação do conselho na cidade.

O período selecionado para verificação da atuação do conselho, coincidindo com a elaboração do Plano Diretor Municipal, foi escolhido por representar um momento onde as relações políticas dos diversos grupos da cidade passavam a ser atualizadas em torno da definição da política urbana municipal.

3.1 Políticas Públicas

A definição para o termo política pública de maneira geral remete à organização de um conjunto de ações que são propostas setorialmente (educação, habitação, meio ambiente, saúde, entre outras áreas) vinculadas a uma plataforma de governo que tenha como finalidade a melhora da qualidade de vida da população (VIEIRA, 1997).

As políticas públicas compreendem um conjunto de ações e programas coordenados pela estrutura estatal que visam a minimização de problemas sociais. Estas ações e programas atingem direta ou indiretamente setores carentes da sociedade. Estes estão geralmente vinculados a uma plataforma de governo, e são geridos em diversos espaços dentro do aparato institucional. Correspondem a “mediações politicoinstitucionais das inter-relações entre os diversos atores presentes no processo historicossocial em suas múltiplas

²² Lei Complementar nº. 15 de 27 de Dezembro de 2006.

dimensões (economia, política, cultura, etc.)” (VIEIRA e BREDARIOL, 1998, p. 97).

São implementadas por atores políticos através de instituições públicas, em geral agentes estatais. Podem ser de iniciativa de governantes ou governados, conjunturais ou estruturais, universais ou segmentares (HAROLDO ABREU *apud* VIEIRA e BREDARIOL, 1998, p. 98).

O objetivo deste capítulo é verificar quais os tipos de políticas pública que passam pelo Comdema, tendo em vista que o conselho é uma esfera de decisão importante para o município e um espaço interinstitucional e não estatal, e portanto não estaria vinculada a priori a nenhuma plataforma de governo, e sim à estrutura do poder executivo.

É preciso também, associar o conteúdo e elaboração das políticas públicas geridas e propostas pelo Comdema à noção de participação popular, uma vez que o conselho representa um espaço para que a correlação de forças existente na sociedade se expresse, e assim a coisa pública possa ser negociada por diversos atores e segmentos sociais, desde o interesse estatal, empresarial, até os movimentos populares. Neste sentido, podemos afirmar que as políticas públicas setoriais hoje encontram nos espaços dos conselhos gestores um lugar para sua viabilização com participação popular de fato.

O Comdema delibera juntamente com o poder executivo municipal sobre as políticas públicas ambientais da cidade. Para a constituição da política ambiental, é necessário entender que a questão ambiental não está desvinculada da complexidade que envolve as relações no meio urbano e rural; o meio ambiente está vinculado a estas áreas, assim como também está vinculado a outras áreas, como saúde, educação, transporte, etc. Por isso, a questão ambiental se torna uma espécie de quebra-cabeça que só tem sentido se compreendido em sua totalidade.

A atuação do Comdema durante o período estudado se pautou nesta interdisciplinaridade das áreas públicas; a exemplo dessa afirmação podemos

destacar a revisão do Plano Diretor em 2006, onde o conselho, além de contribuir com a elaboração do documento – o próprio Plano Diretor aponta o conselho como órgão competente para contribuir com a elaboração das diretrizes do plano (CAMPINAS, 2006, Cap. II, § 2º) - pautou sua atuação na estrutura contida no Plano Diretor e nas diretrizes do Estatuto da Cidade²³, como veremos adiante, uma vez que a política ambiental da cidade está estritamente vinculada à política urbana.

3.2 Plano Diretor

Segundo o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é um instrumento que faz parte do sistema de planejamento municipal; o plano deve englobar todo o território do município, tanto as áreas urbanas quanto as rurais, e a lei municipal que institui o plano diretor deve ser revista pelo menos a cada 10 anos. É obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, ou cidades que fazem parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico ou onde existam atividades com significativo impacto ambiental.

Segundo a Lei Complementar 15 de 27 de Dezembro de 2006 que institui o Plano Diretor de Campinas, “que estabelece os objetivos da política de desenvolvimento urbano, rural, ambiental, social e econômico”, o Plano Diretor integra o processo de planejamento municipal, e visa a promoção do pleno desenvolvimento de todo o território municipal de forma justa e equilibrada, a redução das desigualdades entre áreas do município, buscando eliminar fatores de segregação social, bem como a recuperação e proteção do patrimônio ambiental, natural, histórico-cultural da cidade (CAMPINAS, 2006).

²³ nº. 10.257 de 10 de Julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

O plano diretor é uma lei que pode alterar significativamente o desenho da cidade, e se constitui no principal instrumento do Estatuto da Cidade para a viabilização da política de desenvolvimento e expansão da cidade, buscando uma ordenação justa desta e que a cidade possa cumprir sua função social.

O plano diretor representa o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana²⁴.

Tendo em vista que um dos objetivos da política urbana é garantir a função social da propriedade urbana, o plano diretor tem atribuição constitucional para disciplinar esta matéria, estabelecendo normas e limites no que tange à propriedade urbana, e por ser o Plano Diretor um plano urbanístico, suas normas e diretrizes são impositivas para a coletividade.

Para Santos Jr. (2007, p. 303):

“Os limites observados para a efetivação dos instrumentos de reforma urbana na perspectiva da promoção da inclusão socioterritorial são diversos e complexos, como indicam várias experiências de elaboração dos Planos Diretores municipais. A construção de um pacto socioterritorial, tal como formulado na concepção da reforma urbana, pressupõe identificar os processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano e os agentes individuais e coletivos que atuam nesses processos, segundo seus interesses e valores, com suas semelhanças e antagonismos”.

Os planos diretores atuais (conhecidos também como planos urbanísticos) representam uma ruptura com as antigas concepções urbanísticas, que eram focadas na ordenação físico-territorial das cidades. Os planos diretores apresentam-se neste sentido como uma alternativa à cidade desigual e segregada.

²⁴ Artigo 182 da Constituição Federal, § 1º.

O Plano Diretor deve articular outros processos de planejamento já implementados no município e na região, como a Agenda 21, planos de bacia hidrográfica, zoneamento ecológico econômico, planos de preservação do patrimônio cultural, planos de desenvolvimento turístico sustentável, dentre outros (BRASIL, Ministério das Cidades, 2005, p. 16).

A revisão do plano diretor municipal em 2006 representou um importante momento político para Campinas, uma vez que coube a diversos setores da cidade, dentre eles o poder público, setor empresarial e a sociedade civil em suas diversas representações, a função de planejar a cidade e sua política urbana para a próxima década. Este momento de definir as diretrizes sócio-territoriais da cidade através da elaboração do PD influenciou diretamente a atuação do Comdema no período pesquisado, tendo em vista que o conselho teve na lei um referencial básico para discutir a questão urbana e ambiental no município.

3.3 Questões Urbanas

A área urbana aqui destacada da área ambiental tem por objetivo aglutinar questões que estão contidas na problemática da política e do desenvolvimento urbano, e que são temas que estão presentes em outras esferas de decisão para além do Comdema, como outros conselhos e dentro das diversas secretarias do poder executivo.

Elas se tornam relevantes para reflexão exatamente pela sua importância e pela fluência em diversos setores, e é sob esta perspectiva que podemos verificar a importância do conselho, enquanto espaço que aglutina uma gama diversificada de atores sociais e influi diretamente na política municipal campineira.

3.3.1 Macrozoneamento

O macrozoneamento tem uma função essencial no desenho da cidade; ele delimita as áreas de ocupação, zona rural, zona urbana – área onde valem as regras da política urbana. Ele é definido a partir das condições do meio físico, infraestrutura, necessidades de preservação ambiental (BRASIL, 2001).

Para a Seplama:

O macrozoneamento é um conceito que entrou em vigor com o Plano feito em 1996, elaborado a partir de uma estruturação físico-territorial da cidade(...) Agora, para o Plano Diretor que deve estar aprovado até outubro deste ano, a Seplama está propondo a criação de mais duas Macrozonas, com o objetivo de acompanhar a dinâmica de crescimento do município. A busca de um desenvolvimento mais equilibrado e do ordenamento das funções sociais da cidade são outros motivos da nova proposta. A nova divisão em Macrozonas atende, ainda, ao reconhecimento da importância das atividades rurais para a economia do município²⁵ (CAMPINAS, 2006).

A divisão da cidade em macrozonas tem por objetivo organizar as áreas com características comuns para uma melhor organização do território e para a definição de políticas públicas e ações. Segundo o Plano Diretor de Campinas de 2006:

O macrozoneamento tem por finalidade ordenar o território, dar base para a reformulação das áreas de atuação dos gestores públicos e possibilitar a definição de orientações estratégicas para o planejamento de políticas públicas, programas e projetos em áreas diferenciadas, objetivando o desenvolvimento sustentável do município (CAMPINAS, 2006, cap. IV, seção I, art. 21).

