

Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política

Thiago Aparecido Trindade

**A atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente em  
Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural**

Dissertação de mestrado  
apresentada ao programa de pós-  
graduação em Ciência Política do  
Instituto da Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual  
de Campinas para a obtenção do  
título de mestre.

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba**

Campinas, abril de 2010

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP  
Bibliotecária: Cecília Maria Jorge Nicolau CRB nº 3387**

**T736a**      **Trindade, Thiago Aparecido**  
**A atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente em  
Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural /  
Thiago Aparecido Trindade. - - Campinas, SP : [s. n.], 2010.**

**Orientador: Luciana Ferreira Tatagiba.**  
**Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Conselho Municipal de Meio Ambiente. 2. Mercado  
imobiliário. 3. Espaço urbano. 4. Solo rural – Uso. 5. Segregação  
– Campinas (SP). I. Tatagiba, Luciana Ferreira. II. Universidade  
Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.  
III.Título.**

**Título em inglês: The performance of the Municipal Council of the  
Environment of Campinas in combating illegal parceling of  
rural land**

**Palavras chaves em inglês (keywords) :      Municipal Council of the Environment  
Housing market  
Urban space  
Rural land – Use  
Segregation – Campinas (SP)**

**Área de Concentração: Estado, Processos Políticos e Organização de Interesses**

**Titulação: Mestre em Ciência Política**

**Banca examinadora:    Luciana Ferreira Tatagiba, Ari Fernandes, Evelina  
Dagnino**

**Data da defesa: 14-04-2010**

**Programa de Pós-Graduação: Ciência Política**

**Thiago Aparecido Trindade**

**A atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente em  
Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto da Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como requisito parcial para a obtenção do título de mestre. Este exemplar corresponde à versão definitiva defendida em 14/04/2010.

**Comissão Julgadora:**

**Titulares:**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba (Orientadora)**

---

**Prof. Dr. Ari Vicente Fernandes**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Evelina Dagnino**

**Suplentes:**

---

**Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa**

---

**Prof. Dr. Adrián Gurza Lavalle**



## **Agradecimentos**

Inicialmente, agradeço à Prof.<sup>a</sup> Luciana Tatagiba, minha orientadora nesta pesquisa, por quem desenvolvi um grande respeito e apreço profissional no decorrer do mestrado. Nossas conversas nos últimos dois anos (2008-2010) contribuíram imensamente para o meu avanço em termos de maturidade intelectual e acadêmica, e estou certo de que os maiores frutos dessa relação profissional ainda estão por ser colhidos.

À Prof.<sup>a</sup> Evelina Dagnino, com quem também aprendi muito nestes últimos dois anos. Suas observações na banca de qualificação e na banca da defesa desta dissertação foram fundamentais para o enriquecimento do texto. Ao Prof.<sup>o</sup> Ari Fernandes, por ter me ajudado significativamente com a realização desta pesquisa em alguns quesitos, e também pela suas sugestões, críticas e provocações na ocasião da qualificação e da defesa do trabalho.

Agradeço enormemente também à Prof.<sup>a</sup> Andréia Galvão, que, muito embora não esteve diretamente vinculada a minha pesquisa de mestrado, foi quem praticamente me “apresentou” a Ciência Política. No ano de 2007, quando cursei a disciplina “Teoria do Estado I” como aluno especial, graças à competência e à qualidade do trabalho da Prof.<sup>a</sup> Andréia consegui construir uma base de leitura razoavelmente sólida, o que foi essencial para a minha aprovação no processo seletivo do mestrado em Ciência Política deste instituto naquele mesmo ano, o que tornou possível a realização do presente trabalho.

Agradeço à CAPES, pelo financiamento concedido, e ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, que, em mais de uma ocasião, financiou minhas viagens para participação em eventos científicos, que foram bastante relevantes para minha formação no mestrado.

Um agradecimento especial ao Antônio, “nosso” secretário da pós. Além de ser um grande exemplo de funcionário público, disposto a nos auxiliar sempre que precisamos, tornou-se um amigo ao longo dessa jornada.

Aos meus amigos, velhos e novos, tanto os que estão longe como os que estão perto. Estas amizades continuam sendo parte essencial da minha vida, um aspecto fundamental da minha existência e do meu crescimento pessoal. A todos vocês, muito obrigado.

Agradeço também à minha namorada e melhor amiga, Érika Amusquivar. Com todo o seu carinho, ternura e compreensão, estive ao meu lado nos momentos mais difíceis deste mestrado, me apoiando sempre que eu tive dificuldade em caminhar sozinho. Uma pessoa maravilhosa, que sem dúvida já faz parte da minha vida.

Agradeço a minha irmã Luana, pelos momentos engraçados e divertidos em casa, sempre me ajudando a aliviar o stress acumulado em função dos estudos.

Por fim, agradeço imensamente aos meus pais, as duas pessoas mais importantes na minha vida. É sobretudo graças a eles que eu consegui chegar onde cheguei, pois sem o apoio material e emocional que eles me proporcionaram ao longo dos anos, a realização do presente trabalho jamais seria possível. Tenho certeza de que sempre poderei contar com vocês, e espero retribuir generosamente toda a dedicação e o carinho que destinaram a mim.

## Resumo

Nosso objetivo central nesta pesquisa de mestrado consiste em analisar a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente (COMDEMA) de Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural na região compreendida pela Área de Proteção Ambiental (APA) do município. Cabe salientar que a APA de Campinas constitui-se no local preferencial de ocupação dos estratos sociais de renda mais elevada no município em questão, sendo que os parcelamentos ilegais na região teriam como meta essencial a produção de empreendimentos residenciais e/ou de lazer para estes segmentos. Neste sentido, o conselho tem cobrado uma postura mais firme do Executivo no que se refere ao parcelamento do solo na área rural da APA de Campinas, bem como uma aplicação mais atenta das diretrizes urbano-ambientais previstas no Plano Diretor do município para a referidas área. A pesquisa se preocupou também em analisar os contornos gerais da relação política entre o COMDEMA e o Executivo Municipal no processo de construção da política urbano-ambiental em Campinas. O eixo central de tais conflitos gira em torno dos instrumentos de democracia participativa formalmente existentes e os interesses econômicos dos agentes ligados ao mercado imobiliário. Como ferramenta para a análise de tais embates políticos, nos baseamos fundamentalmente nas diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, legislação aprovada em 2001 que confere enorme importância à gestão democrática e participativa da cidade.

**Palavras-chave:** Mercado imobiliário; espaço urbano; parcelamentos ilegais; COMDEMA; Estatuto da Cidade.





## **Abstract**

The central goal of the present research is to examine the Municipal Development Council on the Environment of Campinas (COMDEMA) performance in the control of rural land illegal parceling in the region encompassed by the municipality Environmental Protection Area (EPA). It should be noted that Campinas EPA constitutes the preferred site occupation of social segments with higher income, and the illegal subdivisions at the region would have as its goal the production of essential residential and/or leisure activities for these segments. So, the council has levied a firmer stance of the Executive with respect to the division of Campinas EPA rural land, and a more careful application of urban-environmental guidelines provided in the Director Plan of the municipality for the referred area. The research is also concerned in examine the general contours of the political relationship between the Executive and the COMDEMA in the construction of urban and environmental policy in Campinas. The central axis of such conflict revolves around the formally existent instruments of participatory democracy and the economic interests of agents connected to the housing market. As a tool for the analysis of such political clashes, we rely primarily on guidelines established by the City Statute, legislation passed in 2001 which gives great importance to the democratic and participatory management of the city.

**Key-words:** Housing market; urban space; illegal parceling; COMDEMA; City Statute.



### **Índice de mapas**

|  |     |
|--|-----|
| Mapa 1 - Delimitação das Macrozonas (MZs) do Município de Campinas (2006).....             | 27  |
| Mapa 2 – Quantidade de lotes vazios dentro do perímetro urbano de Campinas, por UTB.....   | 38  |
| Mapa 3 – Rendimento médio dos responsáveis por domicílio em Campinas                       | 43  |
| Mapa 4 – Perímetro Urbano do Município de Campinas.....                                    | 84  |
| Mapa 5 – Loteamentos Ilegais situados na Área de Proteção Ambiental (APA) de Campinas..... | 117 |

### **Índice de quadros**

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 1 – Evolução do percentual efetivamente ocupado da mancha urbana em Campinas.....  | 34  |
| Quadro 2 – Trajetória institucional do COMDEMA.....   | 79  |
| Quadro 3 – Discussão de alguns dos principais temas da agenda urbano-ambiental de Campinas na última gestão do COMDEMA (2007-2009)..... | 125 |
| Quadro 4 – Variação conjuntural dos temas discutidos nas reuniões da gestão 2007-2009 do COMDEMA.....                                   | 134 |

### **Índice de figuras**

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 – Esquema básico de funcionamento da especulação imobiliária....                 | 30 |
| Figura 2 – Valorização de terrenos ruins a partir da produção de localizações piores..... | 32 |
| Figura 3 – Encarte comercial de condomínio fechado.....                                   | 49 |
| Figura 4 – Fragmentos da Mata Santa Genebra tombados pelo CONDEPACC.....                  | 86 |
| Figura 5 – Delimitação da gleba do CIATEC II.....   | 89 |



## Sumário

|  |     |
|--|-----|
| Resumo.....  | 7   |
| Introdução.....  | 15  |
| 1. A especulação imobiliária e seu papel na produção da cidade.....  | 29  |
| 1.1. (Re)configuração territorial nas cidades: a lógica da urbanização<br>periférica promovida pelas camadas de alta renda.....                        | 39  |
| 2. Estatuto da Cidade x interesses econômicos: a luta pela legitimação da<br>função social da propriedade.....   | 55  |
| 3. COMDEMA: quem é este ator?.....   | 69  |
| 3.1. COMDEMA x Executivo: conflitos recentes.....  | 79  |
| 3.1.1. Perímetro urbano: as sucessivas tentativas de ampliação.....  | 80  |
| 3.1.2. Mata Santa Genebra: a luta pela preservação da área<br>envoltória.....  | 85  |
| 3.1.3. CIATEC II: o novo “filé-mignon” do mercado imobiliário em<br>Campinas.....  | 88  |
| 3.2. Análise dos conflitos envolvendo o COMDEMA e o Executivo:<br>questionando o papel dos Espaços Públicos na sociedade brasileira.....               | 93  |
| 4. A ocupação ilegal e clandestina na APA de Campinas: a cidade ilegal<br>produzidas pelas classes médias e altas.....                                 | 111 |
| 5. A atuação do COMDEMA no combate ao parcelamento ilegal<br>do solo rural na APA.....   | 123 |
| 5.1. A relação entre o COMDEMA e o CONGEAPA.....   | 127 |
| 5.2. A questão da agenda do conselho.....  | 132 |
| 5.3. O papel do COMDEMA enquanto instrumento de participação da<br>sociedade organizada na construção da política urbano-ambiental em<br>Campinas..... | 138 |
| 6. Considerações finais.....   | 147 |
| Referências bibliográficas.....  | 153 |



## Introdução

Na segunda metade do século XX, mais precisamente entre os anos de 1964 e 1985, a sociedade brasileira viveu um episódio que marcaria profunda e decisivamente a sua história dali em diante: o período denominado de *regime autoritário* ou *militar*. No início da década de 1960, no efervescente e tenso contexto político da Guerra Fria (1945-1989), as contradições no seio do campo político brasileiro se acumularam a tal ponto que as elites nacionais costuraram uma aliança com os militares, criando as condições necessárias para o Golpe de Estado que derrubou o Governo de João Goulart, detentor de sólida popularidade junto às classes trabalhadoras. O objetivo declarado de tal ação era manter o Brasil longe da “ameaça comunista”, cujo espectro assolava importantes regiões do globo naquela época. Na realidade, a meta principal do regime autoritário sempre foi a de sufocar as demandas populares por reformas estruturais no país, o que significou um profundo retrocesso no que se refere à discussão de problemas históricos da sociedade brasileira, como a brutal concentração fundiária no campo, responsável pela expulsão de milhares de camponeses e pelo conseqüente agravamento das condições de vida das camadas populares nos centros urbanos.

O período autoritário se caracterizou pela restrição aos direitos e às liberdades civis, cuja expressão mais dramática para os emergentes movimentos sociais da década de 1960 foi a perseguição política e a violenta repressão desencadeada pelo aparato repressor do Estado brasileiro, provocando o arrefecimento das mobilizações atreladas às bandeiras populares. O grande impacto do golpe militar foi, sem dúvida, esse brusco refreamento na articulação e mobilização política dos segmentos sociais alinhados a ideários democráticos e progressistas, como a reforma agrária e a reforma urbana. A truculência do regime autoritário, especialmente no período que compreende o final da década de 1960 até meados da década seguinte (Souza, 2006), dispersou essa mobilização social que vinha em uma trajetória ascendente.

No entanto, a partir do final da década 1970 e no decorrer da década seguinte, a crise econômica e fiscal que atingiu o Brasil abalou de forma significativa a legitimidade do regime autoritário, que foi gradualmente solapada também a partir do surgimento de uma série de movimentos sociais no cenário político nacional engajados na luta pela redemocratização do país. Avritzer (2002) ressalta que, para alguns estudiosos, foi no

período de luta contra o regime autoritário que se forjou verdadeiramente a sociedade civil no Brasil, isto é, aquela parcela da sociedade organizada politicamente, capaz de construir um projeto autônomo frente ao Estado. Ainda que o movimento das “Diretas Já” (1983-1984) tenha sido considerado derrotado, as mobilizações sociais no decorrer da década de 1980 foram de suma importância para acelerar o desgaste do governo militar e reconduzir o país ao regime democrático-representativo (Sader, 1988). Naquele momento, a sociedade civil estava congregada em uma espécie de frente única, uma vez que o objetivo maior consistia em derrotar o Estado autoritário e promover a redemocratização do país. No cenário descrito, os termos do conflito podiam ser entendidos de uma maneira bastante simples e direta, baseado no antagonismo puro e simples entre Estado e sociedade civil, o que teria contribuído decisivamente para a difusão de uma visão homogênea desta última. Contudo, a dissolução do governo militar e o retorno ao regime democrático evidenciou a heterogeneidade e as clivagens inerentes àquele bloco popular supostamente unitário de outrora:

A partir da volta da vigência das instituições democráticas formais básicas (...), o avanço do processo de construção democrática contribuiu para explicitar os diferentes projetos políticos que se definiam, expressando visões diferenciadas inclusive quanto aos rumos desse processo, tornando assim mais clara a própria heterogeneidade da sociedade civil (DAGNINO, 2002: 9).

Independente disso, muitos analistas dedicados ao estudo da nova e emergente sociedade civil no Brasil permitiram-se levar, durante a década de 1990, por uma perspectiva demasiadamente romântica e idealista deste ator político, depositando nele uma série de expectativas em relação às suas capacidades democratizantes e virtuosas. Nesse sentido, ficou evidente que o passado de luta contra o regime autoritário contribuiu para lançar a idéia, no campo dos estudos e análises acadêmicas, de que a relação entre Estado e sociedade civil deveria ser compreendida sob um prisma maniqueísta da realidade, onde esta última, imbuída de uma ética situada acima do bem e do mal, deveria subverter os impulsos nocivos e autoritários dos agentes ligados ao aparelho estatal e ser a protagonista do processo de democratização da sociedade brasileira (Lavalle, 2003). Contudo, as contradições da própria realidade social revelaram rapidamente a fragilidade deste enfoque de tom normativo, apontando a necessidade de se repensar a relação entre Estado e sociedade civil no contexto da democracia representativa:



Parece que o teor da literatura sociológica sobre a ação social da década de 1990 finalmente cedeu a leituras mais nuançadas e, por isso, críticas antes os efeitos analíticos acarretados por uma concepção tão altamente estilizada e idealizada da sociedade civil. De forma discreta, o debate foi se deslocando para registros sensivelmente mais pragmáticos e menos ambiciosos quanto ao ônus das exigências normativas depositadas sobre os atores representativos da sociedade civil. O teor da discussão, hoje, salienta o potencial da sinergia nas relações entre Estado-sociedade, a relevância dos novos espaços de participação, o papel da sociedade civil no desenho de políticas públicas (...). Em vez de atores, discutem-se espaços, e o lugar das distinções – por vezes maniqueístas – entre a sociedade civil e o Estado é ocupado por estudos empíricos sobre o papel de determinados atores da sociedade civil em ambientes institucionais específicos (LAVALLE, 2003: 92-93).

A presente dissertação de mestrado deve ser lida nesta perspectiva revisionista. Nossa preocupação fundamental não consiste em promover uma discussão baseada em determinados pressupostos idealistas a respeito do caráter da sociedade civil, mas sim em analisar, da forma mais realista possível, as limitações que estão impostas a este ator em sua relação com o Estado, bem como compreender a natureza dos conflitos entre ambos no processo de produção de políticas públicas, situando nossa análise no campo da política urbano-ambiental no Município de Campinas. É evidente que, sendo esta uma pesquisa de mestrado, sabemos de antemão as dificuldades e obstáculos existentes para a realização de uma leitura devidamente aprofundada do tema em questão, mas esperamos que o presente trabalho possa ser capaz de subsidiar algumas discussões de caráter mais amplo e apontar questões para análises futuras, tanto no campo específico de nossa discussão quanto no âmbito mais geral, isto é, na tensa e conflituosa relação entre Estado – Sociedade civil – Mercado no contexto da disputa pela *construção democrática* na sociedade brasileira.

É necessário, porém, antes de iniciarmos efetivamente nossa discussão, abrir um pequeno parêntese com a finalidade de esclarecer devidamente a concepção teórico-metodológica que norteou o desenvolvimento deste trabalho. Sérgio Costa (1999) apresenta duas abordagens referentes à democratização das sociedades latino-americanas que ganharam relevância no debate acadêmico. A primeira delas é aquela baseada em um enfoque institucionalista, que ficou mais conhecida como a *teoria da transição democrática*:

Haciendo una amplia radiografía institucional de los países que se democratizaban, trabajos como aquél editado por O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) constituyeron, por lo menos hasta los años noventa, la forma por excelencia de estudiar e interpretar el autoritarismo y el momento en que la

incertidumbre sobre los resultados del juego político y la fuerza reguladora de reglas universales se impusieron nuevamente sobre el poder de un actor único – tal es la definición de democratización de las teorías de la transición (COSTA, 1999: 95).

O autor ainda ressalta que as teorias da transição contribuíram para consolidar o recém surgido campo da Ciência Política, que somente a partir da década de 1970 se firmou como um campo de análise independente em países como o Brasil, adotando “(...) una metodología propia y paradigmas de análisis distintos” (Ibidem: 95). Por outro lado, ao longo dos anos de 1990, uma nova leitura sobre a democratização do Brasil e das sociedades latino-americanas ganha espaço no debate teórico e político, propondo uma visão ampliada do processo de democratização das referidas sociedades. O chamado *enfoque sociológico* apresenta como idéia central a análise da democracia enquanto um processo que transborda as fronteiras do Estado e está intrinsecamente relacionado às práticas da sociedade em seu conjunto. No entendimento de Adrián Lavalle:

Em boa medida, o ‘retorno da sociologia’ em moldes enfaticamente normativos constitui de fato uma resposta aos limites da teoria da transição democrática, sem força heurística para equacionar os problemas mais abrangentes da democracia e até mesmo da política, irreduzíveis à mera dimensão institucional do sistema político, embora esta seja condição *sine qua non* da própria democracia (LAVALLE, 2003: 96).

Com isso, tem-se que a principal crítica do enfoque sociológico às teorias da transição era de que o processo de democratização não deve ser analisado num sentido unilateral baseado em um “ator único”, mas sim como uma relação fundamentalmente interativa que compreende o Estado, as instituições políticas e a sociedade. O objetivo dos autores desta corrente era demonstrar “(...) que en esas intersecciones habita, precisamente, el movimiento de construcción de la democracia” (Costa, 1999: 96). O ângulo adotado nesta pesquisa, portanto, é o chamado enfoque sociológico, uma vez que procuramos analisar a dinâmica das relações de poder como algo construído na relação Estado/sociedade civil, bem como entre os diferentes segmentos que compõem esta última.

### **Apresentação da pesquisa e delimitação do objeto**

Depois de tramitar por onze anos no Congresso Nacional, o Estatuto da Cidade foi aprovado e sancionado pelo ex-presidente Fernando Henrique em julho de 2001. Embora o projeto tenha sido bastante modificado, ele contempla algumas das mais

importantes reivindicações dos movimentos sociais urbanos e dos demais segmentos (intelectuais, entidades ambientalistas e profissionais) alinhados ao ideário da reforma urbana (Moura, 2002; Caldeira e Holston, 2004). Cabe destacar, neste contexto, os instrumentos urbanísticos destinados a coibir a especulação imobiliária (parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação do imóvel) e o dispositivo que torna obrigatória a participação popular na formulação, execução e implementação das políticas de planejamento urbano.

Desta forma, o Estatuto procura combater o modelo de produção e organização do espaço urbano predominante no Brasil desde que o país começou a se modernizar e consolidar sua rede urbana. As cidades brasileiras cresceram com base na retenção especulativa da terra, propiciando lucros astronômicos ao setor imobiliário e prejudicando seriamente o ordenamento urbanístico e ambiental dos grandes núcleos urbanos, agravando assim o problema da segregação socioespacial (Quinto Jr., 2003; Ribeiro, s/data). Um outro aspecto bastante relevante e inovador presente no Estatuto refere-se à diretriz prevista no inciso VII, art. 2º: a política urbana deve promover a “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”. O poder público municipal deve, portanto, expandir os limites do planejamento para além das zonas urbanas, englobando o município em sua totalidade. Nosso estudo irá tratar sobre um aspecto da política urbana diretamente relacionado a essa norma do Estatuto: o parcelamento do solo rural para fins urbanos na Área de Proteção Ambiental (APA) de Campinas, que compreende os distritos de Sousas e Joaquim Egídio, situados na porção leste do território municipal. Essa localidade tem sido alvo privilegiado da implantação de condomínios exclusivos das classes médias e altas em Campinas.

Em um processo que se inicia em fins da década de 1970 e se intensifica rapidamente a partir da década seguinte, (Caldeira, 1997; Souza, 2000) as grandes cidades brasileiras vêm passando por um significativo processo de reorganização espacial, cuja principal característica consiste no deslocamento das classes de mais alto poder aquisitivo em direção às periferias dos grandes centros. Este processo se deve basicamente em função da intensificação de problemas sociais no meio urbano, que se fez sentir de forma mais evidente nas últimas décadas, como violência, congestionamentos, problemas ambientais e

degradação dos espaços públicos (Maricato, 1996; Souza, 2004). As classes de maior poder aquisitivo passaram a migrar para a periferia, mas não a periferia social, onde habitam os pobres e marginalizados, e sim para a periferia dotada de “amenidades físicas, como o mar, lagoa, sol, (...) verde, etc.” (Corrêa, 1989: 18). Neste contexto, os mecanismos de segregação tornaram-se mais complexos e explícitos (Caldeira, 1997: 156), impondo barreiras físicas no lugar das barreiras simbólicas pretéritas. O que se busca com a fuga em direção a esta periferia de alto *status* é, fundamentalmente, segurança, espaços de lazer e áreas verdes, trânsito livre de congestionamentos e homogeneidade social. Dessa forma, os proprietários de áreas situadas na periferia das grandes cidades possuem grandes interesses econômicos em função da possibilidade de venda e loteamento de suas glebas. Em muitos casos, estas terras encontram-se fora do perímetro urbano, o que inviabiliza seu loteamento para fins de moradia. Porém, como explica Corrêa, estes proprietários

Estão particularmente interessados na conversão da terra rural em terra urbana, ou seja, têm interesses na expansão do espaço da cidade na medida em que a terra urbana é mais valorizada que a rural. Isto significa que estão fundamentalmente interessados no *valor de troca* da terra e não no seu *valor de uso*. Os proprietários fundiários podem então exercer pressão junto ao Estado, especialmente na instância municipal, visando interferir no processo de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano (CORRÊA, 1989: 16; grifos do autor).

Em sua tese de doutorado, Zoraide Miranda (2002) analisou o processo de expansão do tecido urbano e a conseqüente incorporação de áreas rurais à cidade em Campinas. Dentre outros aspectos da política urbano-ambiental, a autora discute os conflitos de interesses envolvidos na regulação do uso e ocupação do solo no município. A partir de entrevistas realizadas, Miranda destaca que

Os maiores problemas levantados por muitos membros de ONG's e técnicos da Prefeitura consistem nas pressões de empreendedores e proprietários de terras, e as conseqüentes alterações pontuais de zoneamento, seja de rural para urbano, seja de residencial para comercial e de serviços, descaracterizando todo um esforço de planejamento e definição de diretrizes pelos planos e leis correlatas (MIRANDA, 2002: 1999).

Na esteira deste processo, evidências apontam que vem se consolidando um *circuito de produção clandestina do espaço urbano na localidade delimitada pela APA de Campinas*, circuito este destinado à produção de empreendimentos residenciais e/ou de lazer, geralmente na forma de *condomínios fechados*, para as camadas de média e alta

renda. Em moção publicada no dia 14 de dezembro de 2006, o Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente (COMDEMA) de Campinas faz um alerta sobre o parcelamento do solo na zona rural, afirmando que “(...) as ações de controle e fiscalização do município relativamente à zona rural, têm deixado a desejar, pois a descontinuidade desse monitoramento tem levado ao agravamento do parcelamento do solo rural, propiciando a empreendedores inescrupulosos uma série de irregularidades” (COMDEMA, Moção 03/06). Nesta moção, o COMDEMA afirma ainda que os abusos no que se refere à implantação de loteamentos continuam sendo praticados desde a APA até outras localidades do município, contrariando a legislação municipal vigente. Este documento do conselho mostra que o parcelamento do solo rural para fins de implantação de loteamentos urbanos destinados aos estratos de médio e alto poder aquisitivo, em determinadas ocasiões, se dá de forma completamente ilegal, desobedecendo deliberadamente às normas jurídico-urbanísticas estabelecidas pelo poder público.

Este é um dos quesitos onde, no nosso entendimento, o Estatuto da Cidade se choca com os interesses econômicos dos agentes ligados ao ramo imobiliário, sobretudo àquele dirigido para as classes médias e altas. Tudo indica que este circuito ilegal de produção do espaço urbano ao qual fazemos referência *está atrelado à mesma lógica da urbanização periférica que vem sendo experimentada pelas camadas de alta renda nos grandes centros brasileiros a partir de meados da década de 1970*. Ao que parece, a busca por terrenos distantes da cidade, dotados de amenidades naturais e livres de todos os efeitos colaterais da aglomeração urbana, vem acarretando em práticas ilegais por parte de alguns empreendedores imobiliários. A região delimitada pela APA em Campinas constitui-se no alvo principal de empreendimentos para as camadas de alta renda, o que tem conduzido ao parcelamento ilegal e clandestino de sua zona rural para a implantação de condomínios fechados e chácaras de recreio. A premissa colocada pelo Estatuto da Cidade de que o poder público municipal deve ocupar-se do planejamento de seu território rural no processo de elaboração do Plano Diretor impõe a necessidade de se estabelecer um controle sobre a ocupação desse espaço. A moção do COMDEMA traz este elemento para o debate de forma explícita:

O Estatuto da Cidade definiu a abrangência territorial do Plano Diretor de forma a contemplar as zonas rurais, com respaldo no texto constitucional, uma vez que a política urbana, de acordo com a diretriz prevista no inciso VII do art. 2º do

Estatuto da Cidade, deve promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais (...) (COMDEMA, Moção 03/06).

Não obstante a necessidade de se estabelecer um planejamento em nível municipal para a gestão do solo rural, existe outra questão colocada pelo Estatuto da Cidade que carece ser tomada como referência para a presente discussão: o já mencionado dispositivo que garante a participação da sociedade organizada no processo de construção da política urbana (Moura, 2002; Caldeira e Holston, 2004). É fato que o COMDEMA encontra-se hoje em um conflito institucional com o Executivo, alegando que este tem tomado decisões referentes à política urbano-ambiental ignorando os pareceres técnicos dos conselhos gestores e o posicionamento dos segmentos sociais ligados a esta temática. Analisar a atuação do conselho em qualquer questão específica – como o parcelamento ilegal do solo na APA – impõe a necessidade de se avaliar, em termos mais gerais, a relação política entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em Campinas. Os conflitos atuais entre ambos os atores consistem basicamente no fato de que os *segmentos civis* presentes no COMDEMA têm reivindicado o direito de participar *autenticamente* das decisões referentes à política urbano-ambiental no município, como prevê a Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica do Município de Campinas. A forma com que estes conflitos vêm se desenhando apenas reforça a necessidade de nos utilizarmos das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade em nossa análise, pois a dinâmica de tais conflitos está diretamente relacionada ao ordenamento jurídico estabelecido pela mencionada lei.

Nesse sentido, cabe explicitar alguns dos principais questionamentos que nos motivaram a propor uma análise mais detida deste objeto de estudo. Em que medida e de que forma o COMDEMA atua na questão dos parcelamentos ilegais na APA de Campinas? Com que frequência o conselho debate este tema em suas reuniões? Quais são as propostas do governo municipal para coibir este processo de produção ilegal do espaço urbano? E ainda, como se dá, em linhas gerais, a relação entre o COMDEMA e o Executivo Municipal no que toca à produção da política relacionada aos temas urbano-ambientais em Campinas? O *objetivo geral* deste trabalho, portanto, consiste em *analisar a atuação do COMDEMA no combate ao parcelamento ilegal do solo na APA de Campinas, buscando avaliar a ação do conselho dentro do contexto de sua relação política com o Executivo Municipal,*

*baseando-se nos preceitos do Estatuto da Cidade relacionados a esta temática.* Em relação aos objetivos específicos que pretendemos alcançar, destacam-se: a) apresentar a discussão sobre a lógica da urbanização periférica, que passou a orientar a localização das camadas de alta renda no tecido urbano no período mais recente; b) analisar a relação política entre o COMDEMA e o Executivo municipal c); verificar em que medida o COMDEMA vem discutindo a questão dos parcelamentos ilegais na APA; d) identificar as eventuais propostas da administração municipal do parcelamento ilegal do solo na área em questão; e) verificar se existem entidades e segmentos da sociedade civil presentes no COMDEMA diretamente engajados no combate à proliferação dos loteamentos ilegais em áreas rurais; f) mapeamentos dos loteamentos ilegais na APA de Campinas.

As estratégias metodológicas adotadas para a efetivação dos objetivos propostos consistem fundamentalmente nas seguintes: revisão bibliográfica de obras pertinentes ao tema, relacionadas à questão da urbanização e da política urbana, ao Estatuto da Cidade, aos espaços de participação popular e à relação entre o Estado e a sociedade civil no Brasil; leitura das atas (gestão atual), resoluções e deliberações do COMDEMA; entrevistas com representantes de entidades ambientalistas que atuam no COMDEMA, com técnicos da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e da Secretaria de Habitação (SEHAB) da prefeitura; pesquisa em material jornalístico; participação nas reuniões do conselho e trabalho de campo junto à prefeitura municipal para obtenção de dados referentes aos loteamentos ilegais na APA. Com relação às atas do conselho, cabe registrar que todos os documentos desse caráter pertencentes à gestão 2007-2009 do COMDEMA foram lidos para a realização desta pesquisa. Isso significou um total de 24 atas, sendo 22 de reuniões ordinárias e 2 de reuniões extraordinárias. Nossa participação nas reuniões do conselho não foi capaz de abarcar todo este período, até mesmo pelo fato de que esta pesquisa se iniciou formalmente a partir de nosso ingresso no programa de mestrado em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, em março de 2008. Dessa forma, participamos de quase todas as reuniões que compreendem o recorte temporal de maio de 2008 a junho de 2009. É necessário apontar que a participação nestes encontros do conselho foi de suma importância para a pesquisa, pois algumas idéias que serão desenvolvidas, ou, ao menos, apontadas neste texto, decorreram desta atividade.

No que se refere às entrevistas, deve-se registrar que foram realizadas conversas formais com 5 pessoas diferentes entre março e dezembro de 2009. Estes diálogos foram gravados com o consentimento dos entrevistados, e suas respectivas transcrições se encontram no volume de anexos desta dissertação. Os entrevistados foram os seguintes: Prof. Dr. Ari Vicente Fernandes, ex-Secretário de Habitação de Campinas (2001-2002) e atualmente pesquisador vinculado à Faculdade de Engenharia Civil da UNICAMP, especialista em urbanismo e política urbana<sup>1</sup>; Márcia Corrêa, representante da Associação Protetora da Diversidade das Espécies do Estado de São Paulo (PROESP) no COMDEMA; Leda Barbato, funcionária da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) de Campinas; Ângela Podolski, representante do Loteamento Colinas do Atibaia no Conselho Gestor da APA (CONGEAPA) e da Macrozona 1 de Campinas no COMDEMA; Mayla Yara Porto, presidente do COMDEMA na gestão 2007-2009. Com relação a esta última, cabe lembrar que, entre outubro de 2007 e novembro de 2008, esta presidiu o conselho enquanto representante do governo, e a partir desta data até outubro de 2009, Mayla Porto atuou como representante da sociedade civil. As razões dessa mudança no contexto da presidência do conselho serão explicadas no decorrer do texto.

Como demonstraremos no decurso deste texto, os conflitos político-institucionais entre o COMDEMA e o Executivo Municipal caracterizam-se pela constância ao longo dos últimos anos. Constância esta que, na nossa avaliação particular, deve-se a insistência do Executivo de priorizar os interesses imobiliários/especulativos na definição da pauta da política urbano-ambiental em Campinas. Esta coincidência de interesses certamente não é fruto do acaso; explicaremos no capítulo inicial de nosso trabalho como a produção da política urbana na sociedade brasileira esteve historicamente subordinada aos anseios do mercado imobiliário, o que nos possibilita afirmar que a ação do Estado na esfera municipal em favor de tais interesses é um fenômeno de ordem *estrutural*, e não meramente circunstancial. A situação de Campinas, de certa forma, apenas reproduz o quadro geral.

Em relação ao nosso objetivo principal, cabe ressaltar que o desenvolvimento da pesquisa apontou para a seguinte conclusão: na gestão 2007-2009 do COMDEMA, *o que houve foi uma não-atuação do conselho na questão dos parcelamentos ilegais na região da*

---

<sup>1</sup> Foram realizadas duas entrevistas com o Prof. Ari Fernandes, uma em março e outra em maio de 2009.



*APA de Campinas*. Como nos revelou a leitura das atas do conselho, o tema não esteve presente na pauta do COMDEMA uma vez sequer no período analisado. Evidentemente, esta constatação não serviu como um desestímulo para a continuidade da pesquisa; pelo contrário, ela apenas nos instigou a investigar de maneira mais cuidadosa quais os motivos que conformaram a mencionada situação. Isto é, a partir de um determinado momento, nossa preocupação central passou a ser a compreensão dos motivos que condicionaram esta não-atuação do COMDEMA no que toca ao tema em questão. Estes resultados, evidentemente, serão discutidos com mais detalhes no momento oportuno.

Cabe informar ainda que esta dissertação de mestrado está estruturada em seis capítulos. No capítulo 1, procuramos demonstrar como os interesses especulativos/imobiliários moldam o espaço urbano de acordo com seus interesses particulares, provocando uma série de prejuízos ao ordenamento urbanístico da cidade de um modo geral. Ainda neste capítulo, trazemos para o debate a questão da urbanização periférica promovida pelas camadas de média e alta renda nos grandes centros urbanos brasileiros, discutindo as principais causas e conseqüências deste fenômeno de extrema relevância para a compreensão da urbanização do Brasil contemporâneo. O capítulo 2 dedica-se a uma discussão um tanto mais aprofundada sobre o significado político do Estatuto da Cidade na sociedade brasileira. Buscamos apontar quais são os principais conflitos que permeiam todo o debate histórico sobre o Estatuto e os principais obstáculos para a implementação mais efetiva desta lei no Brasil.

