

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Pupo, Samuel; Machado de Mello Bueno, Laura

ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS. As contradições ou armadilhas da participação no planejamento urbano participativo

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 14, núm. 1, mayo, 2012, pp. 135-152

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951685009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

# ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS

## AS CONTRADIÇÕES OU ARMADILHAS DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO

SAMUEL PUPO  
LAURA MACHADO DE MELLO BUENO

**R E S U M O** *O presente artigo tem por finalidade analisar as inovações institucionais de participação da sociedade civil e problematizar analiticamente a representação política exercida pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, sob a ótica da representação política tradicional. Para tanto, realiza um estudo de caso sobre a política pública de manejo de águas pluviais, do Programa Saneamento para Todos do governo federal, no município de Jundiaí, estado de São Paulo. No que diz respeito à política urbana, o resultado da pesquisa revela a contradição existente entre, por um lado, a esperança nos processos participativos depositada pela influente literatura das áreas de urbanismo e ciência política em um contexto de transição e reforma democrática, e de outro, o prevalecimento de um modelo extremamente desigual de acesso à urbanidade.*

**P A L A V R A S - C H A V E** *Conselhos gestores; sociedade civil; gestão urbana; democracia participativa; representação política.*

## INTRODUÇÃO

Entre os anos 1980 e 1990 o Brasil foi um grande laboratório de experimentações democráticas, desencadeando uma demanda inédita no país por participação dos cidadãos na vida pública. A redemocratização criou modelos institucionais de participação política nos quais foi possível reunir democracia representativa com participação popular, dando novos contornos à cultura política brasileira – ou “novos potenciais culturais” (Avritzer, 2005). Uma das inovações democráticas surgidas a partir do empenho dos agentes coletivos por políticas redistributivas e maior participação nas arenas decisórias no espaço urbano, foram os Conselhos Gestores de Políticas Públicas<sup>1</sup>. Leis orgânicas específicas pós-1988 passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de Conselhos deliberativos, de composição paritária, entre instituições da sociedade civil e representantes do poder executivo – sendo inclusive exigência constitucional a criação de estruturas colegiadas em diversos níveis da administração (federal, estadual e municipal). A lei em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus Conselhos Gestores.

Ao longo dos últimos vinte anos os Conselhos Gestores criaram um novo padrão de relações entre Estado e sociedade ao viabilizarem a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitarem à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas. Trata-se de um instrumento social cuja conquista, em tese, permite combater tanto o insulamento burocrático (Nunes, 1997) da tecnocracia

<sup>1</sup> Os Conselhos têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado, estando inscritos na Constituição de 1988, na qualidade de instrumento de expressão, representação e participação da população. São instituições cujo sentido é a partilha do poder decisório e a garantia de controle social das ações e políticas com fins de garantia de direitos conquistados.

estatal, quanto amenizar os impactos negativos da influência do setor privado na definição e implementação das políticas públicas (Marques, 2000).

Os Conselhos Gestores, como instâncias de participação popular, inserem-se no contexto de reforma urbana, descentralização e autonomia dos municípios, contemplados pela Constituinte de 1988. A política urbana insere-se no texto constitucional a partir da articulação da Emenda Popular pela Reforma Urbana, que incorporou o acúmulo teórico da questão urbana e o avanço político dos movimentos populares durante os anos precedentes.

**2** Destacam-se as políticas de uso e ocupação do solo municipal e de meio ambiente como de impacto direto no território, e por isso, de interesse compartilhado entre Estado e sociedade.

No entanto, passados mais de vinte anos da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup> e da institucionalização dos Conselhos Gestores, dez anos da aprovação do Estatuto da Cidade e da criação do Ministério das Cidades e outras conquistas sociais capitaneadas pelos movimentos sociais urbanos, nunca as cidades brasileiras concentraram tantas desigualdades socioespaciais, ao mesmo tempo em que há uma expressiva retomada da expansão dos negócios imobiliários e o reaquecimento dos setores de materiais de construção e da construção civil.

O presente artigo tem por finalidade analisar alguns limites e possibilidades decorrentes da institucionalização dos Conselhos Gestores, tendo como estudo de caso a política pública de manejo de águas pluviais e as intervenções realizadas com o financiamento do Programa Saneamento para Todos do governo federal, em Jundiaí – município de 370.126 habitantes (IBGE, 2010)<sup>3</sup>, no Estado de São Paulo, localizado entre as regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas. O estudo de caso revelou como essa política pública foi elaborada passando ao largo dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, negligenciando as diretrizes de controle social, da legislação federal de saneamento e da legislação municipal.

**3** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 01 mar. 2012.

**4** Em 17 de abril de 2007 a prefeitura de Jundiaí aprovou em sessão ordinária realizada na Câmara dos Vereadores a Lei nº 6.803, que previa um contrato de financiamento de R\$ 43.282.257,11 com a Caixa Econômica Federal para intervenções em rios, córregos e redes de águas pluviais do município.

Em abril de 2007 a Câmara Municipal de Jundiaí<sup>4</sup> aprovou um empréstimo de 43 milhões de reais com a Caixa Econômica Federal como parte do contrato da prefeitura de Jundiaí com o Ministério das Cidades para o Programa Saneamento para Todos, na modalidade Manejo de Águas Pluviais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O pacote de obras contemplou a canalização do Rio Jundiaí, mais seis córregos e cujas bacias hidrográficas somam quase toda a área urbana central do município, além de diversas obras de microdrenagem. Em outubro de 2008 foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta envolvendo a prefeitura de Jundiaí, Fumas (Fundação Municipal de Assistência Social – órgão da Prefeitura responsável pela gestão das obras), DAE (Departamento de Água e Esgoto) e o Ministério Público para as obras de canalização do Córrego do Mato e revitalização da Avenida Nove de Julho, por meio do qual a prefeitura se comprometeu a adotar a canalização aberta em todo o trecho da Avenida. Esse TAC foi assinado após o Movimento em Defesa dos Rios e Córregos de Jundiaí e Região protocolar uma denúncia no MP. As outras intervenções em córregos ocorreram paralelamente, mesmo sem a anuência do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Jundiaí.