Em linhas gerais “o macrozoneamento estabelece uma referência espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as

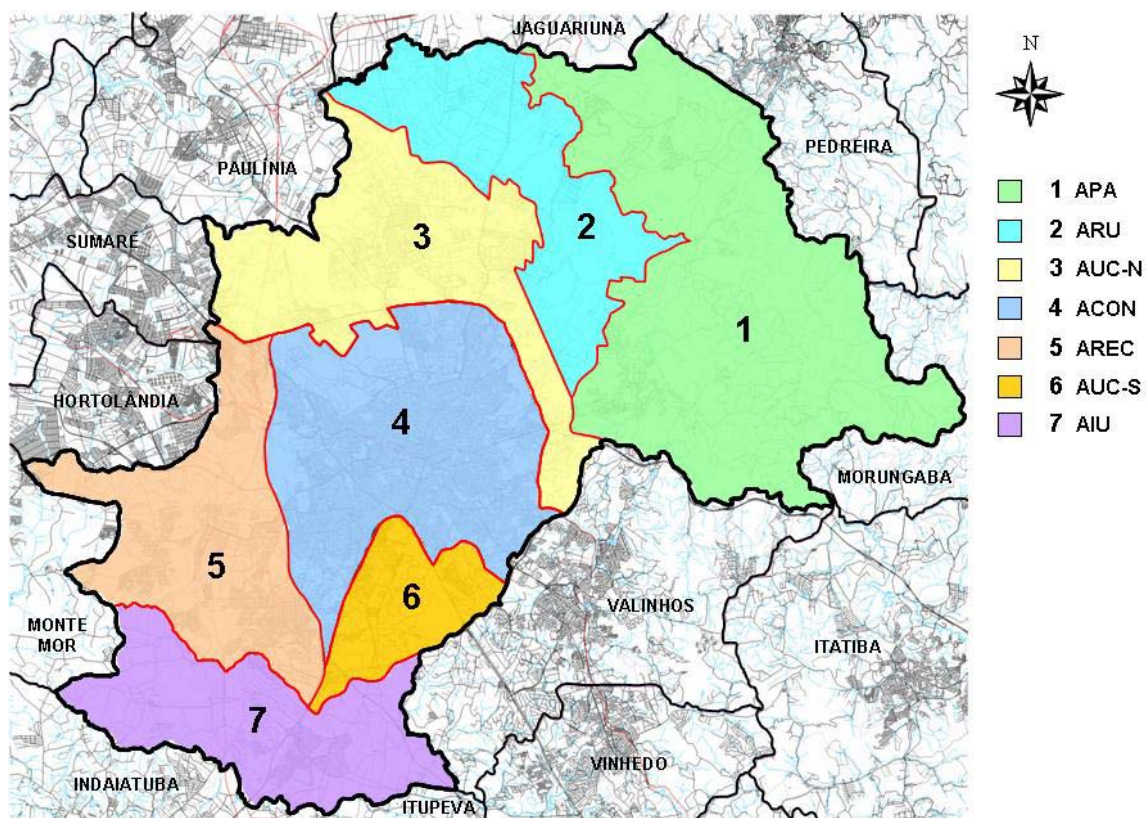
²⁵ Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/seplan/noticias/arg/not20060626b.htm>. Acessado em 15/12/08.

estratégias de política urbana” (BRASIL, 2001, p. 43), orientando assim o desenvolvimento da cidade.

A revisão do Plano Diretor de Campinas em 2006 alterou o macrozoneamento da cidade, modificando assim a divisão anterior estabelecida pelo PD 1996 de sete para nove macrozonas, distinguidas pelo Plano Diretor como:

- Macrozona 01 – Área de Proteção Ambiental (APA);
- Macrozona 02 – Área de Controle Ambiental (ACAM);
- Macrozona 03 – Área de Urbanização Controlada (AUC);
- Macrozona 04 – Área de Urbanização Prioritária (AUP);
- Macrozona 05 – Área Prioritária de Requalificação (APR);
- Macrozona 06 – Área de Vocação Agrícola (AGRI);
- Macrozona 07 – Área de Influência de Operação Aeroportuária (AIA);
- Macrozona 08 – Área de Urbanização Específica (AURBE);
- Macrozona 09 – Área de Integração Noroeste (AIN).

Ilustração 1 Macrozoneamento Campinas 1996



Fonte: Plano Diretor 1996.

estabelecimento de regras de parcelamento para que haja a manutenção das características atuais de ocupação (como chácaras e hotéis-fazenda); etc.

A macrozona 02 foi definida como Área de Controle Ambiental – ACAM, e possui diretrizes semelhantes às da macrozona 1, como o incentivo das práticas rurais e agrícolas com manejo adequado; a previsão de áreas de urbanização específica; etc.

A macrozona 03 se refere à Área de Urbanização Controlada – AUC, e tem como diretrizes, segundo o Plano Diretor, o controle da urbanização; limitar o adensamento urbano até o divisor da microbacia Anhumas/Taquaral; preservar as microbacias do Ribeirão Anhumas; implantar Operação Urbana Consorciada CIATEC; etc.

A macrozona 06 compreende a Área de Vocação Agrícola – AGRI, e prevê a preservação dos mananciais e matas; áreas de urbanização específica ao longo dos eixos viários; etc.

O novo macrozoneamento do município pode ser considerado como um macrozoneamento ambiental, uma vez que distinguiu as regiões de Campinas em áreas de: APA, AGRI, AUC, ACAM, ou seja, em áreas com preocupações ambientais específicas.

Neste sentido, o conselho:

considera que o macrozoneamento ambiental com diretrizes específicas, definidas com base nestes indicadores físicos, continua adequado para o ordenamento territorial (...) entende que o macrozoneamento deveria considerar as bacias hidrográficas como unidade de planejamento, pois ambientalmente seria mais eficaz o gerenciamento por bacias, facilitando a integração das ações regionais (Ata da 21ª Reunião Extraordinária, 15/05/06).

3.3.2 Ampliação de Viracopos

Uma outra questão que está contida no Plano Diretor, mas que continua a ser discutida e refletida com certa frequência no conselho, refere-se à ampliação do aeroporto de Viracopos. A ampliação do aeroporto está na pauta de debates desde o ano de 2002, e vem sendo frequentemente retomada na ordem do dia do conselho.

Os impactos com a ampliação do aeroporto são muitos, desde a remoção das famílias do entorno, até a ampliação prevista alcançando áreas de cerrado e fazendas que correspondem a áreas ambientalmente inapropriadas para a ampliação.

Conforme consta na ata da 53ª reunião ordinária do conselho, realizada em 27/03/06, os conselheiros solicitavam maiores informações sobre a ampliação do aeroporto à Infraero, como os Estudos Prévios de Impactos Ambientais, além da presença de representantes da Infraero em uma reunião ordinária do conselho para esclarecimentos do pleno.

Os decretos municipal e estadual dão margem para o debate acerca da área de expansão do aeroporto. O decreto estadual prevê a desapropriação de 20 km² com remoção de aproximadamente 34.000 habitantes; nesse decreto as áreas ambientais não sofreriam as ações de ampliação do aeroporto.

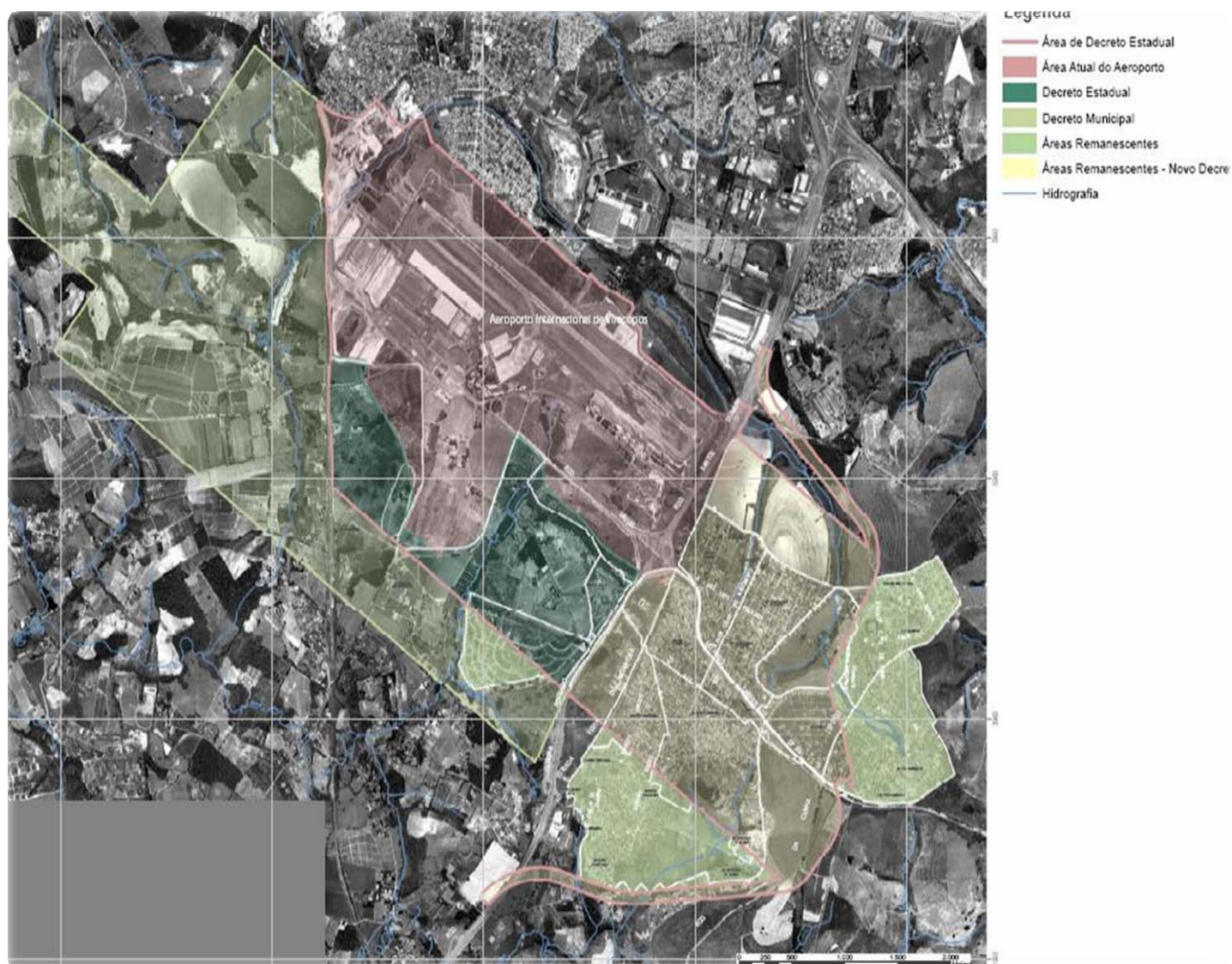
Os decretos municipais em contrapartida ao decreto estadual preveem uma ampliação menor, uma área de 12 km², que abrangeria as propriedades rurais, mananciais e cerrados, e onde o número de habitantes a serem removidos da área diminuiria consideravelmente para 593.