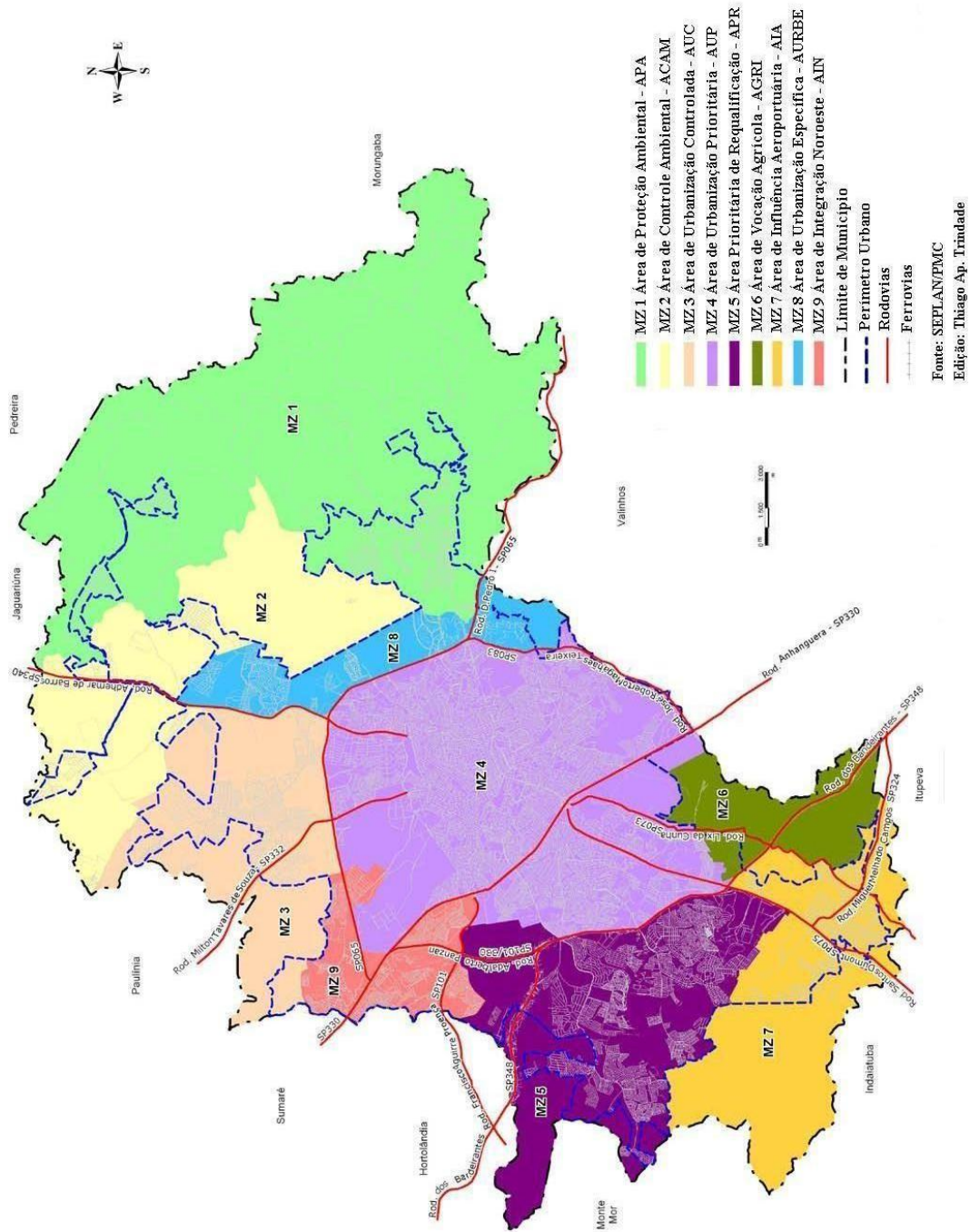
O terceiro capítulo procura traçar um breve histórico a respeito da atuação do COMDEMA de Campinas, demonstrando como este conselho forjou uma tradição de enfrentamento com o Executivo Municipal nos anos subseqüentes à transição para o regime democrático-representativo. Neste capítulo também analisamos alguns dos conflitos mais recentes envolvendo o COMDEMA e o Executivo em Campinas, no intuito de avaliarmos com mais precisão como se dá a relação política entre estes dois atores no processo de formulação da política urbano-ambiental em Campinas. O capítulo seguinte se volta para a discussão de um fenômeno essencial para o entendimento de nossa pesquisa, isto é, os parcelamentos ilegais do solo rural que vêm ocorrendo na Área de Proteção Ambiental de Campinas, parcelamentos estes destinados à produção de empreendimentos para as classes médias e altas. O capítulo 5 procura analisar de forma mais detida a questão que norteou

todo o desenvolvimento deste trabalho: a atuação do COMDEMA no combate ao parcelamento ilegal do solo rural na APA, durante a gestão 2007-2009 do conselho. Por fim, apresentamos nossas considerações finais sobre esta pesquisa, procurando amarrar os temas centrais discutidos nesta dissertação e apontar questões que não puderam ser respondidas aqui.

Vale ressaltar que toda esta discussão tem como pano de fundo os conflitos entre os mecanismos de democracia participativa garantidos pelo Estatuto da Cidade e os interesses econômicos do mercado. O Mapa 1 mostra a delimitação das nove Macrozonas de planejamento Campinas estabelecidas pelo Plano Diretor de Campinas de 2006, sendo que a Macrozona 1 (APA) corresponde ao recorte territorial adotado por esta pesquisa.

# Mapa 1

## Delimitação das Macrozonas (MZs) do Município de Campinas (2006)





# 1

## **A especulação imobiliária e seu papel na produção da cidade**

Neste capítulo, explicaremos primeiramente como se dá o funcionamento básico do mecanismo de especulação imobiliária, mecanismo este fundamental para a compreensão da dinâmica urbana da cidade capitalista, sobretudo de países menos desenvolvidos. Buscaremos entrelaçar esta discussão com o processo de constituição das cidades brasileiras, em especial das grandes, o que nos auxiliará a compreender também a gênese das novas formas de moradia das classes médias e altas. Durante todo este “percurso”, apresentaremos, ainda que de forma rudimentar, questões específicas concernentes ao Município de Campinas relacionadas à temática em pauta. Uma boa definição inicial de especulação imobiliária é dada por Campos Filho:

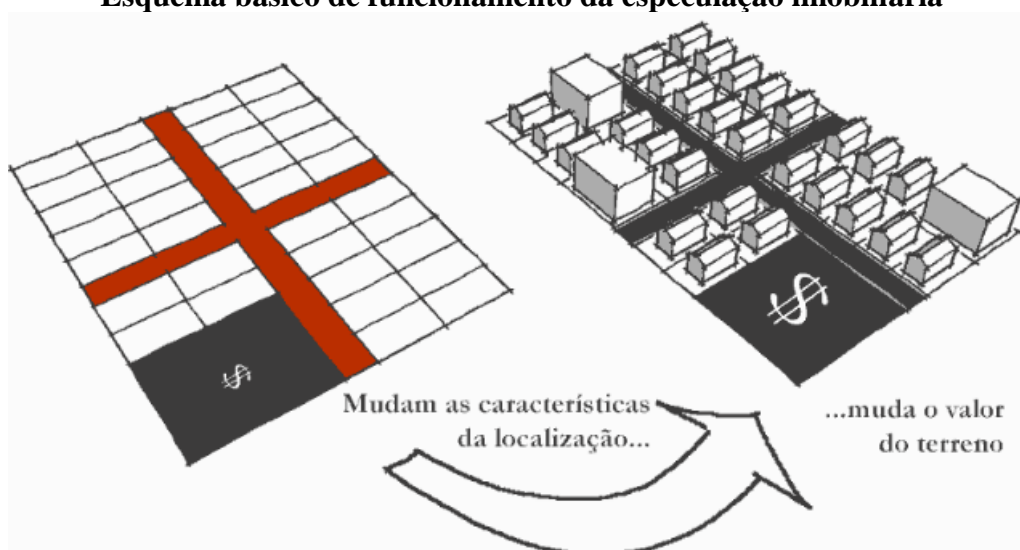
Como se sabe, a especulação imobiliária urbana, de um modo geral, é, no quadro do capitalismo, uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível do espaço urbano (CAMPOS FILHO, 1989: 48).

Cabe destacar a ênfase que Campos Filho confere ao investimento público no processo de valorização da propriedade privada, quando o referido autor afirma que é *especialmente* por meio dos investimentos estatais que o processo de especulação imobiliária se realiza. Sendo assim, quanto mais investimentos públicos (rede de água, esgoto, iluminação pública, hospitais, melhorias na malha viária, etc.) ocorrerem nas imediações da propriedade, mais valor será agregado a ela. É evidente que esses investimentos também podem ser ensejados pela iniciativa privada, como é o caso dos complexos comerciais mais conhecidos por *shopping-centers*, mas é inegável que os investimentos públicos desempenham papel mais relevante nesse processo. A Figura 1 ilustra perfeitamente como se dá a forma mais comum de especulação imobiliária.

O que se pode inferir, de imediato, da figura mencionada? Basicamente, podemos afirmar que a retenção especulativa da terra por parte do proprietário resulta em

grande valorização, que se dá fundamentalmente através dos investimentos públicos e privados (especialmente públicos) nas adjacências do terreno. Como mostraremos neste tópico, a prática de retenção especulativa da terra no Brasil não foi exceção, mas sim a *regra* que orientou o crescimento e a expansão de nossas cidades, o que significa que muitos proprietários fundiários (aqueles que vêem o solo urbano a partir de seu valor de troca) enriqueceram graças ao trabalho coletivo empreendido na produção do espaço urbano sem fornecer nenhuma espécie de contrapartida à sociedade.

**Figura 1**  
**Esquema básico de funcionamento da especulação imobiliária**



Fonte: <http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>

Elaboração: Renato Saboya

Uma outra forma pela qual a especulação se manifesta, valorizando terrenos aparentemente mal localizados, é através da extensão da rede de infra-estrutura urbana às áreas longínquas do centro da cidade, habitadas predominantemente pelas classes trabalhadoras de baixa renda. No processo de extensão dos serviços de água, luz, esgoto, etc., todos os terrenos situados entre estas áreas periféricas e o centro, antes desprovidos daquela infra-estrutura, sofrem um *boom* de valorização, gerando ainda mais especulação no mercado de terras. Este processo de extensão dos serviços urbanos pode se dar basicamente em função de dois motivos, sendo que ambos reproduzem um padrão de urbanização desigual, reforçando a primazia dos agentes privados no controle do solo urbano. O primeiro é aquele relacionado à própria luta dos moradores das áreas periféricas por melhores condições de vida. Uma vez que os terrenos no centro da cidade e nas

imediações deste centro são mais caras, a população mais empobrecida compra terrenos na periferia distante, onde os preços são mais baixos, ou, às vezes, simplesmente ocupa estes terrenos para iniciar o processo de auto-construção de suas moradias. Estes moradores

(...) organizam-se para obter serviços públicos necessários à sobrevivência e assim, através do seu trabalho, conseguem obter ‘melhorias’ para estes bairros, aumentando ao mesmo tempo o preço da terra, que beneficiará os proprietários de terras vazias. (...) Muitas vezes, quando a valorização do lugar faz aumentar em demasia o preço da terra e os impostos, parte daqueles que lutaram por esta transformação são, pela impossibilidade de pagar estas taxas, ‘empurrados’ para mais longe, para recomeçar a produção social da cidade em outro lugar e (...) propiciar a apropriação de renda por apenas uma parcela, na qual não está incluído (ARLETE RODRIGUES, 1988: 22).

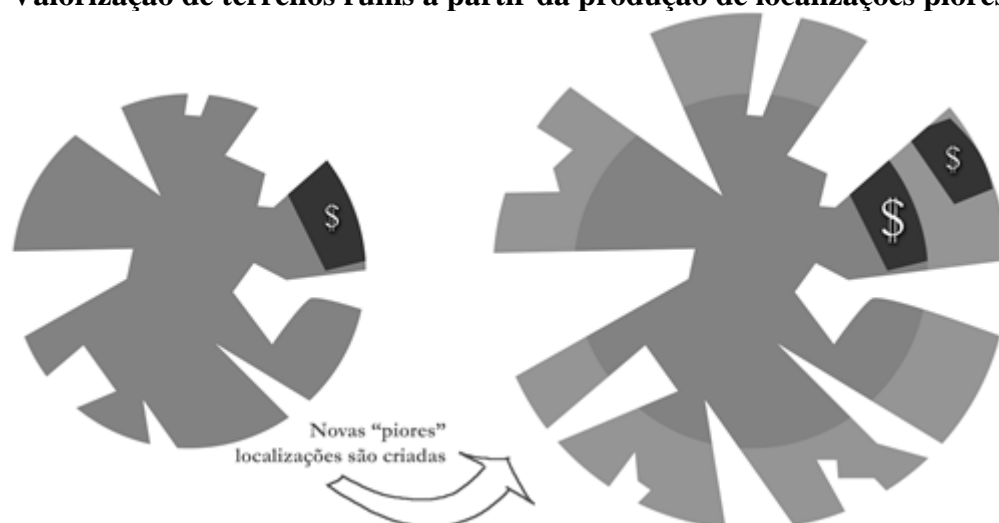
Fato é que todos os terrenos situados entre as áreas onde estes moradores ocuparam e lutaram por melhorias, e o centro da cidade, foram valorizadas neste processo, propiciando a apropriação da renda da terra por apenas uma parcela de indivíduos, na qual a classe trabalhadora que se organizou para produzir esta valorização não está inclusa. Neste sentido, impõe-se um movimento contraditório da realidade, em que os proprietários fundiários são beneficiados graças à luta das camadas populares por condições mais dignas de vida. O segundo motivo é determinado por uma lógica tão perversa quanto o primeiro. É fundamental entendermos o papel que o próprio *poder público* desempenha neste processo de crescimento desordenado propício à prática de retenção especulativa de terrenos. A construção de conjuntos habitacionais nas áreas periféricas dos grandes centros destinados à população excluída do mercado formal de terras também reforça este processo de apropriação privada da renda fundiária. Valorizam-se terrenos mal localizados produzindo-se localizações piores, ainda mais distantes da área equipada com os equipamentos de consumo coletivo e a infra-estrutura urbana.

Seriam esses, portanto, os dois principais motivos que originam essa forma de especulação imobiliária. No primeiro, como vimos, é por iniciativa e luta da população carente que a rede de serviços é estendida à periferia. No segundo, é por iniciativa do próprio Estado que, com base no discurso ideológico do combate ao *déficit* habitacional, “empurra” essa população para áreas longínquas, provendo posteriormente essas áreas com a infra-estrutura necessária, ou não. A simples implantação de um complexo habitacional distante do centro, ainda que desprovido dos serviços básicos, é suficiente para a valorização das propriedades que se localizam neste entreposto, como mostra a Figura 2.

No Brasil, sobretudo na época do regime militar, essa política teve como principal efeito a fragmentação e a desarticulação do tecido urbano nos grandes centros, uma vez que estes conjuntos habitacionais foram implantados na periferia distante e desprovida de infraestrutura. No Município de Campinas, no vetor de expansão urbana da Rodovia Anhanguera, a SP-330 (região sudoeste), foi construída a maior parte dos complexos habitacionais existentes hoje na cidade, pela Companhia de Habitação Popular (COHAB) do município:

Entre 1966 e 1982, foram construídas nessa região pouco mais de 9 mil unidades de moradia, entre casas e apartamentos, em seis conjuntos habitacionais (...). Esses grandes conjuntos habitacionais distantes e desarticulados da malha urbanizada ultrapassaram a barreira física representada pela Via Anhanguera, induzindo a expansão urbana nessa direção. Destaca-se que sequer as condições de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos foram devidamente equacionadas (PIRES, 2007: 32).

**Figura 2**  
**Valorização de terrenos ruins a partir da produção de localizações piores**



Fonte: <http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>  
Elaboração: Renato Saboya

Fabíola Rodrigues (2008), analisando o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas<sup>2</sup>, de 1971, comenta a política da COHAB em Campinas, baseando-se no texto da equipe responsável pela elaboração do plano:

(...) muito sutilmente a equipe do PPDI deixa entrever que discorda da política de aquisição de glebas desconectadas da malha urbana, conforme era prática corriqueira da COHAB. Em verdade, a política fundiária da COHAB promovia o uso especulativo do solo urbano à medida que sua prática de incorporação sistemática de terras ainda não urbanizadas ‘chancelava’ a retenção de terras, pelos capitais privados, das áreas localizadas no entremeio da malha urbana

<sup>2</sup> Este plano é considerado o primeiro Plano Diretor de Campinas (Fabíola Rodrigues, 2008, : 24)



consolidada e das novas fronteiras demarcadas pelos conjuntos habitacionais recém-abertos (FABÍOLA RODRIGUES, 2008: 173).

Vale destacar que Campinas é apenas mais um caso que não foge à regra do padrão de urbanização no Brasil, baseado na expansão desarticulada da malha urbana, provocando a subutilização da infra-estrutura de serviços básicos e encarecendo progressivamente a cidade. Em sua obra intitulada *Metrópole Corporativa Fragmentada* (1990), dedicada ao estudo do espraiamento da mancha urbana da cidade de São Paulo ao longo do processo histórico de urbanização, Milton Santos traz uma informação de grande relevância:

Em mensagem ao Congresso Legislativo de São Paulo, Carlos de Campos, presidente da província em 1925, mostrava o crescimento, a extensão da cidade ‘com a maior liberdade de construção’ – a ‘expansão desmedida’ que prejudicava o serviço de abastecimento de água, esgotos, viação, calçamento, iluminação, policiamento domiciliário, etc. (BARBOSA<sup>3</sup>, 1987: 267-269; citada por SANTOS, 1990: 17).

Se este processo se fazia notar já em 1925, tornou-se apenas mais intenso com o passar do tempo, em especial com a intensificação do processo de urbanização no Brasil, que ocorreu basicamente a partir da segunda metade do século XX. Milton Santos destaca ainda que o fenômeno pode ser observado em cidades de outros países do chamado terceiro mundo, mencionando o caso da Cidade do México, onde, em 20 anos (1950-70), a área urbana cresce mais de 4 vezes, sendo que a densidade populacional cai de 16 para 11,7 habitantes/Km<sup>2</sup> no mesmo período (Ibidem: 19). Esses dados comprovam a consolidação do seguinte processo: espraiamento da mancha urbana sem a devida ocupação da mesma, deixando uma enorme quantidade de espaços vazios no seu interior, os chamados *vazios urbanos*. Esses espaços vazios reforçam a feição de uma cidade fragmentada, desnecessariamente grande, com suas partes desarticuladas entre si e com uma infra-estrutura ociosa. É por isso que *o processo de espraiamento da mancha urbana está intrinsecamente relacionado ao processo de especulação imobiliária*, na medida em que estes espaços vazios são valorizados quando dotados de infra-estrutura:

A especulação imobiliária (...) adotou um método, próprio, para parcelar a terra da cidade. Tal método consiste no seguinte: o novo loteamento nunca era feito em continuidade imediata ao anterior, já provido de serviços públicos. Ao contrário, entre o novo loteamento e o último já equipado, deixava-se uma área

---

<sup>3</sup> BARBOSA, M.C.B. *Tudo como dantes no quartel de Abrantes* – práticas de produção do espaço na cidade de São Paulo, 1890-1930. São Paulo, FAU-USP, 1987. (Tese de doutorado)

de terra vazia, sem lotear. Completado o novo loteamento, a linha de ônibus que o serviria seria, necessariamente, um prolongamento a partir do último centro equipado. Quando estendida, a linha de ônibus passava pela área não loteada, trazendo-lhe imediata valorização. O mesmo ocorreria (e ocorre) com os demais serviços públicos: para servir o ponto extremo loteado, passariam por várias áreas vazias, beneficiárias imediatas de melhoramento público (CARDOSO, CAMARGO e KOWARICK, 1973: 9-10).

O impacto mais imediato deste processo é o encarecimento dos serviços urbanos, tornando a cidade cada vez mais onerosa para seus habitantes e “empurrando” as classes de baixa renda para locais cada vez mais distantes da malha urbana dotada de infraestrutura. O caso de Campinas se encaixa perfeitamente nesse quadro. O trecho abaixo, retirado da entrevista com Ari Fernandes, exemplifica o fato:

Desde os anos 70, a expansão da área efetivamente urbanizada da cidade vem se dando a um ritmo superior ao crescimento demográfico. (...) Década de 80 [o crescimento demográfico] deu 3,8% ao ano, na anterior tinha dado 6,5%, e na década de 90 deu 2,5% ao ano. E nessa década que está se encerrando, não vai chegar a 1%, e mesmo assim a expansão continua. (...) a cidade se torna caríssima (...). Porque o transporte, pra chegar lá no bairro da ponta, tem que passar por um monte de áreas vazias, e está cobrando esse custo do combustível, dos equipamentos. A infra-estrutura urbana, de um modo geral, (...) fica ociosa (...) (Entrevista, Ari Fernandes, 2009).

O Quadro 1 indica a discrepância existente entre a expansão da área urbana de Campinas e a sua efetiva ocupação.

**Quadro 1**  
**Evolução do percentual efetivamente ocupado da mancha urbana em Campinas**

|             | <b>Área total da mancha urbana</b> | <b>Área efetivamente ocupada</b> |
|-------------|------------------------------------|----------------------------------|
| <b>1945</b> | 16,25 Km <sup>2</sup>              | 70%                              |
| <b>1954</b> | 53 Km <sup>2</sup>                 | Dado inexistente                 |
| <b>1968</b> | 110 Km <sup>2</sup>                | 40%                              |
| <b>1978</b> | 152 Km <sup>2</sup>                | 52%                              |
| <b>1980</b> | 173 Km <sup>2</sup>                | 55%                              |
| <b>1996</b> | 380 Km <sup>2</sup>                | 50%                              |

Fonte: Documentos das Coordenadorias de Planejamento Socioeconômico e de Apoio Técnico/PMC<sup>4</sup>  
Elaboração: Thiago A: Trindade

<sup>4</sup> Dados contidos na tese de Miranda (2002).

Em seu estudo sobre a incorporação de áreas rurais à cidade de Campinas, Miranda discute esse processo ressaltando algumas de suas implicações socioespaciais. A autora destaca que o “(...) crescimento urbano intenso e desordenado (...)” da cidade, dentre outros problemas, gerou “(...) enormes pressões sobre os equipamentos e os serviços sociais, notadamente na área habitacional” (Miranda, 2002: 34). Esta pesquisadora afirma também que nas décadas de 1950 e 1960, mesmo com o grande vigor econômico experimentado pela Região de Campinas - impulsionado pelo processo de industrialização - foi nessa época que, em um movimento aparentemente contraditório, “(...) o capital fundiário alavancou sua ‘marcha especulativa’” (Ibidem: 50). Contudo, de acordo com a análise de Carlos Lessa<sup>5</sup> apontada por Miranda, não havia contradição alguma nesse processo:

(...) Lessa (1981) faz uma importante observação: ‘o capital industrial brasileiro era basicamente internacionalizado e, o capital imobiliário, nacional, não havia, portanto, uma oposição entre burguesia nacional e capital internacional, e sim uma convergência entre eles; (era) um território demarcado, onde, à concessão ao capital estrangeiro da hegemonia do circuito industrial, (correspondia) à reserva do circuito imobiliário ao capital privado nacional como fronteira de valorização’. Pela ação do capital imobiliário, leia-se o funcionamento do ‘circuito imobiliário especulativo’, ocorreu o conseqüente espraiamento da mancha urbana, fenômeno comum aos grandes centros urbanos brasileiros (Ibidem: 50-51).

Esta aliança fundamentada pela convergência de interesses entre capital estrangeiro e nacional é ressaltada também por Ribeiro (s/data):

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

O resultado desta política é um modelo de urbanização pautado pelos interesses patrimonialistas dos proprietários fundiários, o que gerou grandes cidades com uma ocupação rarefeita, contendo uma enorme quantidade de espaços vazios – como fruto da retenção especulativa da terra – em seu interior. O *Caderno de Subsídios* elaborado pela

---

<sup>5</sup> LESSA, Carlos. *A crise urbana e o circuito imobiliário*. Salvador, mimeo, 1981.

equipe técnica da SEPLAN para embasar os debates da reformulação do Plano Diretor de Campinas em 2006, aponta claramente a manifestação desse processo na cidade. O grupo responsável pela elaboração do texto enfatizou a questão das sucessivas ampliações do perímetro urbano ao longo da história de Campinas, reflexo de uma política urbana desarticulada que contribuiu imensamente para a fragmentação do tecido urbano da cidade e possibilitou a realização de negócios altamente lucrativos para o segmento imobiliário:

Com efeito, a delimitação do perímetro urbano foi alterada dezoito vezes ao longo do período analisado, qual seja 1952 a 2000, assegurando invariavelmente ganhos imobiliários para os proprietários dessas áreas, e seguramente uma demanda social para o poder público, que sem sombra de dúvida se traduz em custos financeiros (Prefeitura Municipal de Campinas/Caderno de Subsídios do Plano Diretor, 2006: 103).

Um dado de grande relevância sobre a questão dos vazios urbanos em Campinas foi trazido pela matéria do Jornal Correio Popular, de 11 de março de 2007. A reportagem apontava que um dos objetivos principais do Plano Diretor (PD) de Campinas aprovado no ano de 2006 era reduzir a área ociosa existente na cidade, ou seja, ocupar os vazios urbanos induzindo o crescimento em direção ao centro. O próprio Secretário de Planejamento na época, Márcio Barbado, afirmou: “Não há porque expandir o perímetro urbano. Só nos espaços vazios ainda existentes daria para colocar mais duas Campinas em número de habitantes” (Correio Popular, 11/03/07).

É necessário fazer uma observação a este respeito: na gestão municipal atual, comandada pelo prefeito Hélio de Oliveira Santos, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), de fato, não houve nenhuma tentativa de ampliação do perímetro urbano, ao contrário das duas gestões anteriores, de Francisco Amaral (1997-2000), do Partido Progressista (PP), e de Izalene Tiene (setembro/2001-2004<sup>6</sup>), do Partido dos Trabalhadores (PT). Vale lembrar que esta é a segunda gestão de Hélio, uma vez que o atual prefeito foi reeleito no primeiro turno das eleições de 2008 com quase 70% dos votos. No entanto, embora não tenha havido nenhuma investida da atual gestão para a ampliação do perímetro urbano de Campinas, é inegável que este governo tem promovido ações que incontestavelmente atendem aos interesses do mercado imobiliário destinado às camadas de

---

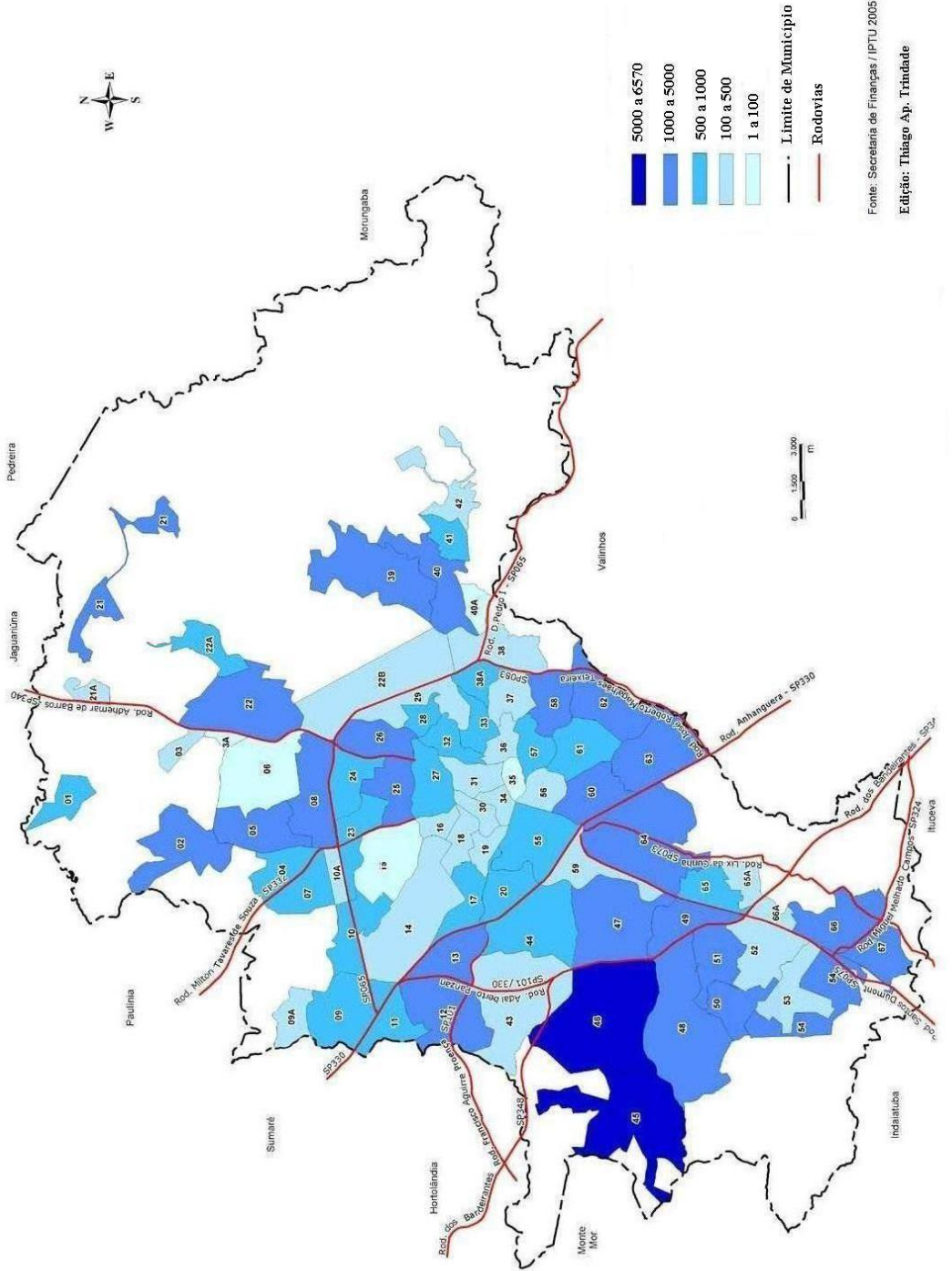
<sup>6</sup> Izalene assumiu a prefeitura após o assassinato do Prefeito Antônio da Costa Santos (PT), no dia 10 de setembro de 2001.

alta renda, e contrariam as reivindicações dos segmentos que lutam por uma ocupação do solo urbano mais ordenada e equilibrada do ponto de vista ambiental.

Esse assunto será tratado posteriormente, quando discutirmos os conflitos recentes envolvendo o executivo municipal e o COMDEMA (incluindo as tentativas de ampliação do perímetro urbano por gestões passadas), sendo que a proliferação dos loteamentos fechados nas áreas rurais – objeto principal de nossa discussão – é apenas um aspecto destes conflitos. Antes, porém, discutiremos algumas questões referentes às novas formas de moradia das classes de mais alto poder aquisitivo – os condomínios exclusivos. O Mapa 2, elaborado pelos técnicos da prefeitura, ilustra a distribuição dos vazios urbanos em Campinas.

## Mapa 2

### Quantidade de lotes vazios dentro do perímetro urbano de Campinas, por UTB



Fonte: Secretaria de Finanças / IPTU 2005  
 Edição: Thiago Ap. Trindade

Os números no interior do mapa se referem às Unidades Territoriais de Base (UTBs), uma divisão territorial adotada pela Prefeitura de Campinas para fins de planejamento. Embora o mapa revele que a maior quantidade de lotes vazios encontra-se na zona sudoeste, local habitado majoritariamente pela população de baixa renda, é evidente que a área central apresenta um número significativo de lotes vazios, onde seria viável alocar um número significativo de pessoas aproveitando a infra-estrutura já existente e evitando a dispersão contínua da mancha urbana.

### **1.1. (Re)configuração territorial nas cidades: a lógica da urbanização periférica promovida pelas camadas de alta renda**

No decorrer do século XX, a sociedade brasileira sofreu profundas transformações em sua estrutura econômica, política e social. O processo de urbanização que se intensificou no país a partir da década de 1950 imprimiu um novo perfil demográfico à nação. Se no início do século passado a economia brasileira era basicamente de caráter agrário-exportadora, atualmente o Brasil é um país predominantemente urbano, com cerca de 80% de sua população habitando as cidades. Além disso, embora seja considerado um país “emergente”, possui um importante parque industrial consolidado, constituindo-se como uma das principais economias periféricas do capitalismo global na atualidade. O fato é que, no decorrer desse processo de modernização urbano-industrial que transformou completamente a configuração territorial do país<sup>7</sup>, é possível verificar momentos distintos no que concerne à organização do espaço intra-urbano, em especial dos grandes centros. Neste sentido, a análise de Caldeira (1997) é particularmente relevante. Esta autora expõe, de maneira sucinta, as características centrais dos três diferentes estágios de organização espacial experimentados pelas cidades brasileiras, tomando como modelo empírico a cidade de São Paulo.

Caldeira ressalta que, no início do século XX, a população de São Paulo estava distribuída de forma extremamente concentrada no espaço urbano, isto é, as diferentes classes e grupos sociais conviviam próximos uns dos outros, porém “(...) em arranjos residenciais

---

<sup>7</sup> “Seja qual for o país e o estágio do seu desenvolvimento, há sempre nele uma configuração territorial formada pela constelação de recursos naturais, lagos, rios, planícies, montanhas e florestas e também de recursos criados: estradas de ferro e de rodagem, (...) barragens, açudes, cidades, o que for. É esse conjunto de todas as coisas arranjadas em sistema que forma a configuração territorial cuja realidade e extensão se confundem com o próprio território de um país” (SANTOS, 1988: 75-76).

radicalmente distintos: os ricos em casas espaçosas, os pobres amontoados nos cortiços” (Ibidem: 156). No período que compreende as décadas de 1940 e 1980, justamente no contexto de modernização da economia brasileira, verifica-se uma distinção espacial mais visível entre ricos e pobres, uma vez que nesta época a organização da cidade foi caracterizada pela divisão entre centro e periferia, onde “(...) as classes média e alta ocupavam os bairros centrais e bem-equipados em termos de infra-estrutura urbana, enquanto os pobres habitavam a precária periferia” (Ibidem: 156). Contudo, em um processo que começa a ganhar corpo já em meados da década de 1970 e se intensifica nos anos seguintes (Caldeira, 1997; Souza, 2000), as classes de mais alto poder aquisitivo passaram a migrar em direção às áreas periféricas dos grandes centros urbanos brasileiros. Tal processo é descrito por Caldeira da seguinte forma:

Nos últimos quinze anos, (...) uma combinação de processos (...) transformou profundamente o padrão de distribuição de grupos sociais e atividades econômicas no espaço da cidade. São Paulo continua a ser altamente segregada, mas a maneira pela qual as desigualdades se inscrevem no espaço urbano mudou de modo considerável. Nos anos 90, as distâncias físicas entre ricos e pobres diminuíram, ao mesmo tempo que os vários mecanismos para separá-los tornaram-se mais óbvios e complexos (CALDEIRA, 1997: 156).

O que permitiu esse encolhimento das distâncias físicas entre ricos e pobres, ao mesmo tempo que os mecanismos de controle e segregação foram aperfeiçoados? Podemos afirmar que esta transformação no modelo de organização da cidade nos últimos anos (que, vale lembrar, não é exclusiva de São Paulo e muito menos do Brasil) deve-se basicamente em razão da emergência de uma nova forma de moradia, produzida especialmente para as classes de mais alto poder aquisitivo. Estamos nos referindo aos condomínios fechados ou condomínios exclusivos das classes médias e altas. Ou, ainda, de acordo com a definição de Caldeira, *enclaves fortificados*: “Enclaves fortificados são espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho” (Ibidem: 155). Haesbaert (2002) também apresenta uma importante contribuição ao debate:

Os condomínios exclusivos são a expressão dessa nova forma de morar. Cercados por semelhantes, agrupam-se ilhados e isolados por cercas e muros do mundo estranho e adverso circundante (como se este não fosse, em grande parte, resultado de sua própria criação). Frequentam os mesmos lugares, compram os mesmos artigos, há espaços para lazer e compras, ‘tudo sem sair de casa’. Para se penetrar nesta cidadela ultrapassam-se diversos umbrais e controles. Cruzam-se guaritas, portarias, vestibulos, interfones e, finalmente, podemos ingressar neste mundo que, a todo momento, traduz sua estranheza e desconfiança a tudo que lhe seja contraposto (HAESBAERT, 2002: 98).



Neste sentido, é como se estivessem sendo produzidas cidades dentro da cidade (Beltrão Sposito, 2003), territórios que, por sua vez, procuram tornar-se cada vez mais autônomos em relação ao restante do tecido urbano, uma vez que estes espaços não são construídos apenas para fins de moradia, mas também de trabalho, consumo e lazer. Tais condomínios são, em certo sentido, desconectados da malha urbana, uma vez que não procuram interagir com o restante da cidade, já que sua (cada vez mais) complexa organização espacial é voltada para dentro (Caldeira, 1997). Com base em suas pesquisas sobre loteamentos fechados na Região Metropolitana de Campinas (RMC), Pires (2007: 8) aponta esta tendência: “(...) na implantação desses empreendimentos, especialmente os de maior porte, está subjacente a idéia de autonomia em relação aos investimentos e serviços públicos e à própria cidade”.

Antes de adentrarmos no debate mais específico em torno das causas e conseqüências da proliferação dos loteamentos fechados no território das cidades, convém fazer algumas menções, ainda que breves, sobre um processo fundamental para a compreensão da lógica da estruturação espacial da cidade capitalista, diretamente relacionado a esta nova forma de moradia: a *segregação socioespacial*, ou simplesmente *segregação residencial*. Destaque-se apenas que a segregação não é causada pela disseminação de condomínios exclusivos, ou seja, a segregação, enquanto fenômeno social, *precede* a proliferação dos loteamentos fechados. Mas também é fato que os processos de segregação no âmbito do território urbano têm se acentuado em função deste novo modelo de organização espacial das cidades, cada vez mais fragmentado e desarticulado. É por isso que Caldeira afirmou que “São Paulo *continua* a ser altamente segregada”, uma vez que, em função da incorporação dos enclaves fortificados à paisagem urbana, esta segregação tem se manifestado de forma diferenciada nos últimos anos.