A principal contribuição deste artigo, e onde reside a sua novidade nas agendas de pesquisa sobre reforma urbana e construção democrática, está no questionamento acerca da representação política exercida – ou presumida – pelos sujeitos envolvidos nos espaços participativos. Se os Conselhos institucionalizados vêm sendo, ao longo dos últimos vinte anos, incorporados e legitimados como formuladores e agentes ativos na elaboração de políticas públicas, como representantes dos conflitos e contradições da sociedade civil, qual é de fato o seu papel e a sua legitimidade frente às populações a quem seus membros presumidamente representam?

O artigo está estruturado da seguinte maneira: (i) realização de um balanço crítico com relação às leituras das obras de Jürgen Habermas e Robert Putnam, sobretudo no que refere à virtuosidade e homogeneidade conferidas à esfera social e a consequente negação do Estado. Parte-se do pressuposto que boa parte da produção acadêmica brasileira sobre participação popular e reforma urbana reproduziu os discursos manifestados pelos movimentos sociais, amplamente documentados pela bibliografia do período de transição democrática; (ii) a produção do conhecimento acerca do modelo de representação política nos espaços participativos e uma análise crítica da composição do COMDEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Jundiaí); (iii) o processo desencadeado pelas intervenções do programa Saneamento para Todos, apresentando os principais sujeitos envolvidos, e (iv) as considerações finais onde se discute a relatividade da relação entre as necessárias políticas redistributivas nas cidades e os mecanismos atuais de participação.

Este artigo é o resultado da dissertação de mestrado cujo título é: “A imposição do consenso: limites e possibilidades na experiência participativa do Conselho de Meio Ambiente em Jundiaí – SP”, defendida no programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. No campo dos estudos urbanos, a dissertação foi desenvolvida buscando-se compreender, a partir de uma análise territorial e sociopolítica, como o grupo que possui o controle e acesso ao poder estrutura a sua atuação com relação à transformação espacial e urbana, mediante a valorização fundiária, tecendo uma rede de interesses que atravessa uma estrutura política altamente vulnerável aos interesses fundiários e imobiliários, sobretudo do capital imobiliário local. Tal realidade demonstrou a reduzida oportunidade que os Conselhos Gestores possuem para colaborar com o aprofundamento do controle social sobre a gestão urbana e promoverem um deslocamento da agenda do poder público na direção de ações mais redistributivas. Para tanto, como método de investigação, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com representantes tanto do poder público quanto de algumas importantes organizações civis presentes no município e diretamente envolvidas com a gestão do território e a produção do espaço urbano. As entrevistas serviram para documentar os discursos de representação desses agentes no interior de suas organizações e os fatores que os incentivam a se considerarem representantes das pessoas para quem desenvolvem suas atividades (Pupo, 2010; Pupo e Bueno, 2009).

## **SOCIEDADE CIVIL: UMA RELEITURA DOS MODELOS HEGEMÔNICOS**

Grande parte da literatura acerca das teorias da sociedade civil nos anos 1980 e 1990 estabelecem-se mediante a urgência política em aglutinar posições e atores diversos nas mobilizações contra os regimes autoritários na América Latina, nas revoluções da Europa do Leste e nos esforços pela paz na África. Lavalle, Houtzager e Castello (2008) acreditam que a reelaboração teórica ou redescoberta da ideia de sociedade civil mediada por esses acontecimentos, foi a tal ponto estilizada e normativa que acabou por animar caracterizações despolitizadas da sociedade civil – a partir de uma leitura da sociedade civil caracterizada como uma esfera democratizadora não subordinada aos imperativos do poder (Estado) e do dinheiro (economia) – impedindo a reflexão sobre a própria política na sociedade civil.

Na concepção mais influente nos anos 90, de inspiração nitidamente *habermasiana*, a sociedade civil guardaria diferenças substantivas com relação ao mercado e ao Estado, operando na direção reivindicativa face ao Estado acerca das prioridades e demandas sociais emergentes, ora para interferir nas decisões das instituições políticas, ora para regular o mercado. A sociedade civil operaria como uma força de racionalização e democratização do poder, sustentada pela sua legitimidade de interferir nas decisões políticas, graças ao “exercício desimpedido da comunicação pública”. (Lavalle, Houtzager e Castello, 2008). Habermas não considera fundamental a capacidade de ação política e sim a institucionalização dos procedimentos de comunicação no espaço público:

El desarrollo y consolidación de una política deliberativa, la teoría del discurso los hace depender, no de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, sino de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos, así como de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente. [...] la sociedad civil, en tanto que base social de los espacios públicos autónomos se distingue tanto del sistema económico con de la Administración pública (Habermas, 2005, p. 374-5).

Lavalle, Houtzager e Castello (2008, p. 8) definem que a sociedade civil em Habermas se distingue do Estado e do mercado por dois princípios: (i) autonomia, a partir das dinâmicas internas próprias ou oriundas do “mundo da vida”, regidas pelo uso moral da linguagem e cindidas da lógica amoral do poder e do dinheiro; e (ii) autolimitação, isto é, preservação da autonomia graças à renúncia dos seus atores a se transformar em poder político-burocrático ou em poder econômico. Este segundo princípio não apenas preserva a autonomia, mas resguarda o papel da sociedade civil como “institucionalização de uma agência moral enraizada no mundo da vida”.