Quadro 3: Quadro Comparativo do Decreto Estadual *versus* o Decreto Municipal.

	Decreto Estadual 14031-27/09/79 e convalidações	Decretos Municipais 15378 (06/02/06) e 15503 (08/06/06)
Área a ser desapropriada	20 km ²	12 km ²
Domicílios	6.245	3.172 lotes urbanos divididos em 12 loteamentos e 88 proprietários rurais - 320 imóveis
Habitantes	SEHAB – 34.000 INFRAERO - 16.016	593 – 191 famílias
Características Locais	Área totalmente urbanizada por ocupações irregulares e precária infraestrutura. Elevada ocupação populacional. Condições socioeconômicas abaixo da linha da pobreza.	Área composta em sua maior parte por atividades rurais e pequena ocupação populacional. Parte urbana com condições socioeconômicas abaixo da linha da pobreza.
	Quase inexistência de instrumentos públicos de atendimento à população (escola, posto de saúde, infraestrutura básica).	Inexistência de bens públicos, exceção feita a uma unidade escolar de ciclo I.
	Grande parte da ocupação é composta por migrantes de origem interna (do país) em busca de “oportunidades” e parte por movimentos populares.	As ocupações das áreas rurais são constituídas em parte por descendentes de imigrantes suíços e alemães, e através de vínculos afetivos locais de décadas.
	Intensa movimentação e fluxo de veículos automotores, principalmente pela presença da Rodovia SP-324 – Miguel Melhado Campos, que liga Vinhedo a Campinas (Viracopos).	Quase ausência de fluxos automotivos. Destaque para estrada do Friburgo e com ruas próximas da Rodovia Santos Dumont na área considerada urbana (Jd. Itaguaçu II).
	Composição urbanística típica de periferia de grandes metrópoles; descaso público.	Composição paisagística típica de áreas rurais, com atividades produtivas e lazer. Exceção feita ao Jd. Itaguaçu II.

Fonte: SOUZA, 2008

Ilustração 3 Sobreposição de Decretos.



Fonte Sehab, 2007

A partir da compreensão do que cada decreto propõe em relação à área de expansão do aeroporto, destacamos aqui uma das posições contidas no Comdema:

“A conselheira (...) ressalta a importância da apreciação cautelosa e criteriosa sobre a troca de áreas, tendo em vista a riqueza daquela

área rural para o município” (Ata da 54ª Reunião Ordinária – 24/04/06).

“Há preocupação com remanescente de fragmento do cerrado e unidades de produção agropecuárias consideradas modelo de gestão rural” (Ata da 57ª Reunião Ordinária – 31/07/06).

Podemos concluir a partir da leitura das atas do conselho e da interpretação dos decretos estadual e municipal que o Comdema ou parte de seus conselheiros, ao ponderar a importância da área de cerrado da cidade, que está no decreto municipal como área a ser atingida pela ampliação e que é caracterizada como uma “área composta em sua maior parte por atividades rurais e pequena ocupação populacional”, refletindo uma “parte urbana com condições socioeconômicas abaixo da linha da pobreza”, revela o conflito entre uma postura que remete ao ambientalismo dos anos 70, um ambientalismo restrito, focado na ideia de proteção e de defesa ambiental, e uma postura de alcance social que reflete a preocupação com a questão social e econômica das 34.000 pessoas que a Secretaria Municipal de Habitação de Campinas (Sehab) calcula que teriam que ser removidas para a ampliação conforme o decreto estadual prevê (SOUZA, 2008).

3.3.3 Área Rural da Região Pedra Branca

A incorporação da região conhecida como Pedra Branca²⁶ na macrozona 06, cujas características denominam esta região como macrozona de vocação agrícola, é uma conquista importante do Plano Diretor, uma vez que

²⁶ É formada pelos bairros Pedra Branca, Reforma Agrária e Descampado; a região tem como carros-chefes a produção de goiaba e figo para exportação, além de laranja kinkan, carambola, acerola, uva, figo, banana, maracujá e pêssego. No local, vivem imigrantes de japoneses, que se fixaram no local há exatos 50 anos, e descendentes de italianos e portugueses. O bairro Pedra Branca teve seu nome inspirado nas pedras de calcário existentes na região.

neste desenho de macrozoneamento a região passa a seguir uma diretriz específica e não sofreria influência da especulação imobiliária da região.

Em geral, as zonas rurais possuem áreas de interesses para preservação ambiental com importantes mananciais hídricos, nascentes, cursos d'água, maciços vegetais, solos agriculturáveis, dentre outros recursos naturais. É importante qualificar a diversidade e as condições de preservação desses recursos e, em caso de deterioração, a capacidade de recomposição, por exemplo, de maciços vegetais e matas ciliares (BRASIL, 2005, p. 61).

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 40, § 2º afirma que o Plano Diretor deve englobar a cidade como um todo, ou seja, áreas urbanas e áreas rurais. O que diferencia uma área da outra, além das características de infraestrutura, diz respeito aos impostos. No urbano, cobra-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), arrecadação que vai para o município, enquanto que no rural se cobra o Imposto Territorial Rural (ITR) e sua arrecadação vai para a União.

A diferença entre os impostos e o preço da terra no rural sendo menos valorizada são fatores que justificam a especulação imobiliária e o parcelamento do solo rural. A transformação de terras rurais em loteamentos urbanos promove o crescimento da cidade de maneira a degradar o meio ambiente, a segregar a cidade, uma vez que as áreas rurais que são loteadas se transformam em condomínios fechados que transmitem a ideia de “um lugar fora da cidade”, fora das agitações e perigos da cidade. A mudança do solo rural para urbano também promove um fomento na economia, uma vez que prevê a instalação de infraestrutura, e o solo tem mudança em seu uso, o que promove maior receita sobre os impostos.

A Região Metropolitana de Campinas registra, como uma das mais inquietantes transformações sócio-territoriais, um veloz crescimento na oferta desta tipologia em quase todos os municípios que a compõem. Uma das mudanças mais importante deste processo é a substituição de atividades econômicas tradicionais baseadas na produção de frutas e demais produtos do cinturão agrícola anteriormente formado por

pequenas propriedades. O poderio econômico dos agentes imobiliários e as características de urbanização dispersa que se aprofundam no território metropolitano têm levado à transformação da antiga área rural em empreendimentos imobiliários que notadamente abrigam novos condomínios fechados, que burlam com frequência as legislações urbanísticas existentes, com implicações nas demandas de serviços públicos e conexões intrametropolitanas (SANTOS JR, 2009, p. 10).

Durante o ano de 2007 – quando já datava a aprovação do Plano Diretor Municipal – passou a tramitar na Secretaria de Urbanismo um projeto de loteamento urbano na região rural da macrozona 06, Pedra Branca:

“(…) chamaram a atenção para um processo que está correndo na Secretaria de Urbanismo da Prefeitura, solicitando a implantação do loteamento urbano “Residencial Topázio” na região, que fará linha divisória com sítios de grande produção agrícola de frutas, o que comprometeria por demais a microbacia hidrográfica da área e colocaria em risco a manutenção das atividades agrícolas e a preservação da cultura local” (Ata da 67ª reunião ordinária, 28/06/07).

O Comdema juntamente com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) se posicionaram contra a implantação deste loteamento, emitindo para tanto uma moção²⁷.

Baseados nos preceitos legais que o Plano Diretor aponta para o desenvolvimento da cidade, o Comdema e CMDRS solicitaram aos órgãos responsáveis pela análise da implantação do empreendimento que o mesmo não seja autorizado e nenhum outro empreendimento urbano seja permitido na região, tendo em vista que ainda não foi elaborado o Plano Local de Gestão para a macrozona 06.

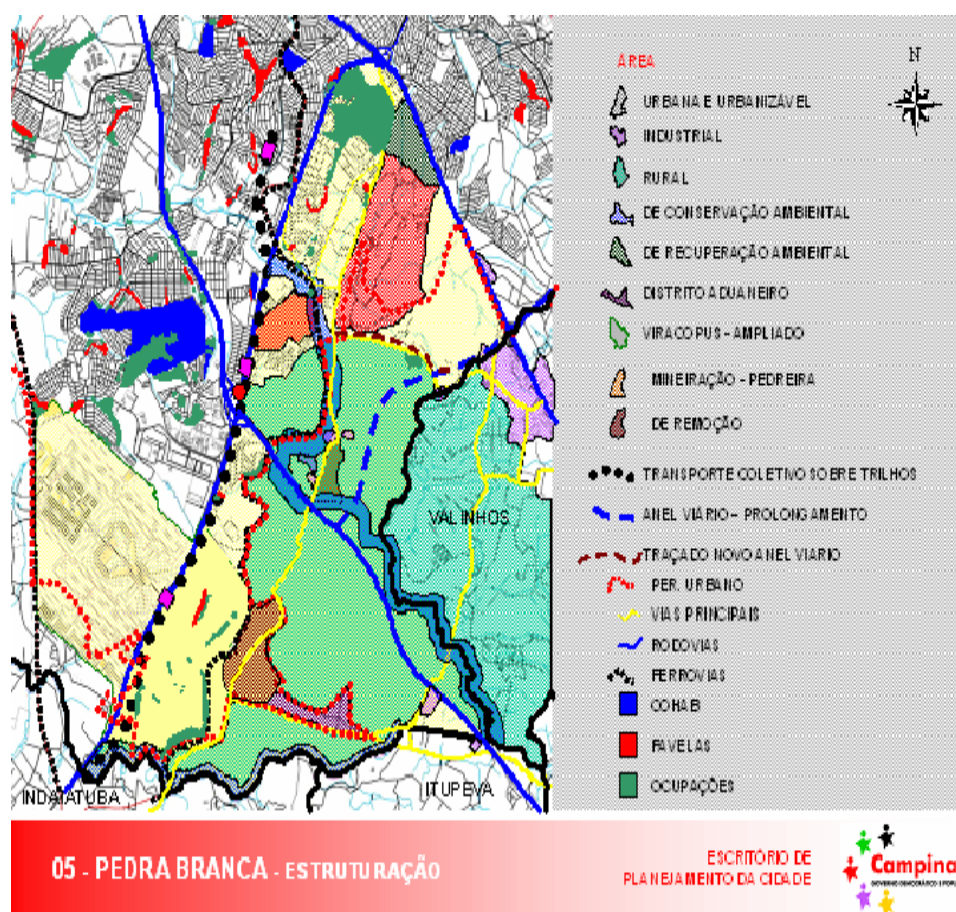
A elaboração dos Planos Locais de Gestão para cada macrozona disciplinará a ocupação do solo segundo as características de cada região,

²⁷ Moção de Alerta 03/07, publicada em 06 de setembro de 2007, no Diário Oficial de Campinas, em anexo.