Para uma definição inicial de segregação, consideramos a proposta de Villaça bastante adequada e pertinente à presente discussão: “(...) a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjunto de bairros* da metrópole” (Villaça, 1998: 142; grifos do autor). É evidente que este processo de segregação não se manifesta apenas nas aglomerações urbanas denominadas de metrópole, uma vez que este processo pode ser

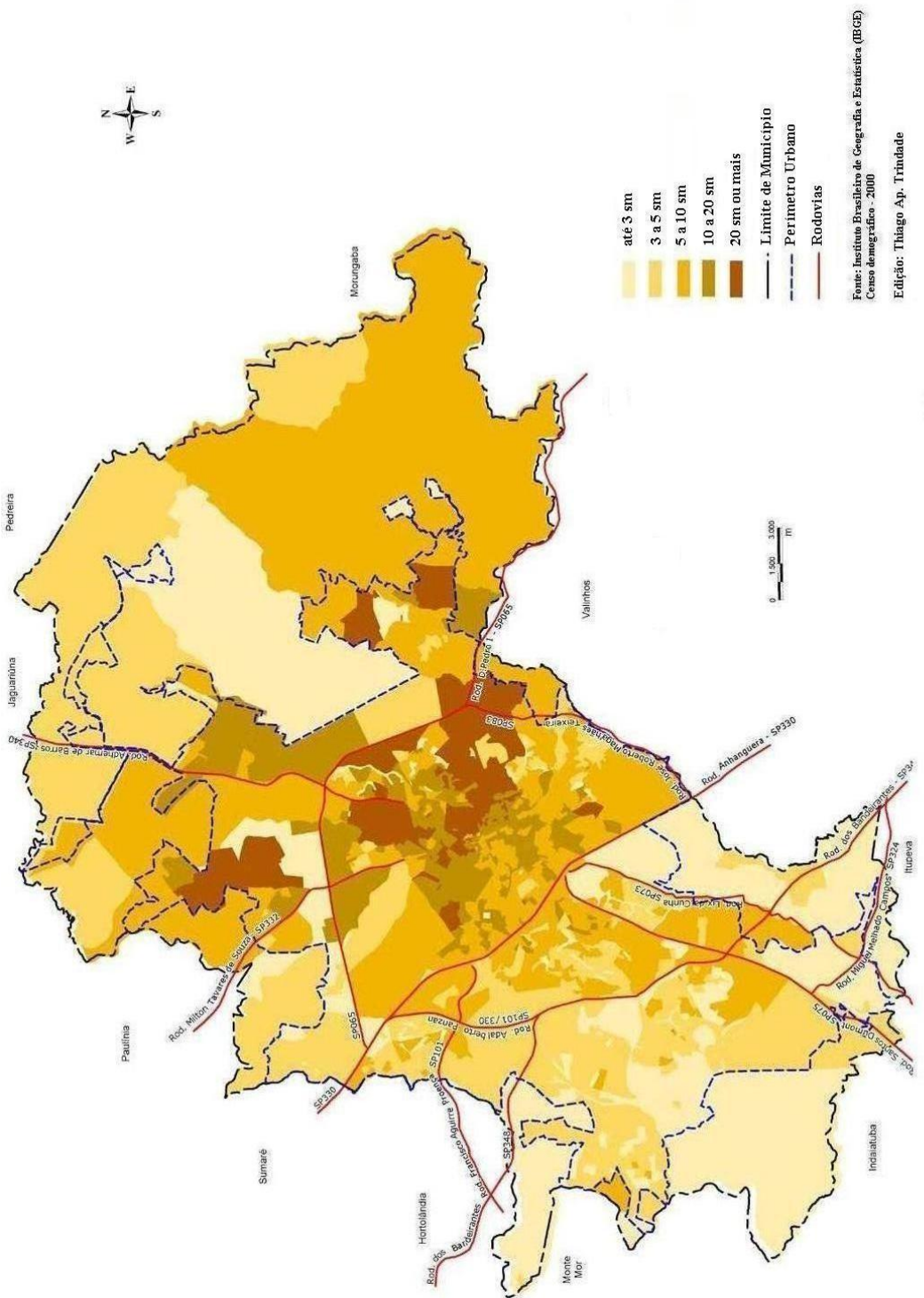
verificado mesmo em cidades de porte médio (Beltão Sposito, 2003) ou em cidades grandes ainda não consideradas metrópoles. É relevante mencionarmos que esta definição de Villaça está fortemente relacionada à discussão da presente pesquisa, uma vez que buscamos analisar a proliferação de loteamentos fechados em um recorte territorial específico da Cidade de Campinas: a região Leste, onde estão situados os distritos de Sousas e Joaquim Egídio, que compreendem a APA de Campinas e se constituem no alvo preferencial de ocupação das classes de média e alta renda no Município.

O padrão de segregação em Campinas confirma a definição do conceito proposta por Villaça. No estudo de (1997), é possível identificarmos a tendência de ocupação de diferentes regiões gerais da cidade por grupos sociais que se distinguem especialmente no aspecto socioeconômico:

Na porção Leste na direção dos distritos de Sousa e Joaquim Egídio, (...) a ocupação residencial de padrão médio alto tem sido expandida (...), através da implantação de condomínios fechados e tem sido objeto também de investimentos em grandes empreendimentos comerciais (...), o que vem gerando mudanças no ritmo e padrão de ocupação. Mais ao Norte encontra-se o distrito de Barão Geraldo, (...) apresentando uma concentração de alta e média renda, áreas em grande processo de valorização imobiliária, [com] grande potencial de crescimento (...). E (...) a porção sudoeste do município é caracterizada por uma ocupação rarefeita, de baixo padrão ocupacional e população de baixa renda, apresentando tendências de intensificação deste padrão (CAIADO, 1997: 476).

O Mapa 3, referente aos rendimentos familiares, evidencia plenamente a tendência de ocupação pelas classes de alta renda no quadrante norte-nordeste de Campinas, área privilegiada nesta pesquisa. Na porção sudoeste, verifica-se nitidamente a presença das camadas mais pobres. É possível verificar que há uma considerável concentração de pessoas de alta renda na região central de Campinas, porém, as outras únicas localidades onde encontramos responsáveis pelo domicílio na faixa acima de 20 salários mínimos são os distritos de Barão Geraldo, Sousas e Joaquim Egídio, situados no já referido quadrante norte-nordeste. Em contrapartida, o grosso da população de baixa renda está situado do outro lado da Rodovia Anhanguera, concentrado especialmente no quadrante sudoeste do município.

### Mapa 3 Rendimento médio dos responsáveis por domicílio em Campinas



Há dois aspectos na discussão trazida por Villaça sobre a segregação que consideramos particularmente importantes para nosso estudo: o primeiro se refere ao fato de que a segregação deve ser analisada sempre como processo, um fenômeno que caracteriza-se pelo dinamismo e pelo movimento, não sendo, portanto, um quadro estático: “A consciência de que a segregação é processo, é tendência, é (...) fundamental” (Villaça, 1998: 149). Isto significa dizer que nenhuma região geral ou conjunto de bairros será totalmente homogênea do ponto de vista de sua ocupação, isto é, nenhuma área segregada será exclusiva de alguma classe social, uma vez que a segregação sempre se refere a uma tendência de ocupação de uma área por determinados grupos, e não a algo já cristalizado (como mostrado no Mapa 3). Evidentemente que, ao se restringir a escala de análise – da região geral para o condomínio fechado, por exemplo – o grau de homogeneidade aumenta bruscamente.

Porém, é necessário enfatizar que, mesmo dentro dos condomínios exclusivos das elites urbanas, este atributo de homogeneidade social também deve ser relativizado, uma vez que nestes espaços circulam indivíduos de origem social distinta daquela de seus habitantes. Estamos nos referindo aos porteiros, vigilantes, faxineiras, etc., quer dizer, trabalhadores contratados para realizar os serviços braçais que cotidianamente frequentam aquele espaço. Talvez, alguns desses trabalhadores passem mais tempo dentro dos condomínios do que alguns de seus próprios patrões. Portanto, pode até haver uma homogeneidade social do ponto de vista daqueles que habitam o condomínio, mas não daqueles que lá circulam e trabalham. O segundo aspecto refere-se ao caráter *dialético* da segregação. Segundo Villaça, afirmar que existem dois tipos de segregação, ou seja, a segregação das camadas de alta renda de um lado, e das camadas de baixa renda do outro, é um equívoco. O autor destaca que “(...) não há dois tipos de segregação, mas um só. A segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns, provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros” (Ibidem: 147-148). Concordamos com o autor, na medida em que as áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário, que são os locais de moradia preferencialmente eleitos pelas classes altas, são inviáveis de serem ocupadas pelas classes trabalhadoras empobrecidas.

Acreditamos que este processo é particularmente nocivo no que se refere às áreas centrais das grandes cidades, uma vez que a ocupação destas áreas pelas elites

urbanas no processo de modernização urbano-industrial do Brasil implicou na expulsão daquelas camadas excluídas dos benefícios gerados pelo crescimento econômico. Foi em função desta valorização das áreas centrais que se deu a migração forçada do enorme contingente de trabalhadores urbanos em direção às áreas periféricas dos grandes centros, para comprar um lote de terra por um preço acessível (muitas vezes de forma clandestina) ou simplesmente para ocupar um terreno e edificar sua moradia. As áreas centrais ofereceriam condições de habitabilidade muito melhores para as camadas populares, que não puderam ser usufruídas em função da valorização diferencial do solo e da pobreza que sempre assolou essas camadas no decurso do processo de modernização conservadora característico do Brasil. Embora, nos últimos anos, exista uma tendência de (re)ocupação dos centros tradicionais das grandes cidades no Brasil pelas camadas populares (Villaça, 1998; Souza, 2000), não é incorreto afirmar que uma grande parte da população carente que habita as cidades ainda reside na periferia longínqua. De qualquer forma, o importante é entender essa característica da segregação enquanto um processo dialético, onde as decisões tomadas por uns, no que se refere ao seu local de moradia ou à implantação de atividades econômicas – como os *shopping centers* -, implica na exclusão territorial de outros.

Após estas breves colocações a respeito do fenômeno da segregação, analisemos agora as principais causas e conseqüências relacionadas à proliferação dos condomínios exclusivos das elites urbanas. Souza (2004), em um estudo sobre a dinâmica recente da urbanização brasileira, aponta algumas causas que estariam relacionadas à auto-segregação das classes médias e altas nesses territórios:

(...) diversos fatores (...) têm contribuído, desde meados dos anos 70, para o incremento dos condomínios exclusivos como hábitat urbano elitista, símbolo máximo da auto-segregação que, em São Paulo e no Rio, alcançou elevado grau de sofisticação. Dentre esses fatores, podem ser destacados; a deterioração das condições gerais de habitabilidade e qualidade ambiental nos bairros residenciais privilegiados tradicionais (...); o desejo de uma maior exclusividade social; e, eventualmente, a procura de novos espaços residenciais que apresentem amenidades naturais (...). Entretanto, uma análise do material publicitário sobre condomínios exclusivos (...) revela que o fator ‘ busca de segurança’ foi, ao longo do tempo, ganhando importância crescente, até tornar-se predominantemente central (SOUZA, 2004: 66).

Parece haver certo consenso entre os estudiosos do tema de que o fator principal relacionado à expansão dos condomínios exclusivos consiste, fundamentalmente, no temor da violência existente nos grandes centros urbanos contemporâneos. A

compreensão de Caldeira vai nesse sentido: “Esses espaços encontram no medo da violência uma das suas principais justificativas e vêm atraindo cada vez mais aqueles que preferem abandonar a tradicional esfera pública das ruas para os pobres, os ‘marginais’ e os sem-teto” (Caldeira, 1997: 155). Quer dizer, embora haja outros fatores envolvidos - fatores que serão discutidos neste tópico -, acreditamos que a busca pela segurança consiste realmente no atrativo principal deste novo produto imobiliário que são os condomínios exclusivos. A imagem de uma comunidade segura, homogênea e livre das inconveniências do cotidiano urbano é facilmente visível nos anúncios comerciais relacionados a esses imóveis, como destaca Beltrão Sposito:

A liberdade segmentada que se quer nos loteamentos fechados pressupõe que a privacidade não é apenas a privacidade individual, aquela que se deseja ter dentro da moradia, mas a privacidade dos segmentos sociais de maior poder aquisitivo, em relação aos outros. Tal leitura parece ser confirmada, a nosso ver, pela inclusão do atributo ‘segurança’ no conjunto de quesitos positivos associados a esses imóveis (Beltrão Sposito, 2003: s/página).

Analisando de forma mais detida os anúncios comerciais de loteamentos fechados, entretanto, percebemos que há pelo menos outros dois fatores que são bastante ressaltados: a qualidade ambiental desses espaços e a praticidade que eles proporcionam a seus moradores, no sentido de exigirem deslocamentos cada vez menos frequentes em direção à cidade tradicional. Analisemos primeiramente a questão das amenidades naturais. Como destacado na citação de Souza (2004) alguns parágrafos anteriores, a deterioração da qualidade ambiental nos bairros tradicionais, e porque não dizer, nas áreas centrais das grandes cidades de uma maneira geral, sobretudo no que se refere à poluição do ar e aos quilométricos congestionamentos, tem sido um fator marcante na paisagem dos grandes centros urbanos.

Dessa forma, as classes de mais alto poder aquisitivo procuram, em sua “fuga” para a periferia, espaços dotados de belezas naturais e amenidades físicas, como lagoas e grandes extensões de verde. Espaços “saudáveis” do ponto de vista do meio ambiente natural são elementos constituintes desta concepção de *habitat* que emergiu nas cidades brasileiras e em outras partes do mundo, especialmente porque a imagem da cidade tradicional é diretamente associada à degradação ambiental, poluição do ar, visual e sonora, além dos enormes congestionamentos resultantes de um trânsito cada vez mais caótico e desorganizado: “A qualidade de vida, o lazer e o verde aparecem sempre associados,

quando se trata de venda do produto ‘loteamento fechado’” (Beltrão Sposito, 2003: s/página). É interessante observar que, no decorrer do processo de modernização urbano-industrial do Brasil, quando as cidades começam a ganhar primazia na organização do território nacional, a imagem do moderno era associada ao grande centro urbano, dotado de equipamentos de comércio e serviços sofisticados, o que conferia um *status* diferenciado ao indivíduo que pudesse se integrar a esse meio, enquanto que a imagem do campo, do agrário, era associada ao atraso. Com a deterioração da qualidade de vida nos grandes centros, a simbologia da natureza, do verde e das belezas naturais passa a adquirir novo significado no imaginário social das elites urbanas. Os condomínios fechados buscam, dessa forma, aliar a modernidade do urbano às belezas do campo, associando a tudo isso uma condição social diferenciada – isto é, *status* - àqueles que podem pagar por esta nova forma de moradia.

Passemos agora para o outro item – a questão da praticidade que esses loteamentos proporcionam. Este quesito também é facilmente perceptível nos anúncios comerciais relacionados aos condomínios, no sentido de que estes empreendimentos, por sua excelente localização e infra-estrutura interna, exigem deslocamentos cada vez menos freqüentes dos seus moradores em direção à cidade. O sentido da propaganda que se veicula pode ser entendida justamente nesses termos: a ida à cidade tradicional, ao espaço de todos, deve ser evitada ao máximo. Para que estes deslocamentos sejam evitados, os condomínios fechados oferecem uma ampla gama de serviços especializados, desde psicólogos e professores de ginástica até lavagens de carro e centros de massagem (Caldeira, 1997: 160). Caso o condomínio não disponha de todos os equipamentos necessários, a propaganda ressalta que a excelente localização do empreendimento resolve praticamente todos os problemas, uma vez que seus moradores precisarão realizar curtos e breves deslocamentos para ter acesso a outros serviços especializados, situados em um raio muito próximo ao condomínio (BeltrãoSposito, 2003: s/página).

Feitos estes apontamentos sobre a qualidade ambiental e a praticidade cotidiana proporcionada pelos condomínios fechados, direcionemos agora nosso olhar para um outro aspecto da propaganda relacionada a estes empreendimentos: *a idéia de segregação enquanto algo positivo*, enquanto um *valor* a ser cultivado nos círculos sociais que habitam os condomínios fechados. Em relação a este ponto, cabe ressaltar a seguinte questão

levantada por Caldeira: “Os anúncios não só revelam um novo código de distinção social, mas também tratam explicitamente a separação, o isolamento e a segurança como questões de *status*. Em outras palavras, eles repetidamente expressam a segregação social como um valor” (Caldeira, 1997: 159). Os anúncios comerciais procuram transmitir ao comprador a idéia da exclusividade e da homogeneidade social que o condomínio oferece, mantendo-o salvo de encontros indesejáveis. O encarte representado pela Figura 3 foi veiculado em uma edição recente do jornal *O Estado de São Paulo*, referente a um condomínio fechado situado nas proximidades do distrito de Barão Geraldo (zona norte de Campinas). Acreditamos que este encarte reflete de maneira bastante apropriada os elementos discutidos até aqui. É necessário enfatizar ainda que é comum em todos os anúncios mencionar-se os equipamentos de lazer que o loteamento dispõe, onde se inclui academias de musculação e ginástica, clubes sociais, piscinas, *play-grounds*, etc., sempre associados à imagem de uma maior qualidade de vida. Portanto, segurança, qualidade ambiental, praticidade, lazer e homogeneidade social, seriam os elementos que consideramos centrais na origem da demanda por este novo produto imobiliário. As más condições de vida nos grandes centros urbanos, que a partir de um determinado momento começam a atingir inclusive as classes de mais alto poder aquisitivo, seriam as principais causas originárias dessa nova arquitetura habitacional, que vem se disseminando cada vez mais, inclusive nas classes de padrão médio-baixo (Souza, 2000; Pires, 2007<sup>8</sup>).

---

<sup>8</sup> A tese de Pires (2007) analisa a produção de três loteamentos fechados na RMC, sendo um deles destinado às classes médias baixas, localizado no Município de Sumaré.



**Figura 3**  
**Encarte comercial de condomínio fechado**

O privilégio que poucos terão  
de encontrar a paz entre amigos



A praticidade do moderno sem perder o prazer de viver a natureza.

A prática de esportes, uma atitude saudável em busca da qualidade de vida, a partir de exercícios que condicionam o corpo. Assim o fitness pode ser praticado em equipamentos modernos, em um agradável espaço, amplo e completo, atendendo exigências de conforto e tecnologia.



Poucas famílias vivendo em segurança.

Um Portal em estilo neoclássico recebe seus moradores. Moderno sistema de comunicação e identificação com leitura digital proporciona segurança, resguardando você de visitas indesejáveis. Estrategicamente ao lado do Portal está o Edifício Sede e Administrativo, com acesso externo para identificação de fornecedores e orientação aos visitantes.



Fonte: Encarte comercial veiculado no Jornal *O Estado de São Paulo* (Primeiro semestre de 2008)

A frase principal do anúncio do referido empreendimento corrobora a idéia de Caldeira de que o poder de auto-segregação é apresentado como uma questão de status: “O privilégio que poucos terão de encontrar a paz entre amigos”. Ademais, este apelo comercial reflete a idéia de que, na sociedade contemporânea, *direitos sociais precisam ser comprados*. Para viver em paz, sem se preocupar com assaltos, latrocínios e seqüestros, é necessário pertencer a uma determinada elite econômica, poderosa o suficiente pra se auto-segregar em ilhas de prosperidade, felicidade e bem-estar social, atributos que a cidade moderna não mais possui. Sendo assim, é necessário desagregar-se desta cidade, que um dia já foi boa, mas a dinâmica social a transformou num lugar inabitável para os “cidadãos de bem”. O apelo comercial reflete também uma profunda descrença no Estado e a

qualquer idéia relacionada à *coisa pública*. É como se o Estado estivesse completamente falido e não pudesse mais oferecer nenhum tipo de proteção aos seus cidadãos. Portanto, para ser um cidadão nesta nova ordem, é preciso pagar, afinal de contas, a paz será uma dádiva concedida a uns *poucos* privilegiados, como destaca o anúncio. A cidade, dessa forma, se fragmenta. São criados guetos que não interagem com o restante do tecido urbano, uma vez que sua organização é voltada para dentro, como ressaltou Caldeira (1997). Há, nesse sentido, uma valorização da comunidade em oposição à cidade situada no mundo externo<sup>9</sup>. A análise de Sennett traz luz ao debate:

(...) o bairrismo e a autonomia local estão se tornando credos políticos de amplo espectro, como se as experiências das relações de poder tivessem mais sentido humano quanto mais intimista for a escala – mesmo que as estruturas efetivas de poder cresçam cada vez mais na direção de um sistema internacional. A comunidade se torna uma arma contra a sociedade (...) (SENNETT, 1989<sup>10</sup>: 413, citado por SOUZA, 2000: 205).

O debate fundamental gira em torno da oposição entre comunidade e sociedade. Entre os que querem – e podem – se esconder em condomínios exclusivos e os que habitam o espaço público das ruas. O grau de interação e sociabilidade entre os diferentes grupos e classes sociais possibilitados pelo espaço da cidade tradicional é, dessa forma, cada vez menos freqüente, o que reforça os padrões de exclusão social e segregação residencial. Que fique claro: de forma alguma, estamos afirmando que a cidade tradicional permite uma interação harmoniosa e idílica entre os diferentes grupos e classes; se teve algo que a história política do capitalismo nos ensinou é que a interação entre estes é, fundamentalmente, *conflituosa*. O que queremos destacar em nossa leitura é que a fragmentação da cidade a partir da proliferação destes enclaves fortificados *reforça e alimenta* uma visão segregacionista e excludente de uma minoria em relação à maioria, tornando qualquer tipo de interação entre estes grupos cada vez menos comum. Ademais, de acordo com nossa perspectiva, o conflito que caracteriza as relações entre diferentes grupos sociais é visto como algo positivo, uma vez que não se pode forjar uma sociedade democrática sem o embate político (não-violento) resultante da integração entre estes grupos, tendo o Estado, claro, como agente mediador destes conflitos. Neste sentido, a

---

<sup>9</sup> O filme “A Vila”, do diretor indiano Night Shyamalan, é um excelente material para o debate sobre esta questão.

<sup>10</sup> SENNETT, Richard. *O declínio do homem público*. As tiranias da intimidade. São Paulo. Companhia das Letras, 1989

cidade enquanto um espaço comum de socialização pode contribuir mais do que a cidade fragmentada e fissurada em guetos, ainda que, mesmo na cidade tradicional, em função das desigualdades engendradas pelo capitalismo, nem todos usufruem dela da mesma maneira. O importante é esclarecer que a segregação é *reforçada* neste novo modelo de cidade, dificultando cada vez mais a interação inter-grupos/classes:

Enquanto ambientes de socialização primária, os condomínios auto-segregados são, ademais, estímulos à geração de anti-cidadãos, estreitando os horizontes convivenciais de adolescentes e jovens e contribuindo para incutir em seu imaginário uma idéia de cidade que, de certo modo, significa a dissolução da cidade enquanto *espaço de encontro*, ainda que esse encontro seja tenso e conflituoso (SOUZA, 2000: 207; grifo do autor).

A cidadania, dessa forma, é colocada em xeque pelo “culto ao gueto” (Senett, 1989). A análise de Milton Santos sobre o significado da localização no território está diretamente relacionada à questão da segregação:

Cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. (...) Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário, têm valor diferentes segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está (SANTOS, 1987: 81, citado por VILLAÇA, 1998: 75).

Dessa forma, para estar bem situado no território, é necessário dispor de poder econômico. E quanto mais poder econômico um indivíduo dispor, mais “cidadão” ele será. Ressalte-se que esta noção de cidadania é aquela mais débil e frágil, que significa mera inclusão na sociedade instituída (Souza, 2000,: 204), sobretudo, no mundo atual, ao nível do consumo (Dagnino, 2005). É por isso que Milton Santos afirma que no Brasil nunca houve cidadãos, mas sim consumidores (Santos, 1987). Nesta sociedade onde impera uma frágil noção de cidadania, até mesmo o território é privatizado, transformado em mero valor de troca e reforçando um sentimento de exclusão da maioria que não tem acesso aos mesmos bens e serviços. Por isso, concordamos com a análise de Tozi sobre a RMC:

Como nos mostra Milton SANTOS (1987), o cidadão nunca existiu no Brasil, tendo sempre sido substituído pelo consumidor. As privatizações avançam nesse caminho, comercializando direitos sociais públicos e básicos. A Região Metropolitana sofre do mesmo mal: transforma porções do território em áreas de ação de projetos privados, não se preocupando com a totalidade das relações existentes, com a cidadania dos seus habitantes (TOZI, 2008: 112).

Sob nosso ângulo de análise, as implicações sociais e políticas desse processo de privatização do território, do qual a produção de loteamentos fechados é apenas um aspecto, são desastrosas. Do ponto de vista dos valores democráticos, e de uma noção de cidadania autêntica, onde esteja subjacente a idéia de direitos sociais e políticos, esta fragmentação territorial provocada pelos enclaves das elites urbanas é simplesmente antagônica. A discussão protagonizada por Dagnino vai exatamente ao encontro de nossa idéia central. A autora estabelece um diálogo crítico com a concepção neoliberal do termo cidadania, explicando o que significa efetivamente ser cidadão a partir de uma concepção progressista de política e de sociedade:

A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.). (...) Esse projeto significa uma reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações sociais (...). (...) para a sociedade em seu conjunto, requer também aprender a viver em termos diferentes com esses cidadãos emergentes que se recusam a permanecer nos lugares definidos social e culturalmente para eles (DAGNINO, 2005: 105).

Portanto, não é possível pensar uma sociedade democrática onde não haja interação, encontro e convivência entre os diferentes grupos e classes sociais, mesmo que essa convivência caracterize-se por sua natureza *potencialmente* conflitiva. Pode-se afirmar mesmo que a sociedade liberal está entrando em choque com seus próprios valores preconizados no plano jurídico-formal, isto é, o famoso termo igualdade e liberdade. Embora estes valores nunca tenham sido efetivados para toda a população (em países como o Brasil, aliás, ficaram muito longe disso), sempre permanecendo mais como direitos formais do que reais, é possível arriscar a afirmação de que este comportamento que louva e incita o isolamento das classes dominantes afronta tais valores de forma nunca antes vista na sociedade ocidental. Caldeira aponta que o desenho da cidade moderna é análogo ao ideário liberal, no sentido de se constituir em uma cidade aberta e pública, na pretensão ideológica de que aquele espaço pudesse ser usufruído igualmente por todos. É evidente que, assim como a sociedade liberal, essa cidade também nunca foi capaz de incorporar todos os seus habitantes de forma igualitária:

Tanto a cidade aberta e sem exclusões quanto a ordem política incorporando todos os cidadãos como iguais nunca existiram, mas seus ideais fundadores e suas promessas de incorporação mantiveram seu poder durante séculos, dando forma às experiências de cidadania e de vida urbana e legitimando a ação de vários grupos excluídos em suas reivindicações de incorporação (CALDEIRA, 1997: 165).

No entanto, Caldeira ressalta que as transformações recentes no espaço urbano “(...) rejeitam os princípios de abertura e igualdade e tomam a desigualdade e a separação como seus valores” (Ibidem: 166), colocando em xeque a base de sustentação ideológica que norteou as relações políticas na cidade e na sociedade liberal durante os últimos séculos. A partir da leitura das implicações sociopolíticas deste processo de fragmentação urbana, Souza apresenta uma tese provocativa:

Pode-se arriscar mesmo a tese de que o que está em jogo, (...) é a própria cidade em seu sentido usual - ou seja, como uma unidade na diversidade, em que as contradições de classe, as tensões de fundo étnico e a segregação residencial daí decorrentes não eliminam a percepção da cidade como uma unidade geográfica coerente. A fragmentação, como o nome sugere, relativiza ainda mais e decisivamente uma unidade desde sempre já relativizável à luz da diversidade (SOUZA, 2000: 217).

Mesmo com os conflitos e as contradições sociais inerentes à sociedade capitalista, o desenho da cidade tradicional permitia enxergar a mesma como uma unidade geográfica coerente, ainda que esta idéia de coerência deva sempre ser relativizada em função dos processos de segregação residencial característicos da paisagem daquela cidade. No contexto atual, porém, o processo de fragmentação do tecido urbano imposto pelos condomínios exclusivos das elites, causa uma série de constrangimentos à percepção da cidade uma entidade socioespacial coesa e integrada, uma vez que o processo de segregação, nesta conjuntura, ganha um novo contorno e tem seus fundamentos reforçados a partir do novo produto imobiliário oferecido pelo capital.



# 2

## **Estatuto da Cidade x interesses econômicos: a luta pela legitimação da função social da propriedade**

Analisando o quadro político do Município de Campinas atualmente, não é necessário empreender um grande esforço para constatar a existência de um conflito institucional entre o COMDEMA e o Executivo Municipal. Constata-se com a mesma facilidade que este último, em muitos casos, vem agindo em consonância com os interesses do mercado imobiliário, transcendendo até mesmo, em algumas ocasiões, os limites da legalidade. Para além de uma visão superficial, que reduziria todo este quadro a um simples embate entre ambientalistas e desenvolvimentistas, sob a nossa perspectiva de análise pode-se afirmar que tal conflito deve ser compreendido à luz das diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, *especialmente no que concerne ao dispositivo da referida lei que torna obrigatória a participação popular* na formulação, execução e implementação da política urbana, que também engloba a questão ambiental.

Este conflito é, na realidade, reflexo de uma disputa que está sendo travado em uma esfera mais ampla, a saber, a esfera da sociedade brasileira como um todo. O Estatuto da Cidade representa um avanço jurídico extraordinário no âmbito do sistema político nacional, uma vez que subordina o direito de propriedade aos interesses coletivos. Em verdade, o Estatuto se refere a uma forma totalmente inovadora de fazer política urbana, no sentido de repensar o modelo de expansão e crescimento das cidades, o que, como veremos, entra em choque com os interesses corporativos dos agentes ligados ao mercado imobiliário. Num primeiro momento, pode-se constatar que esses interesses, historicamente consolidados por meio de uma promíscua relação entre público-privado, que se consolidou decisivamente no processo de modernização urbano-industrial no Brasil (Quinto Jr., 2003; Ribeiro, s/data), representam um grande obstáculo à implementação das principais diretrizes previstas no Estatuto. A maior ou menor aplicação do Estatuto da Cidade dependerá, em larga medida, da correlação de forças na esfera municipal, aquela onde são travados os principais conflitos políticos referentes à legislação de uso e ocupação do solo.

Portanto, se, a partir da década de 1960, travou-se uma luta por uma legislação urbanística mais progressista, o que culminou na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a disputa política agora se volta para a luta pela implementação do Estatuto no Brasil, de forma a garantir a efetivação da função social da cidade e da propriedade. O fato é que o Estatuto da Cidade está ancorado em alguns pilares básicos que visam a redefinição dos padrões estabelecidos historicamente pela política urbana na sociedade brasileira. De acordo com Saule Jr., o poder público deve se nortear pelas seguintes diretrizes e instrumentos para construir uma política urbana mais incluyente:

*Diretrizes gerais da política urbana*, cabendo destacar a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, à ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; *Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social*, tais como o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado); *Instrumentos de regularização fundiária*, como o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social; *Instrumentos de gestão democrática da cidade*: conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança (SAULE JR., 2001: 11-12; grifos do autor).

Dado o modelo de urbanização que prevaleceu no Brasil, isto é, um crescimento desordenado da cidade espraiando desnecessariamente a mancha urbana, sobretudo em função da retenção especulativa da terra, aliado às características excludentes, oligárquicas e autoritárias de nosso sistema político (GECD<sup>11</sup>, 1999; Telles, 1994), consideramos que os dois aspectos mais caros ao Estatuto da Cidade consistem: 1) nos instrumentos urbanísticos destinados a coibir a especulação imobiliária, a saber, parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação do imóvel, denominados por alguns especialistas como *sanções sucessivas*, e 2) a obrigatoriedade da participação popular na formulação, execução e implementação da política urbana.

Analisemos o primeiro ponto. Destaque-se que as sanções sucessivas atacam diretamente a causa dos maiores problemas existentes nas cidades brasileiras do ponto de vista urbanístico, ou seja, a especulação imobiliária, prática que se consagrou como

---

<sup>11</sup> Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática



legítima no decurso do processo de urbanização do Brasil. Como já discutimos anteriormente, o próprio Estado agiu no sentido de alimentar esse processo de apropriação da renda fundiária por uma pequena parcela de proprietários de terras. A finalidade desses instrumentos é justamente coagir o dono do terreno a conferir um uso à sua propriedade, evitando assim a retenção especulativa da terra e a conseqüente dispersão inadequada da mancha urbana. Em um texto de 1988, no contexto da elaboração da atual Constituição Federal, Arlete Rodrigues debatia a falta de controle sobre a propriedade urbana e a articulação existente entre os movimentos urbanos pela regulamentação de seu uso na Constituinte:

Não há, como regra geral, mecanismo de limitação à propriedade da terra. O Estado dispõe sobre o uso da propriedade, mas é muito mais significativa a defesa da propriedade do que a limitação ao uso ou o acesso a quem não tem. Teoricamente a propriedade deveria ser subordinada ‘ao interesse social e coletivo’ (Constituição de 1934) ou ao ‘bem-estar social’ (Constituição de 1946) ou à ‘função social’ (Constituição de 1969). São, na verdade, abordagens genéricas da garantia do direito de propriedade. No atual momento histórico, com a vigência de um Congresso Constituinte, a questão da função social tem sido colocada pelos movimentos reivindicativos e seus representantes, de forma abrangente e relacionada à questão do uso, enquanto os proprietários e seus representantes explicitam a defesa da propriedade, de quem já tem (ARLETE RODRIGUES, 1988: 25).

As abordagens excessivamente genéricas relacionadas à propriedade, típicas do formalismo jurídico liberal-democrático, nunca haviam se constituído em um mecanismo claro de controle da mesma. A mobilização dos atores políticos ligados ao campo da reforma urbana no processo Constituinte de 1988 resultou na inclusão, pela primeira vez na história da sociedade brasileira, de um capítulo exclusivo sobre a política urbana na Constituição Federal. Vale destacar que a emenda popular de reforma urbana, subscrita por cerca de 160 mil eleitores em todo o Brasil<sup>12</sup> (Maricato, 1994: 310) resultou no capítulo sobre a política urbana da Constituição, perdendo porém grande parte de seu conteúdo original em função da pressão política exercida por grupos conservadores, ligados especialmente aos empresários do setor imobiliário (Silva, 2002: 147). Entretanto, era um avanço inegável em comparação à legislação existente anteriormente.

---

<sup>12</sup> Foi estabelecido pela Assembléia Constituinte, na época, que seriam necessárias 30 mil assinaturas de eleitores para encaminhar ao Congresso uma emenda popular. Vê-se, portanto, que a emenda de reforma urbana conseguiu muito mais assinaturas do que o mínimo necessário.

O capítulo sobre a política urbana é composto pelos Artigos 182 e 183, sendo que no 4º parágrafo do Artigo 182 são explicitadas as sanções a que o proprietário está sujeito a sofrer, de forma sucessiva, caso sua propriedade não esteja cumprindo com a função social, que, por sua vez, é definida pelo Plano Diretor (PD) do município. Desde aquele momento, estabeleceu-se um controverso debate jurídico: estes instrumentos urbanísticos previstos na Constituição seriam auto-aplicáveis, ou necessitavam de legislação específica para serem utilizados? No governo petista de Luiza Erundina em São Paulo, iniciado no ano de 1989, houve uma tentativa por parte da administração municipal de aplicar as sanções sucessivas na expectativa de controlar a dinâmica predatória do mercado imobiliário urbano e amenizar, com isso, as desigualdades socioespaciais resultantes do crescimento e da expansão desordenada da cidade. Neste contexto, é válido reproduzir a seguinte citação de Ermínia Maricato:

Segundo a leitura de alguns eminentes juristas brasileiros (Eros Grau, Miguel Baldez) as novas figuras constitucionais seriam auto-aplicativas, mas após uma longa batalha entre governos municipais e o judiciário – que teve início no governo de Luiza Erundina em São Paulo, em 1992 -, sua aplicação foi considerada dependente de regulamentação dos artigos Constitucionais 182 e 183 (MARICATO, 2000: 176).

Ainda segundo a autora, *a estreita relação entre o poder político e a propriedade privada no Brasil explica a decisão do judiciário naquele contexto*, que dificultava uma tributação e um controle mais rígidos sobre a terra urbana (Maricato, 2000: 162). De qualquer forma, é necessário enfatizar que desde a promulgação da Constituinte a rede movimentalista ligada ao campo da reforma urbana se articulou em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), no intuito de pressionar o Congresso Nacional pela regulamentação do capítulo referente à política urbana existente na Constituição Federal. Após um longo processo de mobilização e articulação política junto ao Congresso Nacional em Brasília, que durou cerca de 11 anos (Silva, 2002; Grazia, 2003), o FNRU obteve aquilo que é considerado a grande vitória histórica do movimento pela reforma urbana na sociedade brasileira: a aprovação do Estatuto da Cidade. O Estatuto regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição, incluindo as sanções sucessivas, e conferiu, por conseguinte, um respaldo jurídico concreto às administrações municipais dispostas a se utilizarem destes artifícios para regular o uso da propriedade e promover uma política urbana alinhada ao ideário reformista.

Esse longo tempo que o Estatuto tramitou no Congresso não suscita dúvidas quanto à forte resistência que os setores conservadores possuem em relação a esta lei, dentre os quais podemos destacar os proprietários fundiários, os empresários ligados ao ramo imobiliário e de transportes urbanos e setores conservadores da Igreja Católica, ligados à facção Tradição, Família e Propriedade (TFP) (Grazia, 2003). A análise de Ribeiro vai nessa direção:

O longo tempo consumido para (...) [a] aprovação [do Estatuto da Cidade] resultou dos bloqueios colocados pelas forças políticas representantes dos interesses patrimoniais constituídos em torno da dinâmica de organização da cidade desigual. Na formação das cidades brasileiras constitui-se um poderoso circuito de acumulação urbana cujo fundamento é a apropriação de diversos tipos de renda urbana (...) (RIBEIRO, s/página: s/data).

É factível, portanto, a afirmação de que após a aprovação da lei, os embates políticos entre setores reformistas e conservadores doravante se darão em função das disputas pela implementação efetiva do Estatuto. Nessas circunstâncias, um dos pontos mais polêmicos e gerador de conflitos é justamente o que se refere à utilização dos instrumentos destinados a coibir a especulação fundiária na cidade. Os acontecimentos verificados no processo de reformulação do Plano Diretor (PD) de Campinas em 2006 constituem-se em um bom exemplo: na referida ocasião, os dois conselhos mais importantes na política de planejamento urbano no município, o COMDEMA e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) protagonizaram um conflituoso debate acerca da adoção dos instrumentos pelo PD municipal. Nitidamente, houve uma articulação do setor imobiliário através do CMDU, no intuito de impor obstáculos à inserção dos instrumentos na lei municipal.

Não por acaso, na época foi noticiado que o CMDU considerava que os instrumentos de parcelamento e edificação compulsórios constituíam uma ação de “(...) confisco da propriedade privada pela Prefeitura de Campinas” (Correio Popular, 28/11/2006). Uma reportagem publicada dois dias depois trazia a notícia de que o COMDEMA e o CMDU haviam entrado em “rota de colisão” no debate sobre a elaboração do PD, sendo que a maior polêmica envolvia os instrumentos de combate à especulação. É interessante destacarmos alguns trechos da referida reportagem:

Os conselheiros do CMDU querem que a adoção dos instrumentos urbanísticos venha precedida de estudos técnicos que demonstrem a sua necessidade de viabilidade da aplicação. Eles pedem que esta exigência esteja textualmente no

projeto. O presidente do CMDU, João Coelho, e o engenheiro Raul Penteado disseram que *o parcelamento do solo com a aplicação do IPTU progressivo têm efeito confiscatório das terras privadas* (CORREIO POPULAR, 30/11/2006; grifo nosso).