Quanto aos imperativos de autonomia e autolimitação dos atores da sociedade civil, parece pouco provável que a decisão moral dos sujeitos de renunciar ao poder político ou econômico venha de fato a ser uma regra, embora seja plausível distinguir as organizações civis das instituições políticas ou do mercado. Além disso, as linhas divisórias entre Estado, sociedade civil e mercado parecem obedecer a constrangimentos históricos de caráter institucional em conjunturas extraordinárias, vide os deslocamentos de muitos líderes da sociedade civil para o governo, por meio das novas relações entre Estado e sociedade surgidas após a redemocratização do país, contrariando a leitura *habermasiana*.

Igualmente, Cohen e Arato (1992), na década de 1990, empenharam-se na tentativa de criar um registro normativo para a categoria de “sociedade civil” a partir de uma revisão deste conceito ao longo da filosofia política moderna, de modo a adequá-lo aos desafios colocados pela complexidade das sociedades contemporâneas. Também se debruçaram sobre uma releitura de Habermas mediante a introdução de especificações analíticas menos abstratas e mais próximas das dinâmicas da esfera política e da própria sociedade civil. No entanto, a despeito da popularização desses autores na América Latina para pensar a ação coletiva, Lavalle, Houtzager e Castello (2008) consideram que não raro acabou-se traduzindo sem mediações tal teoria normativa, com diagnósticos impregnados de virtudes à sociedade civil perante as dimensões depreciativas atribuídas às instituições políticas.

As abordagens comunitaristas e suas afinidades com as teorias de capital social, embora com menor influência na América Latina, também promoveram caracterizações

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

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

No Brasil, também foi farta a produção em tempos de transição democrática<sup>5</sup>, com grandes expectativas junto aos sujeitos sociais presentes no “mundo da vida” para o reordenamento democrático promovido pela absorção desses sujeitos pelo Estado – ou o desejo pela institucionalização dos canais de participação. Por aqui, a difusão do conceito de sociedade civil, principalmente da década de 1970, coincide com a resistência ao regime militar, ocupando nesse contexto uma função mais propriamente político-estratégica que analítico-teórica (Costa, 1997). Ou seja, buscava-se um marco conceitual capaz de dar suporte à organização da resistência contra os militares.

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

De fato, há um consenso crescente na literatura a respeito da heterogeneidade da sociedade civil, empenhando-se em corrigir as formulações excessivamente estilizadas dos anos 1990. Uma das principais correntes analíticas que busca dar conta da heterogeneidade presente na sociedade civil atualmente na América Latina, refere-se ao conceito de “projetos políticos”<sup>6</sup>, ao diluir as fronteiras artificiais entre instituições e atores políticos de um lado e sociedade civil de outro. Feltran (2006) mostra os “deslocamentos” que houve nos significados da construção da democracia no Brasil, analisando as trajetórias individuais de militantes do PT nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo na relação entre a dimensão societária e a esfera da política institucional. Segundo o autor, desde os anos de 1980, a despeito do crescimento eleitoral do PT, a aposta no que ele chama de “projeto democrático popular”<sup>7</sup> foi se tornando progressivamente mais limitada, pois o que de fato ocorreu foi uma progressiva dissociação entre a luta por justiça social e os esforços democratizantes, ao longo das últimas duas décadas.

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Lúcio Kovarick (1982) e Eder Sader (1988).

<sup>6</sup> Ver Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

<sup>7</sup> Idem.

Ao mesmo tempo em que houve a consolidação institucional do regime democrático, houve uma afirmação radical da lógica neoliberal, que se tornou dominante no senso comum e no cenário político. Feltran (2006) aponta que atualmente, o discurso dominante procura dissociar a esfera da democracia (e, portanto, a política) dos impulsos por justiça social, fazendo com que a democracia passe a ser compreendida, novamente, como algo que se resume ao regime político<sup>8</sup>. Trata-se, portanto, da ausência das contradições sociais e da busca por justiça social no discurso dominante e, consequentemente, uma despolitização da ação nos segmentos sociais em nome da “participação”.

Com relação ao objeto deste artigo, através da dinâmica política participativa desencadeada pelas obras de manejo das águas pluviais, percebeu-se junto aos principais agentes sociais envolvidos na mobilização contra as intervenções, a ausência do domínio clássico do *accountability*<sup>9</sup>. As denúncias de irregularidades ambientais nas intervenções da prefeitura de Jundiaí, conforme será visto adiante, não partiram do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Comdema) e sim de profissionais liberais, ligados aos mais diversos segmentos, que protocolaram uma denúncia no Ministério Público – e só então, por determinação do promotor público, o Conselho foi ouvido. Porque os sujeitos sociais estavam dispersos e só foram mobilizados a buscar o Comdema – que, inclusive, passou a tomar a frente nas discussões e cuja legitimidade do seu parecer tornou-se objeto de disputa com o poder público – após a sentença do promotor público? Uma questão que a literatura hegemônica acerca do controle social de políticas públicas encontraria dificuldades em responder e que mostra a heterogeneidade de experiências e relações presentes na sociedade civil.

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

Embora seja extensa a literatura nas ciências sociais no Brasil que aborde as possibilidades abertas pelo controle social sobre o poder público, nota-se a ausência de uma incursão analítica com relação às modalidades de representação política nas organizações civis, cujas lógicas de funcionamento, constituição e legitimidade ainda não foram suficientemente investigadas.