“adequando os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, as condições ambientais, urbanísticas e socioeconômicas (...) definir as diretrizes viárias e de preservação e recuperação ambiental”. No PD, a elaboração dos planos locais de gestão obedecerá à seguinte ordem: macrozona 05; macrozona 07; macrozona 09; macrozona 06; macrozona 08; macrozona 02; macrozona 04; macrozona 01 e macrozona 03 (CAMPINAS, 2006, cap III, arts. 17-19).

A moção elaborada pelos conselhos solicita ainda que seja criado um setor administrativo específico para estabelecer as diretrizes territoriais e de agroecologia para o meio rural, e que seja elaborado o Plano de Desenvolvimento Rural contido no Plano Diretor do Município (Moção 03/07, 2007).

Ilustração 4: Estruturação Região Pedra Branca, Plano Diretor 2006.



Fonte: Seplama, 2006

Portanto, o Comdema posiciona-se contra o parcelamento do solo da macrozona 06, haja visto que esse parcelamento ocasionará problemas ambientais para a região, prejudicando a microbacia hidrográfica da área, interferindo na manutenção das atividades agrícolas e descaracterizando a região e sua cultura local.

3.3.4 Municipalização da gestão das áreas rurais

O debate em torno da municipalização da gestão das áreas rurais em Campinas passou a ser central no Comdema em função das consecutivas denúncias do parcelamento ilícito do solo rural sem a observância da legislação vigente em várias regiões da cidade.

A presidente (do Comdema durante o período de 2006-2007, diretora da Seplama) expõe sua preocupação com o fato dela considerar o rural em Campinas hoje, como “terra de ninguém”, que precisa urgentemente de regulamentação e fiscalização (...). A presidente esclarece que está se referindo à necessidade de municipalização da estrutura administrativa que tenha o efetivo controle sobre a área rural, o que hoje não é feito (Ata da 61ª reunião ordinária, 30/11/06).

Diante dessa prerrogativa, o conselho decidiu elaborar uma moção sobre o assunto e fazer uma denúncia ao Ministério Público (MP).

Atualmente, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), é responsável pelo estabelecimento de módulos nas unidades de produção agrícola em todas as regiões do Brasil, e tem por missão, conforme consta no site, "implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável²⁸".

²⁸ Disponível: <http://www.incra.gov.br/>. Acessado em 05/12/08.

O INCRA possui instrução que trata dos parcelamentos urbanos em áreas rurais; sob o nº 17-b, a instrução de 22 de dezembro de 1980, em seu artigo 3, dispõe sobre “Parcelamento para fins urbanos de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana”:

31 – O parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora de zona urbana, assim definida por lei municipal, rege-se pelas disposições do art. 96 do Decreto nº 59428, de 27/10/66, e do art. 53 da Lei nº 6766, de 19/12/79.

32 – Em tal hipótese de parcelamento, caberá, quanto ao INCRA, unicamente sua prévia audiência.

33 – Os parcelamentos com vistas à formação de núcleos urbanos, ou à formação de sítios de recreio, ou à industrialização, somente poderão ser executados em área que:

a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;

b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária;

c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.

34 – A comprovação será feita pelo proprietário, através de declaração da Municipalidade e/ou através de circunstanciado laudo assinado por técnico habilitado.

35 – Verificada uma das condições especificadas no item 33, o INCRA, em atendimento a requerimento do interessado, declarará nada ter a opor ao parcelamento.

36 – Aprovado o projeto de parcelamento, pela Prefeitura Municipal ou pelo Governo do Distrito Federal, e registrado no Registro de Imóveis, o INCRA, a requerimento do interessado, procederá à atualização cadastral, conforme o disposto no item 23 (BRASIL, 1980).

Portanto, de acordo com a instrução nº 17-b, existe a possibilidade do município gerir a área rural, controlando assim o parcelamento do solo rural para implantação de loteamentos urbanos.

O que acontece em Campinas com o parcelamento ilícito das áreas rurais é reflexo da ineficácia da fiscalização da União com estas áreas, uma vez que a lei é burlada e não há fiscalização competente.

Os integrantes do Comdema explicam que, na zona rural, o fracionamento de terras deve ser feito apenas a partir de 20 mil metros quadrados. A fraude, de acordo com eles, consiste em registrar no cartório de imóveis uma gleba com essa metragem e depois subfracionar essa área em lotes menores. “Eles fazem

uma escritura de fachada e assim burlam a lei. A aprovação de qualquer empreendimento depende de uma série de requisitos e que leva em conta, por exemplo, o impacto ambiental que aquela intervenção irá provocar”, alerta Mayla (Jornal Correio Popular, 08/04/07).

Segundo o Comdema, dos 51,17% (407,5 km²) de área rural do município, cerca de 20% estão habitados de forma irregular, sendo que as áreas mais afetadas são a APA de Sousas e Joaquim Egidio, além do distrito de Barão Geraldo; estas áreas parceladas são destinadas à implantação de empreendimentos imobiliários de alta renda.

Tendo em vista este conjunto de informações sobre a questão rural em Campinas, o Comdema irá encaminhar uma denúncia ao Ministério Público Estadual, ponderando que a fiscalização da União tem falhado.

“(...) a descontinuidade desse monitoramento tem levado ao agravamento do parcelamento do solo rural, propiciando a empreendedores inescrupulosos uma série de irregularidades. Estamos nos referindo especialmente a empreendimentos imobiliários (loteamentos, condomínios, etc.), que burlam a legislação, sabendo da existência de um vazio administrativo relativo à área rural do município, prejudicando toda a população e também os empreendedores obedientes à lei” (Jornal Correio Popular, 08/04/07).

O conselho exigiu que a Prefeitura Municipal de Campinas (PMC) assumisse a fiscalização da área rural, bem como fiscalizasse a área urbana, visando um controle eficaz da área, impedindo a degradação das glebas verdes por loteamentos, condomínios e indústrias, além de elaborar uma legislação cujo conteúdo disciplinará o uso e ocupação do solo rural. Para tanto, o conselho solicita que o governo implante uma estrutura administrativa para que possa controlar esta área rural, e os “loteamentos abaixo de 20 mil m² devem ser fiscalizados pelo executivo municipal, e acima dessa metragem é de responsabilidade do Incra (Jornal Correio Popular, 08/04/2007).

3.4 Questões ambientais

Iremos nos concentrar neste item nos aspectos do conselho onde o debate conceitual e as ações estiveram concentradas nas questões que remetem à problemática e à consolidação de uma política ambiental municipal. A preocupação com as áreas verdes – implantação de eixos verdes e loteamentos em APPs – remete à principal preocupação do conselho.

As questões ambientais tratadas neste item estão contidas e pautaram a revisão do Plano Diretor de 2006, onde o conselho contribuiu de maneira significativa da perspectiva do conteúdo técnico contido no plano.

3.4.1 Capítulo Meio Ambiente no Plano Diretor

O plano diretor revisado e aprovado no ano de 2006 trouxe uma importante conquista do Comdema, empenhado em contribuir nas questões técnicas, uma vez que a lei passou a incorporar um capítulo específico sobre meio ambiente e os princípios de sustentabilidade.

As diretrizes do capítulo de meio ambiente apontam para a implementação de programas de educação ambiental; ações de fiscalização e controle em colaboração com as esferas do governo; atuar de maneira integrada com os municípios da região na gestão dos recursos hídricos; proteger as áreas de APPs; preservar espécies da fauna; controlar e licenciar movimentos de terra, em áreas públicas e privadas; controlar a exploração do patrimônio mineral; proibir a emissão de alvarás e licenças para as propriedades onde houver contaminação do solo ou lençol freático; assegurar ações de proteção e recuperação ambiental após a desocupação de imóveis em situação de risco; instituir Plano Integrado de Gerenciamento de Recursos Sólidos; incentivar o aumento da cobertura vegetal

no município; elaborar planos de manejo para parques, bosques, APPs; incentivar o uso de tecnologias autossustentáveis; instituir e realizar a Conferência Municipal de Meio Ambiente; consolidar a Agenda 21 local; entre outras (CAMPINAS, 2006).

Neste capítulo, está contida a questão dos eixos verdes, que corresponde a um assunto frequentemente debatido no conselho.

3.4.2 Áreas Verdes

A implantação dos eixos verdes no município, segundo o Plano Diretor, tem por objetivo elevar o índice de área verde (metro quadrado por habitante) em Campinas, a fim de superar os padrões recomendados, bem como ampliar a cobertura vegetal: corredores ambientais estratégicos (inicialmente em APPs), parques lineares, plano de proteção dos mananciais e diretrizes viárias.

Os Parques Lineares, segundo o Plano Diretor, têm por objetivo compatibilizar o conceito de recuperação ambiental com as atividades de lazer e recreação. Os Parques Lineares contidos no Plano Diretor estão localizados ao longo dos cursos d'água (CAMPINAS, 2006).