O ânimo foi acirrado com a publicação de uma nota oficial assinada pela presidente do Comdema, Mayla Yara Porto, em que faz duras críticas ao CMDU (...). A presidente escreveu na nota, (...) que ‘as questões levantadas se referem à legalidade (...). O que parece é que estão tentando fundar uma nova república em Campinas, *com total desrespeito à Constituição e ao Estatuto da Cidade* (que prevê a adoção dos instrumentos)’ (CORREIO POPULAR, 30/11/2006; grifo nosso).

O conflito evidenciado pela reportagem é o mesmo que norteou as disputas entre os grupos alinhados ao programa da reforma urbana e os segmentos contrários à plataforma reformista. Entendemos que essa disputa contrapõe, na realidade, atores políticos que possuem diferentes concepções a respeito de quais direitos devem pautar o ordenamento jurídico-político de uma sociedade: os individuais ou os coletivos. Sob nossa ótica particular, é necessário frisar que a defesa incondicional do direito de propriedade *expressa um paradigma de organização social onde os direitos individuais teriam primazia no contexto do sistema político e institucional*. Por outro lado, a luta dos segmentos reformistas em prol da aplicação do princípio da função social da propriedade, está atrelada a uma lógica inversa, *em que os direitos individuais - como o direito de propriedade - estariam subordinados aos interesses da coletividade*. Esta constatação não tem como finalidade “romantizar” este conflito e apontar qual lado está certo ou errado, mas sim de reconhecer a existência e as divergências entre estes dois projetos, o que é fundamental para compreendermos o sentido das atuais disputas travadas no campo da política urbana brasileira pela implementação do Estatuto da Cidade.

No episódio do processo de reformulação do PD de Campinas, os segmentos alinhados ao ideário reformista acabaram obtendo uma importante vitória, uma vez que o texto final da lei foi aprovado com a inclusão de todos os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade necessários para se empreender uma verdadeira reforma urbana. Para a administração se utilizar desses instrumentos, no entanto, leis municipais específicas precisam delimitar as áreas e especificar quais instrumentos serão aplicados (PD de Campinas, Parágrafo único do Art. 64), o que significa dizer que os segmentos reformistas

precisarão travar novas batalhas políticas com os setores conservadores em prol da adoção dos instrumentos pela administração municipal.

Convém destacar a observação de Ribeiro (2003) a respeito das características gerais do Estatuto da Cidade para entendermos melhor este efeito negativo que os instrumentos de combate à especulação provocam nos empresários ligados ao ramo imobiliário, e nos proprietários fundiários obviamente. Este autor afirma que o Estatuto “(...) contém dois modelos de políticas urbanas”. O primeiro modelo seria *redistributivo*, uma vez que pretende capturar parcelas da renda real geradas pela expansão urbana e pelo investimento público para financiar ações que amenizem as desigualdades socioespaciais, e *regulatório*, uma vez que pretende *subordinar o uso da propriedade aos interesses coletivos*. Este modelo se expressa através dos instrumentos como o IPTU progressivo. O segundo modelo é de caráter *distributivo*, e está relacionado à provisão de serviços habitacionais e urbanos, como regularização fundiária e urbanização de favelas (Ribeiro, 2003: 15). A partir dessa idéia, o autor faz uma reflexão bastante pertinente:

Podemos constatar desde já que as intervenções distributivas serão muito provavelmente apoiadas por todas as forças, já que, de um lado, os políticos vêm nelas um poderoso mecanismo de consolidação e ampliação de suas bases eleitorais e, por outro lado, não intervêm nos interesses econômicos e patrimoniais. Já as ações redistributivas tocam na correlação de forças que em cada cidade transforma em poder corporativo os interesses constituídos em torno da acumulação urbana, composta pelos circuitos mercantis-imobiliários (renda da terra, lucros na incorporação e ganhos patrimoniais) e mercantis-empresariais (lucros na construção das obras públicas, na exploração de serviços coletivos concedidos) (RIBEIRO, 2003: 15).

Sendo assim, é de se esperar que o modelo redistributivo de política urbana contido no Estatuto da Cidade enfrentará grandes obstáculos para ser implementado efetivamente nas cidades brasileiras, moldadas historicamente pelos interesses patrimonialistas e empresariais. É justamente este aspecto do Estatuto que guarda em seu bojo o potencial para se produzir um novo modelo de cidade e um novo parâmetro de urbanização no Brasil. Entretanto, os embates políticos ocorridos no processo de reformulação do PD de Campinas constituem-se em apenas um exemplo de como as forças conservadoras apresentarão grande resistência à aplicação de tal modelo de política urbana. O trecho seguinte, retirado da entrevista com o Prof.º Ari Fernandes, realizada em março deste ano, corrobora a tese de Ribeiro apresentada na citação anterior:

(...) o IPTU progressivo é o satanás do setor imobiliário. Eles não admitem: falou em IPTU progressivo numa reunião de empresários, os caras te põem pra fora. Eles não admitem isso. Até por essa tradição do lucro imobiliário de Campinas ter vindo exatamente da conservação especulativa de terrenos, lotes e glebas sem nenhuma contrapartida ao poder público. Os caras vão incorporando valor da urbanização que se dá em volta, e ficam quietos, não gastam um tostão (Entrevista, Ari Fernandes, 2009).

Dessa forma, um dos grandes desafios colocado para os setores progressistas alinhados ao ideário da reforma urbana, que se encontram dentro e/ou fora do aparelho estatal, consiste em fazer valer os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade destinados a coibir a especulação imobiliária e produzir uma cidade menos desigual, distribuindo de maneira mais equânime os custos decorrentes do processo de urbanização. A sociedade civil, portanto, necessita de um Estado forte e atuante para a aplicação desta lei. Porém, a história política do capitalismo nos ensina que um Estado forte o suficiente para aplicar as leis de interesse mais direto dos setores populares só pode ser construído a partir de intensas lutas e mobilizações sociais. A garantia institucional dos direitos é um passo fundamental na luta política, porém não suficiente para que eles sejam efetivados no plano concreto. Para que o Estatuto da Cidade não seja mais uma lei cuja existência se restrinja ao plano formal, é necessário que os segmentos reformistas, sejam eles movimentos populares, segmentos ambientalistas, intelectuais ou entidades profissionais, se articulem nas diferentes escalas (nacional, regional e local) pressionando os governos a aplicarem as diretrizes essenciais para a promoção da reforma urbana no Brasil. A análise de Ermínia Maricato vai nessa direção:

A legislação avançada não é suficiente para resolver os problemas da desigualdade, da exclusão social e da segregação. A importância do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores é evidente, mas não suficiente. A luta social e o controle sobre as Câmaras Municipais, na hora em que votam a legislação de uso e ocupação do solo, é fundamental (MARICATO, 2004: 113).

Por enquanto, a avaliação dos especialistas é que o Estatuto tem desempenhado um papel eminentemente formal, isto é, ainda não foi efetivamente aplicado, como mostra a reportagem vinculada no *site* da Agência Carta Maior em dezembro de 2006, intitulada “Em cinco anos, Estatuto da Cidade cumpre metas formais”, onde são apresentadas análises das especialistas Raquel Rolnik, Ermínia Maricato e da coordenadora do FNRU na época, Regina Pereira. Há que se reconhecer as dificuldades colocadas, pois tributar a propriedade privada no Brasil significa enfrentar interesses seculares, fortemente arraigados na estrutura

estatal e social. Nesse sentido, entendemos que para transformar a política urbana brasileira, no sentido de reverter as prioridades da agenda que está colocada e aplicar efetivamente o princípio da função social da propriedade, *é necessário mudar também a forma de fazer política urbana em nossa sociedade*, o que nos remete ao debate sobre o segundo ponto mais importante do Estatuto da Cidade.

Estamos nos referindo ao dispositivo *que torna obrigatória a participação da sociedade organizada no processo de elaboração e implementação da política urbana*. Se as sanções sucessivas se referem a um processo de *democratização da propriedade urbana*, o dispositivo previsto no Estatuto da Cidade que institui como obrigatória a participação popular na construção da política urbana se refere a um processo de *democratização do Estado*. São, por isso, sob nossa leitura, os dois princípios mais caros ao Estatuto da Cidade, constituintes dos pilares fundamentais desta lei. A observação de Moura explica qual a finalidade do dispositivo que institui a participação da sociedade:

Como estratégia de construção de uma cidade mais justa, o Estatuto procurou garantir, sobretudo em seu capítulo IV, a participação popular através de instrumentos como os conselhos de política urbana; os debates, audiências e consultas públicas e as conferências de desenvolvimento urbano, entre outros. Esses mecanismos visam também, *aumentar a pouca interlocução existente entre poder público e sociedade civil em geral e, pelo forte impacto que os planos e normas urbanísticas acarretam na cidade como um todo, tentam impedir o caráter tecnicista, adotado tradicionalmente na discussão urbana (...)* (MOURA, 2002: s/página; grifo nosso).

A análise de Cláudia Correia reforça esta idéia: “Pode-se afirmar (...) que o Estatuto abre perspectivas muito interessantes no que se refere ao controle social sobre o processo de Planejamento Urbano, historicamente conduzido no país com métodos autoritários arquitetados em gabinetes de tecnocratas” (Correia, 2003: 157). Caldeira e Holston afirmam que o Estatuto se configura como “(...) uma lei pouco convencional na história da legislação urbana brasileira (...)” em função de algumas razões, dentre as quais podemos destacar o dispositivo que “(...) requer que as políticas urbanas sejam concebidas e implementadas com participação popular” (Caldeira e Holston, 2004: 240). Este princípio do Estatuto da Cidade não é uma questão a ser implementada por vontade política da administração, como é o caso do Orçamento Participativo, mas possui um caráter obrigatório, com força de lei. Dessa maneira, o Estatuto se depara com mais um grande adversário, ou seja, a “cultura política” (pela falta de um termo melhor) consolidada ao

longo do processo de modernização conservadora no Brasil no que concerne à produção da política urbana. Ao lado dos poderosos interesses econômicos representados pelos proprietários fundiários e empreendedores imobiliários, que se habituaram a receber grandes generosidades por parte dos governos municipais, há também uma questão de ordem político-cultural, referente à maneira autoritária e centralizadora com que a política urbana sempre foi conduzida pelas diversas administrações municipais brasileiras, em conluio com os grandes proprietários fundiários e os agentes econômicos ligados ao mercado imobiliário.

Desde a nossa perspectiva, a política urbana no Brasil é uma referência de extrema relevância para se pensar a relação entre a dimensão cultural e a dimensão política de nossa sociedade (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000; Dagnino, 2002; 2005; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006), uma vez que ela sempre foi discutida de maneira eminentemente restrita no âmbito das administrações municipais no Brasil, tendo suas orientações e princípios definidos por pequenos grupos reunidos em gabinetes (Maricato, 1996; 2000; Souza, 2002; 2006; Moura, 2002). A análise de Moura aponta de forma incisiva para estas questões:

(...) à medida que o Estatuto previu o fomento da participação dos diversos agentes sociais que atuam no cenário urbano convidando e instruindo-os a posicionarem-se segundo seus interesses em uma instância pública, legítima e democrática de discussão, criou também e, em consequência, novas formas de disputa do poder local que, não raro, vêm chocando com as formas tradicionalmente empregadas, enfrentando resistência daqueles setores detentores desse poder (MOURA, 2002: s/página).

Com base neste panorama, nos parece correto afirmar que outro grande desafio imposto ao Estatuto também consiste em impor um novo paradigma cultural no processo de construção da política urbana na sociedade brasileira. Como mostraremos no próximo tópico, o caso de Campinas é emblemático para comprovarmos que estes padrões culturais estabelecidos em torno da maneira de se fazer política urbana ainda persistem de maneira notável, constituindo uma espécie de “caixa-preta” (Correia, 2003) do poder público desta e de várias outras cidades brasileiras. Maricato, em um texto da década de 1990, já apontava os problemas referentes a essa questão:

A máquina pública administrativa é um produto histórico, sua transformação não é rápida nem simples. Governos ditatoriais, autoritários e/ou elitistas, moldaram a pior face dessa estrutura através de práticas de clientelismo, corrupção, empreguismo, favorecimentos etc... Sua inércia à transformação é muito grande e



frequentemente essa inércia (ou resistência às mudanças) é respaldada por leis ou procedimentos consolidados. Ela é profundamente ineficaz para a democracia e para o interesse da maioria (MARICATO, 1994: 316-317).

Desse modo, percebe-se que a máquina estatal está fortemente direcionada para atender aos interesses dos grupos mais poderosos da sociedade brasileira. Considerando as tradições oligárquicas e excludentes desta sociedade, a leitura do GECD sobre o potencial transformador dos espaços públicos nos sugere o quão relevantes são essas instâncias no contexto sociopolítico nacional, cuja incorporação à estrutura institucional do Estado brasileiro se deu após o fim do regime militar que vigorou por mais de 20 anos:

A construção de espaços públicos torna os mecanismos de decisão política permeáveis à influência dos setores da sociedade civil que geralmente têm sido mantidos à margem desses processos. Nesse sentido, podemos dizer que eles favorecem a ampliação da política, seja por questionar a unilateralidade do Estado na tomada de decisões, seja por questionar a prevalência dos interesses dos grupos privilegiados da sociedade civil (GECD, 1999: 44).

Em um texto de caráter introdutório sobre o Estatuto da Cidade, Marcelo Lopes de Souza faz alguns apontamentos nessa direção. Ao se perguntar *a quem* interessa uma maior democratização do planejamento e da gestão urbanas, o autor avalia que:

Ao contribuir para aumentar o controle público sobre os políticos profissionais, enfraquecer práticas clientelistas (troca de votos por favores) e elevar o nível de consciência da população, especialmente da população pobre, sobre os seus direitos, a participação popular parece só não interessar àquela minoria que, precisamente, ganha com a falta de transparência e com o monopólio decisório nas mãos das elites (SOUZA, s/data: 04).

É por este motivo que o Estatuto da Cidade é cercado por tantas expectativas positivas e otimistas em relação ao futuro da política urbana brasileira por parte dos estudiosos do assunto, como é o caso do próprio autor supracitado:

Uma das coisas positivas do *Estatuto* é a relevância que ele conferiu à participação popular no planejamento e na gestão urbanas. De uma forma ou de outra, ela é mencionada em sete artigos diferentes, três dos quais constituindo um capítulo especificamente devotado ao assunto, intitulado ‘Da gestão democrática da cidade’ (Cap. IV). Além disso, o Art. 52, cujo Inciso I teve sua redação definitiva estabelecida pela Medida Provisória 2.220 de setembro de 2001, determina que o prefeito incorre em improbidade administrativa se ‘impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil’ no planejamento municipal (SOUZA, s/data: 02; grifos do autor).

No entanto, o próprio autor nos adverte que o Estatuto, assim como qualquer outra lei, não altera a correlação de forças e as circunstâncias políticas particulares de cada município. A depender das condições do arranjo político local em termos de capacidade de mobilização dos setores populares, as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade correm o risco de permanecerem restritas ao plano jurídico-formal, não sendo efetivamente transpostas para a realidade concreta/social (Souza, s/data: 02). Voltando nosso olhar para o caso do Município de Campinas, constatamos uma situação onde ainda parecem existir sérios obstáculos no que tange à prerrogativa colocada pelo Estatuto da participação popular na formulação da política urbana. Um exemplo interessante para avaliarmos em que medida a atual administração municipal (no comando do Executivo desde 2005, vale ressaltar) vem incorporando o princípio da participação popular na elaboração da política urbana é o fato ocorrido após o processo de reformulação do PD municipal em 2006.

Sob a alegação de que o referido processo se deu de maneira eminentemente circunscrita e impermeável em relação à participação da sociedade organizada, entidades da sociedade civil organizaram-se previamente e ingressaram com uma representação no Ministério Público (MP) contra o Prefeito Hélio de Oliveira Santos. As entidades basearam sua denúncia no Art. 52 do Estatuto da Cidade, que afirma que o prefeito municipal incorre em improbidade administrativa caso não permita que o processo de elaboração da política urbana decorra de forma democrática e transparente. A partir da entrevista realizada com o Prof.º Ari Fernandes, tomamos conhecimento deste fato. Descobrimos ainda que a alegação da prefeitura é a de que o processo de participação popular na reformulação do PD municipal se concretizaria *após a reformulação geral do plano*, na elaboração dos Planos Locais de Gestão (PLGs). A título de explicação: o Plano Diretor de Campinas divide o município em nove Macrozonas para fins de planejamento territorial e urbanístico (vide Mapa 1). Ao fim do processo de reformulação geral do PD, ficou decidido que a prefeitura deveria elaborar, em conjunto com a sociedade, o Plano Local de cada Macrozona. Dessa forma, a alegação do governo municipal para responder ao questionamento jurídico da sociedade civil junto ao MP é de que o processo de participação popular se daria agora, na ocasião da elaboração de cada PLG.

Até o presente momento, apenas o PLG da Macrozona 5 foi elaborado e está em discussão na Câmara Municipal. Não temos como avaliar, nesta pesquisa, em que

medida este plano foi elaborado de forma democrática e transparente, conferindo atenção às demandas dos segmentos civis interessados no projeto. Entretanto, o simples fato de que existe uma ação no MP contra o Prefeito Hélio em razão da maneira como se deu a elaboração do Plano Diretor geral do Município de Campinas, já se constitui em um elemento de grande relevância para nossa análise. Ao que tudo indica, a questão da participação popular ainda é um tema extremamente caro e incômodo para a sociedade brasileira. Após vinte anos de redemocratização, episódios como este ocorrido em Campinas nos revelam que as reminiscências autoritárias de nosso sistema político permanecem ainda fortemente arraigadas na estrutura estatal e social. No capítulo seguinte, após uma breve análise da trajetória política do COMDEMA, discutimos, por meio de exemplos concretos, como vem se dando a disputa entre este conselho e o Executivo Municipal em Campinas pela implementação da diretriz do Estatuto que se refere à obrigatoriedade da participação popular na formulação da política urbana.



# 3

## COMDEMA: quem é este ator?

Neste capítulo, apresentaremos os aspectos que consideramos centrais na trajetória histórica e política do COMDEMA de Campinas. Em primeiro lugar, é necessário destacar que o COMDEMA é um conselho que possui grande visibilidade na política municipal e na opinião pública de Campinas. Desde o início de nossa pesquisa, desenvolvemos a percepção de que o referido conselho era o mais atuante na área da política urbana e ambiental do município. O Prof.º Ari Fernandes, na primeira entrevista que nos concedeu (março/2009), afirmou que o COMDEMA é, de fato, o conselho de gestão urbana que “mais incomoda” o Executivo, ou seja, é o conselho que interfere mais diretamente na discussão e na elaboração da política urbano-ambiental em Campinas.

Porém, antes de resgatarmos os pontos mais importantes da trajetória histórica do COMDEMA, é interessante oferecer uma definição - ainda que breve - sobre os conselhos gestores. Qual é a natureza destas instituições? Como se define, para fins analíticos, um conselho gestor? No contexto desta pesquisa de mestrado, consideramos que a definição oferecida por Tatagiba e Teixeira (2007) é a que melhor se encaixa dentro de nossas acepções metodológicas:

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

Estas duas variáveis estarão presentes em nossa análise neste capítulo, mas é preciso ressaltar que teremos uma preocupação maior com a segunda (trajetória política), pois o foco desta pesquisa não consiste em analisar profundamente a dinâmica interna do conselho, mas sim a atuação do mesmo em uma questão específica (o parcelamento ilegal do solo na zona rural da APA de Campinas). Analisando a trajetória histórico-política do

COMDEMA, podemos observar que este conselho realmente possui uma relevância destacada no seu campo de atuação, ensejando, em consequência disso, uma relação de conflito quase que permanente com o Executivo Municipal, o que pode ser verificado ao longo de grande parte da história do conselho. Inicialmente, é preciso enfatizar que a história do COMDEMA pode, grosso modo, ser dividida em duas fases: na primeira, que se inicia em 1979 - data da criação oficial do conselho – e se encerra no final da década de 1980, o conselho era praticamente um apêndice do governo municipal, sendo que a representação do segmento civil era inexpressiva; na segunda fase, encetada a partir do final da década de 1980/início da década de 1990, e que se estende até o presente contexto, a configuração institucional do COMDEMA muda significativamente e a sociedade civil passa a ocupar um espaço de maior projeção na representação do conselho (Adriana Souza, 2008: 39).

De acordo com uma pesquisa recente, o primeiro registro de que se tem notícia sobre a criação do Conselho de Meio Ambiente em Campinas data de 1979, por meio da Lei n.º 4.864, durante a gestão de Francisco Amaral. É interessante observar que, nesta época, o conselho na realidade era denominado por *CODEMA*, uma vez que seu nome oficial era Conselho de Defesa do Meio Ambiente. Destaque-se um ponto de significativa relevância para a compreensão da origem do conselho de meio ambiente em Campinas naquele contexto histórico:

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 Estocolmo, 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 (...). Também nessa época são criadas algumas agências ambientais importantes com a Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB) em São Paulo e a Fundação de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) no Rio de Janeiro (Adriana SOUZA, 2008: 40-41).

Segundo o geógrafo Francisco Mendonça, a “(...) realização da Primeira Conferência Mundial do Desenvolvimento e Meio Ambiente, em 1972, em Estocolmo, constituiu-se em importantíssimo evento sociopolítico voltado ao tratamento das questões ambientais (...)” (2002: 46). O surgimento do CODEMA se insere, portanto, na perspectiva da emergência do movimento ambientalista em diversos países, no momento em que a problemática ambiental começa a se inserir na agenda global. Com relação às

características do movimento ambientalista no Brasil, é pertinente atentarmos para a questão levantada por Adriana Souza (2008). Baseando-se em Jacobi (2003) e Ferreira (1999), a autora destaca o caráter restrito assumido pelo movimento ambientalista no momento histórico de sua emergência, “(...) configurando-se como uma articulação que ocorreu nas elites urbanas, que representava um número reduzido de pessoas, grupos e associações” (Adriana Souza, 2008: 41). A seguinte citação de Jacobi também exemplifica este fato:

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: 04)

O caráter elitista e restrito deste movimento se refletiu, de certa forma, no desenho institucional do então CODEMA. Quando de sua criação, o conselho era majoritariamente composto por representantes estatais; mais especificamente, 71% dos conselheiros pertenciam a este segmento, enquanto que apenas 29% (4 membros ao todo) representavam a sociedade civil, “(...) sendo apenas um representante identificado como segmento popular de sociedade de bairro” (Adriana Souza, 2008: 43). Na gestão de Magalhães Teixeira (na época filiado ao PMDB<sup>13</sup>), iniciada em 1983, é promulgada a Lei n.º 5.515, em dezembro de 1984. Pupo (2006) aponta que o artigo 10 da referida lei explicitava que o conselho seria presidido pelo prefeito municipal

(...) e administrado por uma Diretoria Executiva de 14 membros, sendo: dois indicados pelo prefeito (um titular e outro suplente); dois indicados pela Câmara de vereadores (um titular e outro suplente); cinco escolhidos pelo Prefeito entre pessoas representativas da comunidade na proteção do meio ambiente (três titulares e dois suplentes) e cinco integrantes de uma comissão central da Câmara Social<sup>17</sup> (três titulares e dois suplentes) (PUPO, 2006: 43).

É importante frisar que, durante as duas gestões municipais mencionadas (Francisco Amaral e Magalhães Teixeira), mesmo os representantes do segmento civil eram indicados pelo prefeito, como deixa clara o trecho seguinte retirado da entrevista com Flávio Gordon, ex-presidente do COMDEMA (1999-2001):

Eu cheguei em Campinas em 1984, nessa época, já havia um COMDEMA. (...) Era um COMDEMA onde a sociedade civil era indicada por pessoas que o prefeito indicava, pessoas que se destacavam e o prefeito indicava. Nessa época

---

<sup>13</sup> Partido da Mobilização Democrática Brasileira.

o prefeito era o Magalhães Teixeira, que foi eleito em 1983 substituindo o Chico Amaral<sup>14</sup> (Entrevista, Flávio Gordon, 2006).

É por isso que, segundo nossa avaliação, desde sua criação oficial (1979) até o final da década de 1980, o chamado Conselho de Defesa do Meio Ambiente se constituía praticamente em uma extensão do poder Executivo Municipal, uma vez que não havia uma representação expressiva do segmento civil. Soma-se a isso o fato de que esta representação era exercida de maneira artificial, pois os atores pertencentes a este segmento dentro do conselho eram indicados pelo próprio prefeito. Era um desenho institucional que ainda refletia a forma tutelada pela qual a sociedade se relacionava com o Estado no Brasil, no exato momento em que as lutas pelo fim da ditadura e pela redemocratização do país se impulsionavam de maneira consistente e progressiva (Avritzer, 2002; Caldeira e Holston, 2004).

Portanto, as mudanças que estavam em curso, resultantes das lutas populares contra o regime autoritário, já apontavam para um outro modelo de participação da sociedade organizada no processo político. No caso do CODEMA, essas mudanças puderam ser verificadas nas eleições municipais de 1989, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder em Campinas, sucedendo o então prefeito Magalhães Teixeira em uma chapa encabeçada por Jacó Bittar (Prefeito) e Antônio da Costa Santos (Vice). A análise de Pupo é bastante esclarecedora:

Na administração municipal, (...) o então candidato do PT, Jacó Bittar chega ao poder, trazendo consigo o que é popularmente conhecido como modo petista de governar, ou seja, a abertura de canais de participação popular num modelo completamente novo daquilo que era operado pelos governos anteriores. (...) em 04 de dezembro de 1991, é sancionada a Lei 6792 (...). O avanço do agora Conselho Municipal de Meio ambiente é notável no que diz respeito ao seu caráter deliberativo e na participação de 4 representantes titulares e 4 representantes suplentes de entidades ambientais, tornando as entidades ambientais a maior representação no interior do conselho. Além do maior envolvimento do segmento ambientalista, também é tônica a nova pluralidade presente no Conselho - os 22 conselheiros são agora indicados pelos próprios órgãos e entidades representadas no conselho, estes dos mais variados segmentos da sociedade e do poder público (...) - além de o presidente ser escolhido internamente, sem a tutela do poder público (PUPO, 2006; 44).

É fundamental contextualizarmos devidamente o conjunto destas transformações verificadas no arranjo institucional do Conselho de Meio Ambiente de

---

<sup>14</sup> Entrevista concedida à Samuel Pupo (2006).



Campinas em 1989, denominado, a partir daquele momento, Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA). A redemocratização do sistema político nacional, ocasionada com o fim da ditadura militar, representou um marco histórico em termos de redefinição das relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. É certo que, no período do governo ditatorial (1964-1985), as relações entre ambos os atores caracterizaram-se essencialmente pelo conflito e pelo antagonismo; de um lado, estava situado o Estado autoritário, e de outro, a sociedade civil, constituída em uma espécie de bloco supostamente unitário cujo eixo estruturador era a luta pelo retorno ao regime democrático-representativo (Dagnino, 2002; 2005), configurando uma situação onde o “desenho” do conflito era relativamente simples de ser traçado.

No entanto, a redemocratização do país implicou em constrangimentos analíticos para este quadro. A realização de eleições livres para os três níveis de governo no final da década de 1980 possibilitou, sobretudo na esfera municipal, um trânsito dos segmentos civis que lutaram pela redemocratização do país para o âmbito do aparelho estatal. Já não havia mais, portanto, uma oposição pura e simples entre Estado e sociedade civil, pois o desenho do conflito político a partir daquele momento já não podia mais ser traçado com tanta precisão e facilidade. Este processo redefiniu as relações entre estes dois atores (Estado/sociedade civil) em uma escala de abrangência nada desprezível, uma vez que ocorreram vitórias eleitorais das forças democráticas - opositoras dos segmentos que sustentaram o regime militar - em municípios de grande relevância política e econômica no cenário nacional, como São Paulo, Porto Alegre e Campinas, forças aglutinadas especialmente em torno do Partido dos Trabalhadores. A citação seguinte aponta devidamente para a relevância deste processo:

(...) voltando ao terreno mais concreto da experiência de construção democrática brasileira, (...) um dos seus marcos fundamentais foi dado pela possibilidade de que os projetos de cunho democratizante, que se configuraram no interior da sociedade civil e que conduziram a prática política de vários de seus setores, pudessem ser levados para o âmbito do poder do Estado, no nível dos Executivos municipais e estaduais e dos parlamentos. Assim, a década de 90 foi cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado. (...) há que admitir a possibilidade de que pelo menos parte dos projetos democratizantes originados na sociedade civil tenha efetivamente passado a orientar a ação dos ocupantes de Estado, uma vez adequados ao seu novo lugar. (DAGNINO, 2002: 281-282).

As transformações verificadas no desenho institucional do COMDEMA em 1989, com a vitória eleitoral do PT nas eleições municipais realizadas no ano anterior, devem ser compreendidas dentro deste contexto, simbolizado pelo trânsito dos segmentos civis em direção ao aparelho de Estado. As mudanças na organização interna do COMDEMA, dentre as quais cabe destacar a mudança do caráter consultivo para deliberativo, o direito dos conselheiros elegerem o seu presidente a partir de eleições internas e a representação do segmento civil ser indicada pelo próprio segmento e não mais pelo prefeito, *expressam uma outra concepção de relação entre Estado e sociedade*, que pôde ser aplicada na prática – com todos os eventuais constrangimentos estruturais – a partir da vitória eleitoral do PT em Campinas, *concepção esta radicalmente distinta daquela que norteava e ainda norteia a prática política dos setores alinhados ao regime autoritário que havia se esfacelado recentemente*.

Entretanto, cabe lembrar que “(...) o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado” (Dagnino, 2002: 279). Os constantes conflitos entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em Campinas demonstram que a participação da sociedade civil no processo de construção e implementação de políticas públicas setoriais no Brasil se faz em um terreno adverso, repleto de obstáculos estruturais e minado por práticas elitistas, clientelistas e autoritárias do ponto de vista da relação política entre Estado e sociedade (Telles, 1994). A adoção do regime político de caráter democrático-representativo pelo Brasil em 1989 não significou a súbita e repentina democratização das estruturas fundamentais do Estado brasileiro; seria ilusório acreditar que a simples mudança de regime seria capaz de romper com todo o arcabouço autoritário, hierárquico e excludente de nosso sistema jurídico-político, moldado histórica e culturalmente ao longo de nossa formação social (Telles, 1994; Dagnino, 2002). Por isso, a característica não-linear do processo de construção democrática implica em entendê-lo a partir de seus avanços e retrocessos.

Os acontecimentos que marcaram a relação entre o COMDEMA e o poder Executivo em Campinas ao longo da década de 1990 são ilustrativos deste movimento contraditório. Ao fim da gestão de Jacó Bittar em 1992, Magalhães Teixeira (agora filiado ao PSDB) assume a prefeitura de Campinas mais uma vez. Teixeira viria a falecer em 1996, quando o então vice-prefeito, Edivaldo Orsi, também do PSDB, assumiu a chefia do

Executivo. Na ocasião, tudo indica que o COMDEMA estava bastante enfraquecido institucionalmente em função dos atritos recentes com o governo municipal no episódio do *aterro Delta*. Segundo o ex-presidente do COMDEMA Flávio Gordon, os conflitos começaram em razão da pressão exercida pelos moradores do Parque Santa Bárbara (região norte de Campinas) para a desativação do aterro sanitário existente no local. O governo municipal apresentou então um projeto que desativaria o aterro Santa Bárbara e criaria um novo espaço para receber os resíduos sólidos produzidos na cidade, denominado aterro Delta, situado no Jardim Satélite Íris (zona sudoeste), um dos bairros mais carentes de Campinas do ponto de vista socioeconômico. Porém, de acordo com Pupo, este projeto não foi bem visto pelo COMDEMA:

Nesse momento, o Conselho, já deliberativo, barrou essa mudança, deixando clara a deficiência do ponto de vista técnico-ambiental de tal localização, e alargou o período de funcionamento do Aterro Santa Bárbara. A população [do Parque Santa Bárbara] se manifestou e não deixou os caminhões entrarem novamente no aterro. A Secretaria Estadual de Meio ambiente - CETESB interveio e deu a licença de funcionamento do Delta, uma vez que a cidade se encontrava em estado de calamidade com o lixo nas ruas há quatro dias. Essa foi considerada uma grande derrota política, uma vez que, fragilizado, muitas entidades resolveram abandonar o Conselho (PUPO, 2006: 45).

A fragilidade institucional do conselho naquela ocasião teria decorrido exatamente desse ponto: não acreditando na legitimidade do COMDEMA perante o Executivo Municipal em função dos rumos tomados pelos acontecimentos na questão do aterro Delta, algumas entidades optaram por não continuar participando do conselho, o que acabou gerando um esvaziamento político do referido órgão. Nessas circunstâncias, alguns integrantes do COMDEMA acreditaram ser viável a eleição para a presidência do conselho de alguém ligado diretamente ao governo municipal, no intuito de fortalecer o papel do órgão enquanto espaço de discussão política e resgatar sua legitimidade perante os segmentos civis que haviam “desertado”. Com isso, o então Secretário de Planejamento de Campinas, Ulysses Semeghini, foi eleito presidente do conselho. Contudo, a eleição de Semeghini acabou tendo sérios desdobramentos no que tange à posição política do COMDEMA perante o Executivo, o que acabou fragilizando ainda mais o conselho. Durante a gestão de Semeghini, o debate sobre os resíduos sólidos ainda norteava significativamente a pauta temática do COMDEMA, quando os conselheiros resolvem

enviar uma carta ao governo municipal cobrando soluções adequadas para o problema em questão. O trecho abaixo, retirado da entrevista de Flávio Gordon, esclarece o assunto:

O COMDEMA resolveu enviar uma carta ao diretor do departamento de limpeza urbana, se posicionando a respeito da questão dos resíduos. (...) o posicionamento (...) era crítico em relação ao Executivo. E o Ulysses tinha que assinar a carta. E ele mudou a carta, mudou o posicionamento, meio que dizendo: “(...) eu assino essa carta, mas eu não aceito a posição do COMDEMA”. Houve uma reunião, muito difícil, e se propôs a destituição do Ulysses como presidente porque ele falhou (...) em alterar uma posição do COMDEMA (Entrevista, Flávio Gordon, 2006).

A destituição de Semeghini da presidência do COMDEMA teria motivado o Executivo a estudar uma alteração na lei referente ao conselho promulgada em 1991, durante a gestão de Jacó Bittar. Assim, após intensa articulação do Executivo com a Câmara Municipal e com entidades ligadas ao COMDEMA, no dia 25 de julho de 1996 foi sancionada a Lei n.º 8.900, alterando importantes diretrizes da lei anterior. De acordo com Flávio Gordon, as alterações impostas pela nova lei baseavam-se nos seguintes pontos: 1) o presidente do conselho não seria mais eleito por meio de eleições internas, sendo que o Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente era automaticamente o presidente do conselho; 2) a representação das entidades ambientalistas foi reduzida de 4 para 2 assentos; 3) o conselho deixava de ser deliberativo para tornar-se novamente consultivo.

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

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

Voltando nosso olhar ao caso específico do COMDEMA, percebemos que o difícil momento político que o conselho enfrentava na gestão do PSDB quando da promulgação da Lei n.º 8.900 em 1996, se prolongaria pelos quatro anos seguintes. Francisco Amaral, vinculado ao ex-PPB<sup>15</sup>, assume a prefeitura em 1997, no lugar de Edivaldo Orsi. Durante a gestão de Amaral, o COMDEMA canalizou esforços para elaborar um projeto de lei que devolvia ao conselho o formato institucional anterior à lei editada pela gestão do PSDB em 1996. Segundo informações contidas na entrevista de Flávio Gordon (2006), a lei foi aprovada por unanimidade pela Câmara Municipal, mas, sob o argumento de que ela não garantia paridade entre governo e sociedade civil (o projeto de lei previa que o segmento civil teria um número maior de assentos) o prefeito Francisco Amaral vetou a lei, frustrando as expectativas dos segmentos que a haviam proposto.

Somente no ano de 2001, quando o PT assume a prefeitura mais uma vez em uma chapa composta por Antônio da Costa Santos (prefeito), o “Toninho do PT”, e Izalene Tiene (vice, também do PT), a proposta de lei que havia sido vetada por Francisco Amaral retorna para a Câmara Municipal, sendo aprovada e sancionada pelo Executivo posteriormente. Esta Lei, de n.º 10.841, tornava o conselho novamente deliberativo, com o direito de eleger seu presidente internamente e aumentava o número de representação das entidades ambientalistas (de 2 para 4 assentos). É correto dizer que, em razão da eleição de Toninho, havia uma enorme expectativa por parte do segmento ambientalista de que a relação com o poder Executivo sofreria uma guinada histórica e se tornaria muito mais construtiva do que havia sido nos anos anteriores, em especial nas gestões de Magalhães Teixeira/Edivaldo Orsi (1992-1996) e Francisco Amaral (1997-2000). As entrevistas que realizamos com membros do COMDEMA para a elaboração da presente pesquisa deixam claro como a eleição de Toninho foi cercada por perspectivas positivas, não apenas da parte do segmento ambientalista da cidade, mas de todos os setores situados no chamado campo progressista da política local. Todavia, este assunto será tratado de forma apropriada mais adiante, no momento em que debatermos a noção de *projeto político*.

Por enquanto, basta afirmar que boa parte destas expectativas foram frustradas com o assassinato de Toninho, ocorrido na noite do dia 10 de setembro de 2001. O governo da prefeita Izalene Tiene, que assumiu a prefeitura no lugar de Toninho, parece ter seguido

o *script* tradicional da relação entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em Campinas. Em 2004, último ano da gestão Izalene, deflagrou-se um conflito institucional entre o COMDEMA e o poder Executivo em razão do projeto de lei que ampliava o perímetro urbano no distrito de Barão Geraldo. O projeto do Executivo previa que 17 milhões de metros quadrados de área rural situados no distrito de Barão Geraldo seriam transformados em área urbana. O COMDEMA e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) vetaram o projeto, que mesmo assim foi aprovado pela câmara e sancionado pela prefeita. O debate mais aprofundado sobre este episódio também será travado posteriormente.