## AS CONTRADIÇÕES DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NOS CONSELHOS GESTORES: O CASO DO CONSELHO DE MEIO AMBIENTE EM JUNDIAÍ

Diante das trajetórias de atuação institucional de muitos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, sobretudo durante os anos 1990 e 2000, novas questões surgem referenciando a prática representativa dessas organizações. O próprio conceito democrático-participativo vem passando por modificações decorrentes da atuação dos atores populares – cada vez mais distanciados do emblemático e homogêneo caráter de representantes legítimos da sociedade civil. Após vinte anos da Constituição de 1988 e inúmeras experiências inovadoras, a literatura dedicada à reforma da democracia tem-se dedicado pouco a uma

<sup>8</sup> A partir da reconstrução das biografias de cada um dos informantes consultados pelo autor – compreendendo o trânsito entre a dimensão das vivências individuais, privadas e públicas e as experiências coletivas em que cada pessoa estudada havia se inserido – Feltran (2006) discute em que medida os deslocamentos individuais entre setores distintos da sociedade civil, partidos e Estado interferiram na construção de projetos políticos em disputa no Brasil, concludo que o trânsito dos indivíduos da sociedade civil para o Estado, via partido, teve reflexos em propostas muito distintas das que instituíram a aposta na ação conjunta entre Estado e Sociedade feita pelo projeto democrático – participativo, havendo, portanto, um deslocamento para uma dimensão discursiva do terceiro setor, que obscurece a heterogeneidade das lutas que existem na sociedade civil.

<sup>9</sup> Grosso modo, este conceito pode ser entendido como um instrumento de controle da soberania popular sobre os atos dos representantes eleitos e dos agentes públicos em geral (Hannah Pitkin, 1972).

questão fundamental – o modelo de representação política surgido com as organizações civis e a eventual emergência de noções de representação inéditas.

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

Abers e Keck (2008) lembram que ao contrário do orçamento participativo, onde, em princípio, os participantes das assembleias são os próprios cidadãos, a participação nos Conselhos Gestores é indireta, e, ao contrário de como boa parte da literatura brasileira sobre os Conselhos Gestores os entende – novas arenas deliberativas que encorajariam a expansão da participação direta dos cidadãos no processo de decisão pública – a estrutura organizacional dos Conselhos contraria essa visão. Na prática, segundo as autoras, os participantes não estatais são indivíduos escolhidos por organizações que, por sua vez, foram escolhidos por outras organizações, e, do outro lado, cerca da metade dos assentos são ocupados por funcionários públicos, indicados para “representar” a posição dos órgãos estatais envolvidos. Tal constatação traz às agendas de pesquisa novas reflexões com relação à representação dos agentes coletivos:

A pergunta “quem estes atores representam?” surge, na prática, assim que membros indicados por associações civis adquirem responsabilidades formais na definição de políticas públicas. A maior parte das associações da sociedade civil é auto-organizada; seus líderes não são escolhidos ou autorizados diretamente pelo público mais amplo que alegam representar. A questão que emerge, portanto, é saber: como as associações podem participar de forma legítima de processos de tomada de decisão na esfera pública? (Abers e Keck, 2008, p. 100)

De fato, conforme já explorado, durante certo tempo a literatura sobre democracia participativa endossou o discurso de uma homogeneidade de interesses presente na sociedade civil, além da virtuosidade inerente às práticas de representação dos segmentos sociais. Entretanto, a questão central, de como a institucionalização das organizações civis – como os Conselhos Gestores – traduziu-se na ampliação da democracia após vinte anos da Constituição de 1988, pouco foi explorada. Conforme estudo clássico de Pitkin (1972) representar é, de algum modo, tornar presente algo ausente, de modo que as especificidades do governo representativo residem em alguns elementos centrais, como a delegação do governo a um número limitado de cidadãos e a independência parcial (porque conectada aos representados) dos representantes. Atualmente pesquisadores como Luchmann (2007) e Lavalle (2006a, 2006b, 2008) têm se debruçado sobre as consequências dessa institucionalização utilizando como viés as modalidades de representação política e as pesquisas sobre a *accountability social*<sup>10</sup> interna nas organizações da sociedade civil e das práticas políticas que elas exercem, perguntando se seria

<sup>10</sup> Segundo Lavalle e Castello (2008, p. 68) a *accountability social* é a autorização acionada por parte de atores coletivos em funções de representação desempenhadas perante o poder público e suas instâncias administrativas.

possível pensar nas associações da sociedade civil como engajadas no tipo de relação de representação definida por Pitkin.

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

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

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA – é bastante antigo, tendo sido criado em 1979 a partir da Lei Municipal nº 2.336, de 14/03/1979 e modificado pela Lei nº 3.645, de 07/12/1990, atualmente em vigor. Está inscrito na Lei Orgânica Municipal a partir do artigo 174. Possui caráter deliberativo, normativo, recursal e consultor, cabendo-lhe oferecer condições de fiscalizar e administrar a qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do Meio Ambiente e uso adequado dos recursos minerais, assegurando a participação da comunidade (Lei orgânica de Jundiaí, 2005, p. 51). O caráter do Conselho, bastante abrangente, revela-se carente de conteúdo se analisado somente sob o ponto de vista da legislação que o regula. A definição do caráter do Comdema parece ser antes um leque de possibilidades à escolha dos agentes do poder público, ao invés do tradicional binômio consultivo/deliberativo desses espaços.

De acordo com a Lei Orgânica do município, o Comdema tem composição tripartite (sociedade civil e administrações públicas municipal e estadual) e deve contar com a seguinte representatividade: vinte representantes da sociedade civil (sindicatos, entidades de bairro, demais associações, ONGs de meio ambiente e escolas particulares); 10 representantes de trabalhadores da área do meio ambiente (das esferas municipais e estaduais), e 10 representantes das Administrações Públicas Municipal e Estadual. A composição da gestão 2007/2009, durante os debates sobre as obras do Programa Saneamento para Todos, está detalhada na tabela 1.