I – Parque Linear do Rio Capivari – Cerâmicas;

II – Parque Linear do Rio Capivari – Aeroporto;

III – Parque Linear do Córrego Piçarrão;

IV – Parque Linear do Ribeirão Anhumas;

V – Parque Linear Pires-Cabras;

VI – Parque Linear do Ribeirão das Pedras;

VII – Parque Linear do Córrego da Vila União;

VIII – Parque Linear do Córrego do Pium.

Os Parque Públicos Temáticos, neste sentido, também têm o intuito de auxiliar na requalificação e reurbanização de áreas densamente ocupadas, e estão previstos no Plano Diretor os seguintes parques:

I – Parque da Mata – Parque Santa Bárbara;

II – Parque das Águas – Parque Prado;

III – Parque Botânico – Fazenda Sete Quedas;

IV – Parque do Café – Lago do Café;

V – Parque Histórico Combate da Venda Grande – Região do Campo dos Amarais.

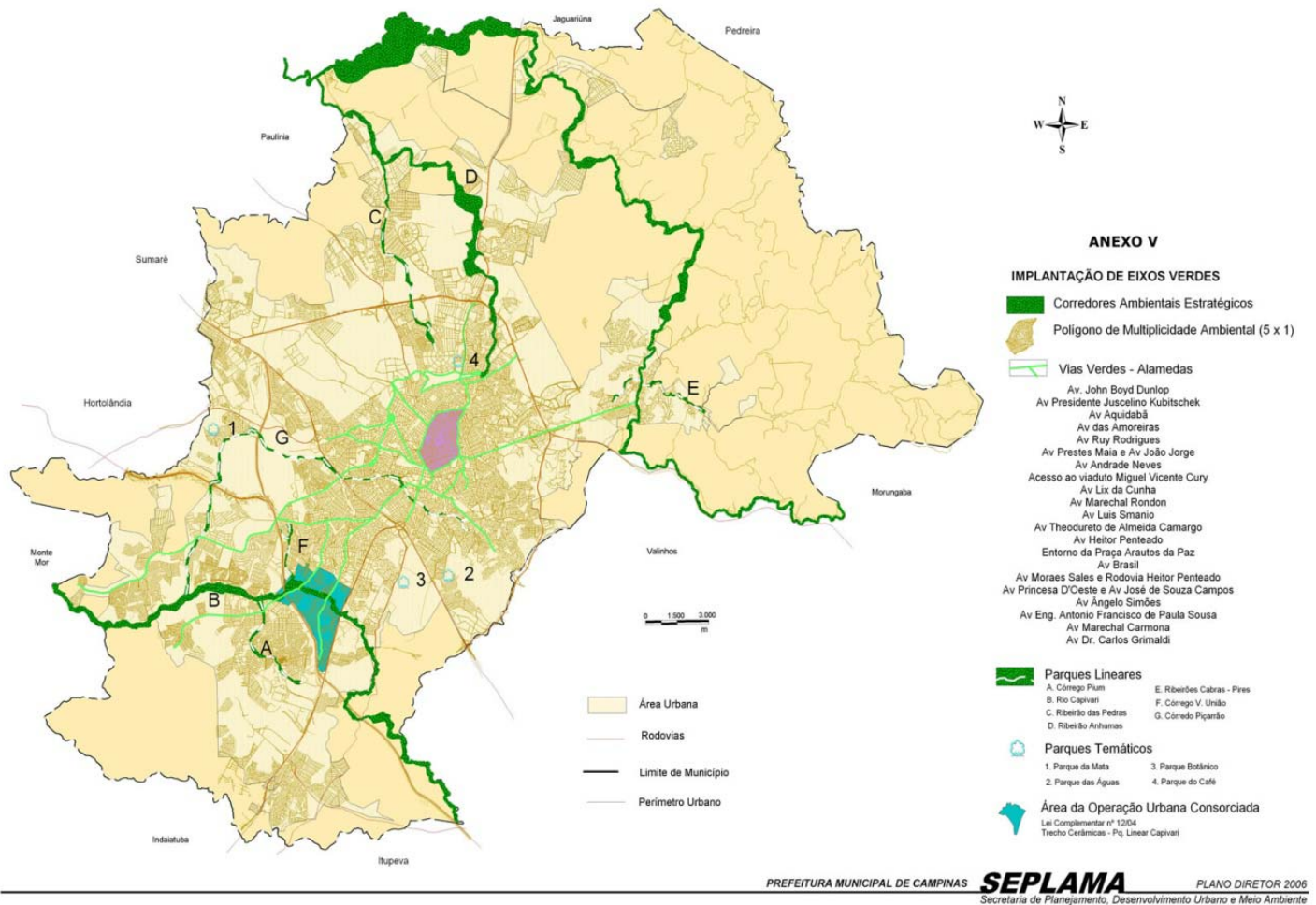
Os artigos de nº 42 e 43 discorrem acerca da constituição de vias verdes e do polígono de multiplicidade ambiental, onde a questão da arborização é tratada.

Segundo a Subseção II do capítulo de Meio Ambiente, o poder executivo deve instituir ainda um Sistema Integrado de Gestão Ambiental, para que este sistema possa atuar juntamente às diretrizes da Política de Meio Ambiente contida no Plano Diretor.

As questões que se referem à política de desenvolvimento rural, mencionadas anteriormente, também estão contempladas no capítulo de meio ambiente, onde está prevista a elaboração de legislação que discipline o uso e ocupação do solo rural, incentivo ao turismo rural, implementação de programas

de negócios sustentáveis, incentivo à agricultura orgânica, dentre outros (CAMPINAS, 2006).

Ilustração 5. Eixos Verdes, Plano Diretor 2006



Fonte: Plano Diretor Campinas 2006

3.4.3 Municipalização da licença ambiental

Segundo a resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, artigo 1º:

I – Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

II – Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (BRASIL, 1997).

A legislação responsável pela fiscalização e o exercício do licenciamento ambiental impedia até o ano de 2002 que a Companhia Paulista de Tecnologia e Saneamento Ambiental (Cetesb) delegasse a fiscalização ambiental aos municípios. A situação se modificou com a aprovação do decreto 47.397 de 04 de dezembro de 2002, onde foi estabelecida uma relação de atividades nas quais o município poderia licenciar e fiscalizar. Para tanto, seria necessário que o município tivesse três prerequisites: um conselho de meio ambiente ativo; uma equipe técnica capacitada para o controle da fiscalização ambiental e uma legislação municipal específica na área ambiental.

Desde o ano de 2004, está na ordem do dia a discussão sobre a municipalização do licenciamento ambiental no município.

Campinas possui alguns destes requisitos, dispondo de um conselho de meio ambiente ativo e um conjunto de leis que não representam um código ambiental²⁹ mas que estão voltadas para esta área.

Para viabilizar a municipalização do licenciamento ambiental, Campinas assinou um convênio com o governo do estado, onde dez técnicos da Seplama foram treinados com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Cetesb desde o início do ano de 2008.

O município vai assumir o licenciamento ambiental de atividades de baixo impacto, somando cerca de 58 itens, dentre eles: empresas de fabricação de sorvetes; massas alimentícias; calçados de plástico e outros materiais; embalagens de plástico; biscoito; artigos de serralheria; dentre outros (Jornal Correio Popular, 16/02/08). Os grandes empreendimentos que necessitem da emissão de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) permanecerão sob responsabilidade da Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Este convênio, de acordo com a Seplama:

Permitirá maior controle do município sobre as fontes poluidoras, mais agilidade no processo de licenciamento e, além disso, o licenciamento ambiental gerará receita com a atividade de fiscalização e autuação de irregularidades ambientais das atividades (Jornal Correio Popular, 16/02/08).

O Comdema acredita que a municipalização do licenciamento ambiental representa um processo de fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), e na 75ª reunião ordinária, realizada em 26/03/08, o conselho concordou que seja firmado convênio com o Governo do Estado para que Campinas assuma o licenciamento ambiental de atividades consideradas de baixo impacto local.

²⁹ O Código Ambiental define as bases da política municipal, proporcionando assim maior agilidade aos procedimentos de fiscalização, controle e licenciamento ambiental.

Há opiniões divergentes no interior do conselho sobre a municipalização do impacto ambiental.

A municipalização do licenciamento ambiental faz com que o município assumira um maior controle sobre seu território; terá mais agilidade na análise dos processos e na fiscalização, otimizando assim o trabalho da Cetesb em atividades que necessitem de EIA-RIMA.

O objetivo é agilizar os processos de licenciamento e garantir menos burocracia para empreendimentos que pretendem se instalar no município (Jornal Folha de São Paulo, 15/05/2004).

A possibilidade do município legislar sobre questões de interesse local agiliza o processo de licenciamento e, conseqüentemente, faz com que os empreendimentos passem a gerar receita à respectiva cidade mais rapidamente. Além disso, o licenciamento ambiental gerará receita com a atividade de fiscalização e autuação de irregularidades ambientais das atividades (Jornal Correio Popular, 09/04/07).

Sob outra perspectiva, a proximidade entre a análise técnica e os empreendedores pode comprometer a qualidade da investigação, e pode haver fraudes.

Será muito difícil técnicos trabalhando próximo dos interesses manterem a isonomia dos processos (Jornal Folha de São Paulo, 15/05/04).

3.4.4 Loteamentos e projetos urbanísticos em APP

Uma das questões mais recorrentes no Comdema durante o período pesquisado refere-se às questões que envolvem Área de Proteção Permanente – APP. A supressão, ampliação e o loteamento destas áreas representam para o

conselho uma questão basilar, uma vez que redefinem o desenho da cidade, suas características e especificidades.

“(...) a questão do parcelamento do solo é um grande problema para a cidade e o conselho precisa se empenhar no trato da questão” (Ata da 65ª reunião ordinária, 26/04/07).

Conforme o Código Florestal Brasileiro 4771/65, as APPs estão associadas aos cursos d’água.