O importante é sublinhar que a relação conflituosa entre o COMDEMA e o Executivo Municipal continua perdurando até os dias de hoje, sem que haja, no nosso entendimento, uma possibilidade clara de reversão desse quadro. O prefeito Hélio de Oliveira Santos, do PDT, que assumiu a prefeitura em 2005 e foi reeleito no primeiro turno das eleições municipais de 2008 com cerca de 70% dos votos válidos, vem mantendo uma relação bastante tensa com o COMDEMA do ponto de vista político-institucional. É necessário apenas frisar que o desenho institucional atual do COMDEMA ainda é aquele definido pela lei aprovada no início do governo de Toninho, o que significa dizer que o conselho continua sendo formalmente deliberativo. O quadro seguinte, elaborado por Adriana Souza, nos possibilita enxergar de maneira mais precisa os diferentes momentos que caracterizam e definem a história do COMDEMA sob o prisma de sua relação com o Executivo Municipal.

---

<sup>15</sup> Partido Progressista Brasileiro, atual PP (Partido Progressista).

**Quadro 2**  
**Trajatória institucional do COMDEMA**

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

Fonte: Legislação oficial do COMDEMA

Elaboração: Adriana Souza

No contexto da redemocratização experimentada com o fim da ditadura militar e a realização de eleições livres para os três níveis de governo nos fins da década de 1980, o COMDEMA parece assumir uma característica mais autônoma perante o Executivo na política municipal, na esteira do processo de trânsito dos segmentos progressistas da sociedade brasileira em direção aos Executivos Municipais e Estaduais e no nível dos parlamentos, concretizado graças à abertura democrática. Porém, a alteração na lei do conselho promovida pela gestão do PSDB em 1996, que, dentre outros pontos, lhe retirou o poder deliberativo e definiu previamente quem ocuparia o cargo de presidente do órgão (no caso, o secretário de planejamento do Município de Campinas) sem a possibilidade de eleição interna, nos revela que a relação política entre os instrumentos de democracia participativa e os agentes estatais na sociedade brasileira é permeada por constantes tensões e conflitos, onde se evidenciam os diferentes projetos e concepções políticas na disputa pela construção democrática brasileira.

### **3.1. COMDEMA x Executivo: conflitos recentes**

Apontamos neste tópico alguns conflitos recentes que marcaram o relacionamento entre o Executivo Municipal e o COMDEMA. Posteriormente, será feito um esforço analítico sobre tais conflitos apoiado em algumas contribuições teóricas trazidas por autores que se dedicaram ao estudo da esfera pública, dos espaços públicos e da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. Discutiremos os conflitos em torno das tentativas de ampliação do perímetro urbano, da envoltória da Mata Santa Genebra e da questão do

CIATEC II. A análise destes conflitos foi feita principalmente a partir de entrevistas com conselheiros e ex-conselheiros do COMDEMA, análise de documentos do conselho (moções e resoluções) e levantamento de material jornalístico. Analisar estes conflitos é um passo fundamental para compreendermos as linhas gerais sob as quais se delinea a relação entre o COMDEMA e o Executivo Municipal.

### **3.1.1. Perímetro urbano: as sucessivas tentativas de ampliação**

Um dos principais focos de conflito entre os diferentes governos de Campinas e o segmento ambientalista da cidade consiste nas sucessivas tentativas de ampliação do perímetro urbano municipal. Houve investidas recentes neste sentido tanto do governo de Francisco Amaral (1997-2000), do PP, como do governo de Izalene Tiene (setembro/2001-2004), do PT. Nas duas ocasiões, as áreas “alvo” de ampliação eram pertencentes ao distrito de Barão Geraldo, local de grande valorização imobiliária e, portanto, de grande interesse do segmento ligado ao mercado de terras. Para compreender a gênese do conflito recente entre o Executivo Municipal e os ambientalistas no que concerne à temática do perímetro urbano, é necessário regredir temporalmente ao ano de 1996, último ano da gestão do PSDB. Naquela ocasião, foi aprovada a Lei n.º 8.853, a chamada Lei dos Bolsões Urbanos. Esta lei permitia a implantação de loteamentos urbanos em áreas rurais, áreas em que o PD municipal proibia a ocupação urbana e previa a preservação desses espaços. A informação trazida pela tese de Miranda é bastante interessante:

Segundo relato de técnicos da área de planejamento, e inclusive do vereador Antonio Rafful, (...) esta lei foi sancionada para atender demandas de empreendedores imobiliários para a aprovação de loteamentos e condomínios, especialmente na área rural (...) de Barão Geraldo. Este fato teve grande oposição dos técnicos das áreas de planejamento urbano e de meio ambiente, pois, no entendimento deles, a lei fere frontalmente as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor em vigor<sup>16</sup>, de preservação dos espaços rurais desta região e de priorização da aprovação de empreendimentos urbanos em áreas já urbanizadas e providas de infra-estrutura, os chamados ‘vazios urbanos’ (MIRANDA, 2002: 146).

Segundo a autora, foram protocolados mais de 50 pedidos de aprovação de empreendimentos urbanos em áreas rurais embasados nesta lei. Porém, a informação que Miranda recebeu dos funcionários da prefeitura é de que *nenhum desses projetos foi aprovado pelos técnicos da Secretaria de Planejamento*, fato apontado também pelo texto



do Caderno de Subsídios do Plano Diretor de 2006. Esta informação comprova que havia uma grande resistência dentro do corpo burocrático da Secretaria de Planejamento à implementação efetiva das diretrizes da Lei dos Bolsões Urbanos, em função dos impactos negativos que a mesma poderia acarretar para o ordenamento urbanístico e ambiental do município.

Nos últimos meses do governo de Francisco Amaral, o então vereador Antonio Rafful elaborou um projeto de lei que incorporava cerca de oito fazendas localizadas em Barão Geraldo ao perímetro urbano, totalizando uma área de cerca de 4.698.423,57 m<sup>2</sup> (Prefeitura Municipal de Campinas/Caderno de Subsídios do Plano Diretor, 2006: 103). As referidas fazendas eram constituintes das áreas que haviam sido, até então, objeto de consulta na prefeitura para transformação em bolsões urbanos. Como os técnicos da Secretaria de Planejamento negaram todos os pedidos protocolados desde a promulgação da Lei dos Bolsões Urbanos em 1996, os segmentos cujos interesses foram contrariados (leia-se o segmento imobiliário) se articularam ao poder público visando à edição de uma nova lei que atendesse às suas demandas por novas terras urbanas no território municipal. Dessa forma, foi aprovada no final do ano de 2000 a Lei 10.617, que incorporava todas aquelas fazendas ao perímetro urbano municipal. Faz-se necessário ressaltar que a Câmara Municipal aprovou esse projeto de lei *contrariando os pareceres* do COMDEMA<sup>17</sup> e do CONDEPACC<sup>18</sup>, que, assim como a Comissão de Justiça da Câmara, *já haviam reprovado o mesmo*. O trecho seguinte foi retirado de uma entrevista concedida à Miranda (2002: 176) por um membro do segmento ambientalista de Campinas sobre a aprovação desta lei:

A Câmara Municipal aprovou uma lei que transformou 8 fazendas em áreas urbanas, à revelia do COMDEMA, do CONDEPACC e da Comissão de Justiça da Câmara, que já haviam reprovado o projeto de lei. São mais de 10 milhões<sup>19</sup> de m<sup>2</sup> que deixaram de ser áreas rurais e vão ser loteados, para depois o poder público ter que arcar com o ônus de estender a rede de infra-estrutura. (...) Estamos procurando o Ministério Público para entrar com uma representação. A continuar este processo, Campinas não vai mais ter área rural nos próximos 10, 15 anos.

---

<sup>16</sup> Miranda se refere ao PD de 1996.

<sup>17</sup> O parecer contrário do COMDEMA ao projeto de lei do ex-vereador Rafful se encontra em anexo nesta dissertação.

<sup>18</sup> Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico de Campinas.

<sup>19</sup> Este dado está exagerado em relação à informação trazida pelo Caderno de Subsídios de 2006. Este aponta que a área incorporada ao perímetro urbano pela Lei 10.617, em metros quadrados, totalizava cerca de 4.698.423,57, e não 10 milhões.

Os dois últimos itens do parecer contrário do COMDEMA referente ao projeto de lei do Vereador Rafful merecem ser ressaltados: 1) os conselheiros especificam que a proposta de ampliação do perímetro urbano poderia até ser considerada se não existisse, no interior da área urbana já consolidada, uma enorme quantidade de glebas vazias passíveis de serem ocupadas, bem como se tal ação estivesse preocupada em destinar áreas para a produção de habitação social para a população de baixa renda, o que não era o caso, uma vez que o projeto de lei previa o parcelamento em lotes de 1.000 m<sup>2</sup>; 2) ademais, o último item do parecer destaca: “Ao que se depreende da leitura do referido Projeto de Lei, o mesmo só se justifica pelo interesse dos empreendedores imobiliários, trazendo significativos prejuízos ambientais e urbanísticos ao Município”. Vale destacar que a decisão do Conselho em reprovar o projeto foi unânime. Segundo o Caderno de Subsídios da Prefeitura de Campinas, esta “(...) lei ficou *sub-judice*, mas foi julgada e considerada inconstitucional” (Prefeitura Municipal de Campinas/Caderno de Subsídios do Plano Diretor, 2006: 103).

Em 2004, no governo da petista Izalene Tiene, houve um novo conflito entre os ambientalistas e o Executivo relacionado ao mesmo motivo: uma lei que previa a ampliação do perímetro urbano, também na região de Barão Geraldo. Em 2003, o governo municipal havia enviado dois projetos à Câmara relacionados a essa matéria, sem enviá-los previamente aos conselhos de gestão urbana. O vereador oposicionista do PSDB, Tadeu Marcos Ferreira, entrou com um mandado de segurança na justiça para impedir os vereadores de votarem o projeto sem uma análise prévia do COMDEMA. A decisão da justiça deu ganho de causa ao vereador e concedeu uma liminar que impedia a votação do projeto. O parecer do COMDEMA<sup>20</sup> referente ao projeto rejeitou a ampliação do perímetro, sob a alegação principal de que não se deveria pensar em alterações pontuais no que se refere ao tecido urbano do município, sendo que o correto seria realizar uma discussão mais ampla sobre o assunto, que só poderia ser feita quando o PD de Campinas fosse reformulado.

De acordo com a matéria do Correio Popular de 29/04/04, a “ (...) mudança do perímetro em Barão Geraldo iria beneficiar, principalmente, um empreendimento do ex-banqueiro Aloysio Faria. No local, ele pretendia construir um megacondomínio de 4,84

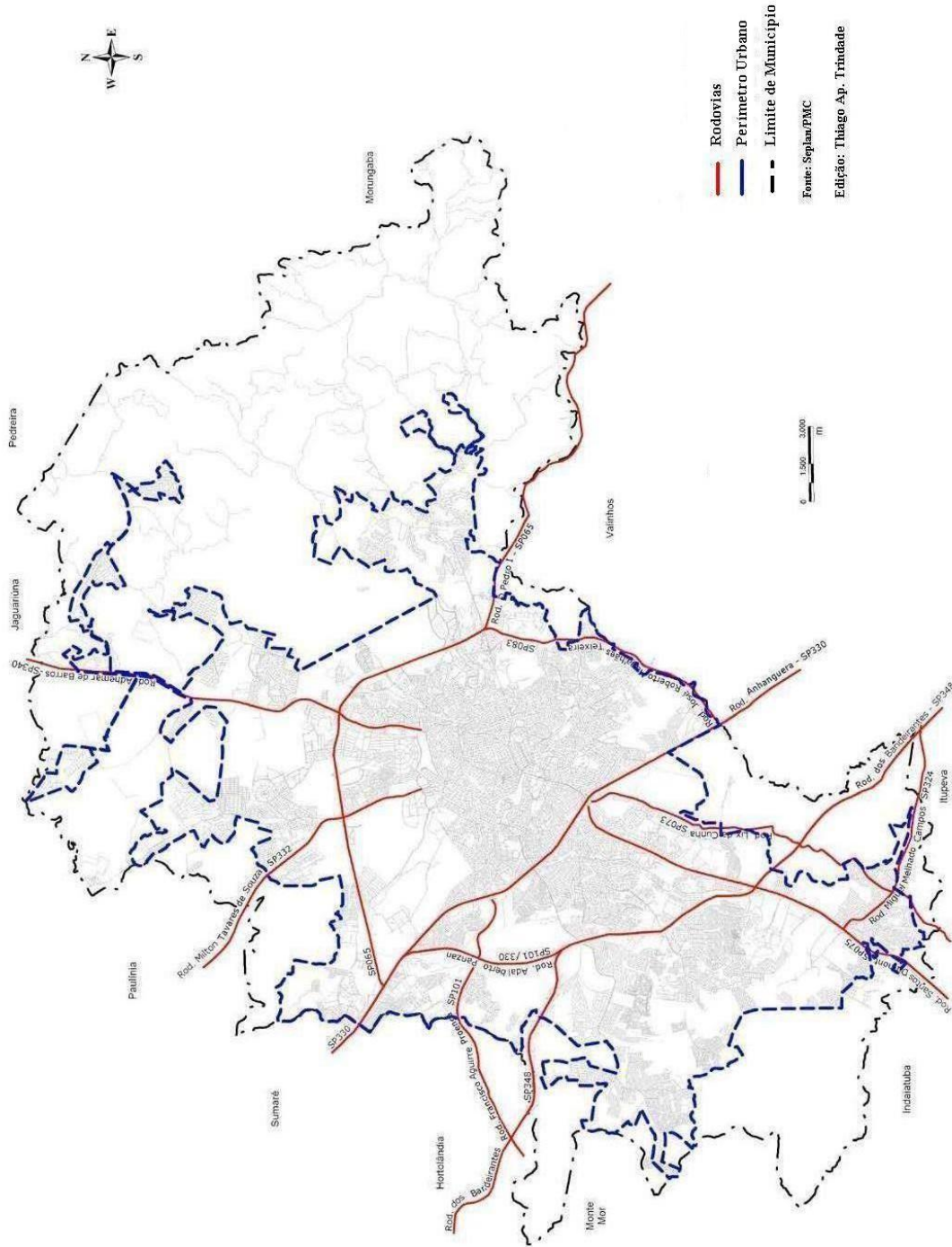
---

<sup>20</sup> Em anexo nestadissertação.

milhões de metros quadrados”. O fato é que, cerca de dois meses depois, o Tribunal de Justiça (TJ) do Estado de São Paulo suspendeu a liminar que impedia os vereadores de votarem a matéria, entendendo que o parecer do COMDEMA não era obrigatório no processo e que o poder público tinha aval jurídico para realizar este tipo de mudança na legislação. Vale destacar que o CMDU também tinha dado parecer contrário à ampliação. O CMDU é um conselho consultivo, ao contrário do COMDEMA, que era deliberativo desde 2001.

Em 21 de setembro de 2004, a então prefeita Izalene sancionou a lei de ampliação do perímetro, que havia sido aprovada pelos vereadores. O MP já tinha ameaçado mover uma ação judicial contra a prefeitura caso a lei fosse sancionada pela petista. No final do ano de 2004, o TJ suspendeu a lei em caráter provisório, com base em depoimentos prestados por membros do COMDEMA e do CMDU. O presidente do COMDEMA na época, Régis Maciel, avaliou que a decisão do TJ mostrava que o conselho era respeitado politicamente pelo judiciário (Correio Popular, 22/12/04). O MP Estadual já havia contestado a lei na justiça. Finalmente, em março de 2006, já na gestão de Hélio de Oliveira Santos (PDT), a decisão definitiva do TJ beneficiou o segmento ambientalista e os demais grupos de interesses contrários à ampliação do perímetro urbano, acatando a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) que havia sido movida pelo MP. Um dos argumentos do MP na ADIN era que a lei não descrevia o perímetro urbano, deixando que isso ficasse a cargo de um decreto a ser promulgado posteriormente, o que é inconstitucional (Correio Popular, 25/03/06). O Mapa 4 mostra o desenho atual do perímetro urbano de Campinas, definido pela Lei 8.161/94, e mantido graças à mobilização da sociedade civil.

## Mapa 4 Perímetro Urbano do Município de Campinas

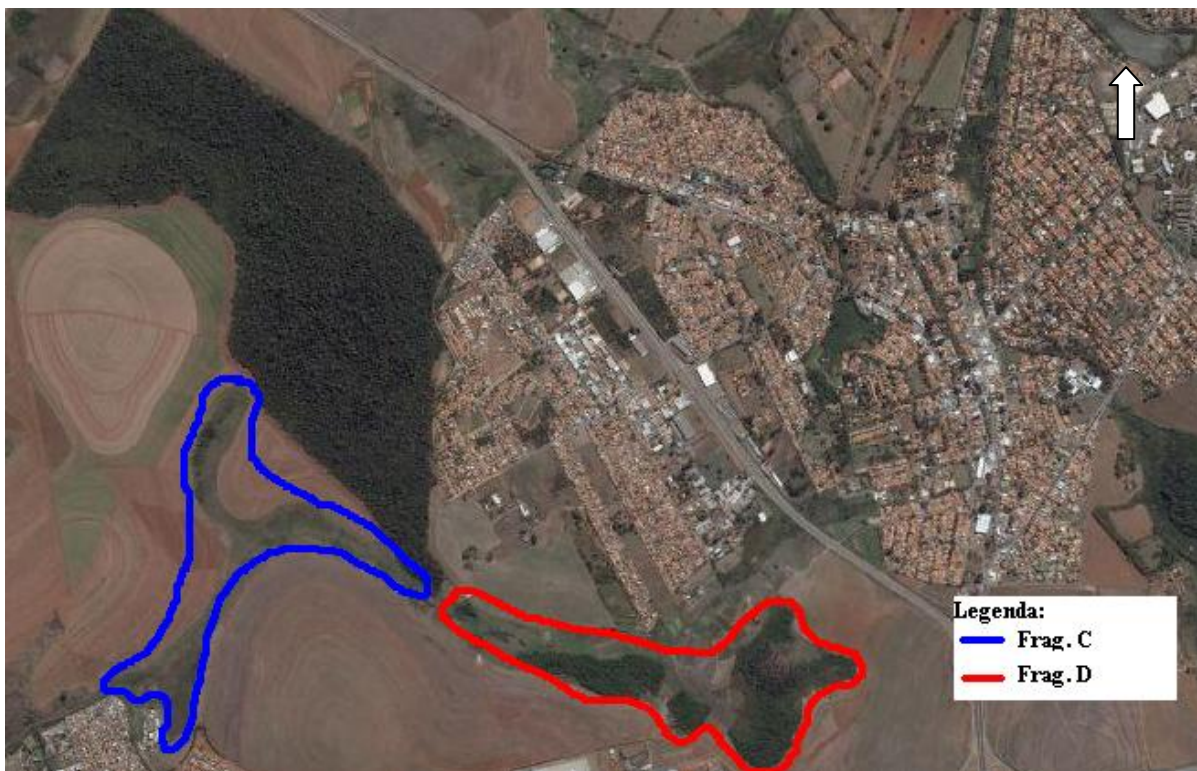


### **3.1.2. Mata Santa Genebra: a luta pela preservação da área envoltória**

A Mata Santa Genebra localiza-se no distrito de Barão Geraldo, sendo a maior área verde de Campinas (251,7 hectares) e a segunda maior reserva florestal urbana do Brasil, possuindo uma extensão menor apenas do que a Floresta da Tijuca, no Rio de Janeiro. Em 1981, a administração municipal criou, por meio do Decreto n.º 5.118, a Fundação José Pedro de Oliveira, responsável pela administração e preservação da mata. De acordo com as informações contidas no *site* da fundação, a Mata Santa Genebra é um remanescente de Mata Atlântica composto por uma rica biodiversidade. Até gora, foi possível identificar por meio de pesquisas a existência de 660 espécies vegetais e 885 espécies animais, sendo que algumas destas espécies animais estão ameaçadas de extinção.

Não obstante esta situação de risco, em meados do ano de 2008, já no final do primeiro mandato do prefeito Hélio, o CONDEPACC permitiu a urbanização na faixa dos 110 aos 300 metros da área envoltória, aquela compreendida pelo chamado Fragmento D. Na reunião do Conselho da Cidade de Campinas (CONCIDADE) do dia 24 de setembro de 2008, em que estivemos presentes, o Professor Mohamed Habib, pró-reitor de extensão da UNICAMP e membro do conselho, proferiu um longo discurso sobre o processo de liberação da construção de empreendimentos urbanos no Fragmento D da mata. A fala de Habib foi em tom de denúncia, alegando que este processo foi enviado pelo Executivo ao CONDEPACC, que não possui competência para avaliar um caso como esse. De acordo com o pró-reitor, o referido projeto deveria ter sido encaminhado ao COMDEMA e ao CMDU, os dois conselhos que teriam maiores condições de avaliar tecnicamente as possibilidades de ocupação urbana nos arredores da mata. Na seqüência, o Secretário de Planejamento e presidente do CONCIDADE, Alair Godoy, praticamente desqualificou a fala de Habib, alegando que o CONDEPACC tomou uma decisão baseada em critérios estritamente técnicos, sendo que isso não acarretaria em impactos negativos no que tange à preservação da mata. No dia seguinte, na reunião do COMDEMA (em que também estivemos presentes), o professor Mohamed Habib foi convidado pelos conselheiros para fazer uma exposição sobre o assunto. A fala do Pró-Reitor da UNICAMP foi bastante parecida com a que havia sido realizada no dia anterior, isto é, no sentido de fazer uma denúncia sobre a decisão do CONDEPACC.

**Figura 4**  
**Fragmentos da Mata Santa Genebra tombados pelo CONDEPACC<sup>21</sup>**



Fonte: <http://www.santagenebra.org.br/default.asp?id=1&ACT=5&content=7&mnu=1>  
Elaboração do autor

Ao fim de sua exposição, Mohamed conclamou o COMDEMA a se mobilizar para que essa decisão do CONDEPACC fosse revista. A exposição de Mohamed Habib sobre a questão da envoltória da mata gerou um grande debate entre os conselheiros; muitos falaram sobre a forma truculenta como o governo Hélio vem tratando o COMDEMA. Foi decidido pelos conselheiros que seria redigida uma moção pública protestando contra a decisão do CONDEPACC. No entanto, não conseguimos verificar se esse documento realmente chegou a ser escrito. Já no mês de dezembro de 2008 - contrariando o que o Secretário de Planejamento (Alair Godoy) havia dito na reunião do CONCIDADE em 24 de setembro para rebater a fala de Mohamed Habib - foi noticiado pelo Correio Popular que a decisão em reduzir a área tombada da Mata Santa Genebra *foi tomada sem critérios técnicos e sem estudos que analisassem os impactos da urbanização do Fragmento D no restante da mata*. Essa informação, segundo a reportagem, “(...) foi confirmada pelo

<sup>21</sup> Delimitação imprecisa, feita manualmente.

engenheiro agrônomo e técnico do Condepacc, Hécio de Abreu, no seminário que discutiu (...) aspectos da regulamentação dos fragmentos da mata” (Correio Popular, 10/12/08).

Ainda de acordo com a mesma reportagem:

A decisão do conselho significou que a área de preservação ao redor do fragmento foi reduzida de 300 para 110 metros. A liberação para construções, segundo ambientalistas, será fatal ao patrimônio biológico da reserva porque é justamente no complexo de remanescentes florestais da Mata de Santa Genebra que estão as matas de brejo, nascentes, lagoas e várzeas. O fragmento é parte da Bacia do Ribeirão Quilombo (CORREIO POPULAR, 10/12/08).

Mesmo assim, de acordo com o então Secretário de Cultura e presidente do CONDEPACC, Francisco Lagos<sup>22</sup>, a decisão seria mantida. De acordo com a decisão do conselho presidido por Lagos, os lotes que poderiam ser construídos nessa área deveriam ter no mínimo 500 metros quadrados, o que comprova nitidamente o interesse em se produzir habitações de médio e alto padrão no local. Porém, no início deste ano, uma determinação do MP obrigou o CONDEPACC a rever todas as resoluções de tombamento editadas pelo órgão desde sua criação em 1987. De acordo com o promotor José Roberto Albejante, não há critérios objetivos com relação às áreas envoltórias dos bens tombados. Existem casos em que a área envoltória onde não se pode realizar nenhuma edificação sem a autorização do CONDEPACC é de 300 metros, e outras onde essa área é igual à zero, havendo restrições apenas com relação ao próprio bem tombado. Destaque-se o seguinte trecho da reportagem do dia 25 de fevereiro deste ano:

No início do ano, em um seminário para discutir a Mata de Santa Genebra, Albejante pediu que a Prefeitura parasse a análise de qualquer procedimento, como aprovação de loteamento, de construção e demolição, em locais que estejam ao redor de bens tombados - as chamadas áreas envoltórias - até que promova a uniformização dos critérios para esses espaços (CORREIO POPULAR, 25/02/2009).

Ainda segundo a reportagem, o CONDEPACC iria criar uma comissão para rever todos esses processos ao longo do ano de 2009. Não houve mais nenhuma reportagem sobre o assunto desde então, e nas reuniões do COMDEMA em que vimos participando esse tema não foi discutido com ênfase. Não temos conhecimento se algum projeto para a construção de empreendimento imobiliário no Fragmento D da mata chegou a ser protocolado na prefeitura durante esse período.

### 3.1.3. CIATEC II: o novo “filé-mignon” do mercado imobiliário em Campinas

A Companhia do Pólo de Desenvolvimento de Alta Tecnologia de Campinas (CIATEC) é uma empresa mista, cujo maior acionário é a Prefeitura de Campinas. Existem dois parques tecnológicos administrados pela empresa, onde são implantadas empresas de alta tecnologia e centros de pesquisa de ponta. O parque 2 do CIATEC localiza-se no distrito de Barão Geraldo, compreendendo uma extensão territorial que vai da divisa da UNICAMP até as margens da Rodovia Adhemar Pereira de Barros (SP-340), e tem sido o centro de uma intensa discussão política entre militantes ambientalistas e o governo municipal, que culminou, em novembro de 2008, na exoneração de Mayla Yara Porto (presidente do COMDEMA entre 2007-2009) do cargo que ela ocupava na prefeitura (diretora do Departamento de Meio Ambiente; este departamento adquiriu *status* de Secretaria alguns meses atrás).

O conflito entre o COMDEMA e o governo em torno da questão do CIATEC II, a exemplo da Mata Santa Genebra, tem como pano de fundo os interesses imobiliários atrelados ao mercado de médio e alto padrão. De acordo com a reportagem do Correio Popular de 16 de fevereiro/2008, o projeto de ocupação do CIATEC II previa que 60% da gleba seria ocupada por empresas de base tecnológica, com linhas montadoras e incubadoras. Os outros 40% seriam ocupados de forma mista: habitações, lazer, centros de comércio e serviços. O uso habitacional que pretende ser dado a uma parcela da área é, indiscutivelmente, voltado para o mercado de média e alta renda, uma vez que a localização possui grande valorização imobiliária por abrigar empresas de alta tecnologia. Em maio de 2008, a Câmara Municipal aprovou em primeira instância as alterações propostas pelo Executivo na área do CIATEC, que permitem a implantação de empreendimentos residenciais (verticais e horizontais) e centros comerciais no local. A aprovação, no entanto, não foi unânime:

Todas essas mudanças, de acordo com os vereadores da oposição, irão provocar o adensamento populacional e o esgotamento de áreas verdes na região, principalmente no distrito de Barão Geraldo. O vereador Artur Orsi (PSDB<sup>23</sup>) afirma que o atual projeto muda a vocação do pólo — ao invés da maior parte da gleba ser ocupada por indústrias, servirá para outros fins (CORREIO POPULAR, 16/02/08).

---

<sup>22</sup> Atualmente, Lagos ocupa o cargo de Coordenador de Comunicação do Governo Municipal.

<sup>23</sup> Partido da Social Democracia Brasileira.



**Figura 5**  
**Delimitação da gleba do CIATEC II<sup>24</sup>**



Fonte: <http://www.ciatec.org.br/modules.php?name=News&file=article&sid=37>

Elaboração do autor

De acordo com o vereador, havia ilegalidades no trâmite do projeto, uma vez que ele não passou pela Secretaria de Planejamento para que os técnicos emitissem um parecer sobre o mesmo, indo direto para a Câmara Municipal. Segundo Orsi, todo projeto em que está prevista a abertura de novos eixos viários precisa do aval dos técnicos da SEPLAN. O Executivo, contudo, no temor de que os técnicos apontassem irregularidades no projeto, enviou-o direto para os vereadores. Na reunião do COMDEMA realizada no dia 25 de junho/2008, um aspecto levantado pela então presidente do conselho, Mayla Porto, é que o projeto de ocupação planejada do CIATEC II contraria as diretrizes do PD municipal estabelecidas para aquela área. Ademais, o conselheiro Hélio Shimizu destacou que o CONCIDADE, presidido pelo próprio Secretário de Planejamento Municipal, não estava discutindo a questão do CIATEC II. Outro vereador da oposição, Valdir Terrazan (PSDB), também manifestou-se contrário à forma como o projeto de lei foi apresentado, alegando que qualquer alteração das diretrizes urbanísticas do distrito de Barão Geraldo só poderia

ser feita no momento de reformulação do atual Plano Local de Gestão (lei aprovada em 1996) do referido distrito, e não através de um projeto isolado, como o Executivo havia apresentado. Terrazan afirmou que ingressaria no MP para anular a votação dos vereadores.

Já no mês de junho, a base governista, que é maioria na câmara, conseguiu aprovar a matéria em segunda instância, autorizando o Executivo a realizar as alterações urbanísticas propostas. Ao que tudo indica, a proposta do governo municipal permitiria, sem os necessários estudos de impacto ambiental, um maior adensamento populacional na área, uma das mais valorizadas do perímetro urbano de Campinas. A grande polêmica, na verdade, gira em torno do item no projeto de lei que autoriza a implantação de empreendimentos verticais na gleba do CIATEC II. Vale destacar um trecho do discurso do vereador Terrazan, na sessão em que o projeto de lei foi aprovado: “O projeto é uma verdadeira caixa-preta. Sob o argumento de que o pólo precisa ser alavancado, a maior parte da área será transformada em residência vertical e horizontal, em um grande loteamento de alto padrão” (Correio Popular, 17/06/08). Os vereadores oposicionistas afirmaram que a ocupação do CIATEC II proposta pelo governo iria provocar o esgotamento de áreas verdes na região e alterar a vocação do pólo, cujo projeto inicial elaborado há mais de 20 anos pretendia instalar um grande complexo industrial e tecnológico. O Secretário de Urbanismo, Hélio Jarreta, um dos principais articuladores do projeto de lei, negou as acusações da oposição de que a vocação da área seria adulterada, alegando que o uso residencial já estava previsto na lei original. O secretário afirmou ainda que o projeto aprovado pelo legislativo não implicaria em danos para o meio ambiente.

No dia 20 de junho, foi publicada reportagem no Correio Popular com o seguinte título: “Empresário aprova abertura do CIATEC para mercado imobiliário. Expectativa da iniciativa privada é de que a nova legislação atraia investimentos e benefícios para Campinas” (Correio Popular, 20/06/08). Na matéria, o diretor-adjunto regional da FIESP<sup>25</sup>, Paulo Soares, afirmava que as alterações urbanísticas aprovadas pelo governo municipal são muito positivas, uma vez que a indústria de alta tecnologia, por ser considerada limpa e não-poluente, se integra muito bem com outros tipos de uso do solo, como o residencial. De acordo com a mesma reportagem, o professor emérito da UNICAMP e idealizador do CIATEC, o físico Rogério César Leite, “(...) se limitou a

---

<sup>24</sup> Delimitação imprecisa, feita manualmente.

comentar que o plano atual para o Pólo não tem, realmente, nada a ver com o projeto original para a área, feito há 30 anos e que previa somente a instalação de empreendimentos voltados ao desenvolvimento e produção tecnológica. ‘Porém, acho que o plano original não deu certo. E por isso, não posso reclamar das mudanças’ (...)’ (Correio Popular, 20/06/08). Já o vice-presidente da Associação das Empresas Imobiliárias de Campinas e Região (HABICAMP), Francisco Lima Filho, afirmou que as alterações já eram esperadas pelo mercado imobiliário, uma vez que a cidade de Campinas necessita destinar áreas para empreendimentos onde seja possível mesclar diferentes usos do solo, sobretudo o industrial de ponta e o residencial, para potencializar seu desenvolvimento econômico. Isso possibilitaria aos funcionários dessas empresas de alta tecnologia residirem próximos a seus empregos, desonerando as empresas dos eventuais gastos com transporte.

Cabe ressaltar que na reunião do COMDEMA de 25 de junho, o secretário Hélio Jarreta havia recebido um *convite oficial* dos conselheiros para comparecer à referida reunião e prestar esclarecimentos sobre a matéria aprovada pelo legislativo. Entretanto, Jarreta não compareceu à reunião, alegando que tal discussão só poderia ser travada posteriormente, no momento em que a lei aprovada apresentasse mais detalhes sobre a proposta de ocupação do parque. Esta resposta causou a indignação de vários conselheiros. Segundo a avaliação dos mesmos, se ainda havia detalhes pendentes a serem acertados, o projeto de lei jamais poderia ter sido aprovado.

A forma como os fatos se sucederam levou o COMDEMA a redigir uma Moção Cautelar e de Repúdio, publicada no Diário Oficial do Município (DOM) no dia 12 de novembro de 2008. Na moção, o COMDEMA repudiou a forma como lei do CIATEC II foi aprovada, ressaltando que o Secretário de Urbanismo foi convidado a participar de uma reunião do conselho para prestar esclarecimentos sobre o projeto e não compareceu. A moção também ressalta o fato de que a lei foi aprovada sem os devidos estudos de impacto ambiental que o aumento populacional da área poderia acarretar, somando-se a isso o fato de que o projeto não foi, em nenhum momento, debatido de forma transparente com a sociedade organizada. No decorrer do mês de novembro, a presidente do COMDEMA foi exonerada do cargo de diretora do Departamento de Meio Ambiente que ocupava na extinta

---

<sup>25</sup> Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

SEPLAMA<sup>26</sup>, em função de atritos políticos com o Executivo envolvendo a questão do CIATEC II. Na reunião do COMDEMA do dia 27 de novembro/2008, o Executivo ordenou que vários secretários municipais comparecessem à reunião para pressionar a então presidente do conselho a deixar a direção do órgão. Estavam presentes os seguintes secretários: Francisco Lagos (então Secretário de Cultura), Carlos Henrique Pinto (Assuntos Jurídicos), Alair Godoy (Planejamento), Fernando Vaz Pupo (Habitação) e Hélio Jarreta (Urbanismo), além de outras figuras do primeiro escalão do governo.

O argumento dos governistas consistia no seguinte: na ocasião em que Mayla Porto foi eleita presidente do COMDEMA, ela ocupava um cargo comissionado na prefeitura, como diretora do Departamento de Meio Ambiente (DMA) e, portanto, como ela havia sido exonerada, o posto de presidente teria que ser ocupado pela vice-presidente do conselho (Maria Fernanda, também funcionária da prefeitura e aliada do Executivo), ou deveriam ser realizadas eleições para eleger um novo presidente<sup>27</sup>. Por outro lado, o argumento da então presidente e dos conselheiros que a apoiavam é que o cargo de presidente do conselho não é da instituição ou entidade, mas sim do *indivíduo* que o ocupa em determinada conjuntura. É interessante observar que vários conselheiros que não compareceram sequer uma única ocasião nas reuniões em que estivemos presentes realizando trabalho de campo, foram pressionados pelo governo a comparecer e votar contra a permanência de Mayla Porto. Eram representantes governamentais das secretarias que têm assento no conselho, que jamais haviam comparecido às reuniões anteriores daquela gestão do conselho<sup>28</sup>. A reunião foi extremamente tensa, sendo constantemente interrompida por discussões acaloradas e troca de acusações, especialmente entre Mayla Porto e Francisco Lagos<sup>29</sup>.

Ao final da reunião, que durou mais de duas horas, foi votado se a referida conselheira deveria continuar no cargo de presidente. A votação empatou em 12x12, com

---

<sup>26</sup> A Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEPLAMA) foi desmembrada no início de 2009, quando foi criada a Secretaria de Meio Ambiente (SMA). Com isso, a SEPLAMA passou a se chamar simplesmente SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano.

<sup>27</sup> De qualquer forma, para que Mayla permanecesse no COMDEMA após sua exoneração, seria necessário que ela representasse alguma instituição. Na véspera da reunião, o titular da Macrozona 4 cedeu seu assento para que ela pudesse continuar no conselho, e com isso permanecer na presidência. Essa troca foi informada por Mayla no início da reunião. O regimento do COMDEMA permite tal ato.

<sup>28</sup> Em anexo nesta dissertação, encontra-se a relação de conselheiros empossados na gestão 2007-2009.

uma abstenção. Porém, a presidente do conselho na época alegou que o cargo lhe conferia o direito de votar duas vezes, como ela já havia feito em outras ocasiões, uma vez que o regimento do COMDEMA lhe permite tal procedimento. Sendo assim, ela desempatou a votação e permaneceu no cargo, encerrando a reunião em seqüência, sob protestos dos governistas e aplausos de seus aliados. O resultado apertado da votação se explica pelo fato já mencionado neste parágrafo: os representantes governamentais foram pressionados pelo Executivo a comparecerem na reunião e votarem contra a permanência de Mayla Porto<sup>30</sup>. Porém, a articulação do governo não foi suficiente para afastar a mesma da presidência do COMDEMA, o que era uma derrota para a administração municipal comandada pelo prefeito Hélio.

A última notícia sobre o CIATEC II foi publicada pelo Correio Popular em 4 de abril/2009. A matéria se referia à ação popular impetrada pelo vereador oposicionista Valdir Terrazan, que requeria a suspensão do item da Lei do CIATEC II que permitia a implantação de empreendimentos residenciais verticais na gleba do parque. Na realidade, a ação havia sido movida no final de 2008, e a decisão em primeira instância tinha sido favorável ao vereador. O TJ decidiu manter a proibição no segundo julgamento, impondo uma nova derrota ao Executivo Municipal e aos empresários imobiliários interessados na área. Não temos conhecimento se a prefeitura recorreu da decisão.