Tal composição sugere alguns questionamentos relacionados à sua confusa estrutura e que podem trazer alguma luz à reflexão sobre a representatividade dos sujeitos que lá estão. É questionável, por exemplo, a representação dos “trabalhadores da área do meio ambiente”. O artigo 174 não esclarece qual a natureza dessa representação, bem como os motivos dela conter representantes da Secretaria de Educação e Esportes e da Fumas – Fundação Municipal de Assistência Social, entidade responsável pela política de assistência social, habitacional e funerária de Jundiaí (e, no caso estudado, responsável pelo contrato e fiscalização das obras) – espaços aparentemente sem vínculos ou com poucos interesses junto ao meio ambiente. Além disso, esses “trabalhadores” são em sua totalidade representantes das esferas públicas municipais e estaduais, estes últimos com sede em Jundiaí.

Tabela 1 – Composição de gestão 2007/2009 do COMDEMA.

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

Fonte: elaboração dos autores, 2010.

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

Embora na gestão 2007/2009 o número de cadeiras direcionadas à sociedade civil tenha sido maior que ao poder público, é possível observar a dificuldade encontrada para se preencher as vagas destinadas à sociedade civil. Na entrada em vigor da portaria nº 132, de 10 de setembro de 2007, que ratifica a composição do Conselho, as cadeiras direcionadas à sociedade civil somavam apenas 15 conselheiros, enquanto as representações do poder público somavam 19. Somente após as portarias nº 179, de 14 de novembro de 2008 e nº 08, de 10 de janeiro de 2008, quando passaram a fazer parte mais cinco conselheiros da sociedade civil é que o Comdema assumiu a sua composição definitiva.

Cabe também mencionar a ausência de critérios no que diz respeito a representação da sociedade civil. Pode-se afirmar que, daquilo que foi observado<sup>11</sup> nas reuniões do Conselho, com exceção dos representantes das organizações não governamentais e das associações profissionais (Associação dos Engenheiros de Jundiaí e Ordem dos Advogados do Brasil, no mandato em análise) poucos conselheiros da sociedade civil estavam de fato representando as suas entidades ou possuíam alguma relação orgânica com a mesma. Em certos casos, alguns conselheiros utilizavam-se da cadeira disponível apenas para fazer parte do Conselho, ou então foram chamados pela necessidade de preenchimento da vaga. Um exemplo emblemático é o de um conselheiro na gestão 2007/2009 ligado à construtora Santa Ângela, empresa da família Benassi, e uma das mais atuantes no município. Este conselheiro, de acordo com a portaria 132, é representante das entidades comunitárias de bairro – uma contradição do ponto de vista da natureza popular desses espaços. O principal acionista do Grupo Benassi, André Benassi, é um dos principais líderes partidários do grupo político que está à frente da prefeitura há 25 anos, tendo sido prefeito de Jundiaí por duas gestões. As associações do setor imobiliário da cidade, também são chefiadas pela família Benassi. Possuem representantes na presidência da Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e Região (Proempi) e na Delegacia Regional do Secovi em Jundiaí. Também da família, o representante do Comdema citado, foi durante a gestão 2007/2009 secretário do Conselho.

Com isso, não queremos obscurecer o caráter combativo em defesa do meio ambiente de muitos desses conselheiros, mas demonstrar a pouca representatividade daqueles que são escolhidos para serem porta-vozes de suas entidades, além da ausência de representantes dos segmentos realmente atingidos pelo avanço da injustiça ambiental nas cidades.

## **OS DISCURSOS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NOS CONSELHOS E A INFLUÊNCIA HABERMASIANA ENTRE OS AGENTES**

Buscou-se identificar nas falas dos sujeitos entrevistados durante a pesquisa os discursos que legitimam as presumidas representações no interior das suas organizações e os fatores que os incentivam a se considerarem representantes das pessoas para quem desenvolvem suas atividades, de modo a problematizá-las. Também foi possível identificar que as falas dos sujeitos sociais expressam o abismo existente entre o mundo da vida (sociedade civil) e o sistema político tradicional – e os seus desdobramentos, sobretudo a inferência virtuosa e homogênea à esfera social. O objetivo é demonstrar como, por meio dos discursos dos agentes sociais, aquilo que a literatura, sob influência dos excessos normativos presentes em Habermas e seus seguidores, acabou por encapsular a sociedade civil em amarras que prejudicam ações mais democráticas, bem como sua participação em termos deliberativos.

<sup>11</sup> Como método de investigação para a presente pesquisa, foram realizadas, além da observação participante, a pesquisa nas atas das reuniões, entrevistas semi-estruturadas com representantes do poder público, dos movimentos sociais, dos Conselhos e um sujeito que transitou tanto no poder público quanto nos Conselhos.

Esse ponto de vista traduz uma generalidade da literatura *habermasiana* – excessivamente estilizada tanto pelos discursos dos movimentos sociais, quanto pela literatura do período de transição democrática, conforme observado na bibliografia selecionada. A constituição desse discurso impregnado de significados – através do qual a própria institucionalização dos movimentos sociais e o processo de redemocratização foram geradores, com o fito de se operar limites estruturais entre a sociedade civil, o Estado e o mercado – acabou por esvaziar a construção política da sociedade civil, prejudicando um esforço maior de reflexão acerca da manifestação da agenda popular com o Estado.

Entende-se que o Estado e as instituições políticas de um lado, e os atores da sociedade civil e os cidadãos, de outro, são mutuamente constitutivos.