De acordo com o artigo 190 da Lei Orgânica Municipal de Campinas, as APPs são definidas:

Artigo 190 - São consideradas áreas de proteção permanente:

I - as estabelecidas por lei;

II - as várzeas urbanas;

III - as áreas que abriguem exemplares raros da fauna e da flora, bem como aquelas que sirvam como local de pouso ou reprodução de migratórios;

IV - as paisagens notáveis definidas em lei;

V - as praças, bosques, os parques, jardins públicos e maciços florestais naturais ou plantados de domínio público e privados.

§ 1º - As áreas de proteção mencionadas no "caput" somente poderão ser utilizadas na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

§ 2º - O Município estabelecerá, mediante lei, os espaços definidos nos incisos III, IV e V deste artigo a serem implantados como especialmente protegidos, bem como as restrições ao uso e ocupação dos mesmos.

§ 3º - Será considerada depredação ambiental qualquer alteração adversa das características do meio ambiente pela ação do homem.

§ 4º - A recuperação da área depredada deverá ter, por objetivo, o retorno do sítio depredado a uma forma de utilização ou recomposição com vegetação nativa da região, de acordo com o plano pré-estabelecido para uso ou proteção do solo, visando à obtenção de uma estabilidade do meio ambiente, plano este, que deverá ser apresentado para aprovação do Conselho Municipal do Meio Ambiente.

§ 5º - O Município poderá, por acordo, através de convênio ou resolução conjunta com órgão público federal ou estadual e fundações, planejar, implantar, recuperar e manter reservas ecológicas, praças, bosques, parques, jardins e maciços florestais nas áreas de domínio federal ou estadual (CAMPINAS, 1990).

Portanto, as áreas definidas como APP na cidade têm restrições legais no que tange ao seu uso e ocupação. De acordo com a lei, as áreas de APP devem ser, a grosso modo, “protegidas” das ações de depredação ambiental, ou qualquer outra ação que modifique o espaço.

As atas do conselho demonstram que os preceitos legais contidos no artigo 190 da Lei Orgânica de Campinas embasam o Comdema e seus posicionamentos quanto à questão do parcelamento do solo em APPs.

Contudo, o entendimento de APPs segundo a resolução 369 de 28/03/06 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA – diferencia-se substancialmente da noção contida na Lei Orgânica de Campinas, no sentido de entender que as áreas de preservação³⁰ permanente atendem a uma função socioambiental, podendo ter seu perímetro alterado em casos que sejam de utilidade pública e interesse social:

Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública

II - interesse social

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;

Artigo 4º

³⁰ Há uma diferença conceitual entre proteger e preservar. O termo “proteger” remete à proteção independentemente do interesse utilitário; já o termo “preservar” compreende a convivência harmônica entre o homem e a natureza, bem como seu uso sustentável. A Lei Orgânica de Campinas utiliza o termo “proteção”, enquanto que o Conama entende que o termo a ser utilizado é “preservação”.

§ 2º A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico (Resolução Conama nº 369, 28/03/06).

Há neste sentido uma sobreposição de leis e de interesses entre o entendimento municipal e federal.

O Plano Diretor, revisado em 2006, de acordo com a resolução 369 do Conama, teria plenas condições de redefinir as diretrizes da APP no município em conjunto com o Comdema.

Em alguns casos específicos, fica nítida a postura de defesa da lei orgânica municipal pelo conselho em relação às áreas de proteção. O caso da APP da região de Anhumas é um exemplo. Alguns assentamentos desta região estão recebendo o título de concessão e uso e recebendo investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como o Núcleo Residencial Guaraçaí (125 moradias, 500 moradores, área parte pública e parte privada); Núcleo Residencial Vila Nogueira (132 moradias, 504 moradores, área pública); Núcleo Residencial São Quirino (317 moradias, 1.268 moradores, área pública); Núcleo Residencial Dom Bosco (136 moradias, 544 moradores, área pública) e Núcleo Residencial Gênese (356 moradias, 1424 moradores, área semipública/sociedade de economia mista) (MINNICELLI, 2008).

Esses exemplos pontuam claramente a postura de regularização fundiária em APPs, com ações necessárias de preservação ambiental como a recomposição de mata ciliar, limpeza de córregos, ações educativas junto às comunidades, etc. e vão de encontro à resolução Conama, entrando em desacordo com a fala do conselheiro:

“Após encaminhar o ofício solicitando esclarecimentos à prefeitura sobre as consequências ambientais da extensão da linha de ônibus para o loteamento irregular denominado Chácaras Piracambaia, o conselheiro entende que o Comdema deveria se envolver com o assunto, sobretudo considerando a possibilidade da remoção de famílias que estão ocupando áreas de risco e a recomposição da mata ciliar no Ribeirão Anhumas que deveriam ser promovidos pela administração municipal” (Ata da 56ª Reunião Ordinária, 10/07/06).

3.5 Ciatec

A Ciatec foi instituída pelo decreto municipal nº 6.850 de 17 dezembro de 1991; a Ciatec é caracterizada por ser uma empresa municipal de economia mista, que coordena a implantação de empresas na cidade e tem como acionista majoritária a Prefeitura Municipal de Campinas.

As áreas onde a Ciatec está estabelecida estão sujeitas a uma legislação específica e recebem incentivos fiscais do município, além de abrigar um programa de incubadora de empresas de base tecnológica.

3.5.1 Formulação do projeto

A Ciatec, segundo site³¹, tem por objetivo promover o desenvolvimento da região e resguardar o meio ambiente, buscando que somente empresas vinculadas a alta tecnologia e não poluentes se instalem na área. Seus parques tecnológicos se localizam na região noroeste da cidade e são denominados como Parque I e Parque II.

O Parque I possui 49 lotes de terreno com áreas de 4.000 e 23.000 m², sendo que 15 lotes já foram vendidos.

³¹ Disponível em: www.ciatec.org.br, acessado em 09/12/08.

Ilustração 6. Parque I de Alta Tecnologia de Campinas.



Fonte: www.ciatec.org.br

O Parque II está situado próximo à rodovia Dom Pedro I e engloba uma área com cerca de 8.000.000 m², onde as áreas verdes e sistema viário devem ocupar cerca de 21% do total da área, as áreas institucionais 5%, e as áreas de desenvolvimento 74%. Nas áreas de desenvolvimento, fazem parte: áreas residenciais (27%), comércio e serviços (12%) e tecnologia (61%).

Ilustração 7. Parque II de Alta Tecnologia de Campinas.



Fonte: www.ciatec.com.br

Esta área está localizada na macrozona 03, e no Plano Diretor Municipal de 2006 (Capítulo IV, Sessão III, Subseção III, art. 27) esta área prevê:

- Controle da urbanização;
- Consolidação de grandes estabelecimentos de comércio;
- Garantir padrões urbanísticos de baixo adensamento;

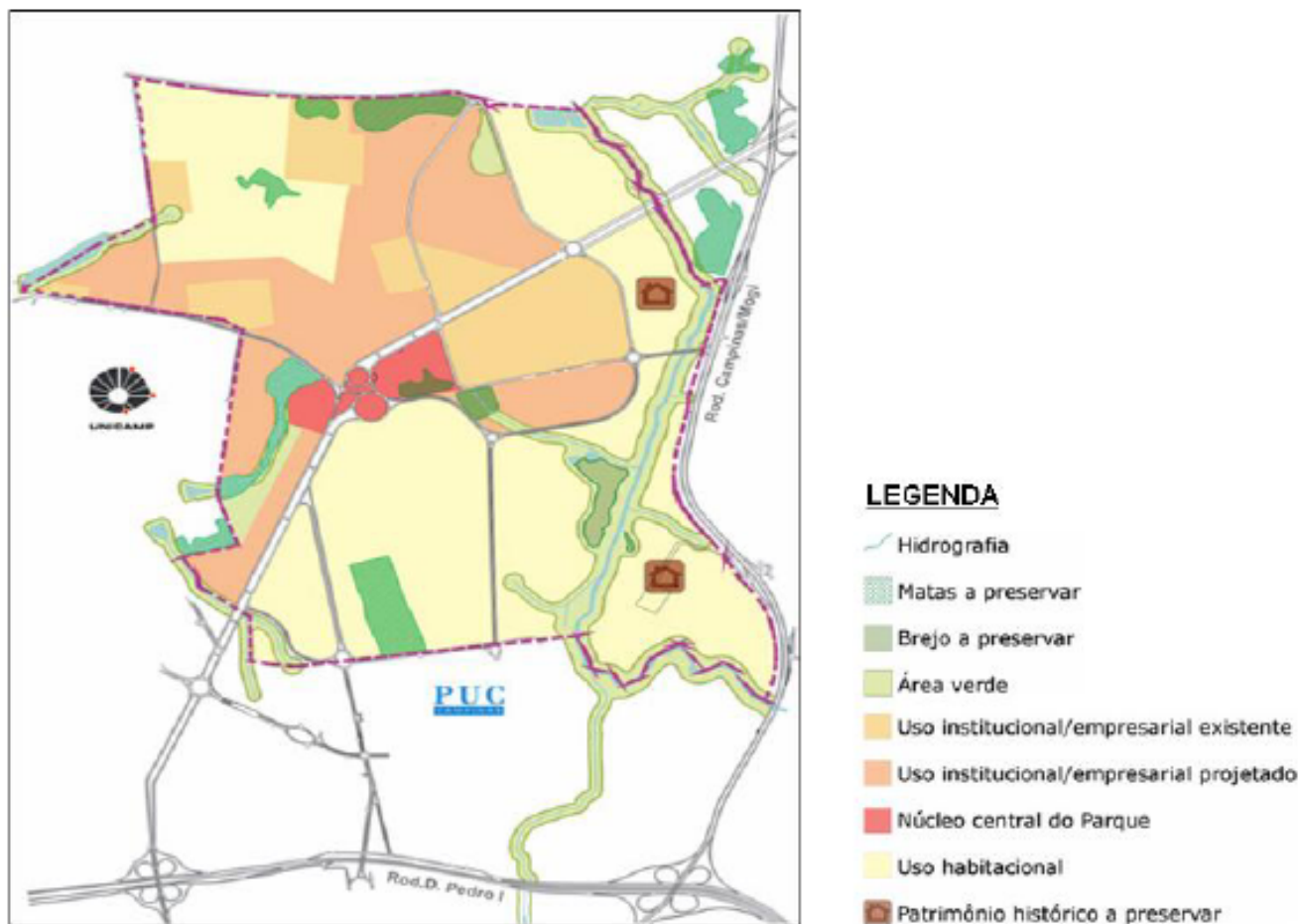
- Limitar o adensamento urbano;
- Intervenções na estrutura viária;
- Preservação e recuperação de matas, vegetação nativa e ciliar;
- Preservar a microbacia do Ribeirão Anhumas;
- Incentivar usos rurais;
- Implantar Operação Urbana Consorciada³² Ciatec que venha a atender: eixo empresarial; eixo tecnológico; área de preservação ambiental; área de suporte habitacional; área de hotelaria.