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

A primeira constatação a ser exposta é de que todos os focos de conflito apontados no tópico anterior têm como ponto de partida os interesses especulativos e fundiários do circuito econômico ligado ao mercado imobiliário em Campinas. As sucessivas tentativas de ampliação do perímetro urbano, a permissão do CONDEPACC para a construção de empreendimentos no Fragmento D da Mata Santa Genebra, bem como a questão do CIATEC II, conformam um quadro onde os interesses do segmento empresarial se chocam não apenas com a legislação estabelecida nas três esferas de

---

<sup>29</sup> A ata da referida reunião encontra-se em anexo neste relatório. A ata foi escrita pela própria Mayla. Presenciamos a reunião e é óbvio que Mayla não redigiu a ata durante a mesma. Porém, como a reunião foi gravada a pedido da própria Mayla, provavelmente ela redigiu a ata assistindo ao vídeo posteriormente.

<sup>30</sup> Esta informação nos foi repassada em uma conversa informal que tivemos com Mayla e com outros conselheiros logo após a reunião.

governo, mas também com os princípios e valores de uma sociedade que se pretende democrática. Isto porquê todos esses conflitos envolveram processos de interferência do Executivo na dinâmica interna dos instrumentos de democracia participativa, responsáveis por garantir uma atuação conjunta e equilibrada entre Estado e sociedade no processo de produção de políticas públicas.

No caso do CONDEPACC, que permitiu a urbanização de uma parte da Mata Santa Genebra, vários conselheiros do COMDEMA apontaram em mais de uma ocasião durante as reuniões do ano de 2008, que aquele conselho havia sido completamente manipulado pelo Executivo, e, portanto, suas decisões não poderiam ser consideradas legítimas. Este ponto foi levantado por Ari Fernandes na entrevista:

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

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

1) Desacato, por parte do Executivo, aos pareceres do COMDEMA, do CONDEPACC e da Comissão de Justiça da Câmara, que haviam reprovado projeto de lei de ampliação do perímetro urbano apresentado pelo Legislativo no final de 2000;

- 2) Em 2004, o Executivo enviou novo projeto de ampliação do perímetro urbano direto para a Câmara Municipal, sem passar pelo aval dos conselhos de gestão urbana. Foi necessária a intervenção da justiça para obrigar o governo a enviar o projeto aos conselhos;
- 3) Os dois conselhos mais importantes de gestão urbana, o COMDEMA e o CMDU, deram parecer contrário ao projeto que ampliava o perímetro urbano. Ainda assim, a Câmara aprovou e o Executivo sancionou a lei;
- 4) Em 2008, O CONDEPACC permite a urbanização do Fragmento D da Mata Santa Genebra. Os segmentos oposicionistas ao governo no COMDEMA alegam que este conselho e o CMDU não foram consultados sobre o assunto. No entendimento destes setores, isso seria inaceitável, uma vez que estes dois conselhos teriam condições técnicas muito mais apropriadas para avaliar tal questão;
- 5) Além disso, os conselheiros do COMDEMA alinhados ao segmento civil alegaram que o Executivo manipulou a composição do CONDEPACC, isolando neste conselho aqueles segmentos que poderiam representar oposição ao projeto de urbanização da Mata;
- 6) Ainda no ano de 2008, o Executivo enviou direto para a Câmara Municipal o projeto de lei que altera as diretrizes de uso e ocupação do solo da gleba do CIATEC II. Segundo vereadores oposicionistas, além de passar pelo crivo dos conselhos de gestão urbana, o projeto deveria ter sido enviado também à SEPLAN, uma vez que o mesmo prevê a abertura de novos eixos viários;
- 7) O Secretário Municipal de Urbanismo, Hélio Jarreta, foi convidado oficialmente para participar de uma reunião do COMDEMA com a finalidade de prestar esclarecimentos sobre o projeto do CIATEC II. Jarreta não compareceu à reunião do conselho, afirmando que não havia elementos suficientes para se debater o projeto;
- 8) A presidente do COMDEMA e diretora do antigo Departamento de Meio Ambiente da Prefeitura de Campinas, Mayla Porto, foi exonerada de seu cargo no governo em função de suas discordâncias com o Executivo quanto à natureza do projeto do CIATEC II. Ademais, o governo tentou excluí-la da presidência do COMDEMA, mas acabou derrotado pelo segmento civil presente no conselho.

Nitidamente, esses elementos comprovam que a maneira pela qual o Executivo vem conduzindo a questão da política urbana em Campinas contraria frontalmente as concepções político-normativas que inspiraram a formulação da Constituição Federal de

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

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

Entender os pilares que estruturam todo este ordenamento político-ideológico nos remete ao debate sobre a própria esfera pública no Brasil e os sentidos do exercício da política em nossa sociedade. Um texto que constitui-se em uma referência importante para empreendermos essa leitura é aquele redigido pelo GECD (1999), onde estes autores delimitam um amplo quadro de análise referente ao assunto em questão. De acordo com o GECD, o debate sobre a esfera pública se refere ao estudo do processo de *democratização da sociedade*, enquanto que o debate relacionado aos espaços públicos diz respeito à



*democratização do Estado* (GECD, 1999: 43). Indubitavelmente, *um dos traços mais marcantes na configuração política e cultural da sociedade brasileira consiste na confusão e na promiscuidade envolvendo o público e o privado*. Os sucessivos escândalos de corrupção, desvio e mau uso do dinheiro público no Congresso Nacional envolvendo deputados e senadores, revelam indiscutivelmente o forte peso desta matriz cultural pouco criteriosa no momento de distinguir o público do privado na estrutura de nossa sociedade, fazendo com que a política institucional esteja igualmente subordinada a essa matriz:

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

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

Toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. É preciso considerar esse fato para se compreenderem exatamente as condições que, por via direta ou indireta, nos governaram até muito depois de

proclamada nossa independência política e cujos reflexos políticos não se apagaram ainda hoje (HOLANDA, 1999: 73).

Mais adiante, quando a análise se volta para os reflexos deste processo na estrutura institucional da sociedade brasileira, Buarque de Holanda aponta que:

Na ausência de uma burguesia urbana independente, os candidatos às funções novamente criadas recrutam-se, por força, entre indivíduos da mesma massa dos antigos senhores rurais, portadores de mentalidade e tendência características dessa classe. Toda a ordem administrativa do país, durante o Império e mesmo depois, já no regime republicano, há de comportar, por isso, elementos estreitamente vinculados ao velho sistema senhorial (HOLANDA, 1999: 88).

Com isso, a percepção da coisa pública enquanto uma mera extensão dos domínios privados individuais teria sido naturalizado na mentalidade e no imaginário social do povo brasileiro, constituindo-se numa prática recorrente que atravessa a sociedade do topo à base de sua pirâmide:

Essa falta de diferenciação entre o público e o privado – através da qual não apenas o público é privadamente apropriado, mas também as relações políticas são percebidas como extensões das relações privadas, com a superposição do poder pessoal, social e político – normatiza as relações de favor, o clientelismo, o paternalismo, como práticas políticas usuais, e preside a concepção dominante do que é a política (GECD, 1999: 48).

Quando as relações políticas são concebidas como extensões das relações privadas, os espaços públicos, como os conselhos gestores e os orçamentos participativos, se fragilizam institucionalmente e correm o risco de desempenhar um papel meramente decorativo na arquitetura do poder estatal. Se adotarmos este prisma, constatamos que a luta pela democratização da sociedade e do Estado no Brasil está inserida em um contexto extremamente adverso, que parece naturalizar determinadas relações no imaginário social da população brasileira, cada vez mais acostumada a desencantar-se com políticos e partidos que ascendem ao poder em função dos sucessivos escândalos políticos originados em Brasília e em vários outros locais do país. É dentro desse contexto repleto de infortúnios que os *espaços públicos* atuam. Frutos da luta da sociedade civil contra o regime autoritário, que intensificou-se no final da década de 1970 e no decorrer da década seguinte (Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; Tatagiba, 2002), esses espaços são locais onde, em tese, as decisões políticas seriam resultantes de um debate entre o Estado e os diferentes segmentos da sociedade organizada.

Porém, a já mencionada indistinção entre as fronteiras do público e do privado em nossa sociedade seria, de acordo com nossa perspectiva, um fator essencial no processo de deslegitimação dos espaços públicos. O tratamento da política enquanto algo de domínio exclusivamente privado, impermeável à participação da sociedade organizada, significa o reforço dos privilégios históricos de determinados setores da sociedade civil e do próprio Estado. Nesse contexto, a luta por um projeto democratizante só pode ser eminentemente tensa e conflituosa, pois coloca frente a frente duas concepções político-ideológicas distintas, cujas essências são, de fato, antagônicas entre si. O fortalecimento institucional dos espaços públicos significaria, na prática, a imposição de uma série de obstáculos à continuidade de práticas clientelistas, autoritárias e corruptas por parte dos grupos que compõem a ínfima elite econômica e política de nossa sociedade.

Entretanto, as dificuldades de construir este projeto em uma sociedade cuja esfera pública é caracterizada pelos elementos aqui discutidos, são inúmeras. Embora os espaços de participação popular tenham como objetivo permitir um maior acesso da sociedade ao aparato estatal e possibilitar, conseqüentemente, uma ampliação da política (GECD, 1999: 44) nos termos institucionais, existem sérios obstáculos de ordem estrutural ao funcionamento dessas instâncias na prática. A citação seguinte expõe o problema:

Tudo isso é muito fragmentário e descontínuo, as conquistas são incertas, processam-se num terreno minado por práticas autoritárias e excludentes e não atingem muitos (na verdade as maiorias) dos que se encontram fora das arenas organizadas da vida social (TELLES, 1994: 49).

Refinando um pouco mais nossa análise, deve-se atentar, em primeiro lugar, para as enormes e gritantes disparidades socioeconômicas inerentes à sociedade brasileira, que interferem diretamente nas condições de participação política dos cidadãos. Como lembra Vera Telles (1994), mecanismos estruturais de nossa desigualdade se mesclam a elementos conjunturais, agravando ainda mais este quadro. A década de 1980, período de grande efervescência política e social em função das manifestações e reivindicações populares por um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, encerrou-se com

(...) o espetáculo de uma pobreza jamais vista em nossa história republicana. Mais do que confirmar os limites da democracia em uma sociedade de pesada tradição autoritária, oligárquica e excludente, essa pobreza traz à tona todas as contradições e ambivalências inscritas na dinâmica da vida social brasileira (TELLES, 1994: 44).

Um outro obstáculo de grande relevância diz respeito às próprias condições de participação dos diferentes atores nos espaços públicos, como os conselhos gestores. Segundo a análise de Gonh:

A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, tem (sic) acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática. Ou seja, têm o que os representantes da sociedade não têm (pela lei os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria). (...) não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo (GOHN, 2000: 181).

Isto significa dizer que, caso não haja um grande esforço por parte dos agentes governamentais e da administração pública de um modo geral para compartilhar informações com os segmentos civis e fornecer suporte infra-estrutural para os mesmos, as condições de inserção nos espaços públicos serão altamente desiguais. Os representantes civis não estão presentes no cotidiano da administração pública; ademais, estes atores não podem simplesmente se dedicar exclusiva e integralmente à atuação no conselho, uma vez que esta atividade não lhes garante nenhuma espécie de remuneração. Soma-se a isso o fato de que, geralmente, os conselhos gestores se reúnem uma vez por mês, sendo obrigados a dar conta de uma extensa e desgastante pauta. Talvez existam casos excepcionais, mas a regra das condições de participação dentro dessas instâncias pode ser compreendida nesses termos. Reconhecer pelo menos alguns dos obstáculos que estão colocados ao funcionamento efetivo dos espaços públicos na sociedade brasileira é um passo fundamental para a construção de uma análise coerente e equilibrada desta realidade. Do contrário, corremos o risco de romantizar esta questão e embarcar numa espécie de “utopia da participação democrática” sem fundamento no mundo real, ignorando as contradições sociais existentes.

Passemos, finalmente, à análise dos conflitos entre os ambientalistas e o governo municipal em Campinas. Como já colocamos anteriormente, todos os conflitos entre essas duas partes aos quais fizemos menções neste capítulo, têm como pano de fundo os interesses imobiliários. Pode-se constatar desde já que o ritmo da agenda empresarial e dos grandes interesses econômicos é incompatível com a agenda da participação da sociedade organizada no processo político. Tudo indica que são lógicas inconciliáveis, pois

a participação popular *efetiva* implica no conflito, no questionamento (Dagnino, 2002; 2004) e no debate mais aprofundado sobre as prioridades políticas da coletividade, o que pode acarretar em atrasos na aprovação de leis e projetos de interesse dos agentes econômicos que influenciam mais diretamente a política estatal.

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

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

(...) a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado configura um mapa extraordinariamente complexo de possibilidades de colaboração e confronto. Sua consideração na análise do processo de construção democrática nos parece, portanto, fundamental para elucidar o intrincado jogo de forças que institui o terreno de disputa onde se dá esse processo (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006: 38).

Entendemos, porém, que, embora seja verdade que o Estado tenha uma orientação política específica e uma espécie de projeto próprio (Genro, 1995), ele também pode ser entendido como um campo onde se dá a disputa entre diferentes atores sociais, uma arena pública onde estes procuram impor seus interesses por meio de sua capacidade de mobilização e persuasão políticas. Porém, no âmbito da institucionalidade, é inegável

que o Estado tende a favorecer aqueles que dispõem de maior poder econômico, uma vez que estes agentes possuem mais recursos para acessar e influenciar as decisões estatais, seja por meio dos financiamentos de campanhas eleitorais, seja em função da própria capacidade que os detentores do capital possuem para gerar empregos, impulsionar a arrecadação estatal e dinamizar a economia, legitimando com isso seu ramo de atividade perante a sociedade e o próprio Estado. Negar o pressuposto de que o Estado *tende* a favorecer os grandes interesses econômicos em detrimento de outros setores no processo político, desde a nossa perspectiva, é incorrer em um tremendo equívoco, tanto teórico como prático.

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

Em segundo lugar, foi somente a partir da mobilização da sociedade que a justiça foi acionada para interferir nos casos em questão. Portanto, recusamos, desde já, este contra-argumento de que o Estado não possui *tendências* de jogar favoravelmente para algum dos lados na disputa política. Quando os interesses do mercado estão em jogo, raramente o Estado os contraria, e por isso mesmo, casos como este relatado por esta pesquisa são dignos de nota. O que pode ser argumentado - e concordamos plenamente com isso - é que *não é o Estado em seu conjunto* que atua em favor dos interesses econômicos. Vide o caso do Ministério do Meio Ambiente, que mesmo depois da saída da atual

Senadora Marina Silva, continua travando um conflito com os ruralistas em defesa da Amazônia, e do próprio Ministério Público de Campinas, que acatou as denúncias da sociedade civil e ingressou com uma ação civil pública na justiça para a anulação da lei que ampliava o perímetro urbano. Isso mostra que o entendimento do Estado enquanto uma instituição monolítica e homogênea do ponto de vista da ação política empobrece fatalmente qualquer análise. Portanto, ainda que a maioria destes “braços” estatais que se levantam contra os interesses econômicos tenham sido “contaminados” pelos projetos democratizantes gestados no âmbito da sociedade civil (Dagnino, 2002; 2005), este direcionamento da ação estatal em favor dos segmentos que se contrapõem aos interesses econômicos deve, necessariamente, ser levando em conta na análise dos conflitos envolvendo Estado – Sociedade Civil – Mercado.

De qualquer forma, pode-se afirmar que existe uma forte tendência histórica no Brasil de que os poderes Executivos Municipais beneficiem os agentes do mercado na formulação e implementação da política urbana. Isso, é indiscutível, e já foi apontado de forma igualmente exaustiva por diversos estudiosos (Maricato, 1994; 2004; Caldeira e Holston, 2004; Quinto Jr., 2003; Ribeiro, 2003; s/data; Rolnik, 1981; Souza, 2000; 2004; 2006). A relação histórica entre o Executivo de Campinas e o mercado imobiliário, bem como os conflitos entre o COMDEMA e os diferentes governos municipais da cidade, constituem-se em ricos exemplos de como esse favorecimento se dá, ocorrendo algumas vezes de forma explícita. Os casos recentes das tentativas de ampliação do perímetro urbano, das alterações urbanísticas na proposta de ocupação da gleba do CIATEC II e da liberação de construção de empreendimentos residenciais no entorno da Mata Santa Genebra são apenas alguns exemplos.

Neste sentido, está colocado um grande desafio para o COMDEMA, bem como para todos os outros conselhos de gestão urbana que pretendem que suas decisões sejam reconhecidas e consideradas pelo Executivo Municipal. As conclusões que se desenham a partir de um olhar crítico para os conflitos apontados, é que os interesses do mercado são simplesmente incompatíveis com o autêntico projeto participativo descrito por Dagnino (2002; 2005), fundado na premissa da partilha de poder entre Estado e sociedade civil. As principais evidências empíricas dessa tese consistem no fato de que o poder público, em duas ocasiões distintas, não acatou pareceres dos conselhos referentes à ampliação do

perímetro urbano. Em 2000, o COMDEMA e o CONDEPACC, além da Comissão de Justiça da Câmara, já haviam reprovado o projeto. Em 2004, foi necessária a intervenção da Justiça para que o Executivo permitisse a apreciação do COMDEMA e do CMDU no projeto de ampliação. Os dois conselhos emitiram pareceres contrários, e, ainda assim, o governo chefiado por Izalene Tiene, ignorando a posição de ambos, enviou o projeto para a Câmara Municipal, que foi aprovado pela maioria dos vereadores.

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

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



4º andar<sup>31</sup>, coisa que o Quércia inaugurou há décadas atrás. Então ela incorpora isso e (...) entra em conflito com o COMDEMA” (Entrevista, Ari Fernandes, 2009).

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

(...) o Toninho (...) é uma outra concepção de redesenho do espaço urbano de Campinas, de gestão democrática com participação popular, que era diferente do que a Izalene pôs em prática. Quando criticada alguns meses depois da morte do Toninho, mais internamente a Izalene reconhece que algumas coisas ela não pôde levar adiante porque ela não dominava essa visão espacial da cidade que o Toninho tinha, e nem muito o método político que deveria ser levado adiante pro sistema participativo funcionar (Entrevista, Ari Fernandes, 2009).

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

Não sei qual seria o sucesso político que ele teria se cumprisse todo o seu governo, porque ele era bravo, briguento, mas as idéias eram maravilhosas, principalmente pra gente [do segmento ambientalista] (Entrevista, representante do Loteamento Colinas do Atibaia no CONGEAPA, 2009).

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

Percebe-se, portanto, que havia uma forte aproximação entre o setor alinhado ao segmento ambientalista em Campinas e as propostas do ex-Prefeito Toninho, situação bastante diferente do que aconteceu com todos os outros governos, como detectado por esta

---

<sup>31</sup> O 4º andar do prédio da Prefeitura Municipal, onde se localiza o gabinete do prefeito, é famoso por sediar

pesquisa. Dagnino procura construir uma chave analítica para a leitura das relações entre Estado e sociedade civil baseada na noção de *projetos políticos*. A partir dos resultados de uma ampla pesquisa realizada no Brasil sobre sociedade civil e espaços públicos, a autora propõe uma hipótese que nos parece bastante aceitável em se tratando da dinâmica política que orienta os encontros entre Estado e sociedade civil:

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

Dessa forma, os acirrados conflitos e disputas entre o COMDEMA e o Executivo Municipal que ocorreram antes e depois do governo de Toninho podem ser igualmente compreendidos neste contexto: *não havia, naquelas ocasiões, como não há hoje, um significativo grau de compartilhamento de projetos políticos entre ambas as partes*. Isto não significa dizer que, caso Antonio da Costa Santos tivesse concluído seu mandato integralmente, a relação deste com o segmento ambientalista atuante no COMDEMA seria completamente harmoniosa e sem atritos, mas muito provavelmente, pelas opiniões dos conselheiros e especialistas entrevistados nesta pesquisa, *o grau de conflito seria expressivamente menor e mais produtivo do ponto de vista do aprofundamento democrático*. A realidade política do município, no entanto, vem apenas confirmando que aquele alinhamento político verificado entre o programa de Antonio da Costa Santos e os atores envolvidos com a questão urbano-ambiental em Campinas foi, de fato, algo extraordinário, ou, em outras palavras, uma exceção à regra. O peso do mercado imobiliário na definição das diretrizes da política urbana local parece ser realmente avassalador, situação que evidentemente não é exclusiva de Campinas. Maricato (2000) lembra que no Brasil, de um modo geral, a correlação de forças no nível local é sempre muito dependente das atividades imobiliárias, o que condiciona em grande medida a

---

as obscuras negociações entre o Executivo e os empresários.

atuação dos poderes Executivo e Legislativo no que se refere à formulação e implementação da política urbana.

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

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

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

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

No Governo Hélio, o descaso com os conselhos continua sendo um traço marcante da política urbana em Campinas. Quanto ao projeto de lei do CIATEC II, primeiramente cabe lembrar que o Executivo não ignorou somente o COMDEMA, mas também a própria SEPLAN, uma vez que, como o projeto prevê abertura de novos eixos

viários, ele deveria ter passado pelo crivo dos técnicos da referida secretaria. O fato é que o COMDEMA mostrou-se, desde o início, interessado em debater o projeto com o Executivo, em função da magnitude dos impactos ambientais que o mesmo poderia acarretar. Não é por acaso que o Secretário de Urbanismo, Hélio Jarreta, foi convidado *oficialmente* para comparecer a uma reunião do COMDEMA para prestar esclarecimentos, e não o fez. Para darmos continuidade à nossa análise, citaremos alguns trechos da Moção Cautelar e de Repúdio redigida pelo COMDEMA em novembro de 2008, referente à Lei do CIATEC II, que naquela altura já havia sido aprovada pela Câmara e sancionada pelo prefeito.

**(...) CONSIDERANDO:**

Que o Conselho Municipal de Meio Ambiente, por força de suas atribuições legais, tem caráter deliberativo e funções de exarar parecer sobre projetos de lei do município, relacionados com questões afetas ao meio ambiente, de acordo com os termos da Lei Municipal nº 10.841/2001, art. 3º, inciso II, que 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 o seu aperfeiçoamento’; (...)

Que o *Estatuto da Cidade* (Lei Federal nº 10.257/2001) em seu artigo 2º, inciso II, estabelece a diretriz da *gestão democrática* por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Que a diretriz maior para o desenvolvimento sustentável das cidades, que é extensivo ao desenvolvimento de processos de planejamento urbano, *se baseia nos preceitos constitucionais da cidadania, da soberania popular e da democracia participativa, de acordo com os dispositivos da Constituição Federal de 1988*; (...)

**Assim, o COMDEMA em sua 79ª reunião ordinária, DELIBEROU:**

**REPUDIAR** a forma como ocorreu a aprovação desta lei, pois a não observância da adoção dos procedimentos necessários e desejados, seja no campo administrativo, que envolve a elaboração e execução do projeto e planos, seja na esfera legislativa, por meio da aprovação do diploma legal, configura violação ao direito à cidade; (...) (COMDEMA, Moção 01/08; grifos nossos).

Pelo texto da moção, pode-se afirmar que os conselheiros do COMDEMA estão reivindicando o direito de participar *autenticamente* das decisões políticas no município referentes à política urbano-ambiental, baseando-se, para fazer tal reivindicação, nos preceitos estabelecidos pela Constituição “Cidadã” de 1988 e no Estatuto da Cidade. O projeto de lei do CIATEC II, elaborado de forma centralizadora e pouco transparente, fere diretamente os princípios básicos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, sobretudo no que se refere à obrigatoriedade da participação popular no processo de produção da política

urbana. Tal procedimento conforma, como ressaltado pela moção, uma violação do *direito à cidade*. Destaque-se que, ao proceder dessa maneira, o Executivo Municipal de Campinas contrariou inclusive as diretrizes do próprio Plano Diretor do Município, que havia sido aprovado no final de 2006 com a incorporação das diretrizes essenciais do Estatuto da Cidade, dentre as quais se inclui a participação da sociedade na formulação da política urbana. A concepção de política em que o processo de elaboração desta lei se fundamentou é justamente aquela que o Estatuto foi criado para combater, ou seja, aquela concepção oligárquica e excludente, que incontestavelmente continua presidindo a configuração do ordenamento político-cultural em nossa sociedade.

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



# 4

## **A ocupação ilegal e clandestina na APA de Campinas: a cidade ilegal produzidas pelas classes médias e altas**

No final do ano de 2006, mais precisamente no dia 14 de dezembro, o COMDEMA redigiu uma Moção Pública intitulada “Alerta sobre o parcelamento do solo na zona rural”. O documento trazia uma preocupação maior em relação à APA de Campinas, onde estão situados os distritos de Sousas e Joaquim Egídio. Segundo os conselheiros do COMDEMA, esta área tem sido mais visada pelas classes de média e alta renda de Campinas no que se refere à implantação de condomínios fechados, sendo que muitas vezes a ocupação da mesma se dá de forma irregular. Na ocasião, a presidente do COMDEMA, Mayla Porto, declarou ao jornal Correio Popular (08/04/07) que, segundo suas estimativas, cerca de 20% do território rural do município estaria sendo ocupado em desacordo com a legislação vigente. Ainda segundo a moção, alguns empreendedores imobiliários, na intenção de burlar a lei, apresentam para o INCRA um projeto de parcelamento na área rural seguindo o módulo mínimo estabelecido por aquela entidade, de 20.000 m<sup>2</sup>, e posteriormente subdividem a gleba em frações menores, transformando a área em um condomínio fechado e caracterizando-a como urbana. Isso estaria ocorrendo, segundo o COMDEMA, principalmente em Barão Geraldo e na APA (com ênfase nesta última) áreas de concentração da população de mais alto poder aquisitivo. O estudo recente de Freitas sobre a RMC aponta esse processo:

Grandes glebas rurais também estão sendo ocupadas por loteamentos fechados. Essas áreas, mesmo após o parcelamento do solo, não constam dos cadastros municipais e, embora seus lotes sejam vendidos para fins urbanos, não pagam IPTU e não são aprovados pela prefeitura nem pelo Estado. A subdivisão de seus lotes rurais se dá obedecendo o módulo mínimo rural, que é de vinte mil metros quadrados. A subdivisão desses lotes rurais acontece de maneira informal, constituindo o que os empreendedores chamam de condomínios familiares, de forma ilegal, não autorizada e não fiscalizada (FREITAS, 2008: 95).

Aliás, de acordo com a reportagem do Correio Popular, a iniciativa do COMDEMA de redigir a moção de alerta “(...) foi provocada a partir de uma denúncia de um dos conselheiros que fotografou placas anunciando vendas de terreno de dois e três mil

metros quadrados em Barão Geraldo, quando o módulo mínimo é de 20 mil m<sup>2</sup>” (Correio Popular, 08/04/07). O proprietário da gleba alegou à reportagem que estava construindo um clube de campo, e não um condomínio fechado. No entanto, segundo os conselheiros, a existência de um “vazio administrativo” tem possibilitado a ocorrência de inúmeras irregularidades desse tipo nas zonas rurais, especialmente em Barão Geraldo e na APA:

(...) as ações de controle e fiscalização do município relativamente à zona rural, tem deixado a desejar, pois 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 relativamente à área rural do município, prejudicando toda a população e também os empreendedores obedientes à Lei (COMDEMA, Moção 03/06).

No texto, o COMDEMA lembra também que o Estatuto da Cidade definiu claramente que o poder público municipal, no processo de elaboração do PD, deve expandir a política de planejamento e ordenamento territorial para além do perímetro urbano, compreendendo as zonas rurais e, conseqüentemente, todo o território municipal. Miranda analisou a ocupação irregular na área rural de Campinas, privilegiando a região da APA como recorte territorial. Segundo Miranda, a APA é reconhecida como uma área de particular valor ambiental, não apenas para Campinas, mas para a RMC em seu conjunto. A APA compreende cerca de 27,3% do Município de Campinas, abrangendo uma área de 217 km<sup>2</sup>. 85% do território da APA está inserido na zona rural, sendo que esta localidade possui mais de 70% da vegetação primitiva de Campinas, além do fato de que ela abriga o mais importante aquífero de abastecimento público municipal, situado nas bacias do Rio Atibaia (responsável por 80% do abastecimento de Campinas) e Jaguari, ambos pertencentes à Bacia do Rio Piracicaba. Trata-se, no entanto, “(...) de uma região da cidade sob forte pressão de urbanização, com ocupação voltada principalmente para loteamentos e condomínios fechados, destinados à população de renda média-alta e alta, configurando-se como um espaço socialmente segregado” (Miranda, 2002: 35).

O maior fator de atração da referida localidade é, indiscutivelmente, a bela e conservada paisagem natural. Soma-se a isso o patrimônio cultural dos dois distritos, uma vez que lá estão localizadas edificações de antigas fazendas de café que tiveram grande importância no processo de desenvolvimento econômico de Campinas e dos municípios adjacentes. De acordo com Miranda, foi na década de 1950 que o processo de urbanização



intensificou-se na região hoje denominada APA, sendo que, inicialmente Sousas apresentou uma urbanização mais dinâmica do que Joaquim Egídio (Miranda, 2002: 60). Foi somente a partir da década de 1970 que teve início um processo de expansão urbana mais periférico aos núcleos urbanos dos dois distritos, caracterizado pela construção de empreendimentos direcionados às classes médias e altas, com lotes de área superior a 600 m<sup>2</sup>. Segundo a autora, a implantação desses empreendimentos

(...) além de resultar num processo de ruptura do tecido urbano da região, foi bastante problemática dada a elevada declividade dos terrenos, fato que provocou processos erosivos graves, principalmente nos loteamentos Colinas do Ermitage [em Sousas] e Morada das Nacentes [em Joaquim Egídio], sendo mais intenso nesse último, popularmente conhecido como 'Morada das Voçorocas', que acabou não sendo efetivamente ocupado (MIRANDA, 2002: 60).

Verifica-se, portanto, que o processo de ocupação desordenada da APA não é algo tão recente, compreendendo um período de cerca de 30 anos. Já na década de 1990, intensifica-se o processo de parcelamento do solo rural para fins urbanos, sendo que vários destes loteamentos foram embargados em uma ação conjunta que congregou a Promotoria Pública de Habitação e Urbanismo e a Prefeitura Municipal de Campinas (Miranda, 2002: 61). A moção de alerta do COMDEMA menciona essa ação conjunta ocorrida entre 1994 e 1996, destacando que, dos 19 empreendimentos que passaram por uma fiscalização, 13 foram embargados, exigindo-se da maioria deles a reversão do módulo urbano para o rural (COMDEMA, Moção 03/06).

Com a aprovação da Lei da APA (Lei Complementar n.º 10.850) em 2001, havia uma expectativa de alguns grupos, em especial do segmento ambientalista, de que o processo de ocupação irregular sofreria um arrefecimento, uma vez que foi estabelecido um zoneamento detalhado<sup>32</sup> visando a preservação dos espaços rurais. Esta lei foi bastante comemorada por moradores da região e por grupos ambientalistas, segundo noticiou a matéria do Correio Popular de 19 de julho/2001, referente ao projeto de lei que havia sido aprovado no dia anterior. Entretanto, segundo o Prof.º Ari Fernandes, a realidade vem mostrando que as expectativas de controle da expansão desordenada não vêm se confirmando. Questionado se a criação da APA contrariou os interesses imobiliários, o entrevistado respondeu de forma objetiva e direta:

Não. É falso achar que os interesses imobiliários estão contrariados. Eles estavam contrariados pela persistência da atividade rural, nesse ponto sempre houve um certo choque. (...) se você pegar as ocorrências de parcelamentos irregulares nos distritos de Sousas e Joaquim Egídio nos últimos 30 anos, você vai ver que o gráfico vai subir tremendamente nos últimos nove anos, a partir do momento em que se criou a APA. Então, não contrariou, pelo contrário, valorizou os interesses imobiliários, porque lá é óbvio que não são loteamentos populares, são condomínios fechados de alta renda. O comprador sabe que é tudo irregular, mas são vendidos mesmo assim. (...) têm sido negócios, pra quem faz os empreendimentos, altamente lucrativos (Entrevista, Ari Fernandes, 2009).

No decorrer de nossa pesquisa, as informações que obtivemos a respeito da ocupação ilegal e clandestina do solo na APA são, em grande medida, dispersas, confusas e fragmentadas. A funcionária da SEHAB que nos concedeu entrevista sobre o tema em questão, apontou que, geralmente, os indivíduos que adquirem terrenos nestes loteamentos ilegais não estão interessados em morar na região, mas sim em constituir uma espécie de segunda residência, também conhecida como “chácara de veraneio” ou “sítio de recreio”, que em tese seria utilizada para festas e encontros familiares nos fins-de-semana e feriados. Há, também, segundo a funcionária da SEHAB, aqueles que compram lotes nessas localidades com o objetivo de promover uma especulação pura e simples. Já que a área compreendida pela APA é muito visada pelas classes médias e altas da RMC, e já existem inúmeros loteamentos e condomínios fechados na região, a expectativa destes especuladores é que no futuro a malha urbana se estenda até as áreas rurais da APA e incorpore suas propriedades, valorizando abruptamente seus terrenos:

Não é sempre que compra pra morar não. Eu acho que é mais assim, segunda residência, o cara acaba fazendo piscina, ou guarda pra especular mesmo, acreditando que um dia isso aqui vai melhorar e vai ficar mais caro. É uma espécie de especulação imobiliária (...) (Entrevista, funcionária da SEHAB, 2009).

Ainda de acordo com a referida funcionária, os parcelamentos ilegais na APA são realizados por indivíduos que não estariam integrados diretamente a alguma atividade econômica no mercado formal de habitação. Seriam proprietários fundiários que, isoladamente, ingressam com um pedido no INCRA para aprovação de um empreendimento rural, de 20 mil m<sup>2</sup>, o que obedece ao módulo mínimo da zona rural estabelecido pela legislação federal. Esse proprietário, posteriormente, subdivide a gleba

---

<sup>32</sup> A Lei da APA estabelece cinco zonas para aquela região: Zona de Conservação Ambiental Especial; Zona de Conservação Hídrica dos Rios Atibaia e Jaguari; Zona de Uso Agropecuário; Zona de Uso Turístico; Zona

em lotes menores, com dimensões de, por exemplo, 5 mil m<sup>2</sup>, como já explicamos em linhas anteriores. No entendimento da funcionária municipal entrevistada, não haveria empresas imobiliárias e construtoras formalmente constituídas que atuariam nesse processo.

Contudo, alguns fatos detectados por nossa pesquisa nos revelam que empresas ligadas ao mercado formal de habitação também estão envolvidas com a produção de loteamentos ilegais na APA de Campinas. Na ata da 81<sup>o</sup> reunião ordinária do COMDEMA, realizada no dia 12 de novembro de 2008, a conselheira Ângela Podolski, no início da reunião, informou a todos os presentes que a prefeitura havia embargado as obras na Fazenda Iracema, situada no distrito de Sousas, em função das denúncias do CONGEAPA. Na época, a revista eletrônica *Residenciais* noticiou a questão, apontando alguns elementos interessantes que não constam na ata da reunião do COMDEMA, e que comprovam a participação de empresas formais nesse processo:

A Prefeitura de Campinas embargou ontem um loteamento clandestino dentro da Área de Proteção Ambiental (APA), no distrito de Sousas, que estava comercializando 40 lotes (...) em terras da Fazenda Iracema (...). (...) O secretário municipal de Negócios Jurídicos, Carlos Henrique Pinto, informou que foi feito o embargo total da obra e a empresa Terra Azul, que faz o loteamento, notificada da proibição da venda de lotes. (...) A Prefeitura vai buscar informação sobre uma eventual autorização do parcelamento pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) porque a área é rural<sup>33</sup> (Grifo nosso).

Em casos como este, muito provavelmente há uma associação entre uma determinada empresa e o proprietário de uma gleba que esteja disposto a lotear suas terras. Mas, de fato, o grande destaque desta notícia se refere à participação de empresas formais no processo de parcelamento ilegal do solo na APA. Na ocasião em que conversamos sobre esta questão com Ari Fernandes, o entrevistado apontou esse processo. Ao ser questionado sobre quais atores participam diretamente do circuito clandestino de produção do espaço urbano na APA, Fernandes respondeu o seguinte:

Vamos dar nome aos bois: (...) o empreendedor, que pode tanto ser uma imobiliária convencional que tem seus empreendimentos regulares, dentro da lei, e também faz isso [parcela o solo de maneira ilegal]. Como pode ser um cara também que está trabalhando só com esse tipo de prática, lotear o que a lei não permite, ele nem está estabelecido. Aí ele tem uma pessoa jurídica laranja, alguma coisa desse tipo, pra poder ir fazendo as operações. (...) Em Campinas,

---

de Uso Urbano.

<sup>33</sup> Disponível em < [http://www.revistaresidenciais.com.br/det\\_materia.asp?id=757&ids=18](http://www.revistaresidenciais.com.br/det_materia.asp?id=757&ids=18) >. Data de acesso: novembro de 2009.