De acordo com o representante do Comdema:

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

O representante do Comdema aproxima a sua fala a um papel de representação do Conselho, utilizando como argumento a *intermediação* (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a), a partir da qual as funções levadas a cabo pela entidade conseguem abrir portas e possibilitar o acesso às instâncias de tomada de decisão no poder público, as quais poderiam, de outra forma, tornar-se inalcançáveis aos cidadãos comuns. Tal fato demonstra uma novidade nas agendas de pesquisa, tendo em vista que os deslocamentos provocados nas abordagens sobre a representação política para além da democracia procedural e eleitoral sugerem novas reflexões diante das diversas formas de participação no desenho e implementação de políticas públicas, embora pouco se conheça a respeito das modalidades de representação da sociedade no interior dos espaços participativos. Assim, de acordo com a representante do Conselho de Gestão da Serra do Japi (CGSJ):

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

A legitimidade apontada não considera o processo de escolha dos próprios conselheiros, ou a maneira como se opera a dinâmica política junto às instituições sociais para a escolha dos seus representantes. Também não ficou claro em que medida instituições e indivíduos estão sujeitos à atividade de *accountability* no interior dos Conselhos – procedimento consagrado no modelo democrático – e de que forma essa representação efe-

tivamente possui a capacidade de confrontar os projetos políticos em disputa (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) com relação ao poder público.

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

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

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

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

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

Eu nem participei de muitas reuniões do Comdema, principalmente por que pessoalmente eu não tenho a intenção de participar de conselhos. Nem de Conselho Gestor da Serra, nem

de Conselho Municipal de Meio Ambiente, Comitê PCJ, não por enquanto. Eu acho pessoalmente que os Conselhos como espaços democráticos importantes, eles têm que existir, mas estão engatinhando. E nessa fase eles estão ainda muito atrelados ao poder público, particularmente aqui em Jundiaí, nas cidades mais próximas da gente, aquelas cidades que compõem o entorno da serra, Cabreúva, Cajamar [...] *quer dizer o Conselho está sempre muito atrelado as prefeituras, ao poder público*, às empreiteiras, aos interesses privados muitas vezes. E a gente, quando eu falo a gente o Fórum Caxambu, desde o início a gente teve uma postura de não participar, pelo menos nesse momento não participar dos conselhos [...] participar como cidadãos (Caderno de campo, entrevista dia 23/06/2009 [grifo nosso]).

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

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

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

## **AS INTERVENÇÕES DO PROGRAMA SANEAMENTO PARA TODOS**

Em outubro de 2007 a prefeitura, por meio da Fumas – Fundação Municipal de Ação Social – lançou duas licitações para projeto executivo e obras de canalização do Rio Jundiaí, mais seis córregos, cujas bacias hidrográficas somam quase toda a área urbana central do município, diversas obras de microdrenagem, totalizando 24 intervenções. A maior parte dos recursos financeiros das obras envolvia canalização fechada de córregos e construção de novas pistas de avenidas, em bairros de alto valor imobiliário em Jundiaí. No edital se informava que os custos seriam parcialmente financiados pelo Programa Saneamento para Todos, dentro do PAC, do governo federal. O empréstimo aprovado

pela Câmara Municipal com a Caixa Econômica Federal somava 43 milhões de reais. Cidadãos (profissionais e membros de ONGs) resolveram denunciar as obras aos Ministérios Públicos Federal e Estadual e fizeram uma mobilização na cidade com um Movimento contra o fechamento dos córregos. As principais reclamações com relação às obras, diziam respeito a que, mais do que de saneamento, elas eram para ampliar avenidas em bairros nobres, não contemplando as diversas favelas e bairros populares que necessitavam de obras prioritárias, que a prefeitura tinha uma visão desatualizada e ultrapassada das ações nos seus recursos hídricos, necessitando elaborar um Plano de Manejo das Águas Pluviais. O promotor federal enviou uma carta ao Comdema solicitando diversas informações, inclusive sobre qual teria sido o parecer do Comdema. Foi quando o Conselho ficou sabendo das obras e, sobretudo, de sua extensão. Por força da necessidade de responder ao promotor e dar espaço à sociedade, o Comdema passou a promover reuniões mais participativas e solicitar informações e estudos alternativos aos iniciais ao Executivo. Diversos secretários e representantes fizeram discursos inflamados nas reuniões e por meio de jornais locais, alertando para o risco de Jundiaí perder o dinheiro federal com o atraso das obras causado pela revisão dos projetos. As licitações foram canceladas e, apesar de não totalmente abandonadas, as canalizações foram revistas para obras a céu aberto. As obras foram licitadas em pacotes menores e foram contratados consultores – advogados, engenheiros, arquitetos e biólogos – para rever os projetos. Mobilizados pela denúncia, o Ministério Público Estadual passou a acompanhar o caso, incorporando a denúncia do Ministério Público Federal.

De todas as obras com investimento do PAC a que causou maior impacto, até pela divulgação que recebeu dos meios de comunicação, foi a da Avenida Nove de Julho e da faixa de água que a atravessa, conhecido como Córrego do Mato – via de acesso ao município e principal corredor econômico, de serviços e entretenimento da cidade – que não por acaso tornou-se simbólica tanto para o movimento quanto para o Ministério Público Estadual e para o Comdema. Apesar do não fechamento do Córrego do Mato, que está sendo recanalizado, as outras intervenções, mesmo com as investidas e os pareceres do Comdema alertando sobre como os processos estavam sendo conduzidos, não foram revertidas. Na Avenida Nove de Julho a terceira pista, para receber o tráfego provocado pelos novos empreendimentos (um Shopping Center Iguatemi e um grande centro empresarial), foi executada.

A pesquisa revela que as políticas públicas de saneamento em Jundiaí foram elaboradas dando preferência às regiões do município com melhores índices de qualidade de vida e urbanização já consolidada – e mais receptivas ao mercado imobiliário – em detrimento das regiões mais carentes de infraestrutura urbana. A maior parte das 24 intervenções localiza-se na região central com destaque para a área que vai do bairro Retiro, passando pelo Córrego do Mato (Av. Nove de Julho), Chácara Urbana, Anhangabaú, Bonfiglioli e Vila Rami. Essas regiões possuem um alto valor imobiliário e concentram a população com maior poder aquisitivo do município. Também são as regiões que mais têm recebido investimentos do mercado imobiliário.

## ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS: PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO E POLÍTICA REDISTRIBUTIVA NAS CIDADES – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desrespeito às diretrizes do Plano Diretor de Jundiaí<sup>12</sup> e do Programa Saneamento para Todos e as opções absolutamente políticas e unilaterais arbitradas pela esfera do poder público no tocante às obras de manejo de águas pluviais em Jundiaí, bem como o privilégio à reprodução do capital privado pelo incentivo do investimento público, provocam novos questionamentos com relação ao planejamento por intermédio da participação popular, e se este, de fato, tem representado a oportunidade para um desenvolvimento socioterritorial mais justo nas cidades.

A violência às diretrizes do Programa Saneamento para Todos pode ser atestada a partir de dois itens presentes na Instrução Normativa nº 46, de 10 de outubro de 2007, que regulamenta os procedimentos para obtenção de crédito no âmbito do programa, e que não foram respeitados: (i) incorporação do controle social e participação da sociedade; (ii) a compatibilidade das intervenções com o Plano Diretor municipal, com o plano municipal de saneamento básico, assim como com os planos regionais pertinentes, inclusive com o plano da bacia hidrográfica, ou com plano estadual de recursos hídricos, e (iii) as intervenções estruturais devem, preferencialmente privilegiar a redução, o retardamento e o amortecimento do escoamento das águas pluviais". As intervenções propostas pela prefeitura não são compatíveis com o PD e até janeiro de 2011 o Plano Municipal de Saneamento não havia sido elaborado.

No que diz respeito à política urbana, a pesquisa revela a contradição existente entre, por um lado, a esperança depositada pela influente literatura das áreas dos estudos urbanos e ciência política num contexto de transição e reforma democrática com os processos participativos, e de outro, o prevalecimento de um modelo extremamente desigual de acesso à urbanidade. No caso analisado, mesmo com os ritos da legislação ambiental sendo cumpridos e o MP cobrando um posicionamento do Comdema com relação às obras do Córrego do Mato, outras intervenções ocorreram paralelamente, demonstrando que o espaço de manobras é exíguo para o enfrentamento dos distintos projetos políticos. Embora a lei tenha sido aplicada, a participação não foi capaz de alterar os rumos de uma política pública que privilegiou os investimentos públicos no espaço urbano voltado ao mercado imobiliário formal em detrimento do investimento em saneamento na cidade informal.

Embora importantes conquistas tenham sido alcançadas pelos segmentos preocupados com a política urbana, principalmente com os setores sociais se fazendo representar nos espaços participativos após a "Constituição Cidadã" de 1988, Villaça (2004) mostra que instrumentos associados ao uso e controle do solo presentes nos Planos Diretores, – como a outorga onerosa, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e outras similares – só terão sucesso (entendido como benefício à maioria excluída) dependendo do interesse que vierem a despertar no mercado imobiliário, pois eles tenderão a ser utilizados majoritariamente nas áreas imobiliariamente dinâmicas.

A pesquisa buscou demonstrar que nem a premissa contida nos objetivos do programa federal Saneamento para Todos, nem as diretrizes do Plano Diretor para obras de saneamento, nem tampouco a possibilidade de um ordenamento urbano social e ambiental mais justo, por intermédio da intervenção do Comdema de Jundiaí nas obras de manejo de

<sup>12</sup> O Plano Diretor de Jundiaí não prevê canalizações em córregos. Prevê "priorizar as obras de saneamento em áreas com maior concentração, notadamente, de baixa renda", "definir critérios de dimensionamento e executar as obras de drenagem superficial das regiões a montante da bacia usando a redução da concentração das vazões no fundo de vale."

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

Nota-se uma atração muito forte pelo espaço institucional ou pela institucionalização de práticas participativas, como se isso constituísse um fim em si [...]. Embora os principais movimentos sociais não tenham deixado de realizar ocupações de imóveis ociosos que desencadem a Constituição brasileira e fazer amplas manifestações de rua, sempre ignoradas pela grande mídia, essa lista de ganhos que ocuparam um lugar central nas lutas sociais, é forçoso reconhecer, tem, talvez, um acento demasiadamente “juridicista” e institucional. E além dos aspectos já mencionados da tradição clientelista que caracteriza a relação do Estado brasileiro com os de baixo, eternamente dependentes de favor, é preciso lembrar a tradição arbitrária de aplicação da lei no Brasil. (Maricato, 2007)

Diante dessas constatações, o presente artigo propõe uma problematização maior a respeito do significado da participação e o papel dos Conselhos Gestores de política urbana. Os agentes coletivos em Jundiaí, a partir da composição do Comdema, revelaram a ausência de critérios de legitimidade dos representantes da sociedade civil diante das suas até muitas vezes inexistentes bases sociais. As organizações civis pesquisadas apresentaram uma estrutura representativa frágil, com pouca ou nenhuma atividade de *accountability*. A legitimidade da representação dos líderes sociais no interior dos espaços participativos se apoiou no discurso de representantes da “sociedade”, como um fim legítimo em si, e não de demandas sociais específicas. Ao mesmo tempo, ocultos neste discurso de representantes da sociedade, foram encontrados também interesses dos setores imobiliários e do grupo político hegemônico na gestão pública municipal. Dessa forma, se considerarmos como uma grande conquista dos Conselhos Gestores – que representa de fato um aprofundamento democrático – o acesso de uma pluralidade de segmentos à estrutura burocrática, deve-se prestar atenção quanto à qualidade da representação exercida pelos Conselhos.