De acordo com a Lei Complementar nº 22 de 03 de julho de 2008, o projeto do Parque II do Ciatec prevê que 60% do espaço deve ser ocupado por empresas de bases tecnológicas, para uso exclusivamente industrial, enquanto que os outros 40% devem ser ocupados com uso misto (habitação, lazer, comércio). A Câmara de Vereadores aprovou alterações no projeto, de maneira a permitir a construção de shoppings e empreendimentos imobiliários residenciais.

(...) Na votação que analisou a legalidade da proposta, os vereadores autorizaram o Executivo a alterar as diretrizes para elaboração do Projeto de Ocupação Planejada da Área do Parque 2 do Ciatec 2, localizado às margens da Rodovia Adhemar de Barros (SP-340), que liga a região ao Circuito das Águas e ao Sul de Minas Gerais (Jornal Correio Popular, 16/05/08).

³² Segundo o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10/07/01 – art. 32 §1º), uma Operação Urbana Consorciada é um conjunto de medidas coordenadas pelo poder público municipal com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Ilustração 8. Croquis do projeto de urbanização do CIATEC II



Fonte: Agência de Inovação da Unicamp *apud* Silva, 2008.

3.5.2 Conflitos e fragilidades: conselho x governo

O conflito que envolve a instalação da Companhia de Desenvolvimento do Polo de Alta Tecnologia de Campinas (CIATEC) apresenta para a presente pesquisa um exemplo claro da leitura que realizamos acerca dos limites e possibilidades de atuação dos novos espaços constituídos na década de 90, institucionalizados para participação popular – os conselhos gestores.

Por esta razão, incluímos e justificamos a pertinência do item 3.5, uma vez que dentro do recorte metodológico ele não faria parte da pesquisa (já que analisamos a atuação do conselho através dos documentos dos anos de 2006 e 2007), mas em razão do conflito que se explicitou na opinião pública e na mudança de quadro dentro do poder executivo, culminando com a exoneração da diretora da Seplama e presidente do Comdema, entendemos que este caso vem a exemplificar a leitura que realizamos dos conselhos gestores 20 anos após a constituinte, em sua nova configuração, por isso durante o ano de 2008 analisamos somente o caso Ciatec dentro dos diversos assuntos presente na pauta do conselho.

O debate em torno do projeto do Parque II do Ciatec envolve polêmicas entre distintos grupos políticos da cidade, especialmente os ambientalistas e o setor imobiliário.

Não há dúvidas sobre a importância da Operação Consorciada Ciatec em Campinas, tendo em vista que este projeto visa a ampliação do polo de tecnologia da cidade, vislumbrando uma oferta maior de empregos e serviços. Em suma, é uma política pública que visa o desenvolvimento econômico e social.

Neste sentido, buscaremos tratar desta questão, onde está em jogo a definição da utilização do Parque II do Ciatec na cidade, como assunto que trouxe para o centro dos debates os conflitos e interesses contidos no projeto, onde o Comdema se posiciona e reivindica o seu papel na cidade conquistado

historicamente na cidade, ou seja, de ser ouvido e deliberar conjuntamente sobre a questão.

A divergência entre a prefeitura e o Comdema teve como estopim a aprovação da Lei Complementar nº 22 de 03 de julho de 2008, que instituiu as diretrizes específicas que balizam o projeto do Parque II.

A Lei 10.841/2001 definiu o caráter do conselho, e em seu art. 3º, inciso II, dispõe “deliberar sobre planos, programas e projetos intersetoriais, regionais e locais, de desenvolvimento do município em bases de equilíbrio social e ecológico, e oferecer contribuições para seu aperfeiçoamento”. O Comdema, apoiado nesta lei, produziu uma Moção Cautelar e de Repúdio³³ (nº 01/08), posicionando-se em relação ao Parque II Ciatec.

A Moção 01/08, elaborada pelo conselho na 79ª reunião ordinária, realizada em 27/08/08, apoio-se na legislação que instituiu o caráter do conselho, na Lei Orgânica, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor e faz ressalva, dizendo que o conselho não é contrário à implantação do Parque II, mas que repudia a forma como ocorreu a aprovação da lei, registra a preocupação com a implantação de um projeto urbanístico deste porte, aponta para a necessidade da participação popular numa gestão democrática da cidade e requer à Secretaria de Urbanismo a apresentação do projeto com o detalhamento dos planos de implantação dos empreendimentos.

Dias após a publicação desta moção no DOM, a presidente do conselho, que é representante da Seplama, foi exonerada do seu cargo. O motivo alegado pelo executivo para a exoneração da diretora foi “falta de sintonia entre ela e o secretário de planejamento” (Jornal Correio Popular, 28/11/08).

Segundo o Jornal Correio Popular de 28 de novembro, a diretora da Seplama teria enfrentado o governo ao dizer “que iria defender o meio ambiente e não a administração municipal de Helio de Oliveira Santos (PDT)”. Esta fala

³³ Em anexo.

justifica a Moção 01/08 elaborada pelo Comdema e insere uma questão importante a ser refletida na atual conjuntura em que o conselho se localiza historicamente: o tensionamento do executivo municipal sobre o conselho, ou sobre membros do conselho que fazem parte do governo.

A partir desta reflexão, podemos localizar algumas falas de atuais conselheiros do Comdema que reforçam esta situação de tensão:

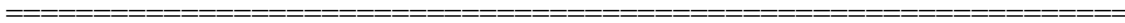
“Está claro que o desencadeamento dessa reunião é o caso Ciatec. Vejo uma quantidade de secretários e conselheiros que nunca apareceram aqui e, se tivessem dado explicações quando pedimos, teríamos tido condições de discutir democraticamente”.

“Está clara a interferência externa sobre este conselho. Parece que mexemos num vespeiro tal a quantidade de secretários”.

“O Polo Ciatec é o ápice de um processo de ignorar a importância do Comdema para a cidade” (Jornal Correio Popular, 28/11/08).

A pressão exercida pelo governo municipal sobre o conselho no caso Ciatec ilustra a forte força política que o conselho representa na cidade e suas potencialidades de defesa da coisa pública. Contudo, por representar um espaço potencial de interferência, negociação e correlação de forças, o conselho, que tem sua composição paritária e uma estrutura frágil, como pudemos perceber ao longo dos seus 30 anos, sofre com as amarras políticas estabelecidas pelo governo municipal, e a constituição dessas amarras políticas interfere na autonomia do conselho.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS



Os anos 80 se distinguem dos anos 90 na medida em que a emergência dos diversos movimentos e atores sociais representou a ampliação (ou abertura) da arena política, a entrada de novos personagens em cena, a emergência de uma nova configuração de classes populares no cenário público, enquanto que a sociedade civil dos anos 90 é marcada fortemente pelas redes de associativismo político (em especial as ONG's) e pela emergência de novas institucionalidades.

A década de 90, segundo Gurza Lavallo (2004), se caracteriza por apresentar um conjunto de inovações institucionais participativas, seguindo uma tendência que acontece em outros países e que vem dando um estímulo para a sociedade e organizações civis na formatação e implementação de políticas públicas.

Diante de toda essa resignificação de conceitos e da construção de esferas públicas baseadas nos preceitos constitucionais e na pressão pela democratização das políticas, esses processos acabaram fazendo do Brasil uma espécie de “celeiro” de experiências inovadoras de gestão, o que para Santos (2003) representa os experimentalismos democráticos.

As transformações sociais ocorridas nessas décadas representam, em suma, os resultados obtidos através das lutas sociais ocorridas visando a ampliação dos direitos sociais.

Propusemo-nos nesta leitura, após 20 anos da promulgação da Constituição de 1988, verificar o que mudou no modo de atuação da sociedade civil em relação ao Estado. Neste sentido, os conselhos gestores representam a novidade mais significativa e importante neste período, juntamente com outras experiências.

Os conselhos gestores representam o novo espaço de viabilização da participação popular dentro dos parâmetros da institucionalização.

Esta fase de institucionalização dos conselhos ilustrou dois lados de uma mesma moeda, pois se por um lado proporcionou o fortalecimento político deste espaço interinstitucional, pelo outro inviabilizou a atuação deste mesmo espaço por conter em si só um potencial de interferência na política vigente.

Este novo espaço de empoderamento e controle social se constituiu em Campinas em meio a um emaranhado de projetos políticos em disputa na cidade, e apesar de não ser um órgão do governo, esteve sempre no centro das pressões políticas pelo potencial que os conselhos representam. E exatamente por esta posição central nos conflitos existentes na cidade (pressão governo x pressão sociedade civil) acreditamos que o conselho tenha sofrido tantas mudanças ao longo dos anos, e este mesmo motivo fundamenta a atuação do Comdema na cidade.

Estudamos o caso do Comdema de Campinas e pudemos verificar diversos conflitos que estão contidos no interior do conselho, e as disputas de interesses que se mostram de maneira clara. Podemos destacar algumas particularidades destes conflitos no conselho: 1) há uma tensão entre a estrutura municipal e a estrutura estadual e federal, como se mostra no entendimento pragmático e conceitual das APPs (conflito da LOM com a legislação Conama); 2) a fragilidade institucional em que o conselho está envolto – uma vez que o poder legislativo tem força para mudar o modo de atuação do conselho na cidade – e que influencia fortemente em sua postura política, sendo que em alguns momentos o conselho parece deixar de ter sua autonomia política na cidade, para amparar e legitimar propostas do governo que passam pelo conselho, como aconteceu com o caso do projeto Parque II do Ciatec.