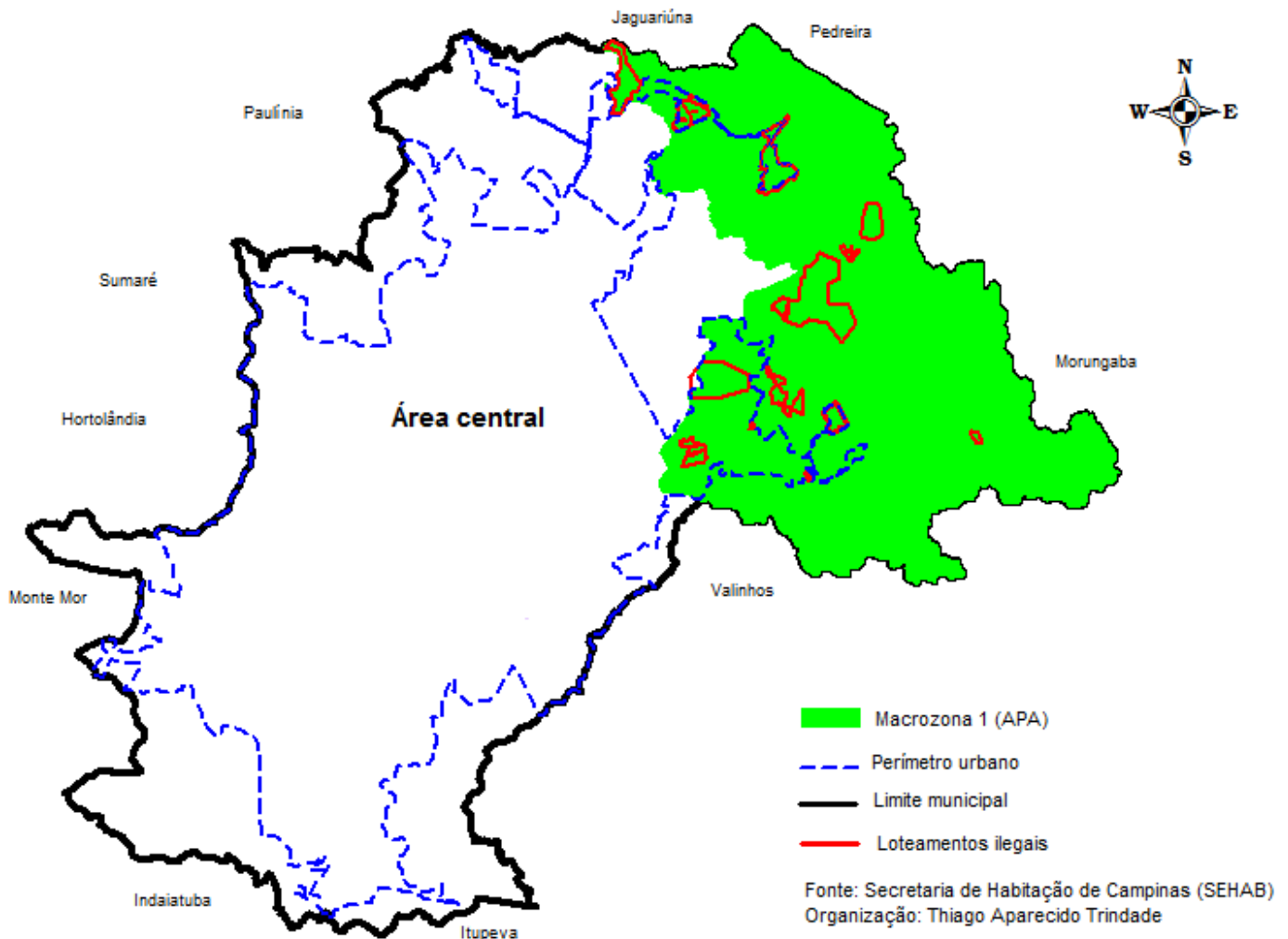
esses empreendimentos são iniciativa do agente imobiliário e o proprietário entra de sócio. (...) eles se associam, ele dá uma preferência de venda pro empreendedor, e o empreendedor faz o negócio e na medida em que se realiza a venda a maior parte da venda vai pagar aquele preço para o proprietário (Entrevista, Ari Fernandes, 2009).

Acreditamos que o mais razoável, portanto, seja trabalhar com esta hipótese: *o parcelamento ilegal e clandestino do solo na Macrozona 1 de Campinas envolve agentes econômicos formais e informais*, isto é, que não estão necessariamente estabelecidos no mercado formal de habitação, o que nos revela uma íntima relação entre o legal e o ilegal no que se refere ao processo de produção do espaço urbano protagonizado pelos estratos sociais de renda mais elevada. O Mapa 5 nos mostra a localização dos empreendimentos ilegais situados na APA, mapeados pela SEHAB no processo de revisão do Plano Diretor Municipal de 2006.

Um outro aspecto de grande relevância dentro dessa questão se refere ao perfil do mercado consumidor que movimenta o circuito clandestino de produção do espaço urbano na APA. Funcionários da prefeitura nos revelaram, sob a condição de anonimato, que muitos terrenos dentro destes loteamentos ilegais acabam sendo adquiridos por indivíduos que ocupam funções públicas de grande relevância no âmbito do município e da região de Campinas, tanto no judiciário como no executivo e no legislativo. Esta situação causaria uma série de constrangimentos à atuação do Executivo Municipal no sentido de imprimir uma fiscalização mais rigorosa do parcelamento ilegal do solo na APA, uma vez que a participação de agentes públicos de alto escalão nesse processo é um fato concreto. O discurso da impossibilidade de se estabelecer uma ação rigorosa de fiscalização do solo rural da APA em função do vazio administrativo existente na gestão do solo rural parece ser utilizado, na realidade, para escamotear a suposta falta de vontade política do Executivo Municipal de Campinas para coibir os parcelamentos ilegais na referida localidade, cujo finalidade principal é a produção de um espaço destinado às camadas de média e alta renda.

## Mapa 5

### Loteamentos ilegais situados na Área de Proteção Ambiental (APA) de Campinas



Na esteira desse processo de intensificação da ocupação irregular, agravam-se os problemas ambientais, que já eram apontados enfaticamente na tese de Miranda: “As obras civis, (...) associadas à retirada indiscriminada da vegetação nativa e à poluição das águas, provocada por municípios situados à montante de Campinas e (...) por assentamentos residenciais e industriais no setor nordeste do município de Campinas, constituem-se em fatores de grave comprometimento ambiental” (Miranda, 2002: 93). Ficam evidentes, portanto, os efeitos nocivos que a pressão pela ocupação urbana na APA provoca. Embora

não tenhamos uma dimensão exata dos impactos mais imediatos desse processo, eles certamente não se restringem à área delimitada pela APA, uma vez que, como já mencionado, aquela localidade abriga um importante manancial de abastecimento público de Campinas – o Rio Atibaia. Tais impactos, portanto, podem acarretar problemas para grande parte da população residente no município, que tendem a se agravar no longo prazo se o processo de ocupação irregular não for controlado pelo poder público.

É neste sentido que a já mencionada moção redigida pelo COMDEMA cobrou uma postura mais firme do governo municipal nesse processo, reivindicando que o Executivo assumira seu poder de polícia e “(...) sua autoridade em todo o território do município (...)” (COMDEMA, Moção 03/06). Como apontado na Introdução deste trabalho, um de nossos objetivos específicos consiste em analisar as propostas do governo municipal para o combate ao parcelamento ilegal do solo na região compreendida pela APA de Campinas. Para tanto, buscamos estabelecer um contato direto com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, no intuito de realizar uma entrevista com o chefe da pasta, Paulo Sérgio de Oliveira. Porém, após dois meses de tentativas frustradas (novembro-dezembro), optamos por desistir da entrevista e analisar a legislação municipal mais recente no que se refere às diretrizes de uso e ocupação do solo para o Município de Campinas<sup>34</sup>, contida na Lei Complementar n° 15/06, que institui o Plano Diretor do Município de Campinas. No texto da referida Lei, o poder público estabeleceu diretrizes urbanísticas de ocupação para todas as nova Macrozonas do município, sendo que estas devem orientar a ocupação e a expansão urbana em Campinas nos próximos anos. No que se refere à Macrozona 1, objeto de nossa análise, foram estabelecidas ao todo 20 diretrizes de planejamento. Consideramos que estes apontamentos legais traduzem com legitimidade aceitável aquilo que seriam as propostas e concepções desta administração municipal para o desenvolvimento urbano daquela localidade. As diretrizes que nos interessam mais diretamente são as seguintes:

II – estabelecer critérios para implantação de atividades turísticas, recreativas e culturais na zona rural, respeitando o módulo mínimo do Inca e considerando os impactos ambientais decorrentes; III – preservar as características do sítio atual da área urbana, proibindo a verticalização e o adensamento e permitindo a mescla de usos, desde que o grau de incomodidade seja compatível com o uso

---

<sup>34</sup> Aliás, no decorrer desta pesquisa, as dificuldades em obter qualquer espécie de dados e informações da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SEPLAN) e da Secretaria de Meio Ambiente (SMA) foram muito grandes. Por outro lado, sentimos um ambiente muito mais receptivo e aberto ao diálogo na Secretaria de Habitação (SEHAB).

residencial, especialmente nas UTBs 40 e 42, protegendo o patrimônio histórico e arquitetônico; IV – remover as favelas assentadas nas áreas e planícies de inundação; V – estabelecer regras de parcelamento de modo a manter as características atuais de ocupação (chácaras, hotéis fazenda) com baixa densidade na UTB 21; VI – condicionar o parcelamento e a ocupação do solo ao provimento da infra-estrutura, com parâmetros de baixa densidade nas UTBs 39, 40A e 41; VII – manter o limite atual da área urbana; VIII – controlar o parcelamento do solo na área rural, coibindo o parcelamento com características de uso urbano e a subdivisão em frações ideais (Prefeitura Municipal de Campinas; Plano Diretor, 2006).

Cabe apenas lembrar que as UTBs são as Unidades Territoriais de Base, divisão territorial mínima adotada pela Prefeitura de Campinas para o planejamento do território. As diretrizes estipuladas pela legislação municipal para a Macrozona 1 indicam que, oficialmente, o poder público está preocupado em coibir o parcelamento ilegal do solo na região, controlando o adensamento populacional e não permitindo a ampliação do perímetro urbano na mesma. A oitava diretriz, por sinal, faz menção específica ao parcelamento ilegal do solo na área rural, apontando que a administração não vai permitir a subdivisão de glebas rurais para fins urbanos. A funcionária da SEHAB insinuou que este governo tem como um de seus objetivos principais coibir a expansão contínua da mancha urbana no Município de Campinas. De fato, em termos de discurso oficial, é isso que vem sendo propagado. É importante lembrar o apontamento que fizemos no Capítulo 1, referente à entrevista que o ex-Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Campinas, Márcio Barbado, concedeu ao Jornal Correio Popular, sobre a revisão do PD de Campinas. Na ocasião, Barbado afirmou que não era necessário expandir o perímetro urbano, pois os espaços vazios existentes no interior da área urbana consolidada eram mais do que suficientes para suprir o *déficit* habitacional de Campinas.

No entanto, não conseguimos identificar a existência de uma proposta específica e mais delimitada no que tange ao parcelamento ilegal do solo rural na APA. Durante o período em que realizamos esta pesquisa, parece não ter surgido nenhuma proposta por parte da administração municipal mais concreta neste sentido. O que existe oficialmente até o presente momento são as diretrizes estipuladas pelo PD Municipal. Mas, em primeiro lugar, é de conhecimento daqueles que se dedicam ao estudo das relações sociais que, muitas vezes, existe uma enorme distância entre os discursos oficiais dos agentes públicos e as ações concretas dos mesmos. Em segundo lugar, também é de conhecimento geral dos estudiosos da política urbana no Brasil que os planos urbanísticos e

as leis que deveriam nortear o crescimento e a expansão urbana das cidades permanecem apenas no papel (Maricato, 1996; 2000).

O caso de Campinas possui em exemplo recente emblemático de ambas as situações. No PD de 1996, quando o município estava dividido em sete Macrozonas, a região compreendida pela Macrozona 7 denominava-se Área Imprópria para a Urbanização (AIU), sobretudo por estar situada nas proximidades do Aeroporto de Viracopos e por conter em seu interior alguns mananciais hídricos de abastecimento municipal. Uma das principais diretrizes na referida lei apontava a necessidade de restringir a ocupação urbana aos bairros já existentes, ou seja, não permitir um maior adensamento populacional da região. Dez anos depois, com a promulgação da Lei referente ao PD de 2006, o próprio nome da Macrozona foi alterado, revelando que a administração municipal reconhecia sua incapacidade de conter a expansão urbana no local. Antes intitulada Área Imprópria para a Urbanização, a Macrozona 7 passou a se chamar Área de Influência Aeroportuária (AIA), suavizando o contraste entre o discurso oficial e a dinâmica avassaladora da realidade social, que desconsidera qualquer diretriz legal de ocupação urbanística. Dados contidos em nossa Monografia de Bacharelado indicam que, somente entre os anos de 2001 e 2005, houve um incremento de 16,4% no número de imóveis residenciais e comerciais na Macrozona 7, o que equivale a uma média de 176 imóveis por ano (Trindade, 2006: 64-65). Isso nos provê uma idéia do quão significativo deve ter sido o adensamento populacional e imobiliário no período compreendido entre 1996 e 2006.

Neste sentido, faz-se o mesmo alerta para a região compreendida pela APA. As normas e planos urbanísticos oficiais não são suficientes para conter o avanço da ocupação urbana ilegal, ainda mais quando levamos em conta que, no Brasil, historicamente, houve uma conivência extra-oficial do Estado para com produção ilegal da cidade. Se o poder público é conivente com a ocupação ilegal da terra urbana pelas camadas empobrecidas da sociedade como estratégia de amortecimento das tensões sociais (Kowarick, 1980; Arlete Rodrigues, 1997; Maricato, 1996; 2000), tudo indica que a conivência com a ocupação ilegal da terra urbana pelos segmentos situados no topo da pirâmide socioeconômica, se dá pelo fato de que este processo é protagonizado por grupos que ocupam posições destacadas na estrutura social, inclusive no âmbito dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Portanto, corre-se o risco de que, no médio e longo prazo, haja uma quantidade tão grande



de loteamentos ilegais na zona rural da APA, que o governo municipal se veja “obrigado” a regularizar toda esta situação, consolidando dessa forma novas parcelas da cidade situadas em áreas totalmente inadequadas para o uso urbano em função das peculiaridades do sítio ambiental. Acreditamos que somente o estabelecimento de políticas públicas específicas para a Macrozona 1 poderá coibir o parcelamento ilegal do solo rural na região, evitando um adensamento futuro e os problemas urbanístico-ambientais decorrentes desse processo.



# 5

## **A atuação do COMDEMA no combate ao parcelamento ilegal do solo rural na APA**

Neste capítulo, que pode ser considerado o mais importante da presente dissertação, nos dedicaremos à discussão que norteou esta pesquisa enquanto o objetivo geral da mesma: a fiscalização exercida pelo COMDEMA no que se refere ao parcelamento ilegal do solo na zona rural da Macrozona 1 de Campinas, a APA do município. É necessário destacar, previamente, que os resultados obtidos com esta análise destoaram de forma significativa de nossas expectativas iniciais, no momento de concepção e elaboração do projeto de pesquisa. Num primeiro momento, pode-se constatar o seguinte fato: *na gestão do COMDEMA analisada por esta pesquisa (2007-2009), o que houve foi na realidade uma não-atuação do conselho no que toca ao tema em questão*. Cabe, portanto, indagar os motivos que condicionam os atores envolvidos no processo e conformam este panorama político.

No intuito de verificar como se dá a atuação do COMDEMA na questão específica dos parcelamentos ilegais na APA, procedemos a uma leitura rigorosa das atas deste conselho referentes à sua última gestão, que compreende o período que vai de outubro de 2007 a outubro de 2009. Como parâmetro de análise comparativa, elencamos outros três temas de destacada relevância na pauta desta última gestão do conselho, a saber, a Mata Santa Genebra, a questão do CIATEC II e a ampliação do Aeroporto de Viracopos. A intenção era verificar em que medida esses temas foram incorporados de fato pelo COMDEMA, isto é, até que ponto eles passaram a centralizar a pauta das reuniões do conselho na gestão 2007-2009. Com isso, seria possível analisar qual o peso efetivo que a questão dos parcelamentos ilegais na APA possui no “cotidiano” do conselho. O critério para tomarmos aqueles três temas como comparação (Santa Genebra, CIATEC e Viracopos) foi elaborado a partir do trabalho de campo realizado nas reuniões do COMDEMA, cujo objetivo principal foi observar a dinâmica do conselho. Nossa participação nestas reuniões nos permitiu verificar com clareza os temas fundamentais

sobre os quais o COMDEMA se debruçava, daí a eleição daqueles temas como parâmetro comparativo.

Antes de dar continuidade à nossa análise, é necessário apenas tecer um esclarecimento sobre o tema da ampliação do Aeroporto de Viracopos. Como pôde ser verificado no capítulo 3, esta questão não foi objeto de uma análise mais detida de nossa parte no contexto desta pesquisa. Quando analisamos os conflitos recentes entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em Campinas, optamos por direcionar nossa leitura para: 1) as tentativas de ampliação do perímetro urbano; 2) a permissão do CONDEPACC para a urbanização de uma fração da envoltória da Mata Santa Genebra, e 3) a questão do CIATEC II. Nossa opção por não analisar os conflitos envolvidos na ampliação de Viracopos foi clara, pois esta questão transcende largamente o campo da política urbana municipal, envolvendo uma série de atores políticos que vão desde os governos municipal, estadual e federal, até interesses imobiliários locais e de grandes multinacionais exportadoras. A complexidade e densidade desta questão escapam, portanto, do nosso alcance.

Desde o início nos preocupamos exclusivamente com os conflitos existentes no nível da política urbana e ambiental que são travados especificamente, ou ao menos especialmente, na arena municipal, e por isso optamos por não apresentar uma análise mais detalhada da questão de Viracopos, como fizemos com os outros temas. Um estudo mais completo sobre a questão de Viracopos pode ser encontrado em nossa Monografia de Bacharelado (Trindade, 2006). A título de contextualização somente, cabe ressaltar que o COMDEMA tem se envolvido no caso de Viracopos na medida em que vem contestando o Estudo de Impacto Ambiental elaborado pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), estudo este que deveria condicionar o projeto de expansão do aeroporto. O conselho alega que o material é insuficiente para se avaliar os impactos efetivos da expansão, e tem questionado a própria necessidade de se implementar o projeto de ampliação da forma como o mesmo está desenhado.

Feitos os devidos esclarecimentos, analisemos finalmente a questão da atuação do COMDEMA no que tange ao parcelamento clandestino do solo na Macrozona 1 de Campinas. A análise das atas da última gestão do COMDEMA (que se iniciou em outubro de 2007 e se encerrou no mesmo mês de 2009) nos revela que a questão dos parcelamentos

ilegais na APA não foi discutida de forma regular e sistemática. O Quadro 3 aponta o número de ocasiões em que alguns dos principais assuntos da agenda urbano-ambiental em Campinas foram discutidos nas reuniões do COMDEMA na gestão 2007-2009. Ao se proceder a uma detalhada leitura acerca do conteúdo das referidas atas, constata-se que a questão dos parcelamentos clandestinos na APA foi discutida de maneira mais substancial em apenas uma ocasião, na reunião ordinária do dia 12 de novembro de 2008. Nesta ocasião, a conselheira Ângela Podolski (representante da Macrozona 1 no COMDEMA) informou aos conselheiros o embargo das obras de um loteamento clandestino na Fazenda Iracema, situada na APA, episódio já mencionado no capítulo anterior. O anúncio desta conselheira acabou gerando um significativo debate entre os demais membros sobre a questão dos parcelamentos irregulares e clandestinos na APA destinados à produção de empreendimentos residenciais e/ou de lazer para as classes médias e altas.

**Quadro 3**  
**Discussão de alguns dos principais temas da agenda urbano-ambiental de Campinas na última gestão do COMDEMA (2007-2009)**

| Tema/Assunto                 | Nº de reuniões em que foi discutido |
|------------------------------|-------------------------------------|
| Ampliação de Viracopos       | 6                                   |
| CIATEC II                    | 5                                   |
| Mata Sta. Genebra            | 3                                   |
| Parcelamentos ilegais na APA | 1                                   |

Fonte: Atas oficiais das reuniões do COMDEMA/Campinas  
 Elaboração: Thiago Aparecido Trindade

Ainda assim, deve-se fazer uma consideração importante: *o tema dos parcelamentos ilegais não era um item de pauta da referida reunião*. Ele surgiu no início da reunião, no momento em que os conselheiros estavam dando os informes que consideram relevantes para os trabalhos do dia. Portanto, pode-se afirmar que, *na gestão do COMDEMA analisada por esta pesquisa, a questão dos parcelamentos ilegais/clandestinos na Macrozona 1 de Campinas não esteve presente em nenhuma ocasião na pauta das reuniões do conselho*. Com relação aos outros temas, vale destacar que a ampliação de

Viracopos e o projeto que altera as diretrizes urbanísticas de uso do solo na gleba do CIATEC II foram os mais discutidos, ocupando um espaço significativo na agenda do COMDEMA. O tema da Mata Santa Genebra também apareceu de forma relevante, embora não tanto quando os outros dois temas citados na frase anterior.

O fato que nos interessa mais diretamente neste cenário se refere justamente à não-atuação do COMDEMA na questão dos parcelamentos ilegais na APA de Campinas, facilmente comprovada pela leitura das atas da última gestão do conselho. Como já apontamos no início deste capítulo, esta constatação foi discordante em relação às expectativas iniciais deste trabalho de pesquisa. Faz-se necessário enfatizar que a idéia de se estudar a atuação do COMDEMA na fiscalização do uso e ocupação do solo na APA se deu a partir da leitura dos documentos oficiais do conselho (moções, resoluções e deliberações), que coletamos durante a fase inicial do processo de pesquisa, quando o objeto de estudo ainda estava em fase de delimitação. Ao lermos a Moção 03/06 (Alerta sobre o parcelamento do solo na zona rural), cujos pontos principais foram apresentados no capítulo anterior, nossa hipótese era de que o COMDEMA havia incorporado esse tema na sua pauta de uma forma mais sistemática e permanente. Naquela ocasião, nossa expectativa era a de que este tema apareceria recorrentemente nas reuniões do conselho. Ao constatarmos que isso não acontecia, nossa preocupação central passou a ser a compreensão das questões que condicionam esse processo.

Basicamente, nossas pesquisas nos permitem atribuir esta não-atuação do COMDEMA na questão da APA a dois fatores principais. Apontaremos cada um deles separadamente, apresentando uma discussão mais abrangente sobre os mesmos nos próximos tópicos. O primeiro desses fatores seria a existência do próprio Conselho Gestor da APA, o CONGEAPA. Este conselho foi criado em 2001 pelo então Prefeito Antônio da Costa Santos, por meio da Lei nº 10.850, a mesma lei que criou a Área de Proteção Ambiental de Campinas. O CONGEAPA, como diz o próprio nome, seria o conselho responsável pela gestão territorial e ambiental da APA. A existência desse órgão acaba inibindo a atuação do COMDEMA no que tange às questões relativas à APA, ainda que este tenha competência legal e administrativa para atuar sobre todo o território municipal.

Em segundo lugar, percebemos que a agenda do conselho não é algo linear e estático: *os temas desta agenda também são determinados pela conjuntura política, e por*

*isso ela está em constante modificação.* Nos próximos dois tópicos nos debruçaremos sobre estas questões, na expectativa de fornecer uma base explicativa que, sob nossa ótica, esteja satisfatoriamente próxima da realidade estudada por esta pesquisa.

### **5.1. A relação entre o COMDEMA e o CONGEAPA**

Analisar a relação política entre estes dois conselhos impôs-se como uma necessidade no contexto desta dissertação. Na entrevista realizada com a representante da PROESP no COMDEMA, em abril de 2009, já ficaram explícitas algumas das implicações colocadas ao nosso objeto de estudo – a atuação do COMDEMA no combate ao parcelamento ilegal na zona rural da APA – em função da existência do CONGEAPA: “A questão da APA, por exemplo, o COMDEMA quase não interfere, porque existe o CONGEAPA. (...) a gente deveria trabalhar em conjunto, na verdade” (Entrevista, representante da PROESP no COMDEMA, 2009). A partir disso, ficou evidente que o “fator CONGEAPA” deveria ser levado em conta na continuação da nossa pesquisa. Dessa forma, consideramos que o mais adequado seria analisar a relação entre o COMDEMA e o CONGEAPA, verificando se e em que medida estes conselhos trabalham conjuntamente na gestão do território compreendido pela APA do município.

A primeira constatação é de que a relação política entre os dois conselhos é, de certo modo, conturbada por fatores específicos. Desde já, podemos afirmar com tranqüilidade que, normalmente, o COMDEMA e o CONGEAPA *não atuam de maneira conjunta nas questões referentes à gestão territorial na Macrozona 1 de Campinas*. Existe, na realidade, uma espécie de acordo “tácito” entre os dois conselhos, cujos termos podem ser descritos da seguinte forma: *nas questões envolvendo a APA, é o CONGEAPA que deve se posicionar e tomar as medidas que acreditar serem as mais adequadas, e o COMDEMA somente se pronuncia se e quando CONGEAPA solicitar*. Na ata da reunião do COMDEMA do dia 12 de novembro de 2008, há um trecho que resume perfeitamente os termos desse acordo:

Mayla lembra que como hoje existe o Conselho Gestor da APA – Congeapa, que tem a função específica de atuar sobre esta área de proteção ambiental, é ele que deve ter a prioridade na análise desses empreendimentos [que são instalados na APA] e assim é que tem sido feito. Quando eles encaminham posteriormente para o Comdema, aí também analisamos. Antigamente quando não existia o Congeapa, o Comdema era o órgão colegiado de proteção daquela área. Mas isso

não quer dizer que [nós do COMDEMA] não podemos nos manifestar em relação a problemas ambientais daquela região. Apenas como existe um conselho específico da área, focamos mais a nossa atenção em outras questões ambientais igualmente importantes para o município<sup>35</sup>.

Vale lembrar que naquela ocasião os conselheiros do COMDEMA estavam debatendo a questão dos parcelamentos ilegais na APA em razão do informe trazido pela representante da Macrozona 1 no conselho, sobre o embargo das obras de um loteamento ilegal na Fazenda Iracema, em Sousas. O registro da ata deixa claro qual é o “papel” que cabe a cada um dos dois conselhos no que se refere à gestão da APA. É uma espécie de um acordo fundado numa premissa territorialista, onde o COMDEMA só interfere nas questões da APA caso seu posicionamento seja solicitado oficialmente. Mas o fato é que o COMDEMA possui competência legal e administrativa para se pronunciar sobre qualquer questão referente ao patrimônio ambiental do Município de Campinas em sua totalidade, e não sobre porções específicas do território municipal. A Lei nº 10.841/2001, texto mais recente sobre as competências e atribuições do COMDEMA, não deixa dúvidas quanto a essa atribuição. Ademais, a própria Lei 10.850/2001, responsável pela criação da APA e do CONGEAPA, aponta em seu Artigo 89:

**Art. 89** - Será garantido ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU, ao Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMDEMA, e ao Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas - CONDEPACC a participação na definição e na fiscalização do desenvolvimento dos programas previstos para a APA, no artigo 84 desta lei.

Portanto, não existe nenhum impedimento legal para que o COMDEMA e até mesmo outros conselhos atuem no território compreendido pela APA. Em termos ideais, o mais apropriado seria que pelo menos esses dois conselhos – COMDEMA e CONGEAPA - trabalhassem de fato juntos, compartilhando informações e construindo uma agenda conjunta para a localidade abrangida pela Macrozona 1 de Campinas. Entretanto, como pudemos verificar no decorrer de nossa pesquisa, a relação entre os dois conselhos é permeada por tensões silenciosas, resultantes de atritos ocorridos num passado recente e também em razão da insatisfação que setores do COMDEMA possuem em relação à atuação do CONGEAPA.

---

<sup>35</sup> Ata oficial da reunião do COMDEMA (12/11/08).



Na entrevista realizada com Mayla Porto, a última presidente do COMDEMA, nos foi apresentada uma informação relevante a respeito de um episódio que teria ensejado um “mal-estar” entre os dois conselhos. Entre o ano de 2006 e 2007, o COMDEMA tornou pública uma questão referente a um problema ambiental da APA de forma isolada. O trecho abaixo reproduz essa informação:

(...) a relação do COMDEMA com o CONGEAPA é ruim. Eu sempre ficava meio inibida, por uma questão ética, de atuar em cima das questões da APA, por existir um conselho específico pra isso. Mas aí você vê que esse conselho não atua como deveria. Eu vou até te dar um exemplo, de um dos poucos episódios que o COMDEMA atuou, que foi na questão da mineradora, que foi na gestão anterior do conselho (2005-2007). (...) fizemos uma moção contra aquela mineradora, e virou matéria de jornal de primeira página no Correio Popular. A partir desse momento, e devido à moção do COMDEMA, é que daí o CONGEAPA se mexeu, montou dossiê, correu atrás do prejuízo, você entendeu? Então depois daquilo ficou um mal-estar entre os dois conselhos. E a gente conseguiu fechar aquilo lá, por conta dessa moção. (...) há uma tensão entre os dois conselhos, vaidades pra lá e pra cá, é óbvio. (...) acho que se não fosse o COMDEMA ter publicado aquela moção o CONGEAPA não teria agido. E aí criou uma “saia justa” muito grande. Nos bastidores, as pessoas diziam que eu queria aparecer, que eu estava entrando em terreno que não era meu. Então, a partir disso, eu dei uma recuada também (Entrevista, presidente do COMDEMA entre 2007-2009, 2009).

Segundo a ex-presidente do COMDEMA, a ação do conselho acabou provocando insatisfação nos membros do CONGEAPA, pois estes sentiram que sua “jurisdição” estava sendo invadida por outro conselho. Talvez a postura do COMDEMA de agir isoladamente não tenha sido correta, mas cabe questionar por qual motivo, até aquele momento, o CONGEAPA não havia se pronunciado sobre a questão. O COMDEMA agiu de forma isolada por que estava simplesmente preocupado em atrair os holofotes da opinião pública? Ou por quê sentia que a orientação política do CONGEAPA dificultaria uma ação mais firme do conselho nesta direção? É evidente que, sendo essa uma questão cujo pano de fundo é essencialmente político, os membros do CONGEAPA possuem uma visão particular a respeito do ocorrido e certamente colocariam a questão em outros termos, isto é, apresentariam a sua “versão da história”. Nosso intuito não é apontar qual dos dois conselhos está certo ou errado, mas apenas compreender os significados e contornos da complicada relação política que se delineou entre ambos. Nas entrevistas realizadas, ficou mais do que evidente a insatisfação de setores que integram o COMDEMA em relação à atuação do CONGEAPA:

(...) eu também sou da opinião que o CONGEAPA deixa muito a desejar nesse sentido. Pra mim, ele não exerce a função que ele tinha que exercer, ou seja, ser o gestor da APA. (Entrevista, ex-presidente do COMDEMA, 2009).

Do CONGEAPA eu saí. Me recusei a participar das reuniões dentro da Merck Sharp (...). Você tem que esperar, ser revistado, falar seu nome, RG. Eu acho isso um contra-senso, um conselho público ter que se prestar a esse tipo de ação. O Toninho não ia permitir isso de formar nenhuma. (...) O interesse (...) pelas terras da APA (...) é muito grande. (...) a gente sabe que é um lugar cobijado. Então eu acho que o CONGEAPA não tem força suficiente pra lutar sozinho contra todos esses interesses. Ele deveria se aliar com o COMDEMA, mas não o faz. Não faz e não tem interesse em fazer. O CONGEAPA hoje é um conselho que a meu ver não existe. Ele trabalha conjuntamente com os outros interesses também. Então ele está servindo a um papel que a meu ver é um papel que ficará pra história, por que se não houvesse o CONGEAPA talvez o COMDEMA pudesse interferir de forma mais forte nessa questão (Entrevista, representante da PROESP no COMDEMA, 2009).

Destaque-se nas citações anteriores a controvérsia que parece ter sido ensejada no CONGEAPA a partir do momento em que o conselho passou a realizar suas reuniões dentro da Merck Sharp, uma indústria alemã ligada ao ramo farmacêutico cuja sede no Brasil localiza-se no distrito de Sousas. Esse fato resultou na saída da representante da PROESP do CONGEAPA (e que representa a mesma instituição no COMDEMA). Embora não tenhamos analisado esta questão a fundo, há que se reconhecer que o fato de um conselho gestor público promover suas reuniões em uma unidade de uma empresa multinacional é, no mínimo, passível de discussão. Afinal, qual é o interesse dessa empresa em fornecer suporte infra-estrutural para o CONGEAPA? É razoável imaginar que a Merck Sharp, com esta atitude, está simplesmente demonstrando sua preocupação com o meio ambiente e com o funcionamento eficaz do conselho responsável pela gestão da APA? No nosso entendimento, esta é apenas mais uma forma de manifestação da tênue fronteira que separa o interesse público do interesse privado na sociedade brasileira.

A representante do Loteamento Colinas do Atibaia no CONGEAPA, que também integra o COMDEMA, reconhece que a relação entre os dois conselhos é frágil do ponto de vista institucional e que existem setores dentro do COMDEMA insatisfeitos com a atuação do Conselho Gestor da APA:

Tinha que estreitar essa relação. Eu andei conversando com outras pessoas sobre isso, mas infelizmente dentro dos conselhos a luta é meio individual e árdua. (...) Mas, eu tento fazer um pouco dessa ponte. (...) a relação poderia ser melhor do que é, mais oficial (Entrevista, representante do Loteamento Colinas do Atibaia no CONGEAPA, 2009).

Na perspectiva do segmento ambientalista presente no COMDEMA analisado por esta pesquisa, que atua em oposição ao programa político-ideológico da administração chefiada pelo Prefeito Hélio de Oliveira Santos, o Secretário de Planejamento de Campinas, Alair Godoy, exerce forte influência na orientação política do CONGEAPA. Este secretário representaria apenas mais uma peça na engrenagem que funciona como uma correia de transmissão dos interesses do segmento imobiliário pela via do poder Executivo Municipal. No entendimento da ex-presidente do COMDEMA, o CONGEAPA acabou sendo “contaminado” pelo projeto político que vem sendo implementado pela atual administração, projeto a que o COMDEMA tradicionalmente se opôs. Na nossa avaliação particular, *este projeto consiste no atendimento quase que incondicional aos interesses do grande empresariado ligado ao ramo imobiliário que atua em Campinas*, o que parece seguir uma tradição inaugurada há muito tempo atrás no município e que teria encontrado, em termos de orientação política da administração municipal, um único obstáculo em todos esses anos: o petista Antônio da Costa Santos, assassinado pouco mais de oito meses após o início de seu mandato como prefeito de Campinas.

O segmento ambientalista atuante no COMDEMA que se opõe a tal projeto político possui uma leitura a respeito da atuação do CONGEAPA que pode ser muito bem compreendida a partir do trecho reproduzido a seguir:

(...) é duro você falar de outro conselho. Até por educação e questão ética a gente não gosta de ficar criticando isso ou aquilo. Como qualquer outro conselho, o CONGEAPA também tem pessoas valorosas e têm outras que a gente sabe que têm interesses divergentes do que é a missão do CONGEAPA. O principal influente dentro do CONGEAPA foi o Alair Godoy, que hoje é o Secretário de Planejamento. Foi presidente do CONGEAPA, já foi vice e hoje eu não sei que cargo ele ocupa, mas ainda está lá. Então isso comprometia muito e acho que ainda compromete o desempenho do CONGEAPA. Eu posso falar isso porque eu já fui presidente do COMDEMA enquanto representante do governo e enquanto representante da sociedade civil, e hoje eu tenho total clareza disso: o presidente do conselho não tem que ser do governo. (...) E o pessoal do COMDEMA também critica muito o pessoal do CONGEAPA por ter muitas pessoas lá dentro ligadas a empresas de consultoria. Infelizmente muita gente se utiliza do CONGEAPA pra isso também, porque [a APA] é uma região muito visada. (Entrevista, presidente do COMDEMA entre 207-2009, 2009).

A influência destes segmentos ligados à administração municipal e a setores empresariais dentro do CONGEAPA estaria fazendo o conselho atuar em dissonância com os objetivos que inspiraram sua criação, isto é, ser o gestor da APA numa perspectiva que

priorize a conservação e o uso racional dos recursos naturais daquela região, relegando os interesses empresariais/imobiliários a segundo plano. A recente análise de Freitas (2008) insinua que o CONGEAPA parece não estar cumprindo com esse papel, alegando que o conselho tem emitido pareceres favoráveis à maior parte dos processos referentes à implantação de empreendimentos residenciais na forma de condomínios fechados nos distritos de Sousas e Joaquim Egídio:

O acompanhamento que realizamos sobre os processos de licenciamento de empreendimentos na região da APA, revela-nos que, embora a preservação do meio ambiente seja o argumento principal, a maior parte dos pedidos de implantação de novos loteamentos fechados na região são deferidos pelo referido conselho. (...) O mais recente empreendimento de lotes fechados em análise pela prefeitura de Campinas e o CONGEAPA, o Loteamento 'Três Pontes do Atibaia', (...) planeja implantar um viário de seis pistas asfaltado para conectar a Rodovia Dom Pedro ao empreendimento. Este viário atravessará diversas porções ainda rurais do território da APA. Mesmo assim o CONGEAPA emitiu parecer favorável ao empreendimento (FREITAS, 2008: 187-188).

Essa suposta atuação distorcida do CONGEAPA seria, na nossa compreensão, a principal chave explicativa para o entendimento da tensa relação política existente entre este conselho e o COMDEMA. Ainda que dentro do CONGEAPA existam segmentos que são efetivamente alinhados à “missão original” do conselho, como foi apontado pela ex-presidente do COMDEMA na entrevista que esta nos conferiu, tudo indica que esses setores não tem tido força suficiente para ditar a orientação política daquele espaço. No limite, essa parece ser a leitura do segmento ambientalista atuante no COMDEMA que se coloca como um adversário político da atual administração municipal, comandada pelo Prefeito Hélio de Oliveira Santos.

## **5.2. A questão da agenda do conselho**

Se por um lado a existência do CONGEAPA é um fator que acaba influenciando decisivamente na atuação do COMDEMA no combate aos parcelamentos ilegais na APA, por outro percebemos que a explicação deste quadro não deve se restringir a esta constatação. Seria muito reducionismo acreditar que a simples existência de um conselho inibiria por completo a atuação de outro em uma questão de tão grande relevância. O rumo de nossos estudos nos mostrou que, ao mesmo tempo em que o “fator CONGEAPA” deveria ser levado em conta na análise, era necessário oferecer uma leitura

mais sofisticada e elaborada a respeito da atuação do COMDEMA na questão proposta por este estudo. Nesta direção, consideramos indispensável relatar neste tópico uma questão detectada por nossas pesquisas que, dentro do contexto geral deste trabalho, pode contribuir para uma leitura mais sofisticada a respeito da não-atuação do COMDEMA na questão dos parcelamentos ilegais na Macrozona 1 de Campinas.