Isso não significa negar a oportunidade representada por esses espaços no que diz respeito à justiça social e ambiental. Por estarem numa zona de tensão entre as instituições políticas e as demandas sociais na elaboração e execução de políticas públicas (Souza, 2008), os Conselhos Gestores são uma oportunidade relevante de deliberação e colaboração para o aprofundamento da democracia na gestão urbana, ao promoverem um deslocamento da agenda do poder público na direção de ações mais redistributivas, residindo aí sua novidade. No entanto, a trajetória desses espaços ao longo de 20 anos de institucionalização revela que os segmentos participativos não dão conta da complexidade e das desigualdades socioespaciais presentes no espaço urbano.

Dessa maneira, os pesquisadores da política urbana devem estar atentos para não incorrerem ao erro de cair na “armadilha da participação”, além de não ser útil esperar que a “salvação” dos problemas urbanos esteja contida somente nos instrumentos de reforma urbana, como foi propagado durante um bom tempo pela literatura. Além do que, deve-se observar, que esses instrumentos foram remetidos à regulamentação pelos municípios e regulamentados, em muitos casos, conforme os interesses dos grupos políticos locais, como foi o caso aqui estudado.

**Samuel Pupo** é graduado em Ciências Sociais; mestre em Urbanismo pela PUC-Camp. E-mail: samuelpupo@yahoo.com.br

**Laura Machado de Mello Bueno** é professora titular da PUCCamp no mestrado em Urbanismo e na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; pesquisadora do CNPq. E-mail: laurabueno@uol.com.br

Artigo recebido em março de 2012 e aprovado para publicação em julho de 2012.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. N.; KECK, M. *Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores*. Cadernos CRH, 21, 52, p. 99-112, 2008.
- AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. “Para Ampliar o Cânone Democrático.” In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 108-213.
- BOSCHI, R. *A arte da associação*. Rio de Janeiro: Vértice/Iuperj, 1987.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. 273p.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: The Mit Press, 1992.
- COSTA, S. Categoria Analítica ou Passe-Partout Político Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 43, p. 03-25, 1997.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FELTRAN, G. S. “Deslocamentos: trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil”. In: FELTRAN, G. S. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. *Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil*. Lua Nova, n. 67, p. 49-103, 2006.
- \_\_\_\_\_. Representação Política e Organizações Civis: Novas Instâncias de Mediação e os Desafios da Legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.
- \_\_\_\_\_. “A construção política das sociedades civis”. In: LAVALLE, A. G. (Org.). *O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Cosac Naify, 2008. p. 01-59.
- HABERMAS, J. *Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. 4. ed. Tradução de: Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Trotta, 2005.
- JUNDIAÍ. Lei nº 2.336, de 14 de março de 1979. Cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente. Câmara Municipal, 1979.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 3.645, de 07 de dezembro de 1990. Regula, nos termos da Lei Orgânica de Jundiaí, o Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMDEMA. Câmara Municipal, 1990.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 415, de 29 de dezembro de 2004. Institui o novo Plano Diretor. Câmara Municipal, 2004.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 416, de 29 de dezembro de 2004. Estabelece diretrizes para ocupação do solo. Câmara Municipal, 2004.
- KOWARICK, L. *A Espoliação Urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ. Jundiaí, Câmara Municipal, 2005.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova. *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.
- MARICATO, E. *Nunca fomos tão participativos*. Agência Carta Maior, 2007. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3774](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774)>. Acesso em: 30 jan. 2010.

- MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2000. Revan/Fapesp.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Instrução Normativa nº 46, de 10 de outubro de 2007, que regulamenta os procedimentos e as disposições relativas às operações de crédito no âmbito do Programa Saneamento para Todos. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/legislacao/instrucoes/instrucoes-normativas-2007/IN46\\_2007.pdf](http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/legislacao/instrucoes/instrucoes-normativas-2007/IN46_2007.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2010.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- PADUA, J. A. *Espaço Público, Interesses Privados e Política Ambiental*. Ambiente e Sociedade: Possibilidades e Perspectivas de Pesquisas. 1. ed., v. 1, p. 1-10. Campinas: Unicamp, 1992.
- PITKIN, H. F. *The Concept of Representation*. University Of California Press: Berkley, 1992.
- PUPO, S. C. *A imposição do consenso: limites e possibilidades na experiência participativa do Conselho de Meio Ambiente em Jundiaí*. 2009. 173f. Dissertação (mestrado em urbanismo) – programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2010.
- PUPO, S. C.; BUENO, L. M. M. Conselhos gestores de políticas públicas e representação política: implicações na gestão urbana e ambiental. *ANAIIS do XIII Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, Florianópolis, SC, maio de 2009.
- PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1993.
- 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.
- SOUZA, Adriana C. *A Institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas: A Atuação do COMDEMA na Definição da Política Urbana e Ambiental de Campinas*, 2008. 126f. Dissertação (mestrado em urbanismo) – Faculdade de arquitetura e urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2008.
- VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor*. 2004. Disponível em: <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/posfau/n19/22.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2009.

**A B S T R A C T** *The objective of this article is to analyze the institutional innovations of civic participation and to discuss the political representation enabled by popular councils of public policies, from the perspective of traditional political representation. It presents a case study of a policy for rainwater management, the Saneamento para Todos Program of the Federal Government, as it was established in Jundiaí, São Paulo State. The research reveals a contradiction: on the one hand, a sense of hope on participatory processes, influenced by the literature on the fields of urban studies and political sciences in the Brazilian context of democratic transition and reform along with participatory processes, and, on the other hand, the persistence of a extremely unequal kind of access to urban facilities and urban rights.*

**K E Y W O R D S** *Management Councils; civil society; urban management; participatory democracy; political representation.*