As possibilidades de atuação dentro de uma estrutura institucional e burocratizada ampliaram a possibilidade da igualdade entre os diversos segmentos da sociedade civil (como o setor empresarial) e do Estado, sob a perspectiva da negociação dos conflitos, disputa política e da correlação de forças, o que resulta na disputa interna entre os segmentos que compõem o conselho.

Uma das questões centrais no Comdema relaciona-se a busca permanente pela ampliação do perímetro urbano na cidade. Durante o período estudado podemos citar 02 intervenções do conselho a este respeito: o caso da especulação imobiliária na Região Pedra Branca e a necessidade da municipalização da gestão das áreas rurais, onde foram destacados o parcelamento ilícito de terras na região das APAs de Sousas, Joaquim Egidio e Barão Geraldo

No caso da ampliação do aeroporto de Viracopos, pudemos observar o conflito no conselho entre uma postura que remete ao ambientalismo dos anos 70, um ambientalismo restrito, focado na ideia de proteção e de defesa ambiental, e uma postura de alcance social que reflete a preocupação com a questão social e econômica das 34.000 pessoas que a Secretaria Municipal de Habitação de Campinas (Sehab) calcula que teriam que ser removidas para a ampliação conforme o decreto estadual prevê.

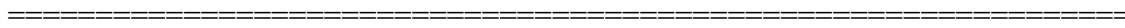
A postura de defesa da lei orgânica municipal pelo conselho em relação às áreas de proteção também remete ao ambientalismo dos anos 70. O caso da APP da região de Anhumas é um exemplo, já que alguns conselheiros acreditaram que a melhor solução para o caso era a remoção das famílias que moravam no entorno das APPs e aspectos como a regularização fundiária e recuperação ambiental não foram considerados. Em contrapartida a essa postura verificamos que alguns assentamentos desta mesma região estão recebendo o título de concessão e uso e recebendo investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O debate que ocorreu entre o governo municipal e o conselho tendo como pano de fundo o Parque II de Alta Tecnologia do Ciatic, nos permitiu verificar os limites e possibilidades de atuação do Comdema dentro da estrutura estatal, já que é um projeto que envolve polemicas entre distintos grupos políticos da cidade, especialmente os ambientalistas e o setor imobiliário.

A pressão exercida pelo governo municipal sobre o conselho no caso Ciatec ilustra a forte força política que o conselho representa na cidade e suas potencialidades de atuação na gestão da coisa pública. Contudo, por representar um espaço potencial de interferência, negociação e correlação de forças, o conselho, que tem sua composição paritária e uma estrutura frágil, como pudemos perceber ao longo dos seus 30 anos, sofre com as amarras políticas estabelecidas pelo governo municipal, e a constituição dessas amarras políticas interfere na autonomia do conselho.

A trajetória percorrida pelo conselho ilustra o conflito pelo qual passou o Comdema, em Campinas, e como resultado dessas pressões sofridas ao longo dos anos temos um conselho que se situa em um núcleo de tensão, que busca se afirmar como espaço interinstitucional e autônomo em relação ao poder executivo, tendo, contudo, uma estrutura fragilizada e passível de mudanças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



ABRAMOVAY, Ricardo. *Conselhos além dos limites*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.

AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

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, 273 p.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em 17/12/08.

BRASIL. Ministério das Cidades – Plano Diretor Participativo: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2ª edição. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

BRASIL. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o licenciamento ambiental. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 17/12/08.

BRASIL. Resolução n. 369, de 29 de março de 2006, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res36906.xml>>. Acesso em 17/12/08.

BRASIL. Instrução n. 17-b de 22 de dezembro de 1980, dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais. Disponível em <<http://www.prpe.mpf.gov.br/internet/Legislação/Administração-Pública/Instruções->

Normativas/INSTRUCAO-NORMATIVA-N1-17-b-INCRA-DE-22-DE-DEZEMBRO-DE-1980>. Acesso em 17/12/08.

COSTA, Maria Teresa. Campinas assumirá o licenciamento ambiental. *Jornal Correio Popular*, Campinas, 16/02/2008. Cidades.

COSTA, Maria Teresa. Campinas quer assumir licenciamento ambiental. *Jornal Correio Popular*. Campinas, 09/04/2007. Cidades.

COSTA, Sergio. *Esfera Pública, Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil*. Revista Novos Estudos CEBRAP, v. 1994, n. 38, p. 38-52, 1994.

COUTINHO, Joana. “As ONGs: origens e (des)caminhos”. *Lutas Sociais*, São Paulo, Volume 1, nº 13/14, P. 57-65, 2005.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina*. In: Evelina Dagnino. Alberto J. Olvera e Aldo Panfichi. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas, Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina*. In: Evelina Dagnino. Alberto J. Olvera e Aldo Panfichi. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas, Paz e Terra, 2006.

FERREIRA, Leila da Costa. *A Questão Ambiental – Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil*. Campinas: Boitempo, 1996.

FERREIRA, Lúcia da Costa. *Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro*. In: *Ambiente e Sociedade*, Campinas: Nepam – Unicamp, n. 5, p. 35-54, 1999.

FIORI, José Luis da Costa . *60 lições dos 90*. Editora Record, 2001.

GOHN, Maria da Glória. *“História dos Movimentos e Lutas Sociais: A Construção da Cidadania dos Brasileiros”*. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana*. In *Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. ed. Buenos Aires : CLACSO, 2000: 175-201.

GOHN, Maria da Glória. *O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONGs e Redes Solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

GOHN, Maria da Glória. *Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*. Saúde e Sociedade, São Paulo, v.6, n.1, p. 20-31, 2005.

GRAZIA, Grazia. *“Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas”*. In: Letícia Marques Osório (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as cidades Brasileiras*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

GUGLIELMINETTI, Rose. *Moção de Repúdio*. *Jornal Correio Popular*, Campinas, 14/11/2008. Cidades, Xequê Mate.

GUGLIELMINETTI, Rose. *Diretora exonerada vai continuar no Comdema*. *Jornal Correio Popular*, Campinas, 28/11/2008. Cidades.

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

GURZA LAVALLE, A. ; Castello, G. ; Bichir M. Renata . *Quando novos atores saem de cena – continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais*. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. n. 2, p. 35-54, 2004.

JACOBI, Pedro Roberto. *Movimento ambientalista no Brasil: Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas*. In: Patrimônio Ambiental Brasileiro. São Paulo: Edusp, 2003, p.519-543.

LOPES, Doraci Alves. *Marginais da História? O movimento dos favelados da Assembleia do Povo*. Campinas: Alínea, 1997.

MINNICELLI, João Luiz Portolan Galvão. *Regularização fundiária em áreas de proteção permanente (APP's)*. Conflitos das gestões urbanística e ambiental. 2008. 252f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2008.

MOISES, Jose Álvaro. *A desconfiança nas instituições democráticas*. Opinião Pública, Campinas, v. XI, n. 1, p. 33-63, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Lei Complementar n. 15, de 27 de dezembro de 2006 (Plano Diretor). Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/leicompl15.htm>>. Acesso em 17/12/08.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Lei Orgânica do Município de 30 de março de 1990. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lom.htm> . Acesso em 17/12/08.

PUPO, Samuel C. *Participação Política: Um olhar sobre o COMDEMA de Campinas*. Campinas, 2006. 98f. Trabalho de Conclusão de Curso da Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo: *Introdução: Para ampliar o cânone democrático*. In: Boaventura de Sousa Santos (Org.) Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS Jr, Orlando Alves dos. *“Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana”* In: Sarah Feldman; Ana Fernandes (Org.). Salvador: EDUFBA, 2007.

SANTOS JR, Wilson R. dos. *A configuração atual, os conflitos e as potencialidades das transformações socioespaciais na Região Metropolitana de Campinas*. Texto de comunicação a ser apresentado no 53º Congresso Internacional de Americanistas, Cidade do México, México, 11 p. , 2009.

SILVA, Rogério Bezerra da. *Polo e Parque de Alta Tecnologia de Campinas: uma análise da política pública*. 2008. 196f. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) – Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

SOUZA, Adriana Cristina de. *A construção da Agenda 21 em Campinas e Piracicaba: aproximações e divergências*. Campinas, 2006. 92f. Trabalho de Conclusão de Curso da Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2006.

SOUZA, Paulo Domingos de. *Aspectos socioambientais das propostas de expansão do aeroporto de Viracopos em Campinas, São Paulo*. 2008. 158f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2008.

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*. São Paulo: Unesp, 2004.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Indivíduos em construção: As organizações não-governamentais no processo brasileiro de redemocratização*. São Paulo: Annablume, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo. Celso. *Movimentos Sociais e Conselhos*. Cadernos Abong, São Paulo-SP, v. 15, p. 7-19, 1996.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VIEIRA, Liszt ; BREDARIOL, Celso. *Cidadania e Política Ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

WARREM, Ilse Scherer. *Cidadania sem fronteiras: Ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.

WENDHAUSEN, Á.; BARBOSA, T.; BORBA, M. C. . 2006. *Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores*. *Revista Saúde e Sociedade*, 15(3):131-144

ANEXO A: LEI 4.864 DE 06/03/79

ANEXO B: LEI 5.515 DE 03/12/84

ANEXO C: LEI 6.792 DE 04/12/91

ANEXO D: LEI 8.900 DE 25/07/96

ANEXO E: LEI 10.841 DE 24/05/01

ANEXO F: MOÇÕES, PARECERES, DELIBERAÇÕES E EXONERAÇÃO

ANEXO G: ARTIGOS DE JORNAL

ANEXO H: LEI CIATEC