Quando iniciamos o trabalho de campo desta pesquisa, ou seja, na ocasião em que passamos a freqüentar as reuniões do COMDEMA (primeiro semestre de 2008), percebemos desde o início que o conselho era absorvido, na maior parte de seu tempo, por temas e questões que ocupam posições de destaque na opinião pública local e na agenda da política urbana municipal. Como expusemos no Quadro 3, três assuntos ocuparam um espaço de particular relevância no contexto desta última gestão do COMDEMA: a questão do CIATEC II e do Aeroporto de Viracopos, em maior medida, e a questão da Mata Santa Genebra, em menor. Isto significa dizer que os temas de caráter mais “midiático” receberam uma atenção maior por parte do conselho, ocupando um espaço mais denso na agenda do mesmo e impedindo o COMDEMA de se dedicar a outros temas que seriam igualmente pertinentes e relevantes para a população de Campinas e para a política urbana do município. Dessa forma, procuramos esclarecer devidamente este assunto com a ex-presidente do COMDEMA Mayla Porto, na entrevista em que realizamos com a mesma. A pista indicada pela antiga presidente do conselho nos sugere que *a agenda desta instância participativa também é fortemente influenciada pela conjuntura política*, ou seja, as circunstâncias políticas de cada momento condicionam em grande medida os temas que o conselho irá se dedicar com maior ou menor intensidade: “(...) não tem como ser diferente, porque é a conjuntura política que pauta” (Entrevista, presidente do COMDEMA entre 2007-2009, 2009).

Nesse sentido, não há como esperar que um determinado conselho gestor mantenha a mesma pauta durante um período muito longo, a não ser em casos excepcionais e bastante particulares. Normalmente, os temas discutidos no âmbito desses espaços variam conforme as circunstâncias e as questões que estão em evidência na opinião pública naquele dado momento. Como mostra o Quadro 4, quando fazemos uma leitura das atas do COMDEMA levando-se em conta a dimensão conjuntural dos conflitos, percebemos que durante o segundo semestre do ano de 2008 a agenda do conselho ficou “prisioneira” do

Projeto de Lei de autoria o Executivo que alterava as diretrizes de ocupação urbanísticas da gleba do CIATEC II. O tema da Mata Santa Genebra apareceu de uma forma menos regular, isto é, mais dispersa e fragmentada, sendo discutido em duas reuniões no final de 2008 e uma no início de 2009. Mas já no início do ano de 2009, percebe-se que o foco do conselho é sensivelmente alterado por outra questão que passou a ganhar mais destaque no campo da política urbana em Campinas: a ampliação do Aeroporto de Viracopos. Até praticamente o final da última gestão do conselho (outubro de 2009), esse tema foi o que predominou nas reuniões do COMDEMA (vide o Quadro 4). Dessa forma, a variável “conjuntura política” também explica em certa medida a não-atuação do COMDEMA no que toca aos parcelamentos ilegais do solo rural na Macrozona 1 de Campinas na gestão 2007-2009, o recorte temporal sobre o qual esta pesquisa se debruçou.

**Quadro 4**  
**Varição conjuntural dos temas discutidos nas reuniões**  
**da gestão 2007-2009 do COMDEMA**

| <b>Temas</b>              | <b>Datas das reuniões em que foram discutidos</b>                         |
|---------------------------|---|
| CIATEC II                 | 25/06/2008; 27/08/2008; 12/11/2008; 17/11/2008; 27/11/2008                |
| Mata Santa Genebra        | 25/09/2008; 11/12/2008; 29/04/2009  |
| Ampliação de<br>Viracopos | 11/02/2009; 29/04/2009; 01/07/2009; 06/08/2009; 02/09/2009;<br>24/09/2009 |

Fonte: Atas oficiais do COMDEMA

Elaboração: Thiago Aparecido Trindade

No processo inicial desta pesquisa, ao lermos a Moção do COMDEMA intitulada “Alerta sobre o parcelamento do solo na zona rural”, imaginamos que o referido conselho mantinha uma atuação constante sobre este assunto, e nossa proposta de estudo (analisar a atuação do COMDEMA no combate ao parcelamento ilegal na APA) acabou sendo um desdobramento justamente desta suposição. Porém, o que viemos a entender somente depois, é que aquela moção, redigida no final de 2006, *também era a expressão de uma conjuntura política específica*. Naquele momento, o tema central no âmbito da política urbana de Campinas era a reformulação do Plano Diretor Municipal, que vinha monopolizando o debate na opinião pública em nível local. Para se ter uma idéia, entre o dia 6 de novembro e o dia 12 de dezembro de 2006, o Jornal Correio Popular publicou 15

reportagens referentes ao processo de revisão do Plano Diretor, além de um editorial e dois artigos na coluna “Opinião” - um assinado pelo Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos, Carlos Henrique Pinto, e o outro pelo Vereador Carlos Signorelli, do PT<sup>36</sup>. Não por acaso, o texto da moção do COMDEMA se inicia exatamente com a preocupação de contextualizá-la politicamente naquela ocasião:

Tendo em vista, o aumento de empreendimentos na zona rural, especialmente na Área de Proteção Ambiental (APA), o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campinas, preocupado com a sustentabilidade ambiental destas regiões, e depois de acompanhar e participar da elaboração do novo Plano Diretor de nosso município e de vê-lo aprovado na Câmara Municipal, vem a público apresentar considerações que entende estão no bojo deste movimento de melhor equacionamento urbanístico do nosso município (COMDEMA, Moção 03/06; grifo nosso).

Questionada se o tema da gestão do uso e ocupação do solo rural no município, e mais especialmente na APA, esteve de fato mais presente na pauta do conselho na gestão 2005-2007, a ex-presidente do COMDEMA Mayla Porto nos respondeu da seguinte forma:

(...) eu acho que sim, até porquê a revisão do Plano Diretor contribuiu pra isso. Essa questão surgiu com muito mais força, entre 2005 e 2006, principalmente em 2006. Então essas questões eram uma preocupação maior naquele momento, porque o conselho também funciona muito em função dos prazos (Entrevista, presidente do COMDEMA entre 2007-2009, 2009).

Como não realizamos uma análise das atas da gestão 2005-2007 do COMDEMA, não temos como avaliar em que medida a questão dos parcelamentos ilegais na APA foi efetivamente incorporada pelo conselho naquele período. Mas a publicação daquela moção nos sugere prontamente que o tema permeou minimamente o debate no âmbito do COMDEMA naquela ocasião, o que respalda nossa interpretação que relaciona a agenda do conselho com a conjuntura/circunstância política. Dessa forma, baseando-se na diretriz colocada pelo Estatuto da Cidade (Art. 2º, inciso VII), o COMDEMA publicou a referida moção com o intuito de pressionar o Executivo a construir uma política efetiva de planejamento territorial, que englobasse a totalidade do município e não apenas sua área urbana. Ou seja, naquela conjuntura, o conselho se envolveu mais diretamente no debate sobre a questão da APA pelo fato de que o *momento político* contribuiu para que o órgão imprimisse tal ação.

---

<sup>36</sup> Dados retirados do site [www.cpopular.com.br](http://www.cpopular.com.br).

Portanto, constatar que o conselho não manteve uma atuação regular nesta questão na gestão seguinte (2007-2009), não significa dizer que o mesmo foi negligente; antes, significa compreender que a dinâmica da própria realidade colocou outros temas para o COMDEMA debater e atuar, tão relevantes quanto a questão da APA. Sob a nossa ótica, esta seria a conclusão mais sensata. Equivaleria a demasiado simplismo alegar que a questão dos parcelamentos ilegais na APA não foi incorporada na gestão 2007-2009 do COMDEMA por mera negligência dos atores que estiveram presentes no órgão. Dessa forma, é possível constatar que os temas a serem debatidos no interior do conselho são definidos também pela *conjuntura política*, e é certo que esta conjuntura é definida, em grande medida, *pelos interesses econômicos dominantes*. Os diferentes momentos e circunstâncias políticas impõem temas igualmente diferentes ao conselho, estes quase sempre associados aos interesses dos agentes econômicos mais poderosos. A relação entre a agenda do conselho e os interesses econômicos em Campinas ficou muito evidente nesta pesquisa, fato que tentamos expor no Quadro 4. As reflexões de Kowarick (1980), embora apresentadas em um texto fortemente influenciado pelo contexto em que foi redigido - do regime militar brasileiro -, são de grande valia para entendermos, *enquanto uma característica geral da política*, a dinâmica do processo de definição dos temas politicamente pertinentes no âmbito da sociedade atual:

(...) as ‘necessidades sociais’ (...) são instrumentalizadas em função das ‘necessidades de acumulação’. (...) Para ilustrar a questão dos problemas públicos pode-se tomar, por exemplo, a poluição ou a meningite, questões que têm sido objeto de preocupação do poder público. Sem menosprezar a dimensão do problema, pode-se dizer que a poluição do ar, malgrado localizar-se mais acentuadamente em áreas fabris, não deixa de afetar a todos. Existe, obviamente, nítida correlação entre pobreza e meningite. Não obstante o vírus ser seletivo, está no ar e pode afetar a todos (...). (...) Mas a subnutrição ou os acidentes de trabalho nada têm de ‘democráticos’. Associam-se nitidamente com a população trabalhadora, e seus danos (...) parecem suscitar um alarme cujo eco é bem menos estridente. Aparece como problema secundário porque não diretamente vivenciado pelos grupos dirigentes e porque as camadas diretamente afetadas não possuem formas de iniciativa para transformar o ‘seu’ problema num ‘problema coletivo’ (KOWARICK, 1980: 51-52).

Neste sentido, Kowarick aponta que só se tornam problemas coletivos dois tipos de questões: 1) aquelas referentes às necessidades de acumulação e reprodução do capital e 2) as mazelas que afetam a todos, independente de classe e origem social, como



certas doenças<sup>37</sup> e os problemas decorrentes da poluição e degradação ambiental. Por isso, tanto em uma escala mais ampla (nacional) quanto em uma escala mais restrita (local), podemos entender que é a correlação de forças vigente no plano societal que determina o formato e as precedências da agenda pública, inclusive aquela que será discutida no domínio dos espaços públicos, locais que sediam os encontros entre Estado e sociedade organizada. Nesse sentido, é evidente que os grupos dominantes exercerão maior influência nesse processo e seus interesses ganharão primazia sobre os demais. Isto não quer dizer que os grupos de menor influência política não interfiram na construção da agenda pública; é óbvio que o fazem, mas em uma medida muito menor do que os grupos dominantes. Ou seja, as *prioridades* da agenda pública são definidas pelos interesses alinhados aos grupos de maior poder político-econômico. Seria necessário, da parte dos movimentos sociais e dos demais setores situados no chamado campo progressista da sociedade civil - que tanto lutaram e ainda lutam pela democratização do Estado brasileiro - uma capacidade de articulação e mobilização social de proporções *semi-revolucionárias* para subjugar os interesses dominantes e *inverter as prioridades da agenda pública*. Qualquer observador minimamente atento da sociedade brasileira entende que o cenário político atual não aponta para isso. Os temas destes atores estão presentes na agenda pública, mas sempre colocados num plano inferior em relação aos interesses das elites econômicas.

Dessa forma, o entendimento mais óbvio é de que os grupos menos influentes e poderosos possuem menos recursos para impor seus temas ao Estado e às camadas dirigentes. No nosso caso, isso se traduz no fato de que o segmento ambientalista atuante no COMDEMA não consegue impor a sua agenda ao Executivo Municipal em Campinas, uma vez que este ator tem muito mais poder e recursos políticos para definir o formato da agenda urbano-ambiental no contexto da política municipal. Este fato parece ser inegável. Mas o que isso nos leva a concluir? Que o COMDEMA possui um papel meramente decorativo na estrutura institucional definidora da política urbano-ambiental em Campinas? Que o conselho simplesmente absorve uma agenda que lhe é imposta por forças exteriores? Qual tem sido, dentro do contexto analisado por esta pesquisa, o papel que o COMDEMA efetivamente vem desempenhando no processo de produção da política urbano-ambiental em Campinas?

---

<sup>37</sup> Vide o caso da Gripe Suína. Foi surpreendentemente rápido como esta doença se tornou um problema

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

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

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

Neste episódio de 2004, além do desacato ao parecer dos dois conselhos, é necessário recordar também que, na realidade, foi necessária a intervenção da justiça para que o Executivo enviasse a proposta de lei para que o COMDEMA e o CMDU analisassem, pois o projeto havia sido enviado à Câmara sem passar pelo crivo das referidas instâncias. O COMDEMA também foi ignorado pelo Executivo em dois episódios recentes também mencionados por esta dissertação, ocorridos no governo Hélio: no caso da Mata Santa Genebra e na questão do CIATEC II (vide capítulo 3 – COMDEMA x Executivo: conflitos recentes). Isso mostra que o Executivo tradicionalmente opta por isolar o COMDEMA nas questões onde o conselho possa interferir e apresentar obstáculos à concretização dos interesses ligados ao circuito imobiliário. E quando o conselho delibera, o Executivo não acata. Ao menos, foi o que pudemos verificar a partir da análise dos conflitos apontados nesta pesquisa.

---

global e passou a ser objeto de preocupação das autoridades no mundo inteiro.

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

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

Talvez o caso recente mais emblemático em relação a este papel do conselho seja o do CIATEC II, tema que gerou um conflito muito grande entre o Executivo e o COMDEMA e acabou expondo enfaticamente algumas das principais contradições e divergências entre estes dois atores no campo da política urbano-ambiental, bem como no que se refere às concepções de política, cidadania e participação popular que ambos possuem. O COMDEMA vinha cobrando oficialmente do Executivo explicações mais detalhadas sobre a questão do CIATEC II desde o final do primeiro semestre de 2008. Como já apontamos anteriormente, a grande controvérsia no projeto fundava-se no item que permitia a implantação de empreendimentos verticais na gleba do CIATEC II sem a realização de estudos de impacto ambiental mais elaborados. Na reunião do dia 25 de junho de 2008, a então presidente do COMDEMA Mayla Porto leu o ofício que ela havia encaminhado ao Secretário de Urbanismo, Hélio Jarreta, e ao Secretário de Assuntos Jurídicos, Carlos Henrique Pinto, convidando-os para vir ao COMDEMA debater o projeto com os conselheiros. Porém, os secretários não compareceram à reunião. Hélio Jarreta enviou um ofício- resposta aos cuidados da então presidente do conselho, informando-a de que naquele momento não seria possível realizar um debate mais aprofundado sobre o projeto, pelo fato de que o novo plano urbanístico de ocupação da gleba seria elaborado somente 60 dias após a sanção da lei pelo Prefeito Hélio, não havendo portanto elementos suficientes para uma discussão naquela circunstância. A ata oficial da reunião registrou a reação dos conselheiros a essa postura:

(...) os conselheiros repudiam que os Secretários não tenham comparecido e tenham ignorado o Comdema na elaboração desse projeto. O conselheiro Shimizu reforça que o Comdema é um Conselho deliberativo, e (...) tem sido esquecido [pela administração]. Ele acha importante que o Conselho deva se manifestar quanto a isso, a questão é escolher o melhor momento e a forma para o Conselho se colocar. A conselheira Ângela enfatiza a necessidade de se conhecer o detalhamento do projeto, o que ele pretende de fato, e se este não está em conflito com o plano diretor elaborado por esta mesma administração. A conselheira Rosely, lembra que a bacia do Anhumas já está comprometida e um adensamento maior nessa região vai piorar ainda mais a situação. (...) A conselheira Dionete ressalta que (...) este projeto tem um vício grave de origem por não ter sido analisado pela Secretaria de Planejamento da Prefeitura. Como é que pode um projeto desta magnitude não ter passado pelos técnicos da Seplama? A conselheira Mayla concorda, dizendo que até agora o projeto não passou pelo Depto de Meio Ambiente e pontua que se o executivo falhou, o legislativo também, porque os vereadores não poderiam ter aprovado uma lei nessas condições, lembrando ainda, que saíram matérias no jornal onde o setor

imobiliário festejou o projeto e não foi ouvido ninguém que falasse contra o mesmo até agora<sup>38</sup>.

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

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

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

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

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

---

<sup>38</sup> Ata oficial da reunião do COMDEMA (25/06/08).

O teor da moção do COMDEMA não traduz apenas uma posição política do conselho, mas resgata toda a história da luta travada pelos segmentos populares brasileiros em prol da democratização do Estado e da gestão pública em nossa sociedade, ou seja, traz para o debate a luta pela própria cidadania no Brasil. Ao publicar uma moção com tal conteúdo, o COMDEMA certamente politizou o debate envolvendo o projeto de lei do Executivo que alterou as diretrizes urbanísticas de ocupação da gleba do CIATEC II. Na nossa acepção, *politizar significa colocar questões que antes não estavam colocadas, problematizar aquilo que se apresentava como um caminho inevitável e apresentar, a partir disso, outras perspectivas e interpretações da realidade em pauta, criando o dissenso e as condições para o estabelecimento do conflito*. A ação política, dessa forma, tem o mérito de condicionar o movimento do adversário. Em um de seus textos mais recentes, Francisco de Oliveira (2007) apresenta uma idéia que julgamos ser bastante adequada para o debate sobre o papel do COMDEMA na política urbano-ambiental em Campinas. Baseando-se no pensamento do filósofo francês Jacques Rancière, Oliveira inicia seu texto<sup>39</sup> com a seguinte passagem:

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

A criação do dissenso, portanto, nos remonta à própria essência da política. O trecho citado também nos autoriza a questionar a própria idéia de que é somente o Executivo que impõe sua agenda ao COMDEMA, análise que tende a ser difundida pelo fato de que a configuração “definitiva” da política pública representa a primazia dos interesses do primeiro sobre o segundo. Discordamos dessa leitura e concordamos com Oliveira quando este aponta que “impor a agenda” não se traduz obrigatoriamente em ser o vencedor da disputa, mas também significa condicionar o movimento do adversário, isto é, criar uma situação que o opositor seja forçado a contornar. Na perspectiva do conflito

---

<sup>39</sup> Política numa era da indeterminação: opacidade e reencantamento (2007).

político, isto também significa impor a agenda ao adversário. Nesse sentido, *a partir do momento em que o COMDEMA publiciza os conflitos, ele também impõe a sua agenda ao Executivo*. Problematizando as propostas e projetos deste ator, o COMDEMA amplia a perspectiva do debate perante a opinião pública e os atores minimamente envolvidos no processo. Ao fazer isso, o conselho também influencia a ação política do Executivo, criando-lhe constrangimentos que este se vê obrigado a contornar.

Os desdobramentos da publicação da Moção 01/08 pelo conselho nos revelam como esta relação se manifesta, isto é, como o COMDEMA interviu politicamente na questão do CIATEC II e obrigou o Executivo Municipal a prestar explicações ao conselho. A referida moção parece ter provocado um eco bastante estridente no Palácio dos Jequitibás:

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

O pedido do Prefeito Municipal a presidente do COMDEMA para a convocação de uma reunião extraordinária do conselho consiste, no nosso ponto de vista, em uma evidência incontestável de que *o COMDEMA estava impondo a sua agenda ao Executivo Municipal*, pois a intervenção do órgão participativo na questão do CIATEC II no momento em que aquela moção foi veiculada *tornou público um conflito que vinha sendo escamoteado* e obrigou a administração municipal a incorporar o conselho no debate. Nessa situação, *ficou nítido que o COMDEMA, através de sua ação política, condicionou o movimento do Executivo*. O trecho seguinte, retirado da ata<sup>40</sup> da reunião extraordinária do COMDEMA realizada no dia 17 de novembro de 2008 (cinco dias portanto após a publicação da moção), é muito elucidativo em relação a este ponto, mostrando como a ação do conselho pautou naquela ocasião a postura do Executivo:

---

<sup>40</sup> Em anexo nesta dissertação.

A presidente Mayla Porto, abre a reunião (...). Agradece a presença do público presente, representantes de entidades da sociedade civil, funcionários da prefeitura e especialmente os Secretários Municipais: Hélio Jarreta (Urbanismo), Carlos Henrique Pinto (Assuntos Jurídicos), Alair Godoy (Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente), e o Presidente da Ciatec, Luiz Rocha Gaspar. *A seguir esclarece que esta reunião extraordinária foi convocada atendendo a solicitação feita pelo senhor Secretário de Assuntos Jurídicos em nome do Prefeito Municipal, que determinou que os mesmos comparecessem para prestar informações e esclarecimentos relativamente ao Projeto CIATEC II, tendo em vista a publicação no Diário Oficial do Município em 12/11/08, da Moção cautelar e de repúdio nº 01/08 do Comdema, sobre a Lei Complementar nº 22 de 03/07/08, que “Dispõe sobre a aprovação de Diretrizes Específicas para elaboração do Projeto de Ocupação Planejada para área do Parque II do Pólo de Alta Tecnologia de Campinas – Ciatec II e dá outras providências”.* Faz um breve resumo das ações até aqui, dizendo que esta reunião é um momento histórico, por ser a primeira vez que o Comdema recebe quatro Secretários em uma única reunião, que ela espera que isso se torne freqüente, pois é muito importante esse diálogo entre a Administração e o Conselho<sup>41</sup> (grifo nosso).

Como já expusemos anteriormente no Capítulo 3, não se chegou a um consenso sobre essa questão, e as tensões se acumularam de tal forma que a presidente do conselho foi exonerada do cargo que ocupava na administração, como diretora do DMA. Em função do acirramento do conflito, na reunião ordinária do conselho realizada no dia 27 de novembro de 2008, o governo enviou novamente um número considerável de Secretários Municipais - como pode ser verificado no trecho supracitado - com o objetivo de pressionar Mayla Porto a deixar a presidência do órgão. Como era de se esperar, mais uma vez o conflito não se resolveu no debate: a questão precisou ser levada para votação no pleno do conselho e o governo municipal acabou derrotado, isto é, a adversária do governo continuou na presidência do COMDEMA. Dessa maneira, o conselho também não teria imposto sua agenda ao Executivo naquela ocasião? Se a permanência de Mayla Porto contrariava os interesses da administração, não podemos dizer que neste embate específico o conselho saiu vitorioso por atribuir uma condição ao seu adversário político? É certo que sim, e neste sentido podemos afirmar seguramente que a relação entre o COMDEMA e o Executivo não pode ser compreendida sob uma perspectiva unilateral, como se um agente mais poderoso e bem estruturado (o Executivo) infligisse sua agenda a um agente frágil e passivo (o COMDEMA) de forma inexorável, sem encontrar resistências e obstáculos. Embora a posição política do COMDEMA não seja, em grande medida, levada em

---

<sup>41</sup> Ata oficial do COMDEMA (17/11/2008).



consideração pelo Executivo, é necessário ter cautela no momento da análise e reconhecer de que forma a atuação do conselho interfere no jogo de interesses que estão colocados nos diferentes contextos.

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

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

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

de mobilização e articulação social, a ser ensejado pelos segmentos que lutam pelo aprofundamento democrático na sociedade brasileira.

# 6

## Considerações finais

A complexidade dos assuntos tratados no âmbito desta pesquisa certamente não pôde ser encerrada com a redação deste trabalho. Embora tenhamos nos esforçado significativamente para construir uma interpretação mais equilibrada e modesta a respeito da relação entre o COMDEMA e o Executivo Municipal em Campinas, evitando com isso leituras simplistas e unilaterais no que toca à relação entre o Estado e os espaços públicos na sociedade brasileira, acreditamos que nossa contribuição principal nesta pesquisa tenha sido muito mais problematizar questões do que oferecer respostas para os dilemas com que nos deparamos. Neste sentido, é necessário registrar que o desenvolvimento deste estudo suscitou questões importantes para serem incorporadas às reflexões dos estudiosos dos temas abarcados por esta dissertação.

Em primeiro lugar, consideramos fundamental apontar que os pesquisadores diretamente vinculados às disciplinas de Urbanismo, Planejamento Urbano, Geografia Urbana, Sociologia Urbana, dentre outras, carecem iniciar uma discussão mais densa sobre a questão da cidade ilegal produzida pelas camadas de média e alta renda nas grandes cidades brasileiras. Até os dias de hoje, no domínio destas disciplinas, a discussão sobre a cidade ilegal é predominantemente associada à população trabalhadora de baixa renda. É como se existisse uma leitura dualista desta realidade: de um lado, as classes mais abastadas habitam a cidade formal, cujo espaço é organizado por normas rigorosas e detalhados planos urbanísticos, e do outro, as camadas empobrecidas da população produzem e vivem na cidade informal, ambiente que desconhece qualquer norma burocrática e legal no seu processo de produção. Os parcelamentos ilegais na Área de Proteção Ambiental de Campinas, localidade eminentemente cobiçada pelos estratos sociais de renda mais elevada que habitam o Município de Campinas e suas adjacências, constituem-se em uma evidência nada desprezível no que se refere à relevância que este fenômeno começa a adquirir na organização do espaço urbano das grandes cidades brasileiras. Este processo coloca em risco, sobretudo, o ordenamento urbanístico e

ambiental destas cidades em função do comprometimento de suas áreas rurais pelos interesses especulativos/imobiliários. São nestas áreas que estão situados os principais recursos naturais, como importantes cursos d'água e grandes extensões de verde, indispensáveis à manutenção de um nível razoável de qualidade de vida para a população que habita as cidades. Daí a necessidade de se coibir rigorosamente este processo, evitando o adensamento populacional e a crescente degradação ambiental nestas localidades, garantindo a preservação de seus recursos essenciais.

Em segundo lugar, há que se assinalar uma questão de suma importância, que pode ser entendida como mais uma dentre as várias contradições inerentes ao processo de democratização da sociedade brasileira. É sabido que, no Brasil, a idéia da participação popular no sistema político-institucional foi definitivamente incorporada pelo Estado no período subsequente à promulgação da Constituição Federal de 1988. Desde então, e especialmente no Governo Lula, multiplicaram-se os espaços de participação da sociedade organizada no processo de produção de políticas públicas, o que confirmaria, ao menos teoricamente, que o Estado brasileiro, mesmo com todas as nuances e ressalvas, estaria mais permeável do que nunca à participação e à influência dos segmentos civis. Porém, segundo a concepção de alguns autores que, contrapondo-se às teorias da transição democrática, discutem a democracia a partir do enfoque sociológico, além da democratização do Estado por meio da criação de espaços institucionais de participação, a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática dependeria fundamentalmente de uma espécie de reforma moral e intelectual da sociedade como um todo, *o que permitiria a afirmação de novos valores e padrões culturais de sociabilidade, que só podem ser edificados a partir do entendimento do outro enquanto um portador legítimo de interesses e aspirações*. Para a concretização deste processo seria fundamental o estabelecimento de novas regras de convivência entre os diferentes grupos e classes sociais, não apenas no âmbito dos espaços públicos institucionais como os conselhos gestores, *mas no espaço público da cidade em seu conjunto*, reafirmando o papel desta entidade geográfica enquanto o *locus* da coexistência dos diferentes segmentos sociais, isto é, um espaço de *encontro*, onde a diversidade cultural e ideológica se evidencia. Numa perspectiva democrática, os inevitáveis conflitos resultantes do encontro e da convivência destes diferentes grupos

sociais poderiam ser minimamente equacionados sem que qualquer um deles recorra ao artifício da violência.

No entanto, o crescente processo de *fragmentação urbana* decorrente da disseminação do novo produto imobiliário denominado *condomínio fechado seria um grande impedimento à construção de tais valores*. Como apontamos no primeiro capítulo de nossa dissertação, a cidade resultante deste processo de fragmentação urbana não favorece o exercício da cidadania e o aprofundamento das relações democráticas, pois a filosofia ideológica e comercial subjacente à disseminação dos condomínios fechados das elites urbanas prega o isolamento do “restante” da sociedade e elege a segregação social como um valor a ser cultivado por estes atores. Por isso, a cidade do condomínio fechado não representa apenas uma nova forma de morar, *mas também um novo paradigma de organização da sociedade*, fundado na premissa do individualismo consumista e na lógica da desagregação social. Não podemos nos limitar a debater a democracia em nossa sociedade apenas do ponto de vista da democratização do Estado, a partir da difusão dos espaços institucionais de participação popular. É imprescindível analisar a *dimensão espacial* sobre a qual esta sociedade está assentada, ou, em outros termos, é fundamental considerar o quanto a organização espacial desta sociedade favorece ou dificulta a construção de uma democracia efetiva, que transcenda os limites do procedimentalismo clássico e permita a seus membros o aprendizado de uma cidadania autêntica. O fortalecimento do diálogo entre a Geografia e a Ciência Política pode contribuir imensamente para a construção deste debate.

Em terceiro lugar, faz-se mister tecer alguns comentários sobre o conflito evidenciado nesta pesquisa que opõe os instrumentos de democracia participativa e os interesses do mercado. Como procuramos mostrar no decorrer de nosso texto, sobretudo no capítulo 3, existe um descompasso enorme entre o ritmo da participação popular e a agenda empresarial, esta última pautada pela competitividade frenética da economia globalizada, onde a agilidade e a fluidez são elementos essenciais para a reprodução do capital. A tradicional postura do Executivo Municipal de ignorar o COMDEMA e outras instâncias participativas no debate dos temas referentes à política urbano-ambiental em Campinas também está fortemente relacionada a esta questão, pois o questionamento da sociedade pode causar uma série de constrangimentos e atrasos na aprovação de projetos de interesse

dos empresários ligados direta ou indiretamente ao segmento imobiliário. A partir deste quadro, uma constatação inevitável é a de que *os agentes econômicos do mercado são largamente beneficiados pela manutenção dos padrões oligárquicos e tradicionais da política brasileira na relação entre o Estado e a sociedade organizada*. Ao que tudo indica, os agentes empresariais com acesso privilegiado ao Estado ainda não estão dispostos a disputarem seus temas na arena pública de negociação com aqueles segmentos civis que não gozam das mesmas facilidades no campo da institucionalidade estatal.

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

Em quarto lugar, cabe ressaltar um outro aspecto de grande relevância que foi detectado por nossa pesquisa, embora este não tenha sido um objetivo estipulado previamente. Pelo que fomos capazes de perceber, a incorporação das principais diretrizes do Estatuto da Cidade pelo segmento ambientalista atuante no COMDEMA parece ter se dado de uma forma muito parcial e fragmentada. Com algumas exceções, os representantes deste segmento no COMDEMA parecem não ter um conhecimento muito profundo acerca da luta pela reforma urbana e do significado histórico da aprovação do Estatuto da Cidade. Não fomos capazes, ao longo da trajetória de nosso trabalho, de pesquisar os motivos desta suposta incorporação parcial do Estatuto por estes atores, mas uma hipótese que consideramos pertinente lançar para o debate é a de que esta falta de conhecimento da questão da reforma urbana pelos ambientalistas é mais uma expressão da fissura que separa

a agenda urbana da agenda ambiental na sociedade brasileira. Isto talvez nem seja um problema exclusivo de nossa sociedade, mas o fato é que os atores políticos alinhados a estes dois campos parecem ainda não ter sido capazes de construir uma pauta conjunta e, por isso, continuam tratando a questão urbana e a questão ambiental como algo separado. Talvez existam casos isolados onde o diálogo entre estes dois campos é maior, mas acreditamos que de um modo geral ele é quase inexistente. De qualquer maneira, é importante registrar que isto foi apenas uma impressão de nossa parte, resultante inclusive de conversas informais que tivemos com alguns membros do CODMEMA no decorrer de nossa pesquisa. Portanto, reconhecemos que este apontamento é bastante parcial e pouco fundamentado, mas optamos por lançá-lo ao debate na expectativa de que esta questão venha a ser objeto de preocupação futura nosso e de outros estudiosos dos conflitos urbano-ambientais nas cidades brasileiras.

Finalmente, em relação ao nosso objeto central de estudo, deve-se ponderar que a frágil relação político-institucional entre o COMDEMA e o CONGEAPA, na nossa avaliação, impõe uma série de prejuízos e dificuldades para os grupos ligados ao segmento ambientalista de Campinas preocupados essencialmente com a conservação dos recursos naturais existentes na zona rural do município. Há que se reconhecer que as divergências entre estes dois conselhos são perfeitamente compreensíveis no contexto dos conflitos envolvendo a formulação da política urbano-ambiental em Campinas, uma vez que os representantes do COMDEMA têm se mostrado descontentes com a orientação política a que o CONGEAPA supostamente estaria submetido, orientação esta que, por sua vez, seria resultante da influência que determinados setores da administração municipal vem exercendo no interior do órgão gestor da APA. Analisada como uma questão isolada, a divergência entre os dois conselhos não é necessariamente um problema; é natural, aliás, que haja discordâncias entre atores políticos ligados ao mesmo campo de atuação.

Porém, quando analisamos a relação entre as duas instâncias participativas considerando o contexto geral dos conflitos urbano-ambientais em Campinas, percebemos que a falta de diálogo e articulação entre ambas tende a enfraquecer os segmentos civis alinhados à luta pela preservação e conservação da APA do município. Como já foi apontado, a referida localidade é demasiadamente cobiçada pelos setores empresariais ligado aos interesses imobiliários/especulativos em função de suas particularidades físico-

territoriais, constituindo-se numa região preferencial no Município de Campinas para a implantação de empreendimentos residenciais e de lazer destinados às camadas de alta renda. Nesse sentido, acreditamos que a falta de interlocução entre o COMDEMA e o CONGEAPA pode contribuir para a predominância dos interesses empresariais sobre o território compreendido pela APA, interesses cuja prioridade certamente não é a conservação e o uso racional dos recursos naturais da região. Se o CONGEAPA foi criado pelo ex-Prefeito Antônio da Costa Santos com a finalidade de gerir o território da APA numa perspectiva ambientalista, é mais do que necessário que este conselho se articule ao COMDEMA no intuito de conferir mais eficácia e consistência ao projeto político dos setores decididos em confrontar os interesses econômicos e lutar por um padrão de urbanização mais racional e sustentável do ponto de vista ambiental. Essa articulação mais significativa entre os dois conselhos é de responsabilidade recíproca, e somente poderá se concretizar por iniciativa e vontade própria dos representantes de ambos. É aqui que entra, na política, o papel do sujeito. Os segmentos civis alinhados ao campo democrático e progressista no Brasil, mesmo com todos os obstáculos e dificuldades, já foram capazes de conquistar grandes vitórias no que se refere à democratização do Estado brasileiro. Esta confrontação precisa ser levada adiante, pois, embora seja verdade que o contexto atual pareça indicar no horizonte um cenário desmobilizador e pessimista, a ação política é, por excelência, potencialmente transformadora e capaz de produzir novas realidades, ainda que esta transformação seja lenta e gradual.



## Referências bibliográficas

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

BELTRÃO SPOSITO, Maria Encarnação. **A cidade dentro da cidade.** Uma Edge City em São José do Rio Preto (2003). Disponível em < [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(045\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(045).htm)>. Data de acesso: julho de 2008.

CAIADO, Maria Célia Silva. **O Padrão de Urbanização Brasileiro e a Segregação Espacial da População na Região de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana.** In: XI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP, Campinas, 1997, p. 457-488.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Enclaves fortificados: a nova forma de segregação urbana.** In: **Revista Novos Estudos**, 47, SP, CEBRAP, março/1997.

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

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos.** O que os cidadãos devem fazer para humanização das cidades no Brasil. São Paulo: Nobel, 1989.

CARDOSO, Fernando Henrique; CAMARGO, Candido Ferreira de; KOWARICK, Lúcio. **Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo: cultura e participação.** São Paulo, CEBRAP, 1973, 14.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano.** São Paulo: Ática, 1989.

CORREIA, Claudia. **Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política.** In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COSTA, Nilson do Rosário. **Políticas Públicas, Justiça Distributiva e Inovação: saúde e saneamento na agenda social.** São Paulo: Hucitec, 1998.

COSTA, Sérgio. **La esfera pública y las mediaciones entre cultura y política.** *Metapolítica*, v.3, n. 9. 1999.

DAGNINO, Evelina; ALVAREZ, Sonia; ESCOBAR, Arturo. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras.** Belo Horizonte: UFMG, 2000.

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

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

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

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

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

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de. **Loteamentos fechados**. FAU-USP: São Paulo, 2008 (Tese de doutorado).

GENRO, Tarso. **O controle público do Estado**. Folha de São Paulo. 22 de março de 1995.

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

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

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. Rio de Janeiro: Contexto, 2002.

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

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

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

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

MARICATO, Ermínia. **Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta**. In: RIBEIRO, Luís César de Queiroz.; SANTOS JR, Orlando Alves dos

(Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

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

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

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento urbano democrático como utopia** (Entrevista). Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v. 6, n. 2, 2004.

MENDONÇA, Francisco. **Geografia e meio ambiente.** São Paulo: Contexto, 2002.

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

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

PIRES, Maria Conceição Silvério. **Morar na metrópole: expansão urbana e mercado imobiliário na Região Metropolitana de Campinas.** Tese de Doutorado – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas: 2007.

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

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

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

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

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

RODRIGUES, Fabíola. **A invenção da cidade: população e planejamento urbano, imaginário e poder na formação urbana de Campinas (1930-2006)**. Campinas: IFCH-UNICAMP, 2006 (Dissertação de mestrado).

ROLNIK, Rolnik. **Cada um no seu lugar!** São Paulo, início da industrialização: geografia do poder. Dissertação de mestrado. FAU-USP, 1981.

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

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

\_\_\_\_\_. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.

\_\_\_\_\_. **Metrópole Corporativa Fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1990.

SAULE JR., Nelson. **Estatuto da Cidade**. Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**. Novas perspectivas para a reforma urbana. Instituto Pólis, 2001.

SILVA, Carla Almeida. **Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana**. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espaacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_. **Alguns aspectos da dinâmica recente da urbanização brasileira**. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes. (Org.). **Brasil urbano**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2004, p. 57-74.

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

\_\_\_\_\_. **A cidade, o seu estatuto e a sua gestão democrática (s/data)**. Disponível em < <http://www.geografia.ufrj.br/nuped/textos/acidadeoseuestatutogestao.pdf> >. Data de acesso: agosto de 2008.

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

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

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

TOZI, Fábio. **Usos corporativos e a impertinência do espaço de todos:** a Região Metropolitana de Campinas e a Privatização do Território Brasileiro. In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. (Org.). **A Metrópole e o Futuro:** Refletindo sobre Campinas. 1 ed. Campinas: Edições Territorial, 2008.

TRINDADE, Thiago. **Territorialidades em confronto:** o caso da expansão do Aeroporto de Viracopos na Cidade de Campinas-SP. Monografia de Bacharelado. Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP, Presidente Prudente: 2006.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-urbano no Brasil.** Studio Nobel, Fapesp, 1